

Byrådsavdeling for helse
Rådhuset
0037 OSLO

Rachel Elisabeth Myhr Williksen

Deres ref.:
23/5459-1

Vår ref. (saksnr.):
24/7516 - 3

Saksbehandler:
Bjørn Gaarder Johansen

Dato: 30.03.2024

Vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt - ønske om innspill fra bydelene

Det vises til brev fra byråd for eldre Saliba Andreas Korkunc med ønske om bydelenes innspill til oppgavefordelingen i kommunen. Saken om oppgavefordeling ble behandlet i Alna bydelsutvalg 21.03.2024. Uttalelsen nedenfor ble enstemmig vedtatt. Endelig protokoll fra bydelsutvalgets møte vil bli oversendt så snart den foreligger.

Innspill fra Alna bydelsutvalg

Bydelsutvalget har tatt utgangspunkt i de syv spørsmålene i brev av 07.02.2024 og gitt sine vurderinger under hvert enkelt spørsmål. I tillegg gis det innledningsvis generelle innspill. Svarene på spørsmålene er basert på erfaringene som er gjort i Bydel Alna.

Generell tilbakemelding

Involvering av bydelene

Bydelsutvalget er tilfreds med at det er igangsatt et arbeid for å vurdere oppgavefordelingen i kommunen og at bydelene blir involvert i arbeidet. Det forutsettes at bydelene opprettholdes som en viktig samarbeidspartner i et eventuelt videre arbeid og at det i prosessen er en god dialog mellom bydelene og kommunen sentralt.

En bekymring i bydel Alna er lav valgdeltagelse og engasjement. Det må i større grad overføres reell makt, styring og driftsansvar til tjenester og funksjoner som er viktige for nærmiljøet og beboere i bydelen. Eksempelvis grunnskoler.

Styrking av lokaldemokratiet og eierskap medfører at bydelenes vurderinger og beslutninger i reguleringsaker får større betydning når endelige vedtak gjøres på overordnet nivå.

Bydelsinndeling

Vurdering av oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt henger i stor grad sammen med bydelsinndelingen. Inndeling i større og færre bydeler enn i dag, kan gi rom for at flere oppgaver kan tilføres det lokale nivået. Flere oppgaver og ansvar lagt til lokalt nivå kan bidra til å styrke lokaldemokratiet og deltakelsen i befolkningen. På den annen side kan større enheter skape større avstand mellom lokalbefolkning og de lokale politiske beslutningene. I flere av vurderingene er avveiningen mellom disse hensynene viktig.

Svar på spørsmål

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.

På generelt grunnlag vurderer bydelsutvalget bydelene i Oslo til å være robuste driftsenheter med forutsetninger for å yte gode tjenester tilpasset innbyggernes behov. Bydel Alna har i 2024 om lag 50 000 innbyggere og et budsjett på 2,6 mrd. Dette er på nivå med store bykommuner i Norge. Bydelens rammer har gitt rom for tilpasning av tjenestene og nødvendig omstilling i tråd med endringer i behov, befolkningsvekst og andre større samfunnsendringer.

Det vurderes som en styrke at grunnleggende tjenester til befolkningen styres av lokale folkevalgte. Lokal tjenesteproduksjon legger godt til rette for at tjenestene er tilpasset innbyggernes behov. Det vurderes som en styrke ved dagens organisering at bydelens tjenester har en nærhet til bydelens folkevalgte som sikrer god forankring og deling av kunnskap om lokale behov.

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

Bydelsutvalget vurderer at det er et uutnyttet potensial i samarbeid med og deltagelse fra fastlegene i forebyggende og helsefremmende arbeid i kommunehelsetjenesten. Fra sentralt hold kunne det vært tydeligere forventinger om samarbeid og at fastlegenes bidrag løftes som en viktig og nyttig ressurs i kommunehelsetjenestens arbeid, spesielt innenfor folkehelsearbeidet. Primærhelseteam har gitt svært god effekt og det er ønskelig med videreføring og avsetning i budsjettet for tilskudd til fastlegekontorene som har primærhelseteam. Primærhelseteam avlaster bydel og gir god effekt på pasientforløpet.

Bydelene er store driftsorganisasjoner og har færre administrative ressurser enn fagetatene. Dette kan gjøre det utfordrende for bydelene å møte forventningene som stilles til involvering og



utredningskapasitet. For å bedre samhandlingen mellom bydeler og etater mener bydelsutvalget at bydelenes utredningskapasitet og muligheter til samhandling med andre virksomheter må styrkes.

Bydelene møter innbyggerne ulikt når det gjelder kommunikasjon. Noen bydeler har kommunikasjonsstaber, noen har en eller to medarbeidere og noen bydeler har ingen kommunikasjonsfunksjoner. Det er vanskelig å bygge fagmiljø innen kommunikasjon på bydelsnivå. En svakhet blir derfor at innbyggere i forskjellige bydeler får ulik tilgang til informasjon om tjenester og muligheter. Mer tilrettelegging for samarbeid mellom bydeler eller mer sentraliserte løsninger kan vurderes.

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.

Bydelen fatter en rekke vedtak som kan ha stor innvirkning på innbyggernes liv. Bydelen har gode rutiner og internkontroll for myndighetsutøvelsen og god kjennskap til innbyggernes behov.

Ansvar for planlegging, dimensjonering, forvaltning av grunnleggende velferdstilbud bør være plassert lokalt der myndighetsutøvelsen kan utøves på grunnlag av kjennskap til innbyggernes behov. Store deler av dette ansvaret er i Oslo kommune plassert i bydelene og vurderes som en styrke og en viktig forutsetning for likeverdige tjenester. Der kapasiten eller dimensjoneringen i større grad blir bestemt av ytre forhold, f.eks tilgang til egnede boliger innen rus, psykiatri og boliger til funksjonshemmede, kan målet om likeverdige tjenester bli utfordret.

Det vurderes som en svakhet ved dagens organisering i tilfellene der instansen som fatter vedtak ikke har den lokale kjennskapen eller det økonomiske ansvaret. Det gjelder for eksempel ordningen med betaling for overliggerdøgn for utskrivningsklare pasienter. I tilfeller der bydelen fatter vedtak om overføring til helsehus, kan pasienten enkelte ganger bli på stående på venteliste på grunn av manglende kapasitet hos Sykehjemsetaten. Dette kan føre til overliggerdøgn som faktureres bydelen.

Det er også organisatoriske utfordringer knyttet til ordningen med spesialpedagogisk hjelp i barnehagene. Bydelene må i all hovedsak følge PPTs sakkyndige vurdering når vedtak skal fattes. Det er lite rom for bydelens egne vurderinger basert på kunnskap om barnehagens pedagogiske arbeid, egenskaper ved barnegruppen i barnehagehagen, barnets familie og eventuell annen oppfølging fra bydelen. Bydelen er også finansielt ansvarlig, selv om grunnlaget for vedtakene i stor grad kommer fra PPT.

Videre kan det være en svakhet ved kommunens organisering når innbyggere har store sammensatte behov på tvers av virksomhetenes ansvarsområder eller når det er flyttinger mellom bydeler. Innbyggerne er avhengig av helhetlige og sammenhengende tjenestetilbud som organiseringen ikke alltid legger til rette for.

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 bydelenes 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.

Det er i hovedsak sentrale etater som forvalter sektorene som påvirker fysisk byutvikling, kulturtilbud m.m. Bydelens funksjoner er i hovedsak begrenset til å uttale seg i reguleringsaker, samt forvaltning av tilskudd til lokal frivillighet hvis bydelens økonomi tillater det. Bydelens kompetanse og kapasitet som lokale samfunnsutviklere kan styrkes, og bydelens handlingsrom utvides. For eksempel kan deler av reguleringsmyndigheten vurderes flyttet til bydelene.

Forutsetningene for god bolig- og stedsutvikling i ytre by øst blir begrenset av foreldet plangrunnlag mange steder, fragmentert ansvarsfordeling, manglende offentlig og privat investeringsvilje, tomme bygg og manglende samsvar mellom boligbehov og det som er tilgjengelig på boligmarkedet. Byutviklingsstrategien «innenfra og ut» fører til at kommunens planressurser skjevfordes og i stor grad settes inn der det er en positiv stedsutvikling og levekårsutfordringene er minst. Kommunens planressurser og investeringsmidler må i større grad rettes mot de mest levekårsutsatte områdene i ytre by øst for å få i gang mer omfattende bolig- og byutvikling enn det som er mulig med dagens markedsforutsetninger.

Dagens områdesatsinger bør evalueres. Regjeringen tar i Stortingsmelding 28 (2022-2023) om *Gode bysamfunn med små skilnader* til orde for å forsterke og utvide områdesatsingene. Det er viktig at Oslo kommune ser sammenhengen mellom diskusjonen om oppgavefordeling og fremtidig organisering av områderettede satsinger.

Erfaringen fra Furuset og Haugerud viser betydningen av samordning mellom fysisk planlegging og sektorbaserte behovsplaner som skolebehovsplan, behovsplan for idrett, friluftsliv samt boliger mm.

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.

Bydelene har med kjennskap til demografien og særtrekk ved bydelen gode forutsetninger for å drive systematisk innbyggerinvolvering og mobilisering til deltakelse og medbestemmelse.

Det har ved de siste kommunevalgene vært en relativt lav valgdeltakelse i bydelen. Mye tyder på at manglende deltakelse henger sammen med at bydelens ansvarsområder i liten grad oppleves som relevant for utbredt lokalt engasjement, mens avstanden til beslutningsfattende organer sentralt i kommunen oppfattes som for lang. Styrkning av lokaldemokratiet og eierskap til saksforhold medfører at bydelens vurderinger og beslutninger i reguleringsaker får større betydning når endelige vedtak gjøres på overordnet nivå.

Erfaringen er likevel at innbyggere i Bydel Alna er opptatt av nærmiljøspørsmål og deltar i medvirkningsprosesser når det blir lagt opp til dette på en meningsfull måte. Erfaring fra medvirkning som på Trosterud og Haugerud viser stort lokalt engasjement særlig i saker som omhandler skole, sosial infrastruktur, lokale møteplasser og trygghet i nærmiljøet. Innspillene handler ofte om forhold som må følges opp på tvers av sektorene i kommunen.



En mer sammenhengende kommune, der styring av tjenester, funksjoner og forhold som berører folk mest legges nærmere der folk bor, vurderes derfor som en forutsetning for økt deltakelse.

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

- Ansvar for grunnskolene bør overføres til bydelene. Dette forutsetter en vurdering av bydelsinndelingen, størrelsen på bydelene og fordeling av ressurser. Dette vil bidra til å få en mer helhetlig oppvekstpolitikk og realisering av oppvekstreformen. En forutsetning for dette er at også barnehagene fortsatt er under bydelene.
- Bydelene kan tilføres mer ressurser og myndighet for å løse kommunens oppgave som lokalsamfunnsutvikler. Blant annet kan det vurderes å overføre deler av reguleringsmyndigheten og deler av ansvaret til Bymiljøetaten til bydelene, med sikte på mer helhetlig lokalsamfunnsutvikling i tett samarbeid med tjenestene. Bydelen får tilbakemelding om lokale forhold som snømåking, strøing, vårrengjøring, busker og trær som ikke blir vedlikeholdt, det hindrer fremkommeligheten og sikten for både gående, syklende og kjørende gjennom hele året. Videre bør ansvaret for vedlikehold og utvikling av nye møteplasser med tilhørende sitteplasser og forskjønnning legges til bydelen.
- Dagsenter for eldre kan overføres til bydelene for å i større grad tilpasse tilbudet til den enkelte innbygger og se tilbudet i sammenheng med bydelens øvrige tilbud til eldre.
- For å sikre en mer helhetlig eldreomsorg til bydelens innbyggere bør sykehjem og helsehus, samt Omsorg+ overføres til bydelene.

Overføring av flere oppgaver til bydelene som engasjerer i lokalmiljøet, kan også bidra til økt deltakelse og styrking av bydelen som lokaldemokratisk arena.

6. Er det oppgaver som i dag ligger til bydelene som kunne vært løst bedre dersom de lå utenfor eller samlet utenfor bydelnivå? Hvorfor?

Nedenfor er det nevnt flere oppgaver som kan vurderes å legges sentralt. Kjentegnet ved disse oppgaven er særlig behov for standardisering, lik utøvelse i bydelene og felles retning i omstilling og utvikling i kommunen, oppnåelse av stordriftsfordeler og effektivisering. Det understrekes at bydelen ikke har utredet konsekvenser av eventuelle sentraliseringer og at i flere tilfeller kan det være aktuelt å sentralisere kun deler av oppgavene.

- Sentralisering av enkelte oppgaver knyttet til HR-feltet, HMS, informasjonssikkerhet og beredskap som kan sikre mer helhetlig og enhetlig praksis for Oslo kommune kan vurderes. Det er gjort erfaringer knyttet til både lønnstjenester (UKE) og arkiv (Kulturetaten) som gir innsikt og erfaring på de fordelene og ulemper dette kan ha.
- Oppgaver knyttet til lederutvikling og lederstøtte kan sentraliseres, med sikte på at kommunen jobber samlet og enhetlig med omstilling og endringsprosesser. Som del av dette kan det utvikles felles standarder for ledelse i Oslo kommune.
- Anskaffelse, ivaretagelse og drift av Oslo kommune sin bilpark og logistikk kan sentraliseres
- Anskaffelse, drift og support av digitalt utstyr kan sentraliseres. PC og mobiltelefoner kan vurderes å leases med en jevnlig utskiftningstakt i tråd med at digitale verktøy er våre viktigste arbeidsverktøy i årene fremover. Samtidig som Oslo kommune på en forsvarlig måte ivaretar det bærekraftige ved å sikre gjenbruk eller utfasing.
- Supporttjeneste for drift og forvaltning av alle Oslo-kommunes IT-systemer kan sentraliseres, da dette på sikt bør automatiseres og løses av chat-bot eller KI.
- Statistikk- og analysearbeid og forskning på praksis i bydelene kan i større grad enn i dag styres og prioriteres sentralt. Det kan være behov for en mer helhetlig tilnærming til kunnskapsbasert og datadrevet utvikling, Jf. også Oslo kommune utviklingsstrategi.

- Ansvar for saksbehandling og vedtak knyttet til TT-ordningen kan vurderes lagt sentralt med sikte på større grad av automatisering.
- Bydelen har et lite omfang av brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Dette er en tjeneste som bør vurderes å legges sentralt.
- Opplæring av driftstyrerepresentanter, samt tilsynsutvalgene bør i større grad sentraliseres. En folkevalgt opplæring for alle bydelspolitikere i Oslo bør også vurderes.

Når det gjelder regnskapstjenester og myndighetsutøvelse på barnehagefeltet, pågår det allerede prosesser hvor sentralisering vurderes. Bydelen forutsetter grundige vurderinger og god involvering i disse prosessene.

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

Generelt bør mottakere og brukere av ulike tjenester erfare at Oslo er en by, hvor beboernes tjenester er tilsvarende gode uansett hvilken bydel man bor i.

Det finnes flere eksempler på samarbeid på tvers av bydelsgrenser, men hovedinntrykket er at dette til dels er tilfeldig og lite forpliktende. Samarbeid mellom bydeler kommer ofte i tillegg til virksomhet innenfor ordinær styringslinje, og er vanskelig å forene med strukturene for politisk styring. På flere områder er det behov for å styrke samarbeidet, og det er da avgjørende at det legges premisser og strukturer som bidrar til samarbeid.

Det bør legges opp til mer strukturert samarbeid mellom bydelene der mottakere av tjenester flytter mellom bydeler. Det brukes i dag mye tid og ressurser på å overføre informasjon og avklaring bydelstilhørighet av ansvarsforhold.

Videre bør samarbeidet mellom bydelene styrkes når det gjelder arbeid med statistikk, analyse og databehandling, med formål at bydelene blir mer datadrevet i utviklingen enn i dag.

Bydelsgrensene som ble satt i 2004 er funksjonelle og lette å forstå noen steder, særlig der grensene følger naturlige barrierer som jernbanelinjer o.a. Andre steder er boligområder, infrastruktur og tjenester viklet inn i hverandre på måter som er vanskelig å forstå for de fleste og som tilsier en ny oppgang av bydelsgrenser. Dette gjelder ikke minst i Hovinbyen og et område som Bryn som griper inn i tre bydeler, og der pågående planprosesser legger opp til omfattende boligutvikling i årene som kommer. Det kan vurderes å legge opp til mer strukturert samarbeid i slike områder, eventuelt vurdere justeringer av bydelsgrenser.

Innbyggerne ser kommunen som en enhet og er nok mindre opptatt av hvilken bydel som er avsender av informasjon. Kommunikasjonsfunksjonen er pekt på som en utfordring. Samarbeidet mellom bydeler innen kommunikasjonsområdet kunne med fordel vært styrket på en mer formell og forpliktende måte enn hva som er tilfelle i dag. Slik kunne man fått en mer effektiv samlet utnyttelse av de ressurser, bygget større fagmiljøer, og møtt Oslos innbyggere sine behov på en mer ensartet måte.

Det kan vurderes felles publikumsmottak for drop-in henvendelser for NAV-kontorene på tvers av bydeler. Vi ser at Alna kan samarbeide bedre med bydel Gamle Oslo for områdene Teisen/Ulven. Et samarbeid med bydel Stovner og bydel Grorud kan være mer aktuelt for områdene Furuset, Lindeberg og Ellingsrud. Områdene ved Tveita, Hellerud og Haugerud kan samarbeide med deler av bydel Østensjø. Bydel Alna vil påpeke at vi med dette ikke anbefaler en sentralisering/sammenslåing av NAV-kontorene, men vi ser at et samarbeid på tvers av bydelene kan være hensiktsmessig.

Vennlig hilsen

Kristin Vibeke Trondal Olsen
konst. bydelsdirektør

Bjørn Gaarder Johansen
økonomisjef