

Byrådsavdeling for helse  
Rådhuset  
0037 OSLO

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):  
24/7500 - 4

Saksbehandler:  
Tore Gleditsch

Dato: 22.03.2024

## Oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt - bydelsadministrasjonens svar

Bydel Ullern viser til ovennevnte sak. I tillegg til at saken er behandlet politisk av Ullern bydelsutvalget i utvalgets møte 21.3.2024 (se eget svarbrev med bydelsutvalgets vedtak) er saken behandlet administrativt av bydelsdirektøren, som avgir følgende svar i saken:

### 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?**

*Eksempler på forhold som kan kommenteres er bydelenes mulighet til å tilby likeverdige tjenester, bydelenes ressursbruk og effektivitet, om fagmiljøene er sterke nok, hvordan bydelsorganiseringen påvirker pasientreisene for innbyggere med sammensatte behov og om det er klare rolle- og ansvarsforhold mellom bydelene og kommunen sentralt.*

Bydelsdirektørens forslag til svar på spørsmål 1:

#### Styrker:

Dagens organisering med 15 bydeler gir en bydel av vår størrelse god lokal kunnskap om innbyggerne og bydelen. Dette gjør det lett å tilpasse tjenestene etter individuelle behov

Nærheten til innbyggerne gir muligheten til å gi målrettede og virkningsfulle tjenester. Bydelene forstår de lokale utfordringene og kan tilpasse tiltak ut fra det.

Bydelens organisering der ansvar for alt arbeid rundt barn, unge og familier er samlet i en avdeling og ansvar for eldre og mennesker med nedsatt funksjonsevne er i en avdeling, styrker det lokale tverrfaglige samarbeidet. Nærheten mellom tjenestene gjør det enkelt å koordinere innsatsen.

#### Svakheter:

Budsjettrammen for bydelen settes gjennom et kriteriesystem basert på demografiske og sosiale objektive kriterier. I en liten bydel som Ullern vil rammen som tildeles til administrative oppgaver være mindre enn en større bydel, mens oppgaver i er de samme. Dette kan medvirke til at mindre bydeler ikke har det samme handlingsrom som de større til å utvikle gode lokale tiltak.

Bydelen har begrensede ressurser og har til dels små og sårbare fagmiljøer. Dette kan begrense muligheten til å tilpasse tjenestene etter lokale behov og utfordringer. I hjemmetjenesten har vi for eksempel demenskoordinator, kreftkoordinator, velferdsteknolog, sykepleier med psykisk helsekompetanse, fysioterapeut og ergoterapeuter. Dersom man hadde hatt et større fagmiljø med flere ressurser samlet ville man fått sterkere team innenfor de forskjellige fagområder og hadde hatt større mulighet til å gjennomføre nødvendige tiltak. Tjenestene har også færre ressurser å spille på ved fravær. Eksempler på andre små miljøer er barnevern, NAV, og pedagogisk fagsenter.

Bydel Ullern har få kommunale boliger til innbyggere med særskilte behov. Det er stor mangel på boliger til personer med rus/psykiske helse utfordringer, boliger til personer med nedsatt funksjonsevne, boliger til personer med kognitiv svikt, boliger til flyktninger og andre som ikke er i stand til å skaffe seg egen bolig pga. særskilte behov. Det medfører at det ikke blir likeverdige tjenester i Oslo kommune da det er ikke lik tilgang til kommunale boliger over hele Oslo.

De boligene vi har til personer med nedsatt funksjonsevne er lite hensiktsmessige da det er få boliger samlet, noe som bidrar til sårbare bomiljøer. En del av de som bor i boligene har ulike omsorgsbehov og ulikt behov for kompetanse. Det gjør at det blir dyrt og til dels krevende å drive disse boligene, og det er vanskelig å rekruttere fagpersoner med riktig kompetanse.

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

*Bydelene utøver myndighet etter delegerte fullmakter fra bystyret, og har på flere områder ansvar å fatte vedtak om blant annet tildeling av tjenester. Eksempler på forhold som kan kommenteres er hvordan organiseringen av bydelene påvirker bydelenes mulighet til å tilby likeverdige tjenester, bydelenes ressursbruk og effektivitet, om fagmiljøene er sterke nok og om det er klare rolle- og ansvarsforhold mellom bydelene og kommunen sentralt.*

Bydelsdirektørens forslag til svar på spørsmål 2:

### Styrker:

Bydelen kjenner sine innbyggere og det er små forhold som gir god oversikt. Bydel Ullern har en seksjon for forvaltning av helse – og omsorgstjenester som fatter vedtak om alle helse- og omsorgstjenester. Innbyggernes behov kan ofte være komplekse og sammensatte. Gode og riktige vurderinger krever høy kompetanse både innen jus, saksbehandling og helsefag. Bydelens forvaltning har et tett samarbeid med bydelens utøvende tjenestetilbud. Det gjøres en helhetlig vurdering av innbyggernes behov. Nærhet til innbyggeren gi rom for mer skreddersøm og individuelt tilpassede tjenester.

### Svakheter:

Bydel Ullern har en svært liten administrasjon og det er få personer som arbeider med forvaltning. Når myndighetsutøvelse (forvaltning og levering av tjenester) utføres av personell i små bydeler, må de arbeide med mange områder, og blir generalister fremfor spesialister på sitt felt. Dette betyr at de har bred kunnskap om ulike områder, men ikke nødvendigvis spesialistkompetanse, noe som kan være en utfordring når det gjelder å møte innbyggernes komplekse behov.

Bydelen har også tilsynsfunksjoner. Det kan være krevende å ha tilsynsmyndighet for egne tjenester, som f. eks tilsyn med fosterhjem. Det er tillegg svært ressurskrevende.

Vedtak om tjenester bør fattes av den virksomheten som har fått tildelt budsjettmidler. For eksempel fattes vedtak om spesialpedagogisk hjelp i dag av Utdanningsetaten, men skal utføres av bydelen, og kostnadene dekkes av bydelen.

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

*Bydelens rolle som samfunnsutvikler handler om ivaretagelse av bydelens interesser og tilrettelegging for positiv utvikling i bydelen. Samfunnsutvikling i denne sammenhengen handler om arealbruk, by- og næringsutvikling, og ivaretagelse av miljø og folkehelse. Eksempler på forhold som kan kommenteres er hvordan organiseringen av bydelene påvirker innbyggerne og bydelspolitikernes muligheter til å ta aktivt del i samfunnsutviklingen i sin bydel, samt bydelens rolle- og ansvarsforhold sett opp mot kommunen sentralt.*

Bydelsdirektørens forslag til svar på spørsmål 3:

#### Styrker:

Nærheten til Innbyggerne gir muligheten til å gi mer målrettet tjenester. Bydelen kan bedre forstå lokale utfordringer og tilpasse tiltak deretter. Fagmiljøene i bydelene er relativt små, noe som gjør det lettere å samarbeide med andre miljøer om overlappende fagområder.

Bydelene har mye lokalkunnskap som er viktig for utviklingen av lokalmiljøet. For innbyggerne kan det være nyttig å møte lokalpolitikere og få fremme sin sak. Bydelspolitikere møter mange innbyggere og kjenner lokalmiljøet godt.

#### Svakheter:

Bydelen er kun en høringsinstans i saker knyttet til byutvikling, og har ellers liten mulighet til å påvirke i utviklingen av lokalsamfunnet. I dagens organisering opplever mange innbyggere at det er langt fra bydelen til Plan og bygningsetaten og Bystyret, og at bydelens vurderinger ikke blir tatt hensyn til. Dette gir innbyggere uttrykk for at de opplever som frustrerende. I bydelsutviklingssaker som ikke berører andre bydeler bør bydelsutvalget ha større innflytelse.

Det er for store ulikheter mellom bydelene, og fordelingen av ressurser gjør at bydeler som Ullern ikke har stort handlingsrom som samfunnsutvikler. Vi i bydelene er for lite involvert tidlig i planprosesser som omhandler vårt lokalmiljø, og spesielt etatene kunne benyttet fag- og

lokalkunnskapen som finnes i bydelene bedre. Kunnskapen burde vært utnyttet til mer enn bare å være en høringspart.

Oppgavene knyttet til samfunnsutvikling er fordelt på mange etater, og innbyggerne kan oppleve det som krevende å finne frem i Oslo kommune og hvem som har ansvar for hva. Bydelen får svært mange henvendelser på områder som bydelen ikke har ansvar for, som skoleveier, glatte veier, snømåking, trafikk, parkering etc.

Bydelen har ansvar for tjenester til innbyggerne, men har lite handlingsrom når det gjelder områder som bydelen ikke har ansvar for som f. eks kjøp av boliger, kjøp av tomter, regulering og bygging av omsorgsboliger. Prosessen fram til bygging av nye boliger til vanskeligstilte og personer med behov for tilrettelagte boliger oppleves for bydelen som svært lang og tidkrevende.

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

*Bydelens rolle som lokaldemokratisk arena handler om å legge til rette for et levende lokalt folkestyre. Eksempler på forhold som kan kommenteres er hvordan organiseringen av bydelene påvirker innbyggernes muligheter til å påvirke lokaldemokratiet i sin i sin bydel og bydelens rolle- og ansvarsforhold sett opp mot kommunen sentralt.*

Bydelsdirektørens forslag til svar på spørsmål 4:

##### Styrker:

Nærhet til innbyggere gjør det enklere å få til samarbeid om utvikling av tilbud og tjenester i bydelen. Det oppleves som at innbyggere har lav terskel for å delta i åpen halvtime i politiske møter o.l., og at veien til politikerne er kort. Den politiske styringen er godt lokalt forankret, og innbyggerne opplever at lokalpolitikere jobber for bydelens beste. Brukerrådene er viktige talsrør for lokaldemokratiet i en bydel.

##### Svakheter:

Bydelene med både politikere og innbyggerne burde deltatt langt tidligere i planprosessene og hatt en mer aktiv rolle. Beslutninger bør fattes så nært innbyggerne som mulig. Når avstanden blir stor kan faren være at det utfordre lokaldemokratiet

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

Bydelsdirektørens forslag til svar på spørsmål 5.

Større bydeler/regioner kan gi mulighet til større kraft og en større fleksibilitet og mulighet til å utvikle og etablere tiltak ut fra innbyggernes behov. Organisering av kommunen bør ta utgangspunkt i hva som er hensiktsmessig for innbyggeren i deres forløp gjennom livet.

Samarbeidet med utdanningsetaten fungerer bra inn mot den enkelte skole, men det er avstand mellom utdanningsetaten og bydel. Grunnskolen og AKS kan tenkes å være plassert i bydel

dersom bydelene blir organisert i større bydeler/sektorer. Det kunne bidratt til tettere og nærere samarbeid i laget rundt barnet mellom skole og forebyggende innsats til barn i bydel barnehage, helsesykepleier, psykisk helse, SALTO, rusforebyggende tiltak i bydel og ungdomstiltak.

Barn og familieetaten leverer ikke alle de tjenester som bydelen har behov for, og bydelene er for små til å bygge opp egne tilbud. I en større bydel kunne bydelen selv bygd opp tjenester tilpasset barnet som f. eks har behov for psykisk helsetjeneste med døgnoppfølging, beredskapshjem og fosterhjemsoppfølging.

Driften av helsehusene bør ligge i bydel da tilbudet henger tett sammen med utskrivning fra sykehus, hjemmetjenester. Innbyggere har et kort opphold i helsehus og bor ellers i bydel og erfaringsmessig ser vi at det kan glippe i overgangen. Dette er et eksempel på at det bør sees på hvordan organiseringen kan bidra til sammenhengende behandling, pleie og rehabiliteringsoppfølging.

Dagens organisering av bydeler og etater kan gi en målkonflikt. Etatene blir målt på andre parameter enn bydelene, og kommunen klarer dermed ikke løse de behovene innbyggerne i bydelene har behov. Et eksempel er boligfremskaffelse for innbyggere med særskilte behov. En slik målkonflikt kan medføre til at bydelen mangler boliger til flyktninger, omsorgsboliger, boliger til personer med rus og psykiske helseutfordringer, personer med funksjonsnedsettelse og demens. Bydelen må derfor kjøpe tjenester utenfor kommunen da Barne- og familieetaten, Velferdsetaten og Sykehjemsetaten ikke leverer de nødvendige tjenestetilbudene bydelen har behov for.

Byutvikling er et område som bør sees nærmere på. Bydelene burde i mye større grad være involvert i prosessene og gruppene som utarbeider saksgrunnlagene til forslag til reguleringsplaner. Bydelene har lokalkunnskapen, og kan bidra til bedre belyst saksgrunnlag. En prosess med mer direkte involvering vil styrke lokaldemokratiet og den lokale lokal medvirkningen.

Bydelen har utfordringer med å nå ut med tilstrekkelig informasjon til sine innbyggere. Det bør ses på hvordan sentrale virksomheter kan samarbeide med bydelene for å gi den nødvendige informasjonen til innbyggerne. Bydelene kunne som eksempel selv «eid» innholdet til egne nettsider, men at designet og universell utforming kunne vært styrt sentralt.

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

Bydelsdirektørens forslag til svar på spørsmål 6:

Kommunens oppgaver kunne i større grad blitt løst med mer “konserntankegang”, med sentrale prosesser for felles oppgaver som skal løses av bydelene. Bydelene skal for eksempel ha planer og retningslinjer for beredskap og folkehelse, i tillegg oppfordres det til å utarbeide oversikter over det lokale utfordringsbildet innenfor for eksempel folkehelse. Det etterlyses flere sentrale prosesser som kan tilpasses en lokal virkelighet, og mer tilgang på datagrunnlag som er samlet

inn og bearbeidet sentralt. Det er lite hensiktsmessig at hver bydel skal etablere analysemiljøer. Det vil antakelig gi både mer effektive prosesser og bedre kvalitet på kunnskapsgrunnlaget, da de fleste bydelene har lite ressurser til å gjøre store datainnsamlinger og analyser. Det samlet analysemiljø vil også gi bedre styringsinformasjon som gjør at bydelene kan sammenlignes, lære av hverandre og kommunen vil kunne gi mer likeverdige tjenester til innbyggerne.

Områder som smittevern, miljørettet helsevern, migrasjonshelse, tilsyn barnehager, opptak barnehager, tilsyn sykehjem, tilsyn fosterhjem, og jobbfremskaffelse til flyktninger kunne vært sentralisert. Jobbsentre, arbeidsmarkedstiltak og introduksjonsprogrammet er også områder som burde sees på. Bydel Ullern er for liten til å ha et robust miljø på disse områdene. Det ville sannsynligvis gitt langt større effekt dersom tjenestene var samlet og det ble sett på hva som skal til for å løse de utfordringene som kommunen står overfor. Kommunen er for fragmentert i sin organisering til å løse de store utfordringer vi står overfor når det gjelder mangel på arbeidskraft, kompetanse og eldrebølgen som kommer for fullt.

Det er til dels fragmentert hvem som har ansvar for hva både i ansvar mellom byrådsavdelingene; UKE, Helseetaten og Origo. Dette bidrar til at Oslo kommune har kommet kort på digitalisering, velferdsteknologi, innovasjon og tjenesteutvikling.

Bydelen har begrensede ressurser på områder som gjøres sjelden, f. eks store anskaffelser på nytt bydelshus, konseptvalgutredninger og forprosjekter på bygg. Det hadde vært hensiktsmessig og bygd opp større og mer robuste fagmiljøer på disse områdene.

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

Bydelsdirektørens forslag til svar på spørsmål 7:

De vestlige bydelene har et tett samarbeid på mange områder. Eksempelvis innenfor fagområder SaLTo Vest, NAV, ulike Fact-team, Ung arena, tiltak til innbyggere med nevrotilstander, samarbeid med Diakonhjemmet sykehus og digital hjemmeoppfølging. Bydelen har positive erfaringer knyttet til samarbeid med nabobydel om administrative oppgaver som lønn, analyse av befolkningsgrunnlag, arbeidsmåter og tiltak som kan gi effekt. Det er flere gode nettverk i kommunen på ulike fagområder som bidrar til tettere samarbeid og erfarings- og informasjonsutveksling.

Bydelen har positiv erfaring med samarbeid i vest om felles vaksinasjonssenter, smitteteam og feberpoliklinikk under pandemien. I disse tilfellene lå ansvaret hos EN bydel. Dette viser at bydelene blir mer robuste gjennom samarbeid og at EN bydel tar ansvar for felles oppgaver. Bydelene kunne samarbeidet tettere på flere områder som publikumsmottak ved NAV, samarbeid i plansaker, juridisk kompetanse, kriseteam, migrasjonshelse, bydelsoverlege, felles responscenter og oppfølging av velferdsteknologi, kommunikasjon og informasjon til våre innbyggere og eventuelt hatt en felles kommunikasjonsavdeling.

### **Bydelsdirektørens vurdering**

En organisering av Oslo bør ta utgangspunkt i innbyggernes behov og deres "reise gjennom kommunen". Innbyggerne ønsker å leve selvstendige liv og få de tjenester de har behov for, når de har behov for det, uten lang og byråkratisk saksbehandling. Tiltak som gir effekt for innbyggerne bør være styrende for organiseringen

I vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt vil det være viktig å samtidig se på etatenes funksjon og ansvarsområde. Ved større bydeler kunne flere oppgaver vært fordelt til bydelene med en annen organisering enn dagens modell med 15 bydeler og eksisterende antall etater. Størrelsen på bydelene bør vurderes opp mot hva som gir en robust og hensiktsmessige tjenestetilbud for innbyggerne. Der de opplever at de har en nærhet til kommunen og kan ha enkle og tilgjengelige tjenester. Vurderingen av hva som er hensiktsmessig størrelse på bydelene med tanke på kvalitet, økonomi, nærhet og kjennskap til innbyggere og likeverdige tjenester bør belyses.

Dagens organisering av Oslo kommune fremmer nødvendigvis ikke utvikling og samarbeid rundt felles mål og likeverdige tjenester for Oslos befolkning. Etater og bydeler blir målt på ulike områder, noe som kan bidra til målkonflikt. Sett i lys av fremtidens utfordringer som eldrebølgen og rekruttering, bør boliger, arbeidskraft, alders- og demensvennlig samfunn være felles mål for hele kommunen.

Politiske ansvarsområder kan hindre samhandling, f. eks er oppvekstområdet fordelt på tre ulike byrådsavdelinger. Oppvekstreformen er tydelig på at forebygging og tidlig innsats skal styrkes. Tre byrådsavdelinger kan bidra til fragmentering av området. Boligfremskaffelse ligger også på flere ulike byrådsavdelinger, noe som kan bidra til ulike prioriteringer og satsingsområder.

Innbyggerne gir uttrykk for at de opplever kommunen som fragmentert og uoversiktlig. Det kan derfor være mye å hente på en gjennomgang av hvordan kommunen bør være organisert for å møte innbyggernes behov både på kort og lang sikt både når det gjelder bydeler og etater.

Vennlig hilsen

Marie Anbjørg Joten  
Bydelsdirektør

Tore Gleditsch  
Spesialrådgiver – leder politisk sekretariat

Kopi til  
Marie Anbjørg Joten

Bydel Ullern