

Byrådssak 12/25

Videre utredning av oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt

Sammendrag:

Byrådet har satt i gang et arbeid for å se nærmere på byens administrative organisering. Dette med sikte på å sikre bærekraftige, demokratiske og gode tjenester til Oslos innbyggerne i årene fremover. Formålet med arbeidet har vært å vurdere behovet for videre utredning av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, sett i lys av utfordringene kommunen vil stå overfor.

Våren 2024 ble det gjort en kartlegging for å få innspill til hva som fungerer og hva som eventuelt bør endres med dagens organisering av kommunen. Til sammen kom det inn 73 innspill fra bydeler, etater, kommunale foretak, de sentrale brukerrådene/utvalgene, partene i arbeidslivet og andre sentrale aktører. Innspillene som kom inn, sammen med utvalgt fakta, statistikk og data, danner grunnlaget for vurderinger og anbefalinger om veien videre. Dette er samlet i en rapport med tilhørende kunnskapsgrunnlag (se vedlegg 1 og 2).

I rapporten kommer det frem at mye fungerer godt i Oslo kommune, men det avdekkes også flere forhold som bør forbedres. Rapporten konkluderer med at det er behov for å utrede en mer fremtidsrettet organisering og oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt. I den eksterne høringen gir et stort flertall av høringsinstansene støtte til rapportens anbefalinger om at det er hensiktsmessig å utrede forbedringer innen seks utvalgte tjenesteområder, oppgavefordelingen mellom bydeler og etater og en mulig ny bydelsorganisering nå (se vedlegg 3).

Byrådet fremmer denne saken for å få bystyrets tilslutning til mål og prinsipper som foreslås lagt til grunn for fremtidig organisering av bydelene, oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt samt grep innen de seks tjenesteområdene. Videre ønsker byrådet å få bystyrets tilslutning til å utrede fremtidig organisering av kommunen med grunnlag i målene og prinsippene, herunder 1) om en ny bydelsorganisering kan bidra til bedre måloppnåelse, og i så fall hvordan en ny bydelsorganisering bør bli 2) oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, samt 3) forbedringer innen seks utvalgte tjenesteområder.

Saksfremstilling:

Rammer for arbeidet med å vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt

Byrådet ønsker at bydelene skal være tilgjengelige for innbyggerne som leverandør av viktige tjenester, og som lokaldemokratisk arena. Byrådet ønsker derfor å se på byens administrative organisering og dagens ansvarfordeling mellom bystyret og bydelene, samt vurdere

mulighetene for et sterkere samarbeid mellom bydelene for å gjøre tilbudet bedre og mer effektivt. Byrådet ønsker også å se nærmere på hvordan innbyggerne bedre kan påvirke beslutninger som har stor betydning for eget nærmiljø og hvordan bydelene kan bidra til å skape nye arenaer for innbyggerinvolvering.

På denne bakgrunn satte byrådet våren 2024 i gang et arbeid med å gjennomgå oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Formålet med gjennomgangen var å vurdere om det er behov for videre utredning av mulige endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, sett i lys av utfordringene kommunen vil stå overfor fremover. Gjennomgangen har vært avgrenset til bydelene og de deler av kommunen som har grenseflate mot bydelene, samt deler av kommunen som i dag utfører oppgaver som potensielt kan flyttes til eller fra bydelene.

19. juni 2024 vedtok bystyret planstrategi for Oslo kommune 2024-2027 (sak 180/24). I planstrategien løftes seks samfunnsflokke, som ikke bare er kommunens utfordringer, men utfordringer som har vært vedvarende over tid og som hele samfunnet må løse i fellesskap. Flokene er sammensatte og det kreves en helhetlig og tversektoriell tilnærming fra ulike deler av samfunnet for å møte de på en hensiktsmessig måte. Dette utfordringsbildet er en viktig del av bakteppet for vurderingen av behovet for endringer i oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Høsten 2024 har byrådets forslag til ny kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi (KPS) vært ute til offentlig ettersyn. I planforslaget settes fem felles kommunemål som skal gi retning for kommunens arbeid fremover. KPS omtaler hvordan kommunen skal jobbe for å løse flokene og nå målene.

Innsiktsarbeid gjennomført våren 2024

For å få et bedre grunnlag for å vurdere behovet for endringer i oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, ble det våren 2024 gjennomført en bred innspillsprosess. Totalt 73 innspill fra bydeler, etater og foretak, fagorganisasjonene, sentrale brukerråd og utvalg, samt eksterne samarbeidspartnere ble oversendt. Høringsinstansene ble bedt om å belyse følgende forhold:

- Styrker og svakheter ved bydelenes rolle som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena
- Oppgaver som i dag ligger til etatene eller kommunen sentralt som kunne vært løst bedre dersom de lå på bydelsnivå og omvendt
- Potensial for styrket samarbeid mellom bydeler og mellom bydeler og etater/foretak
- Testing av hypoteser knyttet til:
 - Likeverdige tjenester i bydelene
 - Unødvendig ressursbruk og ineffektive prosesser
 - Innbyggernes mulighet til å aktivt ta del i samfunnsutviklingen i sin bydel
 - Behov for sterkere fagmiljø
 - Overganger og risiko for svikt i brukerreiser
 - Tydeligere rolle- og ansvarsforståelse

Bydelenes innspill ble behandlet i bydelsutvalget i alle 15 bydeler. Alle innspillene ligger tilgjengelig på kommunens nettside. Innspillene utgjør, sammen med utvalgt fakta, statistikk og data grunnlaget for vurderinger og anbefalinger i rapporten fra gjennomgangen.

Innspillene viser både styrker og svakheter ved bydelenes roller som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena. Styrker ved disse rollene inkluderer blant annet god lokalkunnskap, nærhet til innbyggere, fleksibilitet og evne til å

tilpasse seg behovene til innbyggerne i bydelene. Svakheter omfatter ulikhet i tjenestetilbud, koordineringsutfordringer, ulik tilgang til kompetanse og lite handlingsrom til å påvirke utviklingen i egen bydel. Bydelene opplever at de spiller en viktig rolle i lokaldemokratiet, men at de har liten innflytelse i saker som betyr mye for egne innbyggere.

Når det gjelder oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt, kom det flere innspill til oppgaver med potensial for sentralisering, enn desentralisering. Det var også enighet om behov for en oppgavedeling som legger bedre til rette for tverrsektoriell innsats. Innspillene til endring i oppgave- og ansvarsfordeling var sentrert rundt noen tjenesteområder der utfordringsbildet er mer fremtredende og endringsbehovet er klart uttrykt. Disse seks områdene er:

- Barnehage og skole
- Sosial, velferd og barnevern
- Helse og omsorg
- Boligområdet
- Nærmiljøutvikling
- Administrative støttefunksjoner

Innspillene knyttet til samarbeid på tvers i kommunen viser et behov for vesentlig bedre koordinering og mer formalisert samarbeid mellom bydeler og etater. Vesentlig bedre kommunikasjon og informasjonsdeling er også nødvendig for å møte innbyggernes behov på en mer helhetlig måte.

Rapport med vurderinger og anbefalinger

Resultatet av innsiktsarbeidet er oppsummert og vurdert i vedlagte rapport: «Organisering av bydelssektoren - gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt».

Rapporten påpeker at det har skjedd endringer i bydelenes og etatenes oppgaver siden bydelsreformen i 2004, blant annet som følge av statlige reformer. De siste årene er også utfordringsbildet skjerpet, og behovet for tjenester forventes å øke uten at ressurstilfanget og det økonomiske handlingsrommet vil øke tilsvarende. Norske og internasjonale analysemiljøer peker på at samfunnsutfordringene sannsynligvis vil bli større i årene som kommer.

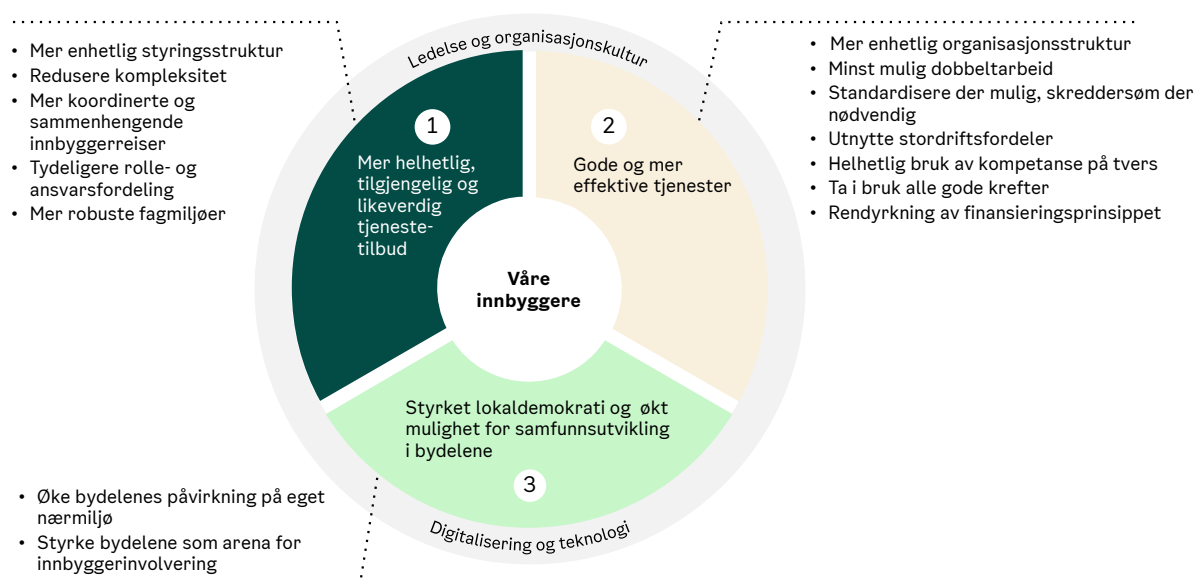
For å møte disse utfordringene kan det se ut til at behovet for mer helhetlige og tilgjengelige tjenestetilbud og mer effektive tjenester vil øke. Samtidig har behovet for mer lokalt handlingsrom knyttet til nærmiljøutvikling i bydelene økt. Rapporten avdekker svakheter ved dagens organisering, rolle- og ansvarsfordeling, samarbeid og arbeidsprosesser, som tydeliggjør behov for forbedring. Rapporten bekrefter også i relativt stor grad de fremsatte hypotesene.

En samlet vurdering tilsier derfor at dagens administrative organisering og oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt ikke er tilstrekkelig til å møte de utfordringene kommunen står overfor og at det er behov for endring. Hvilke endringer som skal til for å legge bedre til rette for et godt arbeid med samfunnsflokene, bygge et godt, mer effektivt, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud på tvers av virksomhetene og styrke lokaldemokratiet i bydelene, må vurderes nærmere.

Rapporten anbefaler at tre mål med tilhørende prinsipper legges til grunn i arbeidet med å innrette fremtidig oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt. Disse målene er

ment som retningsgivende for organiseringen av kommunens arbeid. Byrådet har i forslag til kommuneplanens samfunnsdel (KPS) og budsjettet for 2025 foreslått fem felles mål som hele kommunen skal jobbe etter på overordnet nivå. Bydelsprosjektet støtter opp under alle de fem kommunemålene. Målformuleringene for videre utredning i bydelsprosjektet er innrettet mot måten kommunen organiserer sine tjenester og oppgaver på, mens KPS fremhever felles mål som hele kommunen skal jobbe etter på overordnet nivå. Dermed kan målene og prinsippene for fremtidig organisering betraktes som en operasjonalisering av målene i byrådets forslag til KPS, og særlig av mål 1) om at Oslo gir alle like muligheter til å lære, utvikle seg og lever gode liv, og mål 5) om at Oslo er veldrevet og leverer innbyggerorienterte og sammenhengende tjenester.

Som det fremgår av illustrasjonen nedenfor, vektlegger rapporten at innbyggernes behov bør stå i sentrum for kommunens organisering og lokaldemokratiet. Målene som trekkes frem er knyttet til (1) å utvikle mer helhetlige, likeverdige og tilgjengelige tjenestetilbud, (2) gode og mer effektive tjenester og (3) å styrke lokaldemokratiet med økt mulighet for samfunnsutvikling i bydelene. Prinsippene under hvert mål konkretiserer og utdyper hva det enkelte mål innebærer.



Figur 1: Mål, prinsipper og virkemidler slik disse er beskrevet i rapporten

Videre påpeker rapporten at det er vesentlig å jobbe med ledelse og organisasjonskultur samt digitalisering og teknologi for å oppnå målene. Det er nødvendig å styrke ledere og medarbeideres tverrsektorielle og tverrfaglige arbeid, både innad kommunen og med viktige, eksterne samarbeidspartnere. Det er videre behov for å styrke kommunens evne til å jobbe med tjenesteinnovasjon og til å kontinuerlig tilpasse seg stadig skiftende rammebetingelser og behov. Det innebærer også å ha et sterkt fokus på forbedrings- og effektiviseringstiltak og på å prioritere tjenester og tilbud som har dokumentert effekt. Samtidig fordrer det at både ledere og medarbeidere etterspør kontinuerlig læring, kompetanseheving og bruk av kompetanse på tvers av virksomheter.

Digitalisering og teknologi er virkemiddel som kan brukes til å forbedre og effektivisere kommunens prosesser og tjenester. En viktig del av dette er å styrke koblingen mellom tjenesteutvikling og digital utvikling, ved å gjøre digital utvikling tjenestenært og ved å etablere felles metoder og standarder for innovasjon så vel som felles arbeidsprosesser. Digitale selvhjelpsløsninger for innbyggerne kan frigjøre ressurser og kapasitet til personlig dialog der

det er nødvendig. Sterke analyse- og prediksjonsmiljøer kan sikre bedre styringsdata. Videre er det stort behov for mer effektiv datadeling, både innad i kommunen og ut mot eksterne samarbeidspartnere. En organisasjon med slike egenskaper innen ledelse, kultur og teknologianvendelse kommer ikke av seg selv. Rapporten påpeker at dette må bygges gjennom bevisstgjøring og kompetanseheving både hos ledere og medarbeidere.

Rapporten peker på at det er behov for å utrede en mer fremtidsrettet organisering mellom bydelene og kommunen sentralt. Rapporten anbefaler å utrede endringer både i bydelsstrukturen og oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Mulige løsninger for oppgavefordelingen er tett koblet til organiseringen av bydelene, både bydelenes antall, størrelse og geografiske avgrensning. I rapporten argumenteres det for at oppgavefordeling mellom bydeler og etater og bydelsorganiseringen derfor må utredes under ett.

Til slutt anbefaler rapporten å utrede tiltak som kan gi bedre løsninger innen de seks identifiserte utfordringsområdene, herunder:

- Barnehage og skole: Grep som gjør det lettere for bydel og skole å samhandle om de mest sårbare barna, samt grep som gir en fremtidsrettet utvikling på det spesialpedagogiske feltet i barnehagene, inkludert Pedagogisk-psykologisk tjeneste.
- Sosial-, velferds- og barnevernsområdet: Organiseringen av oppgaver i barnevernet som krever spesialisert kompetanse og er av et begrenset volum, tiltak for å sikre bedre bruk av heldøgns plasser og en mer helhetlig organisering av hjelpemiddelområdet og tilrettelagt transport.
- Helse- og omsorgsfeltet: Hvordan kompleksiteten i innbyggerreisen for sårbare grupper kan reduseres, og grep som bidrar til mer likeartet praksis i saksbehandling og tildeling av tjenester.
- Boligområdet: Grep som gir mer helhet og sammenheng på det kommunale boligområdet, fra behovskartlegging til fremskaffelse, tildeling, forvaltning, booppfølging og tjenesteyting.
- Nærmiljøutvikling: Grep som styrker bydelens rolle som samfunnsutvikler innen byutvikling og i forvaltning av nærmiljø, eksempelvis parker og plasser.
- Administrative støttefunksjoner: Hvordan disse i større grad kan samles, standardiseres og automatiseres.

Rapporten fremhever avslutningsvis noen suksesskriterier for det videre arbeidet. Der kommer det frem at arbeidet må sees i sammenheng med andre større parallelle initiativ, at et eventuelt videre utredningsarbeid må forankres godt i sektorene som inngår og hos andre berørte eller involverte parter, samt at en belysning av administrative og økonomiske konsekvenser må inngå.

Ekstern høring

I perioden 30. september til 15. november 2024 ble det gjennomført en ekstern høring. Høringsnotatet, med rapporten fra gjennomgangen av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, ble sendt til kommunens virksomheter, rådene/utvalgene, ombudene og

eksterne samarbeidspartnere. I tillegg har innbyggere og organisasjoner hatt mulighet til å gi sine høringsinnspill via kommunens nettsider. Høringsinstansene ble bedt om å besvare følgende spørsmål:

1. Er det hensiktsmessig å utrede forbedringer innen de seks tjenesteområdene, oppgavefordelingen mellom bydeler og etater og en mulig ny bydelsorganisering nå? Hvorfor/hvorfor ikke?
2. Er målene og prinsippene som foreslås å ligge til grunn for den fremtidige organiseringen av bydeler og etater hensiktsmessige? Hvorfor/hvorfor ikke?
3. Hvilke hensyn blir det viktig å vektlegge ved en videre utredning av forbedringer innen:
 - a. de seks tjenesteområdene
 - b. oppgavefordelingen mellom bydeler og etater
 - c. bydelsorganiseringen

Totalt 57 høringssvar ble sendt inn. Høringssvarene fra bydelene er behandlet i bydelsutvalgene. Kommunens egenutviklede verktøy for kunstig intelligens (KI) er benyttet for å foreta en innledende bearbeiding av høringsinnspillene. Samtidig ble det gjort en manuell gjennomlesing og oppsummering av alle svar for å sikre at viktige momenter fra de enkelte høringsinstansene er fanget opp og vurdert. Det er godt samsvar mellom de KI-genererte og de manuelle oppsummeringene.

Nedenfor er innspillene fra høringsinstansene oppsummert under hvert spørsmål. Samlet sett er det svært bred oppslutning om at det er hensiktsmessig å gå videre med en utredning. Det er også bred oppslutning om å bruke målene og prinsippene. Samtidig er det kommet inn mange gode innspill til justeringer.

1. *Er det hensiktsmessig å utrede forbedringer innen de seks tjenesteområdene, oppgavefordelingen mellom bydeler og etater og en mulig ny bydelsorganisering nå? Hvorfor/hvorfor ikke?*

Det er bred enighet blant bydelene om at det er hensiktsmessig å utrede forbedringer innen de seks tjenesteområdene, oppgavefordelingen mellom bydeler og etater og en mulig ny bydelsorganisering nå. Flere bydeler peker på at det har gått 20 år siden forrige bydelsreform uten at denne har vært grundig evaluert, og at befolkningsvekst og teknologisk utvikling har skapt nye utfordringer og muligheter som må adresseres. De fleste bydelene etterspør en vesentlig sterkere samordning og standardisering på tvers av bydeler, for å øke effektivitet, lette samarbeidet med eksterne aktører og understøtte digital utvikling. Samtidig påpeker flere bydeler at en utredning av bydelenes organisering bør ta hensyn til lokale tilpasninger og fleksibilitet. Bydelene understreker samtidig behovet for en mer helhetlig gjennomgang som også innebærer etater, foretak og utfordringsområdene.

Seks av bydelene er i sitt vedtak eksplisitte på at de ønsker å utrede en mulig ny bydelsorganisering nå. Sju av bydelene stiller seg positive til at det igangsettes en utredning, men tar ikke direkte stilling til spørsmålet om utredning av mulig ny bydelsorganisering. Grorud og Stovner uttrykker, som eneste bydeler, en tydelig skepsis til en mulig sammenlåing av bydeler, og frykter økt avstand mellom innbyggere og beslutningstakere, samt større forskjeller mellom bydelene.

Blant etater og foretak er det også bred enighet om at det er hensiktsmessig å utrede videre nå. Flere understreker behovet for en mer enhetlig og koordinert organisering og at dagens fragmenterte bydelsstruktur – dagens løsninger gjør det utfordrende å standardisere og effektivisere tjenester. Samtidig støtter etatene og foretakene at det bør gjøres en bredere utredning som også inkluderer oppgavedelingen mellom etater og bydeler, blant annet med begrunnelse i behov for en tydeliggjøring i etatenes rolle, for eksempel i koordinering av tverrsektoriell innsats og som faglig rådgiver for bydelene.

De ansattes organisasjoner støtter også anbefalingen om videre utredning, og mener dette er nødvendig for å sikre mer effektive, likeverdige og tilgjengelige tjenester. Flere av fagorganisasjonene foreslår at utredningen bør se på all kommunal tjenesteproduksjon i alle instanser i kommunen. De understreker videre at prosessen bør være åpen og foregå i dialog med ansatte og deres organisasjoner. Tema som, ifølge flere av fagorganisasjonene, bør utredes nærmere, er levekårsutfordringer, boligutfordringer, ulikhet i helsetilbud og behov for å se på kommunen som én arbeidsgiver.

Det sentrale eldrerådet og Rådet for personer med funksjonsnedsettelse støtter også å gjennomføre en utredning nå. Pasient og brukerombudet i Oslo og Akershus og Sosial- og eldreombudet i Oslo (POBO), er positive til at det sees nærmere på oppgavedelingen mellom bydeler og etater, særlig med henblikk på plasseringen av myndighetsoppgaver og muligheter for å oppnå økt likeverdighet i tjenestene.

De eksterne samarbeidspartnerne som har kommet med innspill er også positive til en utredning av kommunens organisering nå. Flere av sykehusene peker på at dagens ulikheter i organisering mellom bydelene fører til utfordringer i samhandlingen, fare for uklare pasientforløp og ineffektive tjenester. Sykehusene etterspør også en tydeligere oppgavedeling mellom bydeler og etater, og peker på etatenes betydning som koordinerende ledd i komplekse prosesser. NAV Oslo understreker viktigheten av et godt og smidig samarbeid og at dette videreføres i en eventuell ny organisering.

Interesseorganisasjonene og privatpersonene som har kommet med innspill mener også at det er riktig å utrede forbedringer nå. De fremhever viktigheten av lik tilgang til offentlige tjenester og et kompetent fagmiljø for enhetlig saksbehandling.

2. Er målene og prinsippene som foreslås å ligge til grunn for den fremtidige organiseringen av bydeler og etater hensiktsmessige? Hvorfor/hvorfor ikke?

Blant bydelene er det enighet om at målene og prinsippene som foreslås er et godt utgangspunkt, og flertallet støtter innbyggerperspektivet og betydningen av teknologi og kulturbygging som virkemidler. Mange av bydelene understreker viktigheten av å styrke lokaldemokratiet og øke bydelenes påvirkningsmulighet på samfunnsutvikling i eget nærmiljø. Samtidig kommenterer flere bydeler behov for justeringer av målene og prinsippene for å sikre at de er tilpasset de komplekse utfordringene Oslo kommune står overfor. Bydel Grorud foreslår å endre til «mer helhetlig styringsstruktur» fremfor «mer enhetlig styringsstruktur». Bydel Bjerke påpeker at de savner et mål om å redusere behovet for tjenester ved å understøtte innbyggernes muligheter for å leve selvstendig ved hjelp av god byutvikling, fleksible boligløsninger med mer. Bydel Grorud foreslår å omformulere mål nummer 2 til «gode og mer bærekraftige tjenester», mens Bydel Sagene foreslår «mer treffsikre og effektive tjenester».

Flere bydeler ser behov for å ta ut formuleringer om «mer» og «bedre» med begrunnelse i at det er vanskelig å måle. Flere nevner også at prinsippene kan være konkurrerende og etterspør en prioritering. Til slutt kommer det frem et behov for å samordne målene i kommuneplanen og oppgavefordelingen for å sikre en helhetlig tilnærming til samfunnsflokene.

Etater og foretak slutter opp om de foreslåtte målene og prinsippene i noe større grad enn det bydelene gjør. Noen etater påpeker likevel at de kan være motstridende eller konkurrerende. Enkelte etater understreker også behovet for å se målene og prinsippene i sammenheng med kommunemålene. Flere etater poengterer behovet for en felles kultur og noen foreslår leder- og medarbeiderprogrammer som støtter opp, og øker bevisstheten, om felles strategiske mål. Helseetaten og Origo nevner flere alternative prinsipper, blant annet kontinuerlig forbedring, datadrevne beslutninger, tverrfaglig samarbeid, kompetansedeling, standardisering av tjenester, inkludering og likestilling og ressursfordeling mer basert på behov. Flere etater nevner til slutt at «en rendyrking av finansieringsprinsippet» ikke er tilstrekkelig presist formulert, men understreker betydningen av at det er sammenheng mellom vedtaksmyndighet, tjenesteansvar og budsjettansvar.

Fagorganisasjonene støtter i stor grad de foreslåtte målene og prinsippene for det videre arbeidet. Samtidig påpekes viktigheten av at alle parter har en omforent forståelse av mål og prinsipper når utredningsarbeidet starter, og at det er et behov for å jobbe videre med dem. De to rådene og POBO mener målene og prinsippene fremstår som hensiktsmessige for de brukergruppene de uttaler seg på vegne av. Eldrerådet mener innbyggerinvolvering bør inngå som en del av mål 3 og at mangfoldig og inkludering kan inngå som en del av mål 1. Kommunens eksterne samarbeidspartnere støtter unisont opp om de foreslåtte målene og prinsippene. Uttalelsene tilsier at mål og prinsipper oppleves å gi god retning og fremstår som relevante.

Interesseorganisasjonene og privatpersonene som har kommet med innspill mener at målene og prinsippene er hensiktsmessige. Målet om et mer helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud anses som det viktigste blant flere. Interesseorganisasjonene nevner også at universell utforming og tilgjengelighet for alle bør inkluderes i videre utredning.

3. *Hvilke hensyn blir det viktig å vektlegge ved en videre utredning av forbedringer innen:*
a) de seks tjenesteområdene b) oppgavefordelingen mellom bydeler og etater c) bydelsorganiseringen?

Bydelene nevner en rekke hensyn som bør vektlegges når det gjelder de seks tjenesteområdene, oppgavefordelingen og bydelsorganiseringen. Behovet for å legge til rette for bedre overganger og helhetlige tjenester mellom skole, helse, sosiale tjenester og barnevern understrekes særskilt. Bydelene trekker også frem viktigheten av forebygging, tidlig innsats og egenmestring. Mangfold og likeverd i tjenester og myndighetsutøvelse må sikres, med hensyn til de ulike behovene i forskjellige deler av byen, ifølge flere av bydelene. Bydelene fremhever videre at sentralisering av oppgaver kan være positivt for samlet ressursbruk, men at nødvendig kompetanse og kapasitet må beholdes lokalt. En klar rolle- og ansvarsfordeling mellom bydeler og etater for å unngå dobbeltarbeid og sikre bedre koordinering trekkes frem, sammen med behov for samsvar mellom ansvar, virkemidler og finansiering. Bydelsorganiseringen bør styrke lokaldemokratiet og sikre at beslutninger tas nærmest mulig innbyggerne, påpeker flere bydeler. Det er viktig å vurdere om dagens antall bydeler og deres ressurser er til hinder for å møte fremtidige krav til tjenesteleveranse. Flere

bydeler understreker viktigheten av at både tjenester og innbyggere involveres bredt i en eventuell videre utredning.

Noen etater mener at en ny bydelsinndeling med færre og større bydeler kan gi stordriftsfordeler og mer jevnbyrdige bydeler. Andre etater spiller inn at en reduksjon i antall bydeler i seg selv vil kunne redusere kompleksitet. Enkelte etater understreker behovet for å styrke rammebetingelsene for samarbeid på tvers av bydeler uavhengig av om det blir endring i antallet bydeler. Flere bydeler peker på at stadig større krav til effektivitet tilsier at spesialiserte oppgaver bør samles og standardiserte administrative oppgaver sentraliseres. En gjennomgang av oppgavefordelingen bør også synliggjøre hvor oppgaver best plasseres ut fra hvilken rolleutøvelse (tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokalpolitisk arena) oppgaven medfører. Flere av etatene peker på behovet for å se utredningen i sammenheng med andre større initiativ i kommunen, som effektiviseringsprogrammet. Det poengteres også at en omorganisering av tjenestestruktur og bydelsorganisering er nødvendig, men vil være svært ressurskrevende, og at gevinster og konsekvenser derfor må være identifiserte og tydelige. Bydelsreglementet og bydelsutvalgenes rolle bør vurderes justert, ifølge noen av etatene.

Fagorganisasjonene løfter flere hensyn som bør vektlegges i det videre utredningsarbeidet. Behovet for å vurdere både fordeler og ulemper ved en eventuell sentralisering av oppgaver vektlegges. Viktigheten av involvering og medvirkning fra fagorganisasjoner, tjenester og innbyggere trekkes frem av flere. Utredningen må sees i sammenheng med andre større prosjekter og initiativ, påpeker også fagorganisasjonene. Videre understrekes behovet for likeverdige, tilgjengelige og helhetlige tilbud, for eksempel innen rus og psykiatri.

Eldrerådet mener det er viktig at utredningen av oppgavefordelingen mellom bydeler og etater ser på organisering av tjenester til innbyggere med sammensatte behov, for å forebygge risiko for svikt. I en eventuell utredning av bydelsorganiseringen mener eldrerådet at lokale råd og utvalg har en viktig rolle i å ivareta medvirkning for grupper som ofte er underrepresentert i politiske organer. Rådet for personer med funksjonsnedsettelse mener det er vesentlig at ikke utredningen av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt fører til at sentral bestillerenhet for BPA blir forsinket. Pasient- og brukerombudet påpeker behovet for at det gjøres avveininger mellom likeverdighet i tjenestetilbudet og praktisering av lokaldemokrati.

Sykehusene peker særlig på tjenester rettet mot sårbare grupper der et kontinuerlig, koordinert og tettere samarbeid mellom tjenestene er nødvendig. Flere anbefaler en reduksjon i antall bydeler og en likere organisering av bydelene for å sikre mer effektiv samhandling mot andre instanser. Det understrekes at en eventuell reduksjon i antall bydeler må sees i sammenheng med sektorinndeling av sykehusene for å sikre fortsatt gode samhandlingsflater.

Flere av interesseorganisasjonene påpeker at sentralisering på noen områder kan bidra til mer enhetlige og likeverdige tjenester, men at dette må balanseres med behovet for lokal tilpasning og brukermedvirkning. Områder som har blitt nevnt i en slik sammenheng er blant annet brukerstyrt personlig assistanse (BPA), tilrettelagt transport (TT), samt samarbeid mellom skole og barnehage om personer med nedsatt funksjonsevne. Kompetanseutvikling og samarbeid på tvers av bydeler er også viktige faktorer for å forbedre tjenestene. De fremmer også viktigheten av medvirkning fra brukere og tjenestemottakere i en fremtidig utredning.

Byrådets vurdering

Om utfordringsbildet og endringsbehovet

Samfunnsflokene som er identifisert i planstrategien, økte forventninger og krav til tjenestene, sammen med strammere økonomiske rammer for tjenesteutøvelsen, tilsier at dagens oppgave- og ansvarsfordeling mellom bydelene og kommunen sentralt ikke er god nok for å håndtere utfordringene kommunen står overfor. Selv om organiseringen av bydelssektoren i hovedsak har ligget fast siden 2004, er det gjort løpende organisatoriske endringer og tilpasninger i etatene og internt i bydelene. Det har ført til at det i dag er stor variasjon i bydelenes interne organisering. Det gjelder alt fra bydelsadministrasjonenes organisasjonskart til navnet på tjenester som i utgangspunktet skal være nokså like for alle bydelene.

Måten bydelene er organisert på kan være til hinder for at stordriftsfordeler kan hentes ut, og for effektivt samarbeid internt og med eksterne samarbeidspartnere. Tilsvarende er etatenes oppgaver endret og tilpasset et løpende endret behov, uten en overordnet og bevisst forståelse for hvilket ansvar etatene og bydelene til sammen skal ha når det gjelder ivaretagelsen av kommunens ulike roller. Resultatet av dette er at Oslo kommune har en svært kompleks organisasjonsstruktur hvor det kan være vanskelig for innbyggere, kommunens egne tjenester og samarbeidspartnere å navigere.

Byrådets vurdering er at kommunen, med den foreliggende rapporten, har fått en god temperaturmåling på hva som fungerer godt med dagens organisering og hvor forbedringspotensialet ligger. Med innspillene som er samlet og vurdert i rapporten, er endringsbehovet tydelig kommunisert.

Den eksterne høringen gjennomført høsten 2024 viser også at det er bred oppslutning om rapportens fremstilling av utfordringsbilde og endringsbehov. Høringsinnspillene viser bred enighet blant bydeler, etater/foretak, rådene, fagorganisasjonene, andre organisasjoner og privatpersoner om at det er hensiktsmessig å utrede forbedringer innen de seks tjenesteområdene, oppgavefordelingen mellom bydeler og etater og en mulig ny bydelsorganisering nå. Det er i all hovedsak støtte for å legge foreslåtte mål og prinsipper til grunn for fremtidig organisering, men flere av høringsinstansene har kommet med innspill til justeringer av målformuleringer og prinsipper. Endringsforslagene er vurdert og hensyntatt i byrådets vurderinger.

Om målene og prinsippene som foreslås

Byrådet støtter rapportens forslag om å legge tre mål med tilhørende prinsipper til grunn for fremtidig organisering av bydelene, oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt samt grep innen de seks tjenesteområdene. De foreslåtte målene og prinsippene som rapporten anbefaler er utledet av innspillene som har kommet fra kommunens bydeler, etater/foretak og samarbeidspartnere våren 2024. Byrådets vurdering er at å nedfelle felles mål og prinsipper for fremtidig organisering er nødvendig for å oppnå en mer innbyggervennlig innretning av kommunens tjenester. Kommunen er til for menneskene som bor her, og da må systemet tilpasses dem, ikke omvendt. Målene og prinsippene er videre utformet med sikte på å redusere de svakheter ved dagens organisering som utredningen har identifisert og styrke egenskaper ved kommunens organisasjon som trengs for å være bedre rustet til å møte fremtidens utfordringer.

Fra den eksterne høringsrunden fremkommer bred støtte til målene og prinsippene, samtidig er det kommet inn flere gode forslag til justeringer. På bakgrunn av innspillene er det byrådets vurdering at de tre foreslåtte hovedmålene står ved lag, men at prinsippene justeres noe. Under mål 1 om et mer helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud foreslår vi å endre det første prinsippet fra «Mer enhetlig styringsstruktur» til «Mer helhetlig styringsstruktur» slik

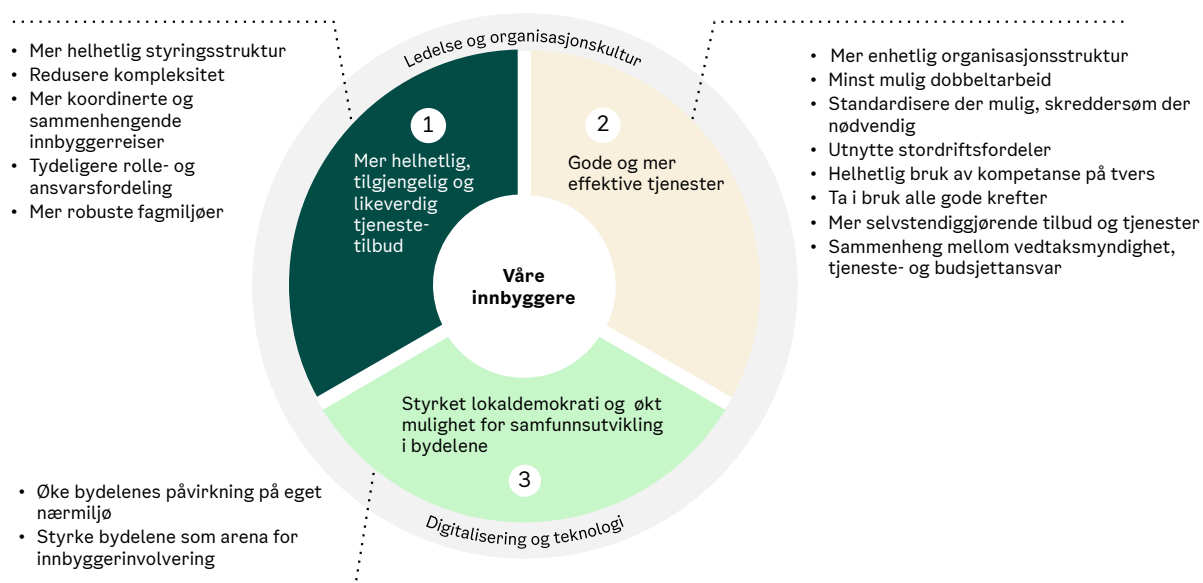
bydel Grorud spiller inn. Dette gjenspeiler bedre behovet for en klar, rød tråd fra kommunens øverste styringsdokumenter og ned til den enkelte ledergruppes beslutninger, som rapporten belyser. Bydel Bjerke mener det bør føyes til et mål som handler om å redusere behovet for tjenester ved hjelp av byutvikling, boligløsninger, pårørendepolitikk, bruk av frivillighet, teknologi osv. Dette støttes.

Under mål 2 om gode og mer effektive tjenester er det byrådets vurdering at selve målformuleringen bør bestå. Kommunen er inne i en tid der det er riktig å utøve nøkternhet i ambisjonene knyttet til hvor gode tjenestene skal være, samtidig som at økt effektivitet er avgjørende for den videre forvaltningen av kommunens ressurser. Byrådet vurderer at det bør legges til et prinsipp om «Selvstendigkjørende tilbud og tjenester». Videre at «Rendyrking av finansieringsprinsippet» bør endres til «Sammenheng mellom vedtaksmyndighet, tjeneste-, og budsjettansvar», for bedre å tydeliggjøre intensjonen bak prinsippet.

Byrådet støtter opp om behovet for å videreutvikle organisasjonskultur, ledelse, digitalisering og teknologi som sentrale virkemidler for å oppnå en kommuneorganisasjon som er bedre tilpasset innbyggernes behov. Samfunnet står overfor et paradigmeskifte i ledelse og tilnærming til arbeidsoppgaver og teknologi. For å møte fremtidsutfordringene er det behov for sterk evne til rask omstilling, innovasjon, teamarbeid, kontinuerlig læring og å ta i bruk mulighetene i teknologien fortløpende. Mange deler av kommunen evner dette i dag, men disse egenskapene må styrkes i enda større grad.

Flere høringsinstanser uttrykker et behov for å prioritere mellom målene og prinsippene da de til dels er motstridende eller konkurrerende. Målene og prinsippene er utarbeidet med sikte på å kunne fungere som rettesnor for alle kommunens virksomheter, på alle nivå når det gjelder fremtidige organisatoriske endringer. De bør kunne fungere i samspill med hverandre der ulike prinsipper vil måtte vektlegges og prioriteres avhengig av situasjon og prosess. Slik sett skal de avveies mot hverandre og ikke være fullt ut avstemt. Byrådet vurderer derfor at de ikke bør prioriteres, men snarere vurderes og vektlegges fra situasjon til situasjon. Det er kommet innspill om å fjerne formuleringer som «mer» og «redusert» eller «styrke» fra prinsippene. Byrådet mener dette bør stå, fordi prinsippene skal avdekke en utvikling fra et nullpunkt før endringen, til en bedring etter at endringen er gjennomført. De skal skape retning for bevegelse.

Byrådet anbefaler derfor at følgende justerte mål og prinsipper legges til grunn for fremtidig organisering av bydelene, oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt samt grep innen de seks tjenestoområdene:



Figur 2: Mål, prinsipper og virkemidler slik byrådet anbefaler

Om videre utredning

Med grunnlag i gjennomgangen av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, og innspillene i den eksterne høringen, mener byrådet at kommunen har behov for omstilling og at tiden er inne for å vurdere større organisatoriske endringer. Kommunen har en krevende økonomisk situasjon, samtidig tilsier framskrivninger og signaler fra statlig hold en ytterligere tilstramning fremover. Behovet for tjenester forventes å øke for en voksende eldrebefolkning, men også i yngre aldersgrupper. Basert på klimamessige og geopolitiske trender vil beredskapsbehovet øke. Den teknologiske utviklingen skaper store utfordringer, men også muligheter som det blir vesentlig for kommunen å utnytte. Samtidig pekes det på et behov for å styrke lokaldemokratiet i bydel og legge bedre tilrettelegging for lokalt engasjement og muligheten til å påvirke saker som angår eget nærmiljø. Disse utfordringene er godt oppsummert i planstrategiens samfunnsflokke. Høringsinnspillene underbygger dette utfordringsbildet og flertallet av kommunens virksomheter uttrykker et behov for å ta grep nå. Byrådet mener at det er riktig å undersøke om dagens organisering er god nok, eller om det bør gjøres endringer som gjør Oslo kommune bedre rustet for fremtiden.

Innspillene til oppgavefordeling og øvrige endringer fra virksomhetene våren 2024 ble gitt med utgangspunkt i egen virksomhet og er ikke konsekvensvurdert eller vurdert inn i en større kontekst med tanke på virkninger for andre tjenestoområder eller kommunen som helhet. Byrådet ønsker derfor å ta utredningsarbeidet over i en neste fase, hvor konkrete organisatoriske endringer og forbedringsmuligheter utredes nærmere og konsekvensvurderes. På bakgrunn av rapporten og den eksterne høringen mener byrådet at det ikke er tilstrekkelig å se på oppgavedelingen mellom bydelene og kommunen sentralt alene. Dette fordi hensiktsmessig oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt avhenger av antall bydeler.

Dersom Oslo kommune fortsetter med det antall bydeler den har i dag, vil en utredning kunne vise et behov for sentralisering av flere oppgaver. Det skyldes blant annet at deler av bydelenes fagmiljøer blir for små og at det ikke er tilstrekkelig mulighet for utnyttelse av stordriftsfordeler. Samtidig viser rapporten at antall bydeler i seg selv er en medvirkende årsak til kompleksitet, og at dersom det var færre bydeler ville flere oppgaver kunne ligge i bydeler fremover. Byrådet mener derfor at det også er behov for å se på om, og i så fall

hvordan, bydelsstrukturen kan endres for bedre måloppnåelse, herunder antall og sammensetning av bydeler. Samtidig er det identifisert seks særlige utfordringsområder der det er skissert noen grep for utbedringer som vil kunne gjøre en vesentlig forskjell.

Byrådet legger opp til at neste fase i bydelsprosjektet skal være en bredt anlagt utredning, konsentrert rundt:

- Om en ny bydelsorganisering kan bidra til bedre måloppnåelse, og i så fall hvordan en ny bydelsorganisering bør bli
- Oppgavefordelingen mellom bydeler og kommunen sentralt
- Forbedringer innen de seks utvalgte tjenesteområdene

De mulige endringene kan bli store og påvirke mange. Det er derfor byrådets vurdering at det er viktig med en involverende prosess.

Om tidslinjen for arbeidet

Endringer i organiseringen av bydelssektoren, premissene for oppgavefordelingen mellom bydeler og etater og forbedringer innen de seks utvalgte tjenesteområdene, er tett knyttet sammen og må utredes samtidig. Dersom antall bydeler og bydelsgrenser endres får dette konsekvenser for inndelingen av valgkretser og dermed også nominasjonsprosessene til bydelsutvalgene ved neste kommunevalg høsten 2027. Byrådet anbefaler derfor at utredningen foregår i to perioder. I første periode utredes det som må være besluttet før nominasjonsprosessene starter våren 2026. Det vil si om, og i så fall hvordan, bydelsorganiseringen bør endres, inkludert antall bydeler, bydelsgrenser og oppgavefordelingen mellom bydeler og etater. Utredningen vil også innebefatte skisse til løsninger innen de seks tjenesteområdene. Perioden fra oppstart av nominasjonsprosessene våren 2026 til konstituering av nye bydelsutvalg høsten 2027 vil, dersom bystyret fatter vedtak om organisatoriske endringer, bli benyttet til å forberede endringene og foreta nødvendige økonomiske, juridiske og administrative vurderinger og tilpasninger. En eventuell ny bydelsorganisering vil tre i kraft fra 1. januar 2028.

Av hensyn til tidsrammene beskrevet ovenfor, er det vurdert som nødvendig å starte arbeidet med kommende faser av bydelsprosjektet samtidig med forberedelsene til bystyrebehandling av denne saken, da med forbehold om bystyrets vedtak. Dersom bystyret ikke gir sin tilslutning til foreslått prosess, avsluttes all utredning. Dersom bystyret gir sin tilslutning, vil eventuelle føringer fra bystyrebehandlingen innarbeides.

Vurdering av sakens konsekvenser for mennesker med nedsatt funksjonsevne

Det legges opp til at den foreslåtte utredningen i neste fase skal innebefatter administrative og økonomiske konsekvenser av foreslåtte organisatoriske endringer, herunder også konsekvenser for mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Vurdering av sakens fordelingskonsekvenser

Det foreslåtte utredningsarbeidet vil i seg selv ikke få fordelingskonsekvenser. Eventuelle organisatoriske endringer som besluttet i etterkant av utredningen kan potensielt ha store fordelingskonsekvenser.

Vurdering av sakens konsekvenser for klima og miljø

Det foreslåtte utredningsarbeidet vil i seg selv ha små konsekvenser for klima.

Det legges opp til at utredningene innebefatter administrative og økonomiske konsekvenser av foreslåtte organisatoriske endringer, herunder også konsekvenser for klima og miljø.

Lover og regelverk, tidligere vedtak

Kommuneloven kapittel 5 om kommunal organisering og folkevalgte organer har bestemmelser om kommunedelsutvalg (bydelsutvalg) i §§ 5-7 og 5-8.

Oslo kommunes reglement for bydelene, vedtatt 19. juni 2019, sak 186, ble sist endret i bystyrets vedtak av 21. juni 2023, sak 236 om Innføring av forslagsrett for bydelsutvalgene overfor bystyret. Bydelsreglementet tar blant annet for seg bydelens oppgaver og myndighetsområde, bydelens folkevalgte organer og administrasjon, saksbehandlingsregler, bydelens rapporteringsansvar og sentrale organers tilsyn og kontroll med bydelen.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Finansieringsbehovet knyttet til utredningen i neste fase var innarbeidet i byrådets budsjettforslag for 2025 og utgjør 10 mill. kr. Det foreslåtte utredningsarbeidet vil være relativt omfattende. Det vil derfor være behov for støtte fra eksterne miljøer for å sikre tilstrekkelig kompetanse og kapasitet samtidig som det vil bli behov for bidrag fra kommunens virksomheter. Det legges opp til at fagorganisasjonene og vernetjenesten holdes orientert om status i utredningsarbeidet gjennom avtalte møter i tilknytning til viktige milepæler.

Det er behov for koordinering mellom bydelsprosjektet og andre større initiativ i kommunen, eksempelvis effektiviseringsprogrammet. Behovet for koordinering mellom initiativene håndteres på byrådsavdelingsnivå.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

1. Rapporten «Organisering av bydelssektoren - vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt» tas til orientering.
2. Foreslåtte reviderte mål og prinsipper legges til grunn for fremtidig organisering av bydelene, oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt samt grep innen de seks utfordringsområdene.
3. Byrådet bes om å utrede fremtidig organisering av kommunen med grunnlag i målene og prinsippene, herunder
 - a. om en ny bydelsorganisering kan bidra til bedre måloppnåelse, og i så fall hvordan en ny bydelsorganisering bør bli
 - b. oppgavefordelingen mellom bydeler og kommunen sentralt
 - c. forbedringer innen de seks utvalgte tjenesteområdene
4. Byrådet kommer tilbake til bystyret med en redegjørelse om resultatet av utredningene og et forslag til eventuelle organisatoriske endringer vinteren 2026.

Byrådet, den

Eirik Lae Solberg

Saliba Andreas Korkunc

Vedlegg:

1. Rapport_Organisering av bydelssektoren
2. Kunnskapsgrunnlag_Organisering av bydelssektoren
3. Høringssvar fra bydeler, etater/foretak, råd, ombud, eksterne samarbeidspartnere, organisasjoner og privatpersoner