

Fremtidig organisering av Oslo kommune

Oktober 2025



Innhold

Sentrale begreper	6
Sammendrag	9

1 Innledning 17

1.1 Formålet med rapporten.....	17
1.2 Rammer for en mulig bydelsreform	18
1.2.1 Hammersborgerklæringen	18
1.2.2 Bystyrevedtak om videre utredning fra mars 2025	19
1.2.3 Mål og prinsipper for fremtidig organisering	20
1.2.4 Fasene for arbeidet med bydelsreformen.....	22
1.2.5 Forholdet til effektiviseringsprogrammet og andre initiativ	23
1.3 Oppdrag og mandat	24
1.3.1 Organisering av arbeidet i fase 3	24
1.3.2 Forutsetningene for utredningene.....	25
1.4 Metode og tilnærming	25
1.4.1 Periode 1: Alternativanalyse og konseptvalgutredning.....	26
1.4.2 Periode 2: Nye bydeler, oppgavefordeling, forbedringstiltak og konsekvensvurderinger.....	26
1.4.3 Kommunens fire roller	30

2 Beskrivelse av nåsituasjonen.....33

2.1 Overordnet om organisering og styringssystem	33
2.2 Overordnet om oppgaver og ansvar	34
2.2.1 Sentrale virksomheters oppgaver og ansvar	35
2.2.2 Bydelenes oppgaver og ansvar	36
2.3 Oppgaver og ansvar per fagområde	38
2.6.2 Sentrale utfordringer for området sosial, velferd og barnevern	67
2.6.3 Sentrale utfordringer for området helse og omsorg	67
2.6.4 Sentrale utfordringer for området bolig.....	68
2.6.5 Sentrale utfordringer for området nærmiljøutvikling	68
2.6.6 Sentrale utfordringer for området administrative støttefunksjoner.....	70
2.7 Oppsummering av utfordringsbildet – behov for forenkling	71

3 Vurdering av løsninger for fremtidig organisering75

3.1 Innledning.....	75
3.2 Vurdering av tre scenarier for ny bydelsstruktur	76
3.3 Kriterier for inndeling av nye bydeler	78
3.4 Mulig inndeling i ulike deler av byen	82
3.4.1 Om omtalen av Sentrum og Marka	83
3.4.2 Mulig inndeling for bydelene i vest.....	84
3.4.3 Mulig inndeling for bydelene i sentrum	86
3.4.4 Mulig inndeling for bydelene i øst	88
3.4.5 Mulig inndeling for bydelene i sør	90
3.4.6 Frister for fastsettelse av nye bydelsgrenser og bydelsnavn.....	92

3.5	Vurdering oppgavefordeling og forbedrings- tiltak innen de seks tjenesteområdene.....	92
3.5.1	Organisering av oppgavene knyttet til styring av tjenestekjeder og tildeling av tjenester.....	93
3.5.2	Barnehage og skole.....	94
3.5.3	Sosial, velferd og barnevern	99
3.5.4	Helse og omsorg	105
3.5.5	Boligområdet	111
3.5.6	Følgende tiltak er ansett som relevante innen nærmiljøutvikling ..	113
3.5.7	Administrative støttefunksjoner.....	115
3.6	Lokaldemokratiet og medvirkning	118
3.7	Etatenes og foretakenes rolle i ny struktur	119
4	Forutsetninger for å lykkes med en bydelsreform	123
4.1	Ledelse og organisasjonskultur	123
4.2	Digitalisering og teknologi	126
4.3	Organisering av en eventuell gjennomføringsfase.....	129
5	Konsekvenser og virkninger	133
5.1	Økonomiske konsekvenser	133
5.1.1	Omstillingskostnader	134
5.1.2	Erfaringer fra andre relevante omstillingsprosesser	136
5.1.3	Estimat på kostnader knyttet til gjennomføringsorganisasjonen..	137
5.1.4	Effektivisering av administrasjon ved større bydeler	138
5.1.5	Mulige gevinster ved mer rasjonell bruk av kontorer og arbeidsarealer	141
5.1.6	Mulige gevinster av mer helhetlige innbyggerreiser.....	142
5.1.7	Mulige gevinster av tidlig innsats og forebyggende arbeid	143
5.1.8	Mulige gevinster knyttet til digitalisering	144
5.2	Mulige virkninger for innbyggere	145
5.3	Mulige virkninger for lokaldemokratiet	146
5.3.1	Balanse i styringssystemet i Oslo.....	146
5.3.2	Sammensetning av bydelsutvalg.....	147
5.3.3	Lokal tilhørighet og deltagelse.....	148
5.3.4	Lokalpolitisk handlingsrom.....	149
5.4	Administrative konsekvenser	150
5.4.1	Mulige virkninger for ledere og medarbeidere	150
5.4.2	Personalrelaterte konsekvenser	153
5.4.3	IKT og administrative fellesfunksjoner	153
5.4.4	Avtaler og leverandører.....	154
5.4.5	Bydelens fordelingssystem.....	154
5.4.6	Bydelsreglementet	155
5.5	Andre konsekvenser og virkninger.....	156
5.5.1	Konsekvenser for samfunnsutvikling.....	156
5.5.2	Konsekvenser for samfunnssikkerhet og beredskap	156
5.6	Oppsummering av konsekvenser og virkninger.....	157

6 Byrådets forslag til endring i bydelsorganisering, oppgavefordeling og tiltak	163
6.1 Er det riktig å gjennomføre en bydelsreform nå?.....	163
6.2 Forslag til nye bydeler	164
6.2.1 Forslag til løsning med 6 bydeler	164
6.2.2 Forslag til løsning med 7 bydeler	166
6.2.3 Forslag til løsning med 8 bydeler	167
6.2.4 Vurdering av løsninger med 9 bydeler	168
6.3 Overordnede vurderinger av kartalternativene	168
6.4 Forklaring av kart for 6, 7 og 8 bydeler	169
6.5 Samarbeid med statlige organer	171
6.5.1 Sykehusenes opptaksområder	171
6.5.2 Nav stat	172
6.6 Forslag til plassering av Marka og Sentrum i ny bydelsorganisering.....	172
6.7 Forslag til kriterier for fastsettelse av navn på nye bydeler	173
6.8 Forslag til sammensetning av bydelsutvalg og frikjøp av enkelte bydelsutvalsrepresentanter	174
6.9 Forslag til føringer for intern organisering og samordning mellom bydeler	175
6.10 Forslag til endringer i oppgavefordeling og tiltak.....	175
6.10.1 Forslag til oppgaver som overføres fra kommunen sentralt til bydelene	176
6.10.2 Forslag til oppgaver som overføres fra bydelene til kommunen sentralt	178
6.10.3 Tiltak som underbygger målsetningene for fremtidig organisering	179
6.10.4 Eksempler på problemstillinger i det videre utredningsarbeidet	179
6.11 Samlet vurdering av måloppnåelse	180
Utrykte vedlegg	183

Figur 1:	Mål og prinsipper for fremtidig organisering.....	20
Figur 2:	Fasene for arbeidet med bydelsreformen	22
Figur 3:	Oppsett for prosjektrigg, fase 3.....	24
Figur 4:	Kommunens fire roller.....	30
Figur 5:	Organisasjonskart Oslo kommune	33
Figur 6:	Kart over dagens bydeler i Oslo.....	55
Figur 7:	Oversikt over plassering av bydelsadministrasjon og bydelshus	57
Figur 8:	Områder for utbygging av boliger og arbeidsplasser i Oslo.....	58
Figur 9:	Merutgifter som følge av befolkningsendringer	63
Figur 10:	Fordeling av kommunale boliger som forvaltes av Boligbygg mellom delbydelene.	69
Figur 11:	Sykehusenes opptaksområder og dagens bydeler.....	79
Figur 12:	Oslo politidistrikts tre enheter og dagens bydeler	80
Figur 13:	Plassering av Nav-kontorene i dagens bydeler.....	81
Figur 14:	Grafisk framstilling av byen med 15 bydeler	82
Figur 15:	Mulig inndeling for bydelene i vest	84
Figur 16:	Mulig inndeling for bydelene i sentrum	86
Figur 17:	Mulig inndeling for bydelene i øst.....	88
Figur 19:	Kartalternativer med 6 bydeler	165
Figur 20:	Kartalternativer med 7 bydeler	166
Figur 21:	Kartalternativer med 8 bydeler	167
Tabell 1:	Antall årsverk sentrale virksomheter (etater, foretak og byrådsavdelinger), 2025.....	36
Tabell 2:	Antall årsverk og budsjett per bydel, 2025.....	37
Tabell 3:	Innbyggertall per bydel per 1.1.2025, og fremskrevet for 2030 og 2035 (mellomalternativet)	56
Tabell 4:	Oversikt over kartlagte kontrakter for kontorer hos bydelene	58
Tabell 5:	Befolkningsframskrivingen for år 2024–2050 i Oslo kommune	61
Tabell 6:	Relevante befolkningsdata og budsjettstørrelser for dagens 15 bydeler per 2025 og 2035	83
Tabell 7:	Kostnader med og uten budsjettvirkning	134
Tabell 8:	Standardisert modell for engangstilskudd ved kommunesammenslåing.....	136
Tabell 9:	Kostnader forbundet med forberedelser til Nye Asker kommune	137
Tabell 10:	Grovt estimat på prosjektkostnader til sentral prosjektorganisasjon og lokalt i hver ny bydel	138
Tabell 11:	Oversikt over administrative årsverk i bydelene i dag.	139
Tabell 12:	Beregnet mulig reduksjon i antall årsverk ved å halvere antall bydeler	140
Tabell 13:	Oppsummering av konsekvenser og virkninger ved bydelsreformen	158
Tabell 14:	Nøkkeltall for kartalternativ med 6 bydeler,	165
Tabell 15:	Nøkkeltall for kartalternativ med 7 bydeler.....	166
Tabell 16:	Nøkkeltall for kartalternativ med 8 bydeler.....	167
Tabell 17:	Antall representanter i bydelsutvalg totalt ved 6, 7 og 8 bydeler	174
Tabell 18:	Vurdering av måloppnåelse av foreslått alternativ opp mot dagens 15 (0-alternativet)	180

Sentrale begreper

Begrep	Forklaring
FACT-team	FACT (Flexible Assertive Community Treatment) står for fleksibel aktivt oppsøkende behandling. Et FACT-team består av ansatte med ulik kompetanse fra både kommunen og sykehuset og finnes for ulike pasientgrupper som rus, eldre og innen psykiatri.
FACT Ung	FACT Ung gir helhetlig og koordinerte tjenester til ungdom mellom 12-18 år (men kan følge til fylte 25) med alvorlig funksjonssvikt og langvarige, sammensatte vansker. Teamet jobber tett med ungdommens viktigste nettverk, og samarbeider med skole, barnevern, familievernkontoret, Nav, BUP, og jobber for sømløs overgang mellom instanser.
Helhetlig tjenestetilbud	Tjenestetilbudet skal være sammenhengende og koordinert på tvers av sektorer.
Likeverdige tjenester	Likeverdige tjenester kan forstås som at alle innbyggere i kommunen har like god tilgang til tjenester med en kvalitet som dekker den enkeltes behov. Likeverdige tjenester er altså ikke ensbetydende med like tjenester.
Tjenesteprodusent	Rollen som tjenesteprodusent handler om de tilbud og tjenester som ytes til byens befolkning. Både bydeler og etater er tjenesteprodusenter.
Myndighetsutøver	Myndighetsrollen er særlig knyttet til vedtak om tildeling av tjenester, hvor bydelene eller etatene utøver sin myndighet på delegert fullmakt fra bystyret. Andre sentrale myndighetsoppgaver er knyttet til anskaffelser og inngåelse av avtaler.
Samfunnsutvikler	Rolle som samfunnsutvikler innebærer å ta initiativ til å gjennomføre oppgaver som fremmer utvikling av nabolag, deler av byen eller Oslo som helhet. For bydelene er oppgaven særlig knyttet til å være høringsinstans i forbindelse med lokale planprosesser.
Lokaldemokratisk arena	Rolle som lokaldemokratisk arena handler om å legge til rette for et levende lokalt folkestyre, herunder innbyggermedvirkning.
SalTo-samarbeidet	Oslo kommune og Oslo politidistrikt sin samarbeidsmodell for å koordinere og samordne det rus- og kriminalitetsforebyggende arbeidet overfor barn og unge.
Kommunen sentralt	I denne rapporten ser man på oppgavefordelingen mellom bydelene og <i>kommunen sentralt</i> . I dette tilfellet menes <i>sentralt</i> med kommunale instanser som ikke er bydeler, herunder etater, foretak, byrådsavdelinger eller andre sentrale enheter i kommunen.

Sentralisering	I denne rapporten omtaler man oppgaver som foreslås <i>sentralisert</i> , hvor man dette tilfellet mener å legge oppgaver eller ansvar til etat, foretak eller byrådsavdelingene
Standardisering, samordning, harmonisering	I denne rapporten omtaler man organisering, oppgaver eller tjenester som kan <i>standardiseres, samordnes eller harmoniseres</i> , hvor man i dette tilfellet mener organisering, oppgaver eller tjenester som i større grad kan gjøres likt på tvers.
Effektivitet	Effektivitetsbegrepet handler både om å produsere tjenester med en gitt kvalitet til lavest mulig kostnad, samtidig som kommunen må tilpasse tjenestetilbudet til befolkningens behov på best mulig måte.
Utredningsinstruksen	Instruks om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen). Formålet med utredningsinstruksen er å legge et godt grunnlag for beslutninger om offentlige tiltak, som for eksempel reformer, regelendringer og investeringer.
KAD	Kommunal akutt døgnetenhet (KAD) på Aker
FRA	Forsterket rehabilitering på Aker (FRA)
PPT	Pedagogisk-psykologisk tjeneste
UDE	Utdanningsetaten
PBE	Plan- og bygningsetaten
BYM	Bymiljøetaten
VEL	Velferdsetaten
SYE	Sykehjemsetaten
HEL	Helseetaten
BFE	Barne- og familieetaten
UKE	Utviklings- og kompetanseetaten
BPA	Brukerstyrt personlig assistanse
ROP	Rus og psykisk helse
FDV	Forvaltning, drift og vedlikehold
BUP	Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk
AKS	Aktivitetsskolen

SET	Byrådsavdeling for sosiale tjenester
UTD	Byrådsavdeling for utdanning
BLK	Byrådslederens kontor
HLS	Byrådsavdeling for helse
Oslo Origo	Oslo kommunes digitaliseringsetat
Oslohjelpe	Oslohjelpe er et gratis lavterskeltilbud som skal legge til rette for at barn, unge og deres familier får rask og riktig hjelp når de har behov for det.
Nye familier	Nye familier er en del av helsestasjonstilbudet i Oslo kommune og tilbyr hjemmebesøk av helsesykepleier fra uke 28 i svangerskapet og frem til barnet er 2 år.
Innbyggerreise	En innbyggerreise er alt en innbygger skal igjennom når han eller hun har et behov som skal dekkes. Reisen starter når behovet oppstår, og den er over når behovet er ivaretatt.
Verdistrøms-kartlegging	Verdistrøms-kartlegging er en metode brukt for å analysere og forbedre arbeidsprosesser. Den viser alle trinnene som kreves for å levere et produkt eller en tjeneste – fra start til slutt – og hjelper med å identifisere sløsing, flaskehalser og forbedringsmuligheter.
Fellestjenester	Fellestjenester brukes om noenlunde like støttetjenester som samles og sentraliseres fra ulike deler i en organisasjon til en felles enhet, som for eksempel regnskap, HR-tjenester, arkiv og lignende.
Høyspesialiserte tjenester	Høyspesialiserte tjenester er tjenester som krever ekstraordinær ekspertise eller avansert teknologi, og som ofte er rettet mot spesifikke, komplekse behov eller problemer. Omtales oftest innen helsesektoren i denne rapporten, men kan også gjelde innen andre fagområder som barnevern.
Nærhets-prinsippet	Nærhetsprinsippet innebærer at offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nær innbyggerne som mulig, og oppgaver og beslutninger bør ikke legges på et mer sentralisert beslutningsnivå enn det som er nødvendig.
Eldre med skrøpelighet	Helsedirektoratet definerer «eldre med skrøpelighet» som personer over 75 år med ett eller flere kriterier som blant annet omhandler mobilitet, ernæring og personlig hygiene. Dette innebærer at kroppen har gradvis redusert fysiologisk reserve og mindre kapasitet til å håndtere påkjenninger som infeksjoner, fall eller andre livs-påkjenninger. ^{1, 2}

1 Rockwood K et al. A global clinical measure of fitness and frailty in elderly people. CMAJ 2005;173;489-495.

2 Definisjon av eldre med skrøpelighet - Helsedirektoratet

Sammendrag

Bakgrunn

Med bakgrunn i Hammersborgerklæringens omtale av bydelene og det lokale demokratiet har byrådet tatt initiativ til å vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. I 2024 ble det igangsatt et innsiktsarbeid som resulterte i rapporten *Organisering av bydelssektoren – vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt*.

Rapporten ble benyttet som saksgrunnlag i bystyresak 62/2025 (byrådssak 12/2025). I sitt vedtak i saken ba bystyret byrådet om å utrede fremtidig organisering av kommunen med grunnlag i følgende mål:

1. Mer helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud
2. Gode og mer effektive tjenester
3. Styrket lokaldemokrati og økt mulighet for samfunnsutvikling i bydelene

Denne rapporten med vedlegg fremstiller resultatet av utredningsarbeidet.

Formål

Rapporten danner grunnlaget for byrådets forslag til fremtidig organisering av bydelene, endringer i oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt og forbedringstiltak innenfor seks utvalgte tjenesteområder. Byrådet ønsker nå å gjennomføre en bred høring om disse forslagene, før det fremmes en sak til bystyret om gjennomføring av en bydelsreform.

Hva er utfordringsbildet?

Rapporten viser at utfordringsbildet beskrevet i 2024 er forsterket. Den økonomiske situasjonen er forverret og kommunens virksomheter må regne med strammere økonomiske rammer i årene fremover. Den yrkesaktive delen av befolkningen forventes å synke, samtidig som andelen eldre og innbyggere med behov for omfattende tjenester fra kommunen forventes å øke. Behovet for økt fart på digitalisering er forsterket og trusler mot klima og demokrati likeså. Utfordringsbildet som tegnes speiler kommuneplanens samfunnsdel og de seks samfunnsflokene som er identifisert der, og viser at kommunen må mobilisere på tvers av sektorer og virksomheter for finne gode løsninger for fremtiden. Innsiktsarbeidet fra 2024 pekte i retning av at en slik mobilisering vil være vanskelig å få til med dagens organisering.

Hva er problemet?

Beskrivelsen av dagens organisering av kommunen, og oppgavefordelingen mellom bydeler og etater/foretak viser at Oslo kommune har en kompleks intern organisering. 15 bydeler, 33 etater og foretak, 8 byrådsavdelinger og kombinasjon av en parlamentarisk styringsmodell og bydelssystem medfører flere parallelle og kryssende styringslinjer som til dels gir uklare ansvarsforhold og ineffektive prosesser. I tillegg er det utfordringer knyttet til opplevde forskjeller i tilgjengelighet og tjenestekvalitet mellom bydeler, innbyggerreiser som ikke henger sammen, sårbare fagmiljø og muligheten til å utnytte stordriftsfordeler. Dagens organisering kan fremstå uoversiktlig for innbyggerne så vel som tjenesteutøvere, og medfører tidvise koordinerings- og samarbeidsutfordringer i møtet med eksterne samarbeidspartnere.

Den samlede vurderingen er at kommunen står for svakt i møtet med fremtidens utfordringer som følge av dette.

Hva er utredet?

Utredningsarbeidet er gjennomført med sterk involvering fra kommunens egne virksomheter. Sju arbeidsgrupper har bidratt med erfaringsbasert kunnskap om dagens organisering og vurderinger av mulige løsninger. Arbeidsgruppene har vært bredt sammensatt med tanke på sektortilhørighet, kompetanse og rolle i egen virksomhet. Ca. 80 ledere og fagpersoner har i deltatt i arbeidet i alt.

Med grunnlag i bystyrets vedtak, utfordringsbildet og problemforståelsen har utredningsarbeidet vært konsentrert om:

- ▶ Endring i organiseringen av bydelssektoren
- ▶ Endring i oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt
- ▶ Forbedringstiltak innen utvalgte tjenesteområder

Dette ut fra en vurdering av at det er en kombinasjon av organisatoriske grep, endringer i oppgavefordelingen og underbyggende forbedringstiltak som vil være tilstrekkelig kraftfullt til å løse de utfordringene som kommunen står overfor. Mulige løsninger har særlig vært vurdert med sikte på at de skal stå seg over mange år og gjøre kommunen bedre skodd for fremtiden.

Mulige **endringer i organiseringen av bydelsstrukturen** ble i en innledende fase utredet med utgangspunkt i potensialet for måloppnåelse ved tre scenarier: En videreføring av dagens 15 bydeler, 9–11 bydeler og 4–6 bydeler. En fremtidig organisering med 6–9 bydeler ble vurdert å ha best forutsetninger for å oppnå målene for fremtidig organisering. Endringer i oppgavefordeling og øvrige tiltak til forbedring ble utredet med 6–9 bydeler som utgangspunkt. Videre utredning av nye bydeler og endring i bydelsgrensene ble deretter gjennomført med grunnlag i alternative bydelskart for 6–9 bydeler og fastsatte kriterier for inndeling av nye bydeler.

Når det gjelder **endringer i oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt** er dette vurdert innenfor seks utvalgte tjenesteområder. Vurderinger om hensiktsmessig fordeling av oppgaver og ansvar mellom bydelene og kommunen sentralt er gjort med utgangspunkt i nærhetsprinsippet, slik dette er definert i kommuneloven, og vedtatte mål og prinsipper for fremtidig organisering.

I arbeidet med å utrede endringer i organiseringen av bydelssektoren og oppgavefordelingen er det videre identifisert en rekke **forbedringstiltak** som kan bidra til å underbygge og forsterke graden av måloppnåelse. Tiltakene følger de seks utredningsområdene, men omtaler også tverrgående problemstillinger knyttet til tre utvalgte innbyggerreiser: sårbare barn og unge, eldre med skrøpelighet og innbyggere med utfordringer innen psykisk helse og rus. Disse tiltakene omhandler blant annet større grad av samordning og standardisering på tvers av bydeler og tiltak som gjør det lettere å samhandle om tjenester til innbyggere med sammensatte og komplekse behov.

Hvilke forutsetninger ligger til grunn for å lykkes med en bydelsreform?

To forutsetninger er løftet frem som grunnleggende for å lykkes med måloppnåelsen i arbeidet med en bydelsreform

- 1) **Ledelse og organisasjonskultur:** For å lykkes med en bydelsreform kan det bli behov for en organisasjonskultur som i større grad kjennetegnes av økt innovasjon og kunnskapsdeling, økt effektivitet og fininnstilt ressursutnyttelse, og økt samarbeid på tvers av fagområder, virksomheter og sektorer. Det kan også bli behov for en organisasjonskultur som tåler raske endringer, evner å utøve kontinuerlig læring og forbedring, håndterer usikkerhet og evner å stå i beredskap.
- 2) **Digitalisering og teknologi:** Den digitale utviklingen er i eksponentiell vekst og nye teknologier gir store muligheter for effektivisering, men også høyere forventninger til kvalitet og tempo i tjenestene. Det er identifisert behov for å utvikle en sammenhengende digital arkitektur som legger til rette for informasjonsdeling og datadreven tjenesteutvikling. Denne arkitekturen bør også sikre at ansvar for utvikling og forvaltning av digital teknologi ligger tjenestenært, samt større grad av samordning og standardisering, slik at det legges til rette for effektiv og skalerbar utvikling av digital teknologi i kommunen.

Hva kan være virkninger og konsekvensene av løsningene som foreslås?

Aktuelle konsekvenser og virkninger av eventuelle endringer i bydelsstrukturen, med tilhørende endringer i ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike virksomheter og iverksetting av tiltak, er vurdert på følgende områder:

- ▶ Økonomiske konsekvenser
- ▶ Mulige virkninger for innbyggere, ledere og medarbeidere
- ▶ Mulige virkninger for lokaldemokratiet, herunder
 - Balanse i styringssystemet
 - Sammensetning av bydelsutvalgene
- ▶ Administrative konsekvenser, herunder
 - Kriteriesystemet
 - Bydelsreglementet
 - Samfunnssikkerhet og beredskap

Det er usikkerhet knyttet til kostnadene og gevinstene ved gjennomføringen av endringer i organisering og oppgavefordeling. Mange av virkningene – både positive og negative – avhenger sterkt av hvordan reformen gjennomføres i praksis. Den samlede analysen og vurderingen av konsekvensbildet tilsier at det vil være nettogevinster ved å gjennomføre en bydelsreform. For flere av tiltakene og endringene i oppgavefordeling anbefales det samtidig at ytterligere utredning og risikovurderinger gjøres før endelig beslutning om gjennomføring.

Byrådets forslag til fremtidig organisering av bydelene

Basert på det brede utredningsarbeidet som er gjennomført, er det byrådets vurdering at en ny bydelsorganisering, med tilhørende endring i oppgavefordeling og forbedringstiltak, kan bidra til bedre måloppnåelse. Nedenfor presenteres byrådets forslag til løsninger.

Byrådet fremmer tre ulike forslag til bydelsorganisering: et alternativ med 6 bydeler, et med 7 bydeler og et med 8 bydeler. Disse tre alternativene er likeverdige og representerer ulike løsninger for bydelene i vest, nord, øst og sør, mens forslaget for sentrum ligger fast på tvers av alternativene.

Alternativet med 6 og 7 bydeler innebærer at:

- ▶ Nordre Aker samles med Vestre Aker og Ullern, uten delbydel Skøyen
- ▶ Frogner og St. Hanshaugen samles og inkluderer delbydel Skøyen
- ▶ Sagene, Gamle Oslo (uten Ensjo og Etterstad) og Grünerløkka (minus Hasle og Løren) samles
- ▶ Bjerke samles med delbydelene Ensjo og Etterstad (fra Gamle Oslo) og Hasle og Løren (fra Grünerløkka) samt Teisen (fra Alna)
- ▶ Grorud, Stovner og Alna (uten delbydel Teisen) samles
- ▶ Nordstrand, Søndre Nordstrand og Østensjø samles i en eller to bydeler

Den eneste forskjellen mellom alternativet med 6 og 7 bydeler ligger i sør. I alternativet med 6 bydeler samles Nordstrand, Søndre Nordstrand og Østensjø i sin helhet. I alternativet med 7 bydeler samles Nordstrand med delbydelene Holmlia Syd, Holmlia Nord og Prinsdal (fra Søndre Nordstrand) mens Østensjø samles med delbydelene Bjørnerud, Bjørndal og Mortensrud fra Søndre Nordstrand.

Alternativet med 8 bydeler innebærer at:

- ▶ Vestre Aker samles med Ullern, uten delbydel Skøyen
- ▶ Nordre Aker samles med delbydelene Årvoll og Refstad (fra Bjerke)
- ▶ Frogner og St. Hanshaugen samles og inkluderer delbydel Skøyen
- ▶ Sagene samles med Gamle Oslo (uten delbydelene Ensjo og Etterstad) og Grünerløkka (uten delbydelene Hasle og Løren)
- ▶ Grorud og Stovner (uten delbydel Høybråten) samles med delbydelene Veitvet, Linderud og Ulven (fra Bjerke) og delbydelene Hasle og Løren (fra Grünerløkka)
- ▶ Alna samles med delbydel Høybråten (fra Stovner) og delbydelene Etterstad og Ensjo (fra Gamle Oslo)
- ▶ Nordstrand samles med delbydelene Holmlia Syd, Holmlia Nord og Prinsdal (fra Søndre Nordstrand)
- ▶ Østensjø samles med delbydelene Bjørnerud, Bjørndal og Mortensrud (fra Søndre Nordstrand)

En fremtidig organisering med 9 bydeler fremstår som lite aktuell fordi løsningen i mindre grad enn andre alternativ legger til rette for at målene for en fremtidig organisering av kommunen oppnås. Et alternativ med 9 bydeler legger også i mindre grad enn øvrige alternativ til rette for at oppgaver kan overføres til bydelene. Det fremmes derfor ikke noen konkrete alternativ med 9 bydeler.

Sentrum og Marka har hatt en særskilt forvaltningsstatus som administrative enheter siden bydelsreformen i 1988. Disse områdene av byen har altså ikke vært underlagt ansvaret til et bydelsutvalg. Det foreslås nå at Markas status som administrativ enhet opprettholdes og at

ansvaret for tjenester til innbyggerne i Marka fordeles på tilliggende bydeler, som i dag. Videre foreslås at det geografiske området som i dag er definert som den administrative enheten Sentrum inngår i ansvarsområdet til det som i dag er Bydel St. Hanshaugen. Videre foreslås at innbyggerne i dette området fremdeles får sine tjenester fra den bydel som Bydel St. Hanshaugen inngår i.

Byrådets forslag til kriterier for fastsettelse av navn på nye bydeler

I denne fasen av utredningsarbeidet er navn på nye bydeler ikke vurdert. Dette fordi det er vurdert som mest hensiktsmessig at forslag nye bydeler har vært gjennom en ekstern høring, før en formell navneprosess igangsettes. Byrådet foreslår at følgende kriterier legges til grunn i det videre arbeidet med å navnsette nye bydeler:

- ▶ Alle bydelsnavnene gjennomgås i forbindelse med navnsettingen.
- ▶ Nåværende navn kan beholdes der de har fått allmenn aksept og ikke bryter med øvrige kriterier for fastsettelse av navn
- ▶ Bydelsnavnene skal bestå av ett ledd, eventuelt supplert av «Søndre», «Gamle», mv.
- ▶ Bydelsnavnene skal ha en historisk forankring, og de skal karakterisere bydelen eller vesentlige deler av den.
- ▶ Navn på områder som strekker seg over to eller flere av de nye bydelene, bør unngås, likeledes navn som bare en mindre del av bydelen kan identifisere seg med.
- ▶ Navn som brukes i annen administrativ sammenheng med en vesentlig annen avgrensning enn bydelen, bør unngås.

Byrådets forslag til sammensetning av bydelsutvalg og frikjøp av enkelte bydelsutvalsrepresentanter

I en fremtidig organisering med færre og større bydeler, og utvidet ansvar til bydelene på noen områder, bør det tas sikte på å opprettholde god representasjon i bydelsutvalgene og dermed øke antallet representanter i hvert bydelsutvalg. Byrådet foreslår derfor at antallet representanter i hvert bydelsutvalg øktes fra dagens 15 til 21.

Større bydeler vil også medføre et bredere nedslagsfelt for bydelspolitikere og kan potensielt medføre et større saksomfang. Dette kan gjøre vervene mer arbeidskrevende og aktualisere behovet for større grad av frikjøp. Det er imidlertid flere hensyn som må avveies før konkrete forslag på disse områdene fremmes. Byrådet ønsker derfor å innhente synspunkter i spørsmålet om frikjøp av for eksempel bydelsutvalgsleder og nestleder før et konkret forslag til løsning legges frem.

Byrådets forslag til føringer for intern organisering og samordning mellom bydeler

Det er synliggjort et tydelig utfordringsbilde knyttet til de ulikhetene som i dag eksisterer i bydelenes tjenestetilbud og interne organisering, inkludert avdelings- og seksjonsstruktur og arbeidsprosesser. På bakgrunn av dette vil byrådet foreslå at det i en fremtidig bydelsorganisering innføres likere tjenestekjeder, organisasjonsstrukturer og arbeidsprosesser på tvers av bydeler. Dette vil legge bedre til rette for stordriftsfordeler, helhetlige innbyggerreiser, effektivisering samt den videre digitaliseringen av kommunen. For likevel å legge til rette for et tilstrekkelig handlingsrom i de nye bydelene foreslås det at legges vekt på en forpliktelse til samordning og standardisering på tvers av bydelene og i regi av bydelene, snarere enn strammere sentral styring.

Byrådets forslag til oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt

Det gjort et omfattende arbeid med å gjennomgå styrker og svakheter ved dagens organisering og identifisere hvilke oppgaver som kan løses bedre på bydelsnivå enn i kommunen sentralt. Innenfor rammene av utredningsarbeidet har det imidlertid ikke vært mulig å utrede hvilke økonomiske og administrative konsekvenser en større endring i ansvar og oppgaver kan få. Nedenfor presenteres oppgaver som byrådet mener kan være egnet for flytting fra kommunen sentralt til bydelene og motsatt. Videre utredning av endringer i fordelingen av disse oppgavene vil foregå høsten 2025.

Byrådet foreslår at følgende oppgaver utredes for å overføres fra kommunen sentralt til bydelene:

- ▶ Innenfor sosial, velferd og barnevern:
 - Kortvarige døgnplasser for innbyggere med utfordringer innen psykisk helse og rus – styrking og stabilisering for å kunne fortsatt bo hjemme. Opprettes slike plasser i fremtiden, skal bydelene ha ansvaret for dem
 - Drift av bo- og avlastningstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne, som i dag driftes av BFE
 - Drift av bo- og aktivitetstiltak for voksne med nedsatt funksjonsevne som i dag driftes av VEL
 - Drift av botilbud og samlokaliserte boliger for innbyggere med utfordringer innen psykisk helse og rus, som i dag driftes av VEL
 - Drift arbeids- og aktivitetstiltak for innbyggere med nedsatt funksjonsevne
 - Forvaltning av Ungbo og tilhørende boliger
- ▶ Innenfor helse og omsorg:
 - Dagsentertilbudet som i dag ligger i SYE
 - Korttidsopphold som øker muligheten for eldre med skrøpelighet å kunne bo hjemme lengre (helsehus, avlastningsplasser og kortere heldøgnsopphold som KAD og FRA³)
 - Samle helsetilbudet for innbyggere med utfordringer innen psykisk helse og rus i bydel. Utrede om det er hensiktsmessig å samle VEL sine byomfattende tilbud hos én bydel som drifter på vegne av flere/alle.
 - Forvaltning av avtalefysioterapeuthjemler/-avtaler til bydel
 - Tannhelsetjenesten
 - Ruter aldersvennlig transport (foreslått flyttet i Sak 1 2026, med virkning fra 01.04.2026)
- ▶ Innenfor boligområdet
 - Rollen som operativ bestiller på boligområdet, både for SET- og HLS-sektor
- ▶ Innenfor nærmiljøutviklingsområdet
 - Forvaltning drift, vedlikehold og oppgradering av flere parker, plasser og grøntområder med lavere kompleksitet
 - Saksbehandling av utleie av egen grunn til arrangementer og servering
 - Trafikksikkerhetstiltak, slik som plassering av fartshumper og sikring av skoleveier, herunder
 - Alternativ organisering av dagens trafikksikkerhetsarbeid, med mer involvering og innstillingsmyndighet/vedtak for BU'ene, etter fagvurdering av Bymiljøetaten
 - Ansvar for drift av mindre idrettsanlegg og nærmiljøanlegg for fysisk aktivitet som i hovedsak retter seg mot idrettslag og aktive i sitt nærområde

Byrådet vil videre foreslå at følgende oppgaver overføres fra kommunen sentralt til bydelene uten ytterligere utredning:

- ▶ Innenfor sosial, velferd og barnevern:
 - VELs oppgaver i rusFACT
 - Hasjavvenningsprogrammet
- ▶ Innenfor helse og omsorg:
 - Drift av rådgivningskontor for syn og hørsel
- ▶ Innenfor boligområdet
 - Arbeidstiltak for personer med funksjonsnedsettelse som i dag ikke ligger i bydel

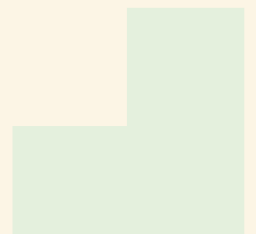
Byrådet foreslår at følgende oppgaver overføres fra bydelene til kommunen sentralt:

- ▶ Innenfor sosial, velferd og barnevern:
 - Tilsynspersonordningen på fosterhjemsområdet
- ▶ Innenfor boligområdet
 - Forvaltning, drift og vedlikehold av boliger og gårder/landbrukseiendommer som bydelene disponerer for utleie i dag
- ▶ Innenfor administrative støttefunksjoner
 - Vurdere innretning, kapasitet og organisering av støtte og oppfølging i krevende personalsaker
 - Innkreving av vederlag og refusjon som ikke er avhengig av kjennskap til bruker eller tjenesteleverandør

Tiltak som underbygger målsetningene for fremtidig organisering

I rapporten drøftes også en rekke tiltak som vil kunne bidra til at målene for kommunens fremtidige organisering kan oppnås, og som bør virke sammen med endringen i oppgavefordeling som er foreslått ovenfor. Dette er tiltak som ikke krever bystyrets beslutning i fase 3, men som likevel er viktige i det videre arbeidet med en bydelsreform. Byrådets vurdering er at dette er tiltak det må jobbes videre med i neste fase dersom bystyret vedtar å gå videre med en bydelsreform.

Dersom en bydelsreform vedtas, legges det opp til at ny organisering skal tre i kraft fra årsskiftet 2027/2028. Selve gjennomføringsfasen vil være en kompleks operasjon hvor 15 bydeler skal endres til et mindre antall, parallelt med overføring av oppgaver og ansvar mellom bydeler og etater, samt etablering av ny og bedre praksis på flere områder. Denne omstillingen vil måtte skje samtidig i mange virksomheter, og skje innenfor en avgrenset tidsperiode. Dette tilsier at det er behov for en prosjektorganisasjon som leder og koordinerer omstillingsarbeidet. Et tett og godt samarbeid med tillitsvalgte og vernetjeneste gjennom en omstilling er helt nødvendig og vil bidra til å redusere risiko og legger til rette for effektiv, trygg og vellykket gjennomføring.





1 Innledning

1.1 Formålet med rapporten

Denne rapporten er utarbeidet med sikte på å danne grunnlag for en beslutning i bystyret om gjennomføring av endring i fremtidig organisering av Oslo kommune – en bydelsreform. Rapporten er todelt:

- ▶ Kapittel 1–5 der kapittel 1 og 2 beskriver rammene for rapporten, nåsituasjonen og utfordringsbildet kommunen står overfor. Kapittel 3 ser på mulige løsninger for fremtidig organisering og oppgavefordeling med underbyggende forbedringstiltak. Kapitlet drøfter også forutsetninger for å lykkes med gjennomføringen av endringene. Kapittel 4 beskriver viktige forutsetninger for å lykkes med gjennomføringen av en mulig reform, mens kapittel 5 drøfter konsekvenser og virkninger av de mulige løsningene.
- ▶ Kapittel 6 inneholder byrådets forslag til fremtidig organisering av bydelene, oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt samt tiltak innen de seks utfordringsområdene.

Rapporten omtaler alternative løsninger i forhold til dagens organisering, sett opp mot målene som bystyret har fastsatt for fremtidig organisering:

- ▶ Mål 1: Mer helhetlig, likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud
- ▶ Mål 2: Gode og mer effektive tjenester
- ▶ Mål 3: Et styrket lokaldemokrati og mulighet for samfunnsutvikling i bydelene

Rapporten beskriver i tillegg viktige forutsetninger og tiltak for at Oslo kommune skal lykkes med god og effektiv oppgaveløsning i fremtiden. Dette inkluderer blant annet vurderinger knyttet til digitalisering og teknologi samt ledelse og organisasjonskultur, og innretning på det eventuelle omstillingsarbeidet. utfordringer.

Rapportens vedlegg omtaler arbeidet som er gjort innen i alt syv av utredningsområdene i arbeidets periode 2. Se kap. 1.4 for en nærmere beskrivelse av arbeidsperiodene og utredningsområdene. Det fremkommer stedvis forslag i vedleggene som ikke samsvarer med det endelige forslaget som rapporten synliggjør. Vedleggene sammenfatter vurderinger og forslag som er gjort innen det enkelte område og har dermed ikke samme status som rapporten. I vurderingene gjengitt i selve rapporten er det benyttet et mer helhetlig blick og forslagene fra hvert utredningsområde er vurdert i en større sammenheng mot total måloppnåelse.

1.2 Rammer for en mulig bydelsreform

1.2.1 Hammersborgerklæringen⁴

Med bakgrunn i Hammersborgerklæringens omtale av bydelene og det lokale demokratiet har byrådet tatt initiativ til å vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt.⁵ Byrådets visjon er at «Oslo skal være verdens beste by å bli født i, vokse opp i, flytte til, leve i, og bli gammel i, uavhengig av hvem du er og hva slags bakgrunn du har.»

I henhold til byrådserklæringen vil byrådet at «Bydelene skal være tilgjengelige for innbyggerne som leverandør av viktige tjenester, og som lokaldemokratisk arena. Byrådet vil vurdere 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. Byrådet ønsker å se på byens administrative organisering for å sikre bærekraftige, demokratiske og gode tjenester til innbyggerne. Det er et behov for å se nærmere på dagens ansvarfordeling mellom bystyret og bydelene. Byrådet vil:

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

Byrådet har derfor igangsatt et arbeid med å vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, samt behov for endringer i måten kommunen er organisert på.

Innledende faser i arbeidet med bydelsreformen ble gjennomført 2024 og er oppsummert i rapporten: «Organisering av bydelssektoren – vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt.»

Nåværende bydelsorganisering ble innført i 2004 og har i grove trekk vært uendret siden. De siste årene har teknologiutviklingen skutt fart, samtidig som demografiske, geopolitiske og klimamessige utfordringer har økt. Rapporten fra 2024 konkluderer med at det er behov for å utrede hvordan Oslo kommune bør være organisert for å være bedre rustet for fremtiden.⁶

4 [Hammersborgerklæringen 2023-2027.pdf](#)

5 Med kommunen sentralt menes kommunale instanser som ikke er bydeler, herunder etater, foretak og byrådsavdelinger.

6 [Organisering av bydelssektoren - Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, 2024](#)

1.2.2 Bystyrevedtak om videre utredning fra mars 2025

Bystyret behandlet 26. mars 2025 i bystyresak 62/2025, byrådssak 12/2025⁷ om videre utredning av oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt. Følgende vedtak ble fattet:

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 (1. Mer helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud, 2. Gode og mer effektive tjenester og 3. Styrket lokaldemokrati og økt mulighet for samfunnsutvikling i bydelene) 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.
5. Byrådet bes i det videre arbeidet omfatte utredning av sentrale enheter med fokus på hvordan samarbeidet mellom bydelene og etater kan styrkes.
6. Byrådet bes utrede hvordan finansieringen av eventuelle nye bydeler skal håndteres, herunder omstillingskostnader i en overgangsfase, og særlig peke på hvilke konsekvenser endringene kan få for blant annet kriteriesystemet for bydelene.
7. Bystyret understreker viktigheten av at alle de tre målsettingene må være sentrale for de beslutninger som tas og at målet om styrket lokaldemokrati og økt mulighet for samfunnsutvikling i bydelen må ligge til grunn for at det kan gjennomføres vesentlige endringer i oppgavefordeling og bydelsstruktur.

Dette vedtaket har en rekkevidde som kan føre til de største organisatoriske endringene i Oslo kommune på over 20 år. Begrepet bydelsreform er derfor tatt i bruk som benevnelse på arbeidet som har fulgt i forlengelsen av bystyrets vedtak.

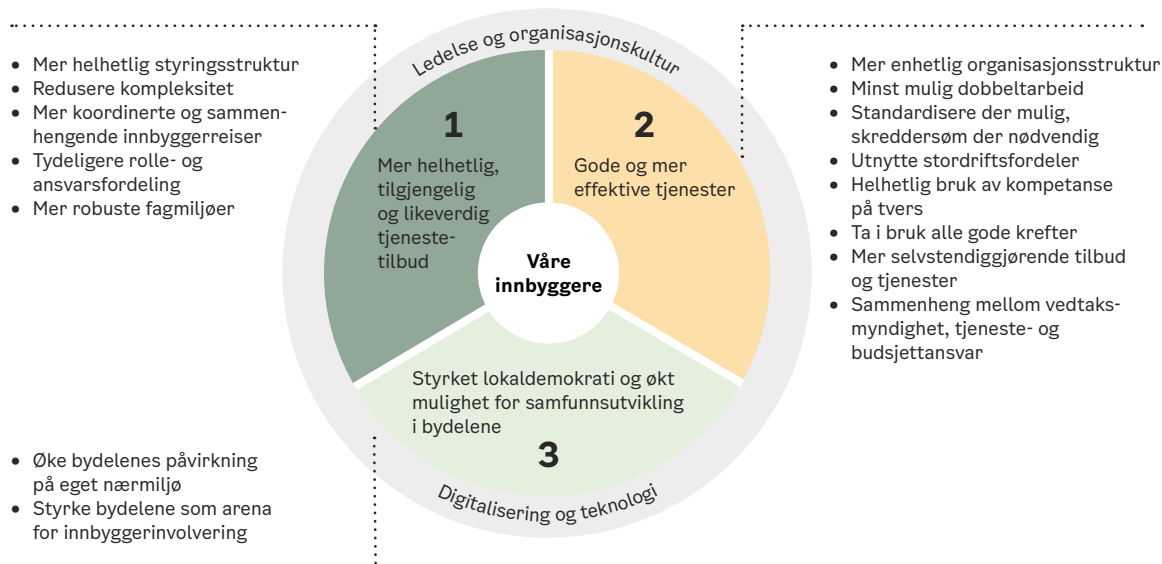
⁷ [elnnsyn - Byrådssak 12/2025 - Videre utredning av oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt - Bystyret - 26.03.2025 - Politisk sak](#)

1.2.3 Mål og prinsipper for fremtidig organisering

Bystyrevedtaket i bystyresak 62/2025 om byrådssak 12/2025, sier at fremtidig organisering av kommunen skal utredes på grunnlag av noen definerte mål og prinsipper. Grunnlaget for målene og prinsippene er utfordringsbildet som er tegnet i rapporten fra det innledende arbeidet. (Se også kapittel 2 for nærmere beskrivelse av utfordringsbildet.) Målene og prinsippene ble utarbeidet med utgangspunkt i hva som kunne kjennetegne er mer fremtidsrettet organisering av kommunen. I utredningsarbeidet er målene og prinsippene benyttet for å sikre at vurderinger og løsninger drar Oslo kommune i ønsket retning.

De tre målene for fremtidig organisering med tilhørende prinsipper er visualisert i *figur 1*, og utypes og forklares i teksten under:

Figur 1: Mål og prinsipper for fremtidig organisering



Mål 1: Mer helhetlig, likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud

Målet skal sikre at innbyggerne har tilgang til de tjenestene de trenger uavhengig av hvor de bor eller hvilken bakgrunn og behov de har.

En **mer helhetlig styringsstruktur** innebærer å ha en klarere og mer samordnet sammenheng mellom kommunens øverste styringsdokumenter og budsjett, videre til planer, strategier, og tildelingsbrev og løpende styringsdialog, til ledelse av tjenestene som tilbys. Dette slik at det blir lettere å koordinere og samarbeide på tvers av ulike sektorer og nivåer i organisasjonen. **Redusere kompleksitet** betyr å forenkle og standardisere organisering og tjenesteporteføljer på tvers av bydeler, etater og foretak. Dette kan bidra til at det blir enklere for ulike tjenesteutøvere å utføre sitt arbeid i en større sammenheng og enklere for innbyggerne å møte, forstå og benytte seg av tjenestene. Samtidig kan det bidra til enklere og mer effektiv samhandling med kommunens eksterne samarbeidspartnere som sykehus, Nav og politi.

Mer koordinerte og sammenhengende innbyggerreiser innebærer å ha en helhetlig tilnærming til tjenestetilbudet, der ulike tjenester og tiltak blir koordinert og tilpasset hverandre

for å gi et bedre tilbud for innbyggerne. *En tydeligere rolle- og ansvarsfordeling* betyr å ha klare og ikke overlappende roller og ansvarsområder for de ulike aktørene i tjenestetilbudet, slik at det blir lettere å samarbeide og koordinere på tvers av organisasjonen. **Mer robuste fagmiljøer** betyr å sikre kapasitet og tverrfaglighet i tjenestene generelt sett, samt å samle nødvendig spisskompetanse på høyspesialiserte tjenester.

Mål 2: Gode og mer effektive tjenester

Målet skal sikre at kommunen produserer tjenester med god nok kvalitet til lavest mulig kostnad.

En **mer enhetlig organisasjonsstruktur** innebærer å ha en klarere, mer samordnet og standardisert organisering av tjenestene som tilbys, slik at det blir lettere å koordinere og samarbeide på tvers av ulike sektorer og nivåer i kommunen. **Minst mulig dobbeltarbeid** betyr å unngå at samme oppgave eller tjeneste utføres av flere deler av organisasjonen og til samme innbygger samtidig. Å redusere unødvendig arbeid og ressursbruk ved å samarbeide og koordinere på tvers av organisasjonen kan redusere ressursbruken og effektivisere tjenestetilbudet.

Standardisere der mulig, skreddersøm der nødvendig, innebærer å ha balanse mellom standardisering og tilpasning av tjenestetilbudet. Dette innebærer at det etableres et tydelig skille mellom når det er nødvendig å tilby tilpassede tjenester til den enkelte, og når tjenestene kan utformes mer standardisert. Ved å standardisere legges det også til rette for å utnytte stordriftsfordeler i utøvelsen av tjenestene og redusere unødvendig ressursbruk. Utnytte stordriftsfordeler betyr også å dra nytte av økonomiske, og andre fordeler ved å ha en godt tilpasset størrelse og dimensjonering av de ulike delene av virksomheten.

Helhetlig bruk av kompetanse på tvers innebærer å utnytte ressurser og samarbeide på tvers av bydeler, etater og foretak. Dette krever at det tildeles tydelige roller og ansvarsområder for å forvalte fag- og tjenesteutviklingen i kommunen. Å ta i bruk alle gode krefter vil si å benytte mangfoldet blant kommunale, private ideelle og private kommersielle virksomheter for å tilrettelegge for innovasjon og tjenesteutvikling i kommunen. Det innebærer også et tettere samarbeid med innbyggere i frivillig arbeid og med pårørende. Mer selvstendig-gjørende tjenester vil si å rette tjenestene inn mot å hjelpe den enkelte til å mestre eget liv. Sammenheng mellom vedtaksmyndighet, tjeneste- og budsjettansvar dreier seg om at den enheten som har ansvaret for å finansiere en aktivitet eller tjeneste, også bør ha myndighet til å bestemme hvordan ressursene skal allokere og tjenesten skal utføres.

Mål 3: Et styrket lokaldemokrati og mulighet for samfunnsutvikling i bydelene

Helt grunnleggende handler styrking av lokaldemokratiet om hele kommunens virksomhet. I denne sammenheng er det lagt særlig vekt på de folkevalgtes påvirkning, både i kommunen sentralt og på bydelsnivå. Målet skal bidra til at bydelenes rolle som lokalpolitisk arena er reell. En annen dimensjon ved lokaldemokratiet er knyttet til muligheten for aktiv innbygger-medvirkning. Å styrke lokaldemokratiet handler også om å legge til rette for at innbyggerne kan delta aktivt i utviklingen av sitt eget nærmiljø og tjenestetilbud. Dette kan bidra til å øke innbyggernes engasjement og tilhørighet til sitt eget lokalsamfunn, samtidig som det kan føre til mer tilpassede og relevante tjenester og tiltak. Det kan også bidra til å skape bedre samarbeid og dialog mellom innbyggere, bydelen og andre relevante aktører. En styrking av muligheten for samfunnsutvikling i bydelene handler om å styrke bydelenes rolle som samfunnsutviklings arena, en rolle som har blitt mer fremtredende i senere år. I dette er bydelenes arbeid med nærmiljøutvikling spesielt viktig.

I tillegg til målene og prinsippene er virkemidlene *ledelse og organisasjonskultur*, samt *digitalisering og teknologi* nødvendig for å dra kommunen i ønsket retning.

Med virkemidlene **ledelse og organisasjonskultur** menes grep for å styrke kommunens evne til å utvikle mer helhetlige, likeverdige, effektive og tilgjengelige tjenester. Sentralt står ledere og medarbeideres evne til å sette innbyggerens behov for et koordinert og helhetlig tilbud i sentrum for oppgaveløsningen. Dette innebærer evne og vilje til tverrsektorielt samarbeid, til å jobbe med tjenesteinnovasjon og til å legge til rette for innsats fra frivillige og pårørende, så vel som fra ideelle og private aktører. Samtidig innebærer dette et sterkt fokus på forbedrings- og effektiviseringstiltak og på å prioritere tjenester og tilbud med målt effekt. Dette fordrer at både ledere og medarbeidere etterspør kontinuerlig læring, kompetanseheving og bruk av kompetanse på tvers av virksomheter. Ved å aktivt bygge forståelse og kompetanse for en slik tilnærming kan det skapes en kultur som forsterker effekten av øvrige organisatoriske tiltak. Samfunnsutviklingen generelt og teknologiutviklingen spesielt tilsier at kommunen må være forberedt på å endre innretning på tjenester med svært rask takt i fremtiden. Det innebærer behov for stor grad av endrings- og innovasjonskapasitet.

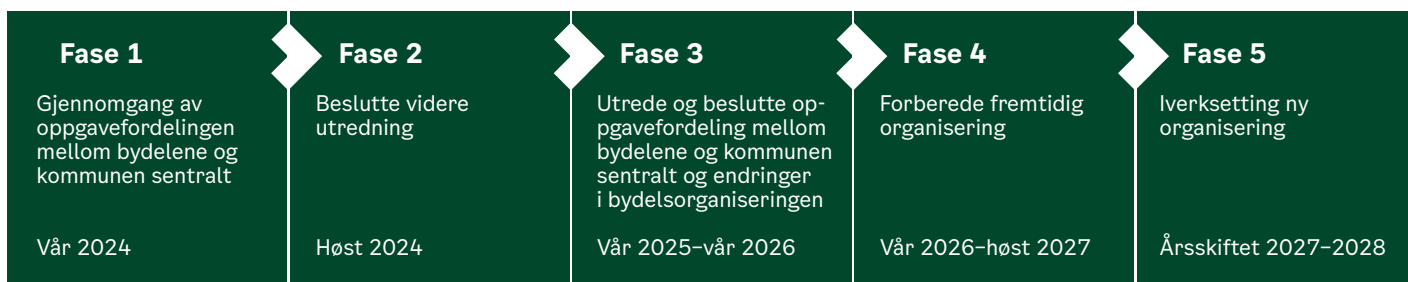
Digitalisering og teknologi er virkemidler som brukes til å forbedre og effektivisere kommunens prosesser og tjenester. Teknologiutviklingen legger rammer for og åpner mulighetsrommet i tjenesteutviklingen. Blant annet kan bruk av KI radikalt endre beslutningsprosesser og arbeidsmetoder i årene som kommer. En viktig del av dette koblingen mellom tjenesteutvikling og digital utvikling. Det kan også bety å legge til rette for økt bruk av data som grunnlag for en kunnskapsbasert tjenesteutvikling, og å legge til rette for dataflyt mellom tjenester for å oppnå et mer helhetlig og effektivt tjenestetilbud. Dette kan bidra til å øke kvaliteten på tjenestene som tilbys, samtidig som det kan føre til mer hensiktsmessig ressursbruk og bedre samhandling på tvers av organisasjonen. En forutsetning for å lykkes med teknologiutvikling er økt grad av standardisering av tjenestekataloger, organisering og arbeidsprosesser på tvers av bydeler, samtidig som bydelenes handlingsrom i egen tjenesteutvikling ivaretas.

1.2.4 Fasene for arbeidet med bydelsreformen

Dersom antall bydeler og bydelsgrenser skal endres, vil dette få konsekvenser for inndelingen av valgkretser, og dermed også nominasjonsprosessene til bydelsutvalgene ved neste kommunvalg høsten 2027. Det har derfor vært nødvendig å legge en stram tidslinje. Arbeidet med bydelsreformen kan samlet beskrives i følgende faser, der arbeidet nå befinner seg i fase 3.

Denne rapporten danner grunnlag for å beslutte fremtidig organisering av Oslo kommune, som markerer avslutningen av fase 3. Fase 3 løper fra mars 2025 og frem til sak om fremtidig organisering legges frem for bystyret vinteren 2026. I denne fasen har det vært gjennomført en bredt anlagt utredning med fokus på å utrede det som må være besluttet før nominasjonsprosessene starter våren 2026. Det vil si antall bydeler, bydelsgrenser og oppgavedelingen mellom bydeler og etater.

Figur 2: Fasene for arbeidet med bydelsreformen



Dersom bystyret beslutter å iverksette organisatoriske endringer på bakgrunn av dette kan arbeidet komme til å løpe frem til årsskiftet 2027/2028, når eventuelle endringer etter kommunevalget 2027 trer i kraft. I perioden mellom nominasjonene våren 2026 og konstituering av nye bydelsutvalg vil det være tid til å forberede organisatoriske endringer i bydeler og etater, samt gjøre nødvendige økonomiske, juridiske og administrative forberedelser (fase 4).

1.2.5 Forholdet til effektiviseringsprogrammet og andre initiativ

Det pågår en rekke initiativer tilliggende til det utredningsarbeidet som gjennomføres som en del av arbeidet med bydelsreformen. Blant disse initiativene er Effektiviseringsprogrammet, Ungt utenforskap, Strategi for barnehagebygg med flere.

I Hammersborgerklæringen står det at *«Byrådet vil gjennomføre et effektiviseringsprogram for hele kommunen som skal gå gjennom de ulike sektorene, identifisere unødvendig dobbeltarbeid og anbefale tiltak som frigjør ressurser til bedre tjenester.»*

Målet med effektiviseringsprogrammet er å øke det økonomiske handlingsrommet i kommunen. Effektiviseringsprogrammet skal skape handlingsrom for byrådets politiske prioriteringer og de store samfunnsflokene kommunen samlet sett skal løse. Arbeidet vil være tett knyttet til budsjettarbeidet i kommunen.⁸

Det har vært løpende samarbeidsmøter mellom sekretariatet for bydelsreformen og prosjektgruppen for effektiviseringsprogrammet, for å gjøre gjensidige avklaringer og hindre overlapp. Fremdriftsplanene i arbeidene har vært koordinerte.

Tiltakene som foreslås i arbeidet med bydelsreformen må sees i sammenheng med tiltak som fremmes innenfor rammene av effektiviseringsprogrammet. I sum kan dette dreie seg om mange endringer som vil treffe kommunens virksomheter samtidig, og påvirke arbeidssituasjonen til ledere og medarbeidere. I en implementeringsfase vil det være særlig behov for å ha god oversikt over tiltak som er besluttet iverksatt og ikke minst hvordan effekten av tiltakene skal hentes ut.

I forbindelse med strategi for barnehagebygg vurderes det hvordan roller og ansvar for dimensjonering av barnehagekapasitet på tvers av bydeler bør fordeles i kommunen. Operativ bestiller for barnehage lå frem til 1. september 2025 i Byrådsavdeling for utdanning, men ansvaret er flyttet til Utdanningsetaten. Ansvar for å avvikle barnehager i områder med overkapasitet fortsatt ligger til bydelsutvalgene. Strategien er sendt på ekstern høring med frist 31. oktober 2025. I høringsbrevet ble det beskrevet fire modeller for å sikre en mer effektiv og økonomisk bærekraftig barnehageportefølje. Byrådet vil se høringsinnspillene fra denne høringen i sammenheng med bydelsreformen.

1.3 Oppdrag og mandat

1.3.1 Organisering av arbeidet i fase 3

For å gjennomføre fase 3 i arbeidet med bydelsreformen har byrådet satt ned en styringsgruppe bestående av samtlige byråder og kommunaldirektører. Det er videre nedsatt et sekretariat for arbeidet med representanter fra byrådsavdeling for helse, som har hatt bistand fra eksterne utrednings- og organisasjonsutviklingsmiljøer.

Sekretariatet har vært ansvarlig for å utarbeide rapporten i henhold til bystyrets vedtak og styringsgruppens bestillinger, samt å sikre faglig funderte vurderinger. Styringsgruppens ansvar har vært å sikre fremdrift og leveranser, samt å godkjenne sluttrapporten. Byrådet er fremmer forslagene til organisering, oppgavefordeling og tiltak i rapportens kapittel 6.

Arbeidet har vært strukturert i én hovedutredning og seks delutredninger. Tema for delutredningene har bakgrunn i de seks identifiserte områdene med særskilte utfordringer fra gjennomgangen i 2024.

Organiseringen av arbeidet med i fase 3 framgår av figur 3 under.

Figur 3: Oppsett for prosjektrigg, fase 3



Det ble opprettet én arbeidsgruppe for hver av delutredningene og én arbeidsgruppe for hovedutredningen. Arbeidsgruppene har vært bredt sammensatt med tanke på sektortilhørighet, kompetanse og rolle i egen virksomhet. Bydeler, byrådsavdelinger og etater/foretak innen arbeidsområdet ble bedt om å nominere deltakere til utredningsarbeidet basert på faglige kvalifikasjoner, rolle og erfaring. Deltakerne ble deretter valgt ut av sekretariatet med særlig tanke på å ivareta helhet og representativitet. Ca. 80 ledere og fagpersoner har i alt deltatt.

1.3.2 Forutsetninger for utredningene

Styringsgruppen har vedtatt at følgende forutsetninger legges til grunn for utredningsarbeidet:

- ▶ Gjeldende styringssystem skal legges til grunn⁹
- ▶ Tiltakene som foreslås skal i sum bidra til økt kostnadseffektivitet og være formåls effektive¹⁰
- ▶ Tiltakene som foreslås skal være gjennomførbare innen gjeldende økonomiske rammer
- ▶ Dersom løsningsforslagene tilsier det, kan det bli aktuelt å foreslå både sammenslåing av bydeler og oppdeling av dagens bydeler
- ▶ Gjeldende grunnkretsinnndeling skal hensyntas ved eventuelle nye bydelsgrenser
- ▶ Sykehusenes opptaksområder, partnerskapet med Nav stat og forholdet til andre statlige samarbeidspartnere skal være med i vurderingen av eventuelle nye bydelsgrenser
- ▶ Alle bydeler skal i all hovedsak ha samme¹¹ ansvar og oppgaver
- ▶ Dersom løsningsforslagene tilsier det, kan det bli aktuelt for hovedutredningen å foreslå endringer i organisasjonsstrukturen i etatene

1.4 Metode og tilnærming

Utredningen har fulgt hovedprinsippene i utredningsinstruksen¹², og basert seg på en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ metode.

Utredningsarbeidet i fase 3 har vært gjennomført i to påfølgende arbeidsperioder våren/sommeren 2025, med noe ulik metodikk og tilnærming for hver av periodene. Skriftlige leveranser vært ført i pennen av sekretariatet for arbeidet med bydelsreformen, med ekstern bistand.

I det følgende beskrives metodikk og arbeidsform som er brukt i datainnsamling og analyse i begge periodene.

9 Blant annet parlamentarisk modell og ordningen med direkte valg til bydelsutvalgene.

10 Kommunen er inne i en økonomisk svært krevende tid. Det understrekes derfor at endringene som forestås i bydelsreformen ikke skal medføre nye satsninger eller kvalitetshevninger men snarere sikre et mer målrettet, sammenhengende og effektivt tjenestetilbud.

11 Med samme oppgaver menes at bydelene skal i hovedsak ha lik oppgaveportefølje på tvers av bydelene

12 Utredningsinstruksen - regjeringen.no

1.4.1 Periode 1: Alternativanalyse og konseptvalgutredning

Periode 1 av fase 3 ble gjennomført fra starten av mars til midten av april 2025. Datainn-samlingen i denne perioden foregikk primært gjennom en rekke arbeidsmøter med ledere og fagpersoner innenfor hver av de seks utvalgte tjenesteområdene (se avsnitt 1.3.1). Arbeids-møtene ble brukt til å kartlegge hvordan oppgavene best kunne organiseres mellom bydelene og kommunen sentralt for å nå målene for ny fremtidig organisering. For å validere deltakernes innspill, ble det brukt tilgjengelig informasjon fra tidligere utredninger, rapporter og evalueringer. I tillegg er aktuelle rapporter, evalueringer og kartlegginger gjennomgått for å belyse og understøtte problemstillinger som er drøftet i arbeidsgruppene og rapporten.

Arbeidet i denne perioden var designet etter modell for konseptutvalgsutredning.¹³ Målet for perioden var å belyse ulike alternativer for fremtidig bydelsstruktur i Oslo, basert på kvalitative vurderinger. I perioden ble det gjennomført en bredt involverende prosess, hvor fokuset var å innhente innsikt i hvordan oppgaver kan fordeles mellom kommunen sentralt og bydelene under tre scenarier: videreføring av 15 bydeler (0+-alternativet), reduksjon til 9–11 bydeler, og nedskalering til 4–6 bydeler. Vurderingene som foretatt i denne perioden ble oppsummert i et internt arbeidsnotat som dannet grunnlag for en beslutning om å redusere alternativene for antall bydeler som skulle utredes videre i arbeidet med bydelsreformen.

På bakgrunn av utredningsarbeidet og påfølgende vurderinger fra denne perioden ble det fra byråd besluttet at videre utredning skulle gå i dybden på og konsekvensvurdere en fremtidig organisering av Oslo kommune med 6–9 bydeler. For utdypning av vurderingene som ble gjort, se kap. 3.2.

1.4.2 Periode 2: Nye bydeler, oppgavefordeling, forbedringstiltak og konsekvensvurderinger

Arbeidet i andre periode har tatt utgangspunkt i et scenario med 6-9 bydeler, sett opp mot dagens organisering med fortsatt 15 bydeler. Følgende arbeidsstrømmer dannet rammene for arbeidet i denne perioden:

- ▶ Nye bydeler og bydelskart
- ▶ Oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt i ny bydelsorganisering
- ▶ Tiltak spesifisert rettet mot avdekkede utfordringsområder, herunder innbyggerreiser og verdistrøms-kartlegging
- ▶ Konsekvenser og virkninger
- ▶ Tiltak knyttet til ledelse og organisasjonskultur
- ▶ Tiltak knyttet til digitalisering og teknologi

For å innhente data i denne perioden, har det blitt gjennomført arbeidsmøter og intervjuer med fagpersoner med erfaring fra de aktuelle tjenesteområdene i kommunen. Analysene har blitt triangulert med utgangspunkt i eksisterende rapporter, utredninger og dokumentasjon, samt tilgjengelig statistikk og kunnskapsgrunnlag. Flere arbeidsstrømmer har munnet ut i egne notater og vedlegg tilhørende denne rapporten.

13 [Veiledninger for statens prosjektmodell - regjeringen.no](#)

I det følgende beskrives kort metoden og tilnærmingen for hver av de ulike arbeidsstrømmene.

Utredning av bydelsgrenser

Grunnlag for forslag til nye bydelsgrenser er utarbeidet av sekretariatet og ekstern bistand, med støtte fra Plan- og bygningsetaten (PBE). Arbeidet har tatt utgangspunkt i et definert sett av kriterier for ny bydelsorganisering. Flere varianter for bydelsinndeling er belyst i byens ulike områder. For mer informasjon om kriteriene og metoden for å utarbeide variantene av bydelsinndeling, se kapittel 3.3 og 3.4.

På bakgrunn av vurderinger av mulige løsninger for ulike deler av byen er byrådet kommet frem til sine forslag til bydelsorganisering i rapportens kapittel 6.

Forslag til oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt

Med utgangspunkt i at antall bydeler reduseres betraktelig, har hensiktsmessig oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt innen de seks tjenesteområdene blitt utredet. Det har vært en intensjon å flytte flere oppgaver og mer ansvar ut til bydelene og nærmere innbyggerne, ettersom bydelene blir større, med økt handlingsrom og mer robuste fagmiljøer. I vurderingen av hensiktsmessig plassering av en oppgave i kommunen har det blitt sett hen til Oppgavefordelingsutvalgets retningslinjer for oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune fra 2000, og en analogisk bruk av nærhetsprinsippet i kommuneloven § 2-2. Det er også lagt vekt på å legge bedre til rette for helhetlige innbyggerreiser og samordning av tjenester i en tiltakskjede. For mer informasjon om innbyggerreiser og tiltakskjeder, se neste avsnitt. For mer informasjon om hva som har blitt lagt til grunn for vurderingene av endringer i oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, se kapittel 3.5. På bakgrunn av vurderingene som er gjort har byrådet kommet frem til sine forslag om endring i oppgavefordeling i kapittel 6.

Utredning av tiltak innen hvert av de seks tjenesteområdene

I gjennomgangen fra 2024 ble det identifisert seks tjenesteområder med særskilte utfordringer. Bystyrets vedtak fra mars 2025 sier at utredningen av fremtidig organisering også skal inkludere forbedringer innen disse tjenesteområdene.

Utredningsarbeidet knyttet til tiltakene har vært av ulik karakter og omfang, men kan overordnet deles inn i fire kategorier:

1. Innbyggerreiser og verdistrømmer – sammenheng og samhandling mellom tjenester, og tilgjengelighet i tjenestetilbudet
2. Oppgaveplassering – ansvarsfordeling mellom virksomheter i kommunen, og bydelenes påvirkningsmulighet i oppgaver lagt til kommunen sentralt
3. Tjenesteutvikling og faglig forbedring – forbedring av tjenesteutøvelsen i kommunen
4. Digitalisering og standardisering – prosesser og oppgaver som kan løses mer effektivt

Underveis har det vært behov for å håndtere de ulike tiltakene forskjellig, med utgangspunkt i deres karakter:

- ▶ Tiltak relatert til oppdraget om å utrede og vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt i ny bydelsorganisering omtales i kapittel 3.5

- Tiltak tett knyttet til arbeidsstrømmene ledelse og organisasjonskultur samt digitalisering og teknologi omfattes av kapitlene 4.1 og 4.2
- Tiltak som omhandler innbyggerreiser for sårbare barn og unge, eldre med skrøpelighet og på boligområdet er dels dekket i kapittel 3.5 om oppgavefordeling, dels dekket av kapittel 4.1.6 om økonomiske konsekvenser, og dels dekket i kapittel 5.2 om virkninger for innbyggere.
- For tiltak som mer eller mindre er en direkte konsekvens av besluttet bydelsorganisering med tilhørende antall bydeler og oppgavefordeling, er utredningen foreslått utsatt til fase 4 av arbeidet med bydelsreformen. Dette gjelder også tiltak knyttet til eventuell omstilling i forbindelse med en bydelsreform.
- Enkelte tiltak har blitt utredet uavhengig av arbeidet med bydelsreformen, for eksempel prøveordning med sentralisering av BPA og behandling av erstatningssaker i barnevernet. Disse omtales i denne rapporten, med henvisning til aktuelt dokument.

Nærmere om innbyggerreiser og verdistrøms-kartlegging

Det var identifisert tre innbyggerreiser og én verdistrøms-kartlegging som skulle utredes særskilt i fase 3 av bydelsreformarbeidet: sårbare barn og unge, eldre med skrøpelighet, personer med psykiske helse- og/eller rusproblemer, og boligområdet. Innbyggerreisene er valgt som eksempler på områder der innbyggerne har sammensatte behov, og følgelig at mange ulike tjenestetilbud i kommunen må virke i samspill med hverandre. Formålet med å bruke innbyggerreiser og verdistrøms-kartlegging som metode, var å identifisere hvor problemene oppstår og foreslå tiltak som kan forbedre tilgjengeligheten i tjenestetilbudet og gi mer helhetlig innbyggerreiser. For å beregne anslag på gevinster knyttet til mer helhetlige og sammenhengende innbyggerreiser og tjenester, er ulike metodiske verktøy benyttet.

Det er flere innbyggergrupper som har tilsvarende sammensatte behov som de som er utredet i denne fasen, for eksempel personer med psykisk utviklingshemming, kroniske sykdommer og tilstander, muskel- skjelett- og smerteproblematikk eller andre funksjonsnedsettelse. Dette er personer som gjerne har behov for tjenester i et livsfaseperspektiv. Det ble midlertid ansett som for tidkrevende å skulle utrede flere innbyggerreiser i denne fasen av utredningsarbeidet. Samtidig er det nærliggende å tenke at de gevinstene som synliggjøres i denne rapporten knyttet til mer helhetlige innbyggerreiser for sårbare barn og unge, eldre med skrøpelighet og personer med psykiske helse- og/eller rusproblemer også har overføringsverdi til disse andre innbyggergruppene.

Konsekvensvurderinger

Analyser av mulige konsekvenser har vært gjennomført etter følgende hovedløp¹⁴:

- Økonomiske konsekvenser – herunder omstillingskostnader, estimer for effektivisering av administrasjon og rasjonell bruk av kontorer og arbeidsarealer
- Mulige virkninger for innbyggere – herunder innbyggerreiser og sammenhengende tjenester, gevinster ved mer rasjonell bruk av bygg og arbeidsarealer, mulige gevinster av mer helhetlige innbyggerreiser, tidlig innsatts og forebyggende arbeid samt mulige gevinster ved digitalisering
- Mulige virkninger for innbyggere

14 For en mer detaljert oversikt over konsekvenser, se kapittel 3.

- ▶ Mulige virkninger for lokaldemokratiet
- ▶ Administrative konsekvenser – herunder personalrelaterte konsekvenser, IKT- og fellesfunksjoner samt konsekvenser for kriteriesystemet og bydelsreglementet
- ▶ Andre konsekvenser

Det er benyttet ulike metoder for å identifisere konsekvenser innenfor de ulike temaene, inkludert en **dokumentgjennomgang** av aktuelle rapporter, forskning og utredninger. Dokumentasjon og utredninger gjennomført i forbindelse med kommunesammenslåinger i Norge og andre land i Norden har særlig blitt brukt som grunnlagsmateriale for å identifisere mulige konsekvenser for innbyggere og lokaldemokratiet. Det har også blitt sett hen til forskning fra andre fagfelt som organisasjonsteori o.l. Det er også gjennomført en **storgroupesamling** med fokus på å få oppspill på ulike aktuelle konsekvenser (muligheter og risikoer).

For å vurdere og estimere mulige økonomiske gevinster ble det gjennomført **intervjuer** med relevante informanter fra bydeler, etater og byrådsavdelinger. Det ble også sendt ut et **kartleggingsskjema** til alle bydeler, for å kartlegge administrative årsverk og funksjoner lokalt. I skjemaet ble bydelene bedt om å oppgi årsverk i dag, og gi et anslag om behovet for årsverk om bydelene blir dobbelt så store. Dataene ble brukt til å synliggjøre et potensial for reduksjon i administrasjon i bydelene. Det ble satt ned en egen arbeidsgruppe som referansegruppe for dette arbeidet.

Utredning av tiltak knyttet til ledelse og organisasjonskultur samt digitalisering og teknologi

Ledelse og organisasjonskultur, samt digitalisering og teknologi er identifisert som viktige virkemidler for å oppnå målene som er satt med bydelsreformen.

Utredningen av tiltak knyttet til ledelse og organisasjonskultur er basert på innspill fra ledere og ansatte i byrådsavdelinger, etater, foretak og bydeler, og har hatt til hensikt å utrede hvilke tiltak innen ledelse og kultur som kan legge til rette for bedre måloppnåelse ved gjennomføring av en bydelsreform i Oslo kommune. Utredningen bygger på to hovedperspektiver:

- ▶ Ledelse i omstillingsperioden **før ny bydelsorganisering (2026–2027)**, inkludert interimperiode og implementering
- ▶ Ledelse og organisasjonskultur som forutsetninger for å lykkes **i ny organisering (2027 og fremover)**

Ledelse i omstillingsperioden er omtalt i kapittel 4.3, mens ledelse og organisasjonskultur som forutsetninger for å lykkes med ny bydelsorganisering er omtalt i kapittel 4.1.

Utredningen av hensiktsmessige tiltak knyttet til digitalisering har tatt utgangspunkt i eksisterende utredninger og rapporter innen digitaliseringsområdet i Oslo kommune samt Strategi for kunnskapsbasert utvikling, innovasjon og digital teknologi. I tillegg er det innhentet innspill fra ledere og fagpersoner i byrådsavdelinger, etater og bydeler med ansvar for digitaliseringsområdet, og fra ansatte som anvender digitale verktøy i tjenesteleveransen. Hensikten har vært å utrede hvilke tiltak innen digitalisering som kan legge til rette for bedre måloppnåelse.

Det har også blitt utredet hensiktsmessige tiltak knyttet digitalisering gjennom andre utredningsaktiviteter, slik som utredning av tiltak knyttet til innbyggerreisene og verdistrøms-kartleggingene. Dette har sammenheng med at tjenesteutvikling og bruk av teknologi og data er tett sammenknyttet, ved at digitalisering kan forbedre og effektivisere tjenestene.

Utredningene er i hovedsak gjort av fageksperter innen de aktuelle fagområdene, og er ikke nødvendigvis tiltak som er forankret med fagekspertise innen teknologi og data.

1.4.3 Kommunens fire roller

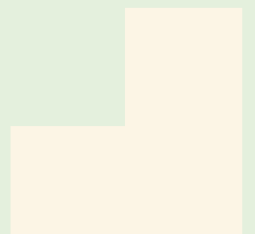
I kapittel 4 diskuteres forslag til fremtidig oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt. Forslaget til oppgavefordeling tar utgangspunkt i kommunens fire roller. I den norske modellen med generalistkommuner omtales kommunens ansvar gjerne gjennom rollene som; tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena.¹⁵ Denne inndelingen er tuftet på KommuneLOvens § 1.1¹⁶ og nærmere beskrivelser av disse rollene er gjengitt i figuren under. Rollene har vært utgangspunkt for å vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt.

Figur 4: Kommunens fire roller

Kommunens fire roller	
Tjenesteprodusent Kommunen har en viktig rolle som produsent av velferds-tjenester. Utjevning og likeverdige tjenester mellom innbyggere og mellom geografiske områder har vært et sentralt mål i oppbyggingen av velferdsstaten. Kravene til tjenesteytingen er formulert i lov og regelverk, og i nasjonale mål for oppgaveløsningen. Sektormyndighetene stiller kvalitet i tjenestene og at tilbudet tilpasses den enkelte. Kommunen kan enten utføre tjenesten selv eller sørge for at den utføres gjennom å inngå avtaler med private leverandører.	Myndighetsutøver Rollen som myndighetsutøver er nær beslektet med kommunens rolle som tjenesteprodusent. Kommunene utøver myndighet innenfor en rekke saksfelter i medhold av lov. Kommunene kan for eksempel fatte vedtak om tildeling av tjenester, kreve inn skatter og avgifter, gi tillatelser, inngå avtaler, fordele tilskudd og gi bevilgninger. Myndighets-utøvelsen kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Kommunes mangfoldige oppgaveportefølje innebærer at kommunen for eksempel fattet vedtak innenfor grunn-opplæringen, enkeltvedtak om rett til helse og velferds-tjenester, vedtak om byggetillatelser ulike tilskudd til kulturformål.
Samfunnsutvikler Kommunenes rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, nærmiljø- og sentrumsutvikling, næringsutvikling, miljø og folkehelse i videste forstand. Rollen favner videre enn de oppgavene en kommune er pålagt å utføre gjennom lover og forskrifter, og er i stor grad basert på samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor egen kommune, herunder næringslivet. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklings-rolle gjennom flere statlige programmer og prosjekter.	Lokaldemokratisk arena At innbyggerne har anledning til selv å velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar er en del av kjernen i hele vårt demokratiske system. I Oslo er kommunens rolle som lokaldemokratisk arena delt mellom bydelene og kommunen sentralt. En annen viktig dimensjon med lokaldemokratiet er muligheten til medvirkning utenfor valg. Kommunen legger blant annet til rette for slik medvirkning gjennom høringer, spørreundersøkelser og andre former for innbyggerdialog.

15 Kriterier for god kommunestruktur. Sluttrapport fra ekspertutvalg. Desember 2014.

16 Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneLOven) - Kapittel 1. Lovens formål og virkeområde - Lovdata



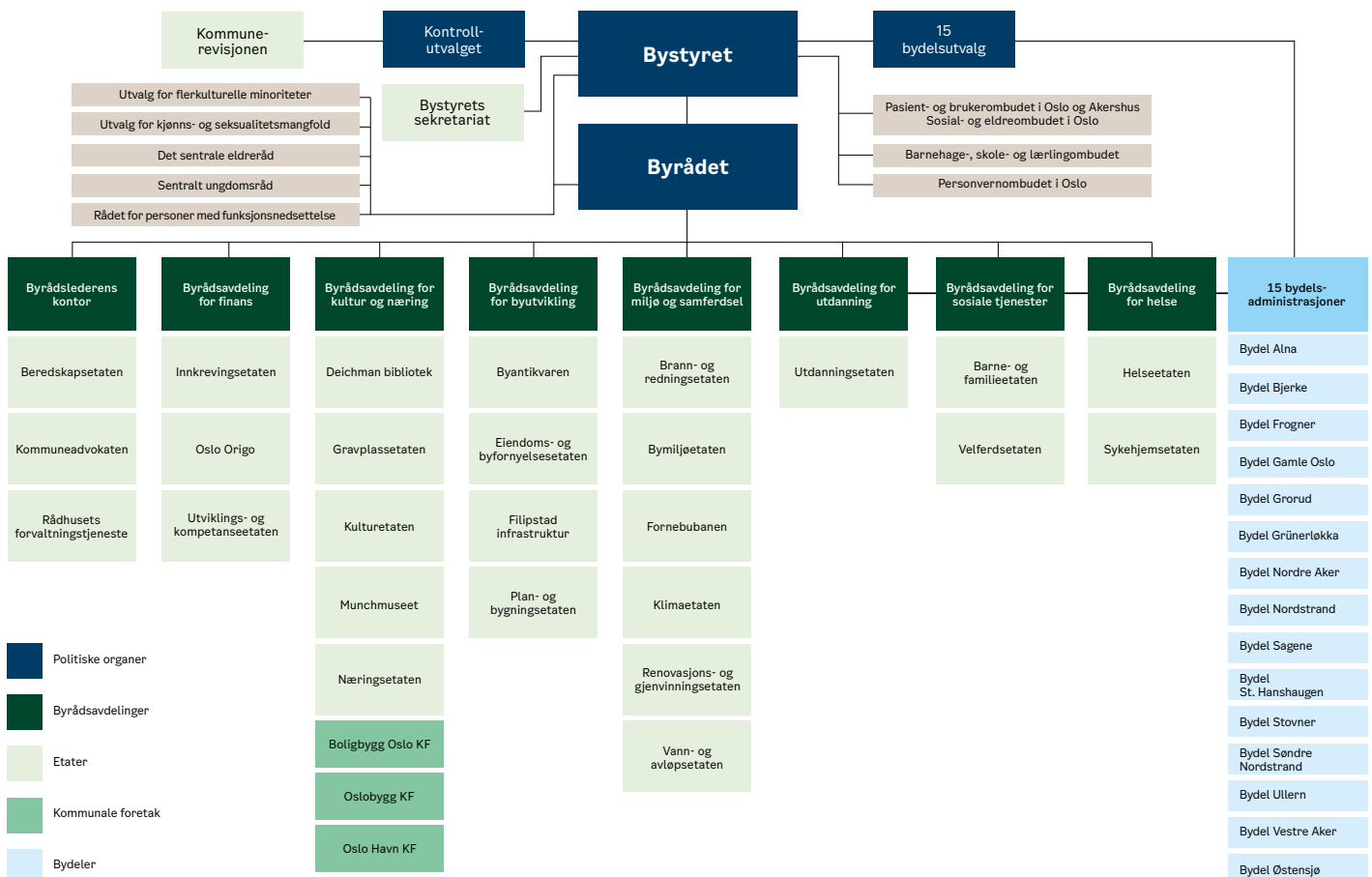


2 Beskrivelse av nåsituasjonen

2.1 Overordnet om organisering og styringssystem

Oslo kommunes organisering og styring har i hovedsak ligget fast siden bydelsreformen i 2004.¹⁷ Siden da har Oslo vært delt inn i 15 bydeler. Oslo styres etter en parlamentarisk modell, kombinert med et bydelsystem. Bystyret er kommunens øverste folkevalgte organ, jf. kommuneloven § 5-3. Under bystyret ligger byrådet og bydelsutvalgene. Byrådet har det overordnede ansvaret for hele kommunens virksomhet og leder kommunens administrasjon, jf. kommuneloven § 10-2 første ledd. Byrådet utøver sitt parlamentariske ansvar gjennom virksomhetsstyring og oppfølging av bydelenes og etatenes årsbudsjetter, rapportering og overordnede styringsdokumenter. Bydelsutvalgene velges ved direkte valg og består av 15 medlemmer for hver bydel. Bydelsdirektøren inngår i en todelt styringslinje, med ansvar både overfor bydelsutvalget og byrådet. Dette stiller særskilte krav til balanse mellom lokal forankring og overordnet lojalitet. Organiseringen og styringsstrukturen til Oslo kommune er synliggjort i organisasjonskartet under:

Figur 5: Organisasjonskart Oslo kommune



17 Kunnskapsgrunnlag – vedlegg til rapport om organisering av bydelssektoren: Byrådsavdeling for helse, 2024

Bydelsreglementet¹⁸ og virksomhetsstyringsinstruksen¹⁹ er sentrale styringsverktøy i Oslo kommune. Bydelsreglementet regulerer organisering, oppgaver og saksbehandlingsregler i bydelene. Virksomhetsstyringsinstruksen setter krav til styring og ledelse for å sikre måloppnåelse, oppfyllelse av lovkrav og effektiv drift.

Bydelens budsjetttramme fordeles etter et kriteriebasert system, som hensyntar demografiske og sosioøkonomiske forhold. Målet er å sikre at ulikheter i levekår og behov fanges opp og gjenspeiles i ressursfordelingen.

Samtidig har bydelenes frihet til å organisere seg slik de selv anser som hensiktsmessig gitt rom variasjon i intern struktur og prioriteringer. Denne fleksibiliteten gjør det mulig å tilpasse organiseringen til lokale forhold og innbyggernes behov. I praksis innebærer dette at bydelene har ulik inndeling i avdelinger, seksjoner og enheter, har gitt disse ulike navn og funksjoner. Variasjonene påvirker hvordan bydelene ivaretar sine oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon innen barnehage, barnevern, helse, omsorg og sosiale tjenester – og hvordan de opererer som lokaldemokratisk arena og samfunnsutvikler.

Demografiske endringer og samfunnsutviklingen stiller nå nye krav til tjenestetilbud, myndighetsutøvelse og sektorovergripende samarbeid. Gjennom håndteringen av koronapandemien ble det også synliggjort tillegg at behovet for samhandling på tvers var større enn det eksisterende organisasjonsstruktur og styringssystem ga rom for. Innbyggernes forventninger til deltakelse og medvirkning har også utviklet seg, noe som påvirker bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena og samfunnsutvikler. Disse utviklingstrekkene tilsier at kommunens organisering og styring ikke er i takt med utviklingen.²⁰

2.2 Overordnet om oppgaver og ansvar

Dagens fordeling av oppgaver og ansvar mellom bydelene og sentrale virksomheter (etatene og foretakene), tar utgangspunkt i fordelingen som ble gjort i forbindelse med bydelsreformen i 1988. Da ble det bestemt at bydelene som hovedregel skulle ha det helhetlige ansvaret for førstelinjetjenester til innbygger innen helse-, omsorg-, sosial- og oppvekstområdet. Det innebar at en rekke oppgaver ble flyttet fra sentrale etater og ut til bydelene, for å sikre mer effektiv styring av de innbyggerrettede delene av kommunen tjenesteproduksjon. I forarbeidene til bydelsreformen i 2004 ble det foretatt en omfattende gjennomgang av kommunale oppgaver som kunne egne seg for desentralisering til bydelsnivå. Dette resulterte i at bydelenes ansvar for skolefritidsordningen, lokale parker og nærmiljøanlegg, økonomiske boligvirkemidler, TT-spesialtransport, Ungbo og utleie av salgstillatelser på fortau og torg ble utvidet. I tillegg ble det gjennomført forsøksprosjekter med desentralisering til en eller flere bydeler. I ettertid er flere av disse ordningene ført tilbake til kommunen sentralt.²¹

Det har ikke vært gjennomført en samlet vurdering av oppgave- og ansvarsfordeling mellom bydelene og kommunen sentralt siden 2004. Det har likevel blitt foretatt en rekke justeringer i oppgavefordelingen de siste 20 årene, i hovedsak ved at oppgaver har blitt sentralisert eller organisert i regionale eller byomfattende ordninger.

18 Reglement for bydelene – Reglement for folkevalgte - Oslo kommune

19 Instruksen vedtatt av byrådet i byrådsak 1036/22

20 Organisering av bydelssektoren - Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, 2024

21 Byrådsak 57/02 Større ansvar til færre bydeler.

2.2.1 Sentrale virksomheters oppgaver og ansvar

Kommunens sentrale virksomheter består av etater, foretak og byrådsavdelinger. Byrådsavdelingene er til enhver tid tilpasset den politiske sammensetningen av byrådet. Det parlamentariske ansvaret for oppgaver som ligger til bydelene har også vært gjenstand for en rekke endringer i perioden fra 2004 og frem til i dag. Siden 2020 har ansvaret for bydelenes tjenester vært delt på tre byrådsavdelinger – Byrådsavdeling for helse, Byrådsavdeling for sosiale tjenester og Byrådsavdeling for utdanning. Byrådsavdeling for helse har arbeidsgiveransvaret for bydelsdirektørene.²²

Byrådslederen har myndighet til å bestemme sammensetningen av byrådet, herunder avgjøre hvilken byråd som har ansvaret for de ulike områdene. Endringene i byrådssammensetting kan reflektere politiske prioriteringer og sikre effektiv styring. Dersom ansvaret for ulike oppgaver flyttes mellom byrådene, fører det naturlig med seg endringer i strukturen og organiseringen av byrådsavdelingene. Dette følges opp med byrådssaker, jf. reglementet for byrådet § 3-4 om at byrådet organiserer byrådsavdelingene og underliggende virksomheter. Per 2025 er det totalt 35 sentrale virksomheter i Oslo kommune, inkludert tre kommunale foretak. Disse virksomhetene er faglige og operative enheter plassert i direkte styringslinje fra byrådet. Sammen med bydelene har de ansvar for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester til innbyggerne. Etatene har også funksjoner som fagorganer som bistår bydelene med kompetanse, analyse, planlegging og utvikling av tjenestene innen sine respektive fagområder og bistår med kunnskapsgrunnlag for politiske saker. Noen av etatene ivaretar også støttefunksjoner for bydelene innen lønn, regnskap, organisasjonsutvikling og fagsystemer. Etatene og foretakene kan grovt deles inn i fire kategorier:

1. Virksomheter som deler ansvaret med bydelene om å produsere helse- oppvekst- og velferdstjenester innbyggerne. Eksempler på slike etater er Velferdsetaten, Helseetaten, Sykehjemsetaten, Utdanningsetaten og Barne- og familieetaten.
2. Virksomheter som i større grad har ansvaret alene om å produsere tjenestene, men som har et klart grensesnitt og tett samarbeid med bydelene. Eksempler på slike virksomheter er Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten, samt Oslobygg KF og Boligbygg Oslo KF.
3. Virksomheter som er selvstendig ansvarlige for tjenesteproduksjon i sin sektor og ikke har noe tydelig grensesnitt og lite utbredt samhandling med bydelene. Eksempler på slike virksomheter er Munchmuseet.
4. Virksomheter som i hovedsak tilbyr administrative støttetjenester til bydelene og andre virksomheter. Eksempler på slike virksomheter er Oslo Origo, Innkrevingsetaten og Utviklings- og kompetanseetaten (Etatsstrukturen endres fra 1.1.26 men oppgaven som støttetjeneste opprettholdes).

Tabellen under gir oversikt over etater, foretak og byrådsavdelinger og deres størrelse, målt i antall årsverk. Kommunens fire ombud er ikke inkludert i listen (Barnehage- skole og lærlingombudet, Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus og Sosial- og eldreombudet i Oslo, og Personvernombudet).

²² Denne fullmakten er delegert fra byråd for helse til kommunaldirektør i byrådsavdeling for helse. Fullmakten gjelder uavhengig av hvem som for tiden er byråd eller kommunaldirektør. Jf. byrådets sak 05/22.

Tabell 1: Antall årsverk sentrale virksomheter (etater, foretak og byrådsavdelinger), 2025.

Kilde: Virksomhetenes årsberetninger for 2024.

Virksomhet	Antall årsverk 2025
Utdanningsetaten	15 756
Sykehjemsetaten	3 427
Helseetaten	958
Bymiljøetaten	954
Velferdsetaten	946
Vann- og avløpsetaten	680
Renovasjons- og gjenvinningsetaten	634
Barne- og familieetaten	604
Oslobygg KF	597
Utviklings- og kompetanseetaten	562
Brann- og redningsetaten	523
Plan- og bygningsetaten	502
Byrådsavdelingene	383
Kulturetaten	358
Deichmann bibliotek	305
Munchmuseet	208
Boligbygg Oslo KF	202
Eiendoms- og byfornyelsesetaten	146
Oslo Origo	138
Rådhusets forvaltningstjeneste	137
Gravplassetaten	123
Oslo Havn KF	109
Næringsetaten	80
Innkrevningsetaten	68
Klimaetaten	57
Fornebubanen ²³	53
Bystyrets sekretariat	44
Kommuneadvokaten	42
Byantikvaren	36
Beredskapsetaten	17
Filipstad infrastruktur	1

2.2.2 Bydelenes oppgaver og ansvar

Bydelenes ansvarsområde er omtalt i bydelsreglementet.²⁴ Formålet med reglementet er å forankre bydelene i kommunens styringssystem, fastsette hvilke kommunale oppgaver bydelene i hovedsak er tillagt ansvaret for, og angi saksbehandlingsregler. Bydelsadministrasjonen med bydelsdirektøren som øverste leder er underlagt både byrådet og bydelsutvalget.

²³ Fornebubanen hadde ved årsskiftet ca. 110 eksterne ressurser i oppdrag tilknyttet byggherreorganisasjonen.

²⁴ Reglement for bydelene - Reglement for folkevalgte - Oslo kommune

Bydelsutvalget har ansvar for planlegging og oppfølging av bydelenes arbeidsområder. Bydelsadministrasjonen delegeres, på byråds og den enkelte byråds vegne, myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker som ikke er av prinsipiell betydning og som faller inn under § 3-2. Delegasjon til bydelsadministrasjonen går til bydelsdirektøren som kan delegere videre.

I henhold til bydelsreglementet er bydelenes oppgaver og myndighetsutøvelse knyttet til en rekke særlover, nærmere angitt i bydelsreglementets § 3-2.²⁵

Bydelene er store og viktige tjenesteprodusenter i kommunen. Deres ansvar for et bredt spekter av tjenester gjenspeiles i både ressursbruk og organisasjonsstørrelse, oppsummert i tabell 2.

Tabell 2: Antall årsverk og budsjett per bydel, 2025. Kilde: Oslo kommunes statistikkbank

Bydel	Antall årsverk 2025	Budsjett 2025 mill. kr	Innbyggere
Alna	1 379	2 592	50 671
Bjerke	1 115	1 628	37 053
Frogner	976	1 911	60 533
Gamle Oslo	1 581	2 507	64 554
Grorud	1 043	1 628	28 228
Grünerløkka	1 328	2 214	66 404
Nordre Aker	1 293	2 107	55 100
Nordstrand	1 287	2 145	54 883
Sagene	1 034	1 803	47 801
St. Hanshaugen	712	1 340	39 840
Stovner	1 201	1 849	34 577
Søndre Nordstrand	1 158	2 011	39 295
Ullern	790	1 441	35 668
Vestre Aker	1 008	1 945	52 254
Østensjø	1 448	2 340	52 211

I gjennomgangen av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt²⁶ ble det anbefalt at videre utredning burde fokusere på seks identifiserte områder med særskilte utfordringer. Disse seks tjenesteområdene har derfor vært rammen for utredningene av scenarier for fremtidig organisering av bydelene, oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen

sentralt, og forbedringer innen de seks utvalgte tjenesteområdene. I det følgende beskrives derfor hovedtrekkene i dagens organisering og oppgavefordeling mellom ulike virksomheter innenfor de seks utvalgte tjenesteområdene. Oversikten inkluderer virksomhetenes oppgaver knyttet til myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon.²⁷

25 [Reglement for bydelene - Reglement for folkevalgte - Oslo kommune](#)

[Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen \(sosialtjenesteloven\) - Lovdata](#)

[Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. \(helse- og omsorgstjenesteloven\) - Lovdata](#)

[Lov om barnevern \(barnevernsloven\) - Lovdata](#)

[Lov om folkehelsearbeid \(folkehelseloven\) - Lovdata](#)

[Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Lovdata](#)

26 [Organisering av bydelssektoren - Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, 2024](#)

27 For definisjon av rollene som myndighetsutøver og tjenesteprodusent, se avsnitt 1.4.3

2.3 Oppgaver og ansvar per fagområde

2.3.1 Barnehage og skole

Tjenesteområdet barnehage og skole omfatter barnehager og tjenester tilknyttet skoletilbudet i kommunen, dvs. grunnskole, videregående skole og andre opplæringstilbud og tilhørende tjenester (f.eks. Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og spesialpedagogisk hjelp og individuelt tilrettelagt opplæring). Under oppsummeres hovedtrekkene i oppgavefordelingen knyttet til tjenesteområdet barnehage og skole i Oslo kommune i dag.

Oppgaver bydelene har ansvar for²⁸

Myndighetsutøvelse

- ▶ Vedtak om spesialpedagogisk hjelp i barnehage
- ▶ Øvrig myndighetsutøvelse innen barnehagefeltet sentraliseres til Utdanningsetaten fra 1. januar 2026.

Tjenesteproduksjon²⁹

- ▶ Kommunalt barnehagetilbud, herunder:
 - Drift av barnehagetilbudet (barnehageeierskapet)³⁰
 - Kvalitetsoppfølging og internkontroll knyttet til tjenesteproduksjonen i barnehagene
- ▶ Utførelse av spesialpedagogisk hjelp i barnehage
- ▶ Tverrfaglig innsats og forebygging:
 - Drift av tjenester knyttet til tverrfaglig innsats og forebygging
 - Koordinering av tjenester rettet mot barn og unge utført av øvrige, eksempelvis barne- og ungdoms koordinatorrollen³¹
- ▶ Oppgaver knyttet til oppfølgingstjenesten³²

Oppgaver Utdanningsetaten (UDE) har ansvar for

Myndighetsutøvelse

- ▶ Fra 1. januar 2026: Barnehagemyndighet, herunder gjennomføring av det samordnede opptaket, plassadministrasjon, tilsyn og godkjenning av kommunale og private barnehager

28 Barnehagemyndigheten flyttes fra bydelene til kommunen sentralt fra 1. januar 2026.

29 Bydelene har også ansvaret for skolehelsetjeneste som er tett knyttet opp til utdanningstilbudet og lokalisert til skolene. Skolehelsetjenesten er omtalt under bydelenes tjenesteutøvelse innen helse og omsorg.

30 Barnehageeierskapet er utredet i egen delutredning, se vedlegg 1.

31 Koordinator, barnekoordinator og individuell plan - Søk helse- og omsorgstjenester - Oslo kommune

32 Hjemlet i opplæringsloven. Bydelene har ansvar for deler i samarbeid med UDE og Nav.

- ▶ Skoleeieransvar for grunnskolene, herunder
 - Ulike myndighetsoppgaver knyttet til opplæringsloven, herunder vedtak om skoleplass, vedtak om individuelt tilrettelagt opplæring mm
- ▶ Operativ bestiller på skole- og barnehageområdet
- ▶ PPT, herunder
 - Sakkyndighetsvurderinger
- ▶ Veiledning og kompetanseutvikling for skoler og barnehager

Tjenesteproduksjon

- ▶ Grunnskoleopplæring
- ▶ Videregående opplæring
- ▶ Voksenopplæring inkludert norskopplæring og fengselsundervisning
- ▶ Fagopplæring, Fagskolen Oslo (FO)
- ▶ Aktivitetsskolen (AKS)
- ▶ Sommerskolen Oslo
- ▶ Tverrfaglig innsats og forebygging
- ▶ Kvalitetsoppfølging og internkontroll knyttet til tjenesteproduksjonen

Oppgaver Byrådsavdeling for utdanning (UTD) har ansvar for

I dagens organisering er det ingen etat med særskilt ansvar for koordinerings- og støtteoppgaver på barnehageområdet. UTD har derfor en mer operativ rolle på dette området, særlig med hensyn til å utvikle felles retningslinjer og malverk.

2.3.2 Sosial, velferd og barnevern

Sosial og velferd omfatter tilbud og tjenester tilknyttet Nav, boligsosialt arbeid, rusfeltet, flyktninger, integrering og mangfold, kvalifisering og sosiale tjenester, samt tilrettelagt transport for personer med forflytningsvansker (TT). Området omfatter også forebyggende barne- og ungdomsarbeid som feriejobber, fritidsklubber og tiltak for å forebygge barne- og ungdomskriminalitet gjennom SALTo-modellen og forebyggende tiltak mot barne- og ungdomskriminalitet gjennom særskilte satsinger.

Barnevern omfatter alle tjenester innenfor området og myndighetsutøvelse på feltet, inkludert ansvaret for institusjonsbarnevernet som for resten av landet ligger til Bufetat.³³

³³ Oslo kommune skiller på barnevernsområdet seg fra andre kommuner ved at kommunen har det helhetlige ansvaret for barnevernet, også for 2. linjebarnevernet som ellers er et statlig ansvar. Det medfører at Oslo kommune har en bistandsplikt etter barnevernsloven om å fremskaffe et egnet plasseringssted til barn og unge som har behov for en plassering utenfor hjemmet. For resten av landet ligger dette ansvaret til Bufetat.

Boligområdet omtales særskilt som et eget tjenesteområde gjennomgående i rapporten.

Oppgaver bydelene har ansvar for

Myndighetsutøvelse

- ▶ Sosiale tjenester og velferdstjenester:
 - Saksbehandling av søknader om sosiale tjenester
 - Kartlegging av den enkeltes behov for tjenester
 - Vedtak om plass i rusinstitusjon etter lov om helse og omsorgstjenester
 - Henvisning til rusbehandling i spesialisthelsetjenesten
 - Tildeling av tjenester etter Forskrift om tilrettelagt transport for personer med forflytningsvansker, Oslo kommune (TT-kort)
 - Tildeling av kommunal bostøtte etter kommunal forskrift
 - Bydelenes Nav-kontor fatter vedtak om tildeling av tjenester etter lov om sosiale tjenester, herunder
 - Økonomisk stønad (sosialhjelp)
 - Kvalifiseringsprogram
 - Midlertidig botilbud (døgnovernatting)
 - Individuell plan
 - Bydelenes boligkontor³⁴ fatter vedtak om tildeling av kommunal bolig og behandler saker om kommunal bostøtte
- ▶ Tvangstiltak overfor rusmiddelavhengige iht. lov om kommunale helse og omsorgstjenester
- ▶ Barnevernstjenester:
 - Mottak og vurdering av bekymringsmeldinger
 - Vedtak om tiltak og tjenester etter barnevernsloven, inkludert
 - Hjelpetiltak
 - Akuttiltak
 - Vedtak om å fremme saker for Barneverns- og helsenemnda, inkludert når det gjelder omsorgsovertakelse, samt saksforberedelse og fremleggelse av saken i nemnda.
 - Håndtering av erstatningskrav til barnevernet i samarbeid med kommuneadvokaten

Tjenesteproduksjon

- ▶ Sosiale tjenester og velferdstjenester:
 - Nav gir individuell veiledning og bistand til søknad om tiltak fra andre aktører, inkludert
 - Boligkontoret som gir veiledning og bistand til startlån og statlig bostøtte fra Husbanken
 - Økonomisk veiledning
 - Veiledning og oppfølging av personer med rusproblemer³⁵
 - Bosetting og introduksjonsprogram for flyktninger
 - Forebyggende tiltak, lavterskeltiltak, behandlingstiltak og oppfølgingstiltak for utsatte grupper, eksempelvis:

³⁴ Ligger til Nav-kontoret i 11 av 15 bydeler.

³⁵ Noe veiledning til denne målgruppen gis av Nav og 9 av 15 Nav-kontor har egne ruskonsulenter. 6 bydeler har lagt hovedansvaret for dette til andre tjenester.

- Forebyggende og oppsøkende arbeid for ungdom (utekontakter)
 - Forebyggende barne- og ungdomsarbeid (fritidsklubber, feriejobber)
 - Tiltak for å forebygge barne – og ungdomskriminalitet (SALTo og særskilte satsinger)
 - Tilbud om hasjavvennings-program
 - RusFACT bydelsbidrag³⁶
- ▶ Barneverntjenester:
 - Undersøkelser av barns omsorgssituasjon
 - Hjelpetiltak til familier
 - Oppfølging av barn og familier med tiltak i barnevernet
 - Oppfølging av barn som er bosatt utenfor hjemmet (i fosterhjem eller institusjon)
 - Rekruttering av fosterhjem i familie og nettverk
 - Tilsyn av fosterhjem
 - ▶ Tilsyn, revisjon og kontroll av egne tjenester

Oppgaver Velferdsetaten (VEL) har ansvar for

Myndighetsutøvelse

- ▶ Tildeling og inntak til plass på rusinstitusjon etter lov om helse- og omsorgstjenester
- ▶ Inngåelse og oppfølging av rammeavtaler med private leverandører av institusjonsplasser og botilbud

Tjenesteproduksjon

- ▶ Forebyggende tiltak og behandlingstiltak for utsatte grupper, herunder:
 - Uteseksjonen³⁷
 - Drift av Prindsen mottakssenter
 - Ambulerende helseteam
 - Tilbud om hasj-avvenningsprogram
- ▶ Drift av rusinstitusjoner (akutt-, utrednings- og videre-formidlingsplass, mestringsenheter, ressurssenter, omsorgssenter, forsterket bo- og behandlingstilbud)
- ▶ Drift av bo- og arbeidstiltak for voksne med nedsatt funksjonsevne
- ▶ Drift av RusFACT-team³⁸
- ▶ Tilsyn, revisjon og kontroll av egne tjenester

36 Bydelene Frogner, Vestre Aker, Ullern, Gamle Oslo og St. Hanshaugen bidrar sammen med Velferdsetaten og hhv. Diakonhjemmet og Lovisenberg sykehus.

37 Oppsøkende tjeneste for utsatte grupper i Oslo sentrum

38 10 årsverk

Koordinerings- og støtteoppgaver overfor bydelene

- ▶ Koordinerende rolle på mangfoldsområdet
- ▶ Koordinerende rolle knyttet til oppfølging av flyktningefeltet
- ▶ Analyse på sosialområdet
- ▶ Anskaffelse av tjenester for HLS og SET sektor
- ▶ Kompetansehevende tiltak for bydelene
- ▶ Drift av fagnettverk

Nærmere om tjenestetilbudet innen psykisk helse og rus

I Oslo kommune er ansvaret for psykisk helse og rus delt mellom to byrådsavdelinger, Byrådsavdeling for helse og Byrådsavdeling for sosiale tjenester. Helseetaten (HEL) har i dag et koordinerende ansvar for psykisk helsearbeid i kommunen. I tillegg har avdeling for psykososiale tjenester avtale med spesialisthelsetjenesten om behandling av akutte forgiftninger på legevakten. Velferdsetaten (VEL) har ansvar for byomfattende tjenester innen rusfeltet. Bydelene har det operative ansvaret for store deler av tjenestetilbudet, både innen psykisk helse og rus. Noen tjenester er organisert i samarbeid mellom Velferdsetaten, bydelene og spesialisthelsetjenesten.

Nærmere om Nav-kontorene

Nav-kontorene drives i et partnerskap mellom stat og kommune der staten har ansvar for arbeidsmarkedstiltak og ytelser etter folketrygden, og kommunen har ansvar for de sosiale tjenestene i Nav. Nav-kontorene er organisert i bydel og styres både fra staten ved Nav Oslo og kommunen ved bydelsdirektør. I Oslo er det bestemt at i tillegg til de tjenestene som følger av sosialtjenestelovens kapittel fire, og som skal ligge til Nav, skal også introduksjonsprogrammet være en del av Nav sitt ansvarsområde.

Utover dette kan partnerskapet lokalt bli enige om å legge flere tjenester til Nav og dette er løst ulikt i de ulike bydelene. I 11 av 15 bydeler er boligkontoret lagt til Nav-kontoret. I 9 av 15 bydeler er veiledningen og oppfølging av personer med rusproblemer lagt helt eller delvis til Nav-kontoret (f.eks. egne ruskonsulenter). I 7 av 15 bydeler er Nav-leder en del bydelsdirektørens ledergruppe, øvrige har ofte organisert Nav under avdeling for oppvekst og velferd eller lignende.

Nav-kontorene er ulike i størrelse. De største kontorene har over 200 ansatte, de minste ca. 80 ansatte. Dette har sammenheng med at de sosioøkonomiske forholdene i bydelene er svært ulike og det er ulikt hvor stor del av befolkningen som er i behov av Nav sine tjenester. Sentrumskontorene har flest sosialhjelpsmottakere. I 2024 hadde Bydel Grünerløkka 3230 mottakere. Bydel Gamle Oslo hadde i underkant av 3000 mottakere, deretter følger Alna, Sagene og St. Hanshaugen.

Oppgaver Barne- og familieetaten (BFE) har ansvar for

Myndighetsutøvelse

- ▶ Godkjenning og kvalitetskontroll av kommunale og private barnevernsinstitusjoner samt sentre for foreldre og barn i Oslo
- ▶ Inngåelse av avtaler med, og oppfølging av, barnevernsinstitusjoner som driftes i privat regi
- ▶ Prosedere saker for Barneverns- og helsenemnda og for Tingretten

Tjenesteproduksjon

- ▶ Drift av kommunale barneverninstitusjoner, beredskapshjem og kommunale fosterhjem
- ▶ Drift av Barnevernsvakten
- ▶ Tilby spesialiserte hjelpetiltak i barnevernet (MST)
- ▶ Rekruttering av fosterhjem utenfor familie og nettverk, samt opplæring og veiledning av fosterhjem
- ▶ Drift av bo- og avlastningstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne
- ▶ Tilsyn, revisjon og kontroll av egne tjenester

Koordinerings- og støtteoppgaver overfor bydelene

- ▶ Fagutvikling, utredninger og analyse
- ▶ Kompetansehevende kurs for bydelene
- ▶ Drift av ulike fagnettverk

2.3.3 Helse og omsorg

Tjenesteområdet helse og omsorg innbefatter helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende, habilitering, rehabilitering og hverdagsrehabilitering, aktivisering, dagsenter og servicetilbud til eldre, funksjonshemmede og andre målgrupper, samt heldøgns pleie- og omsorgstjenester for innbyggere med funksjonsnedsettelser. Området inkluderer også fastlegeordningen, fysio-terapitjenesten, tannhelsetjenesten, Forsterket Rehabilitering Aker (FRA), Kommunal akutt døgnenhet (KAD) og Legevakten. I tillegg inngår tjenester til personer med psykiske lidelser, folkehelsearbeid, miljørettet helsevern, smittevern, hjelpemiddelformidlingen, samt helsefremmende og forebyggende tjenester og lavterskeltilbud til barn, unge og familier innunder tjenesteområdet helse og omsorg. Under oppsummeres hovedtrekkene for oppgavefordelingen knyttet til tjenesteområdet helse og omsorg i Oslo kommune i dag.

Oppgaver bydelene har ansvar for

Myndighetsutøvelse

- ▶ Saksbehandling av søknader om helse- og omsorgstjenester
- ▶ Kartlegging av den enkeltes behov for tjenester
- ▶ Enkeltvedtak etter helse- og omsorgslovgivningen
- ▶ Tvangsvedtak i henhold til lov om helse og omsorgstjenester, pasient- og brukerrettighetsloven og lov om psykisk helsevern
- ▶ Samhandling med spesialisthelsetjenesten
- ▶ Beregning og innkreving av brukerbetaling for hjemmebaserte tjenester og vederlag for opphold i langtidshjem og helsehus
- ▶ Oppfølging av private leverandører som Velferdsetaten eller bydelene selv har inngått avtale med, herunder ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA) og brukervalgsordningen i hjemmetjenesten
- ▶ Drift av seniorveilederordningen
- ▶ Forvaltning av avtalefysioterapeuthjemler/-avtaler
- ▶ Svangerskaps- og barselsomsorg
- ▶ Vedtak knyttet til smittevern og miljørettet helsevern

Tjenesteprodusent

- ▶ Drift av boliger/heldøgntjenester for ulike målgrupper
- ▶ Hjemmesykepleie og praktisk bistand til alle hjemmeboende³⁹ ved vedtak om tjenester.
- ▶ Fysio- og ergoterapi
- ▶ Helsestasjons- og skolehelsetjeneste, herunder helsestasjon for ungdom
- ▶ Folkehelsearbeid
- ▶ Smittevern og miljørettet helsevern
- ▶ Rask psykisk helsehjelp
- ▶ Oslohjelpa⁴⁰

39 Med hjemmeboende menes alle innbyggere som bor i eget hjem, herunder samlokaliserte boliger, omsorg +, omsorgsboliger og andre kommunale boliger

40 Oslohjelpa er et gratis lavterskeltilbud som skal legge til rette for at barn, unge og deres familier får rask og riktig hjelp når de har behov for det. Oslohjelpa - Barn, ungdom og familie - Oslo kommune

- ▶ Andre forebyggende tjenester, som dag- og aktivitetstilbud til eldre og personer med funksjonsnedsettelse, frisklivssentraler og seniorsenter (i kommunal eller privat regi)
- ▶ Kvalitetsoppfølging og internkontroll av egne tjenester
- ▶ Oppgaver innen samfunnsmedisin og kommuneoverlegefunksjonen, herunder oppfølging av fastlegeordningen og legespesialistutdanningen

Noen bydeler har et særskilt ansvar for enkelte byomfattende oppgaver. Eksempelvis er Hjelpemiddelformidlingen i Oslo i dag underlagt bydel Bjerke som dermed har et bydels-overgripende ansvar på dette området.⁴¹ Videre har Bydel Nordre Aker ansvar for et felles vaksinesenter for alle bydeler. Bydel Grünerløkka har ansvar for Helsestasjon for kjønn og seksualitet for alle bydeler.

Oppgaver Helseetaten (HEL) har ansvar for

Innen myndighetsutøvelse har HEL ansvar for kommuneoverlegefunksjoner, smittevern-overlegefunksjonen samt vedtak innen miljørettet helsevern innen enkelte saker. HEL har også ansvar for forvaltning av en andel av kommunens avtalefysioterapihjemler.

HEL har videre oppgaver knyttet til tjenesteproduksjon innen helse og omsorg, inkludert:

- ▶ Allmennlegevakten, herunder
 - Avtale om spesialisthelsetjenestefunksjoner
 - Legevaktsentral
 - Helsehjelp til personer i krise, inkludert rus og psykisk helse
 - Overgrepsmottaket
 - Observasjonspost
 - Rusforgiftninger
 - Psykososiale tjenester
- ▶ Kommunal akutt døgnenhet (KAD) på Aker
- ▶ Forsterket rehabilitering Aker (FRA)
- ▶ Fylkeskommunal tannhelsetjeneste
- ▶ Smittevern og miljørettet helsevern
- ▶ Tilsyn, revisjon og kontroll av egne tjenester
- ▶ Samhandling med spesialisthelsetjenesten innen helseområdet

41 Hjelpemiddelformidlingen låner ut digitale og fysiske hjelpemidler ved kortvarig behov og formidler de fleste hjelpemidler på vegne av Nav ved langvarig behov. Formidlingen håndterer også logistikk og ivaretar transport, montering, reparasjon og retur av hjelpemidler. Kartlegging av behov for hjelpemidler i hjemmet foregår i den enkelte bydel. Hjelpemiddelformidlingen - Hjelpemidler og velferdsteknologi - Oslo kommune

Koordinerings- og støtteoppgaver overfor bydelene

- ▶ Fag- og tjenesteutvikling, utredninger og analyse
- ▶ Kompetansehevende tiltak for bydelene
- ▶ Folkehelsearbeid
- ▶ Helsetjenester til migranter og flyktninger (migrasjonshelse)
- ▶ Koordinering av fag- og ledernettverk
- ▶ Forvaltning av fagsystemer for sektorene helse, sosial, barnevern og barnehage

Helsetaten har også ansvar for Utviklingssenter for sykehjem og hjemmetjenester som er en del Senter for fagutvikling og forskning (SFF).⁴²

Oppgaver Sykehjemsetaten (SYE) har ansvar for

Myndighetsutøver

- ▶ Konkurranseutsette, inngå og følge opp avtaler med langtidshjem som driftes i privat regi.
- ▶ Inngå avtaler med og følge opp dagtilbud som driftes i privat regi.
- ▶ Operativ bestiller for sykehjemsbygg

Det er bydelene har ansvaret for den individuelle tildelingen av tjenestene som SYE produserer.

Tjenesteprodusent

- ▶ Drift av sykehjem og helsehus, herunder
 - 16 kommunale langtidshjem (inkludert avlastningsplasser)
 - 4 helsehus (korttidsopphold og rehabilitering)
- ▶ Dagtilbud ved enkelte av kommunens egne institusjoner

I tillegg driver SYE Opplæringskontoret for helse- og oppvekstfag. Kontoret har som hovedoppgave å sikre at kommunen har god tilgang på fagarbeidere innen helse- og oppvekstfag.⁴³

Oppgaver Velferdsetaten (VEL) har ansvar for innen helse

Myndighetsutøver

- ▶ Inngå og forvalte rammeavtaler som gjelder brukervalgsordningen for hjemmetjenesten, private og ideelle leverandører av heldøgntjenester, dagsenter og brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

42 USHT er en del av en nasjonal satsing i regi av Helsedirektoratet som finnes i alle fylker. Ordningen er tilskudsfinansiert.

43 Finansieres gjennom en andel av lærlingtilskuddet (40 % medlemsavgift)

- ▶ Faglig sekretariat for klager til Oslo kommunes klagenemnd og Klagenemnda for transportsaker for forflytningshemmede.⁴⁴

Tjenesteproduksjon

- ▶ Boliger for personer med rus- og psykiske helseutfordringer (som ikke driftes av bydel)
- ▶ Midlertidige botilbud og oppfølgingstjenester
- ▶ Tjenester til personer med rusproblemer
- ▶ Lavterskel helsetilbud (som Prindsen mottakssenter)
- ▶ Skadereduksjon og helsehjelp
- ▶ Samhandling med spesialisthelsetjenesten innen rusfeltet

2.3.4 Boligområdet

Boligområdet er i denne sammenheng avgrenset til kommunens arbeid med å ha oversikt over, fremskaffe, tildele, drifte og forvalte boliger til innbyggere som har behov for bistand til å skaffe seg og beholde en bolig. Området inkluderer også fremskaffelse og tildeling av boliger til personer med helseutfordringer, rusproblemer, lav inntekt eller andre med sosiale behov.

Boligområdet som kommunal tjeneste refererer til kommunens ansvar for å sikre at innbyggerne har tilgang til egnede boliger, spesielt for de som er vanskeligstilte. Under oppsummeres hovedtrekkene i oppgavefordelingen knyttet til boligområdet i Oslo kommune i dag.

Oppgaver bydelene har ansvar for

Myndighetsutøvelse

- ▶ Holde oversikt over bydelens samlede behov for boliger og gi innspill til kommunens boligpolitikk og planarbeid
- ▶ Vurdere den enkeltes behov, tildele tjenester og benytte boligsosiale virkemidler
- ▶ til personer med helseutfordringer, rusproblemer, lav inntekt eller andre sosiale behov
- ▶ Behandle klager og vurderer behov for tilpasninger eller flytting
- ▶ Operativ bestiller av boliger

⁴⁴ Faglig sekretariat gjør en ny, helhetlig vurdering av saken, og skriver forslag til vedtak, mens nemndene har vedtaksmyndighet.

Tjenesteprodusent

- ▶ Bomiljøarbeid og oppfølging i hjemmet for personer med psykiske lidelser, rusproblemer eller funksjonsnedsettelse
- ▶ Informere og veilede innbyggere om boligrettigheter og søknadsprosesser
- ▶ Enkelte bydeler har også forvaltningsansvar for gårdsbruk/landbrukseiendommer

Oppgaver Boligbygg KF (BBY) har ansvar for

- ▶ Eie og forvalte kommunale boliger i kommunalt heleide bygg, borettslag og sameier
- ▶ Leie ut boliger til vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo som ikke selv eller ved hjelp av andre aktuelle boligsosiale virkemidler klarer å skaffe egnet bolig, og er tildelt bolig av bydel
- ▶ Utføre løpende drift, vedlikehold og oppgraderinger av boligene, med tilstedeværelse av drifts- og vedlikeholdsmedarbeidere og døgnbemannet bomiljøvaktjeneste.
- ▶ Rehabiliterer og anskaffer nye boliger for å møte kommunens behov.
- ▶ Bidra inn i strategisk planlegging for å sikre at Oslo kommune har nok egnede boliger for fremtidige behov.

Oppgaver Oslobygg KF (OBF) har ansvar for, som operativ utfører

- ▶ Eie, forvalte, vedlikeholde og utvikle kommunens formålsbygg slik at de er tilrettelagt for effektiv tjenesteproduksjon (eksempelvis på vegne av andre virksomheter som Sykehjemsetaten, bydelene mv. som operative bestillere)
- ▶ Ansvar for hele byggeprosessen: fra planlegging og prosjektering til ferdigstilling og overlevering til driftsaktør (f.eks. bydel eller Sykehjemsetaten)
- ▶ Bidra inn i strategisk planlegging for å sikre at Oslo kommune har nok egnede boliger for fremtidige behov

Oppgaver Velferdsetaten (VEL) har ansvar for innen boligområdet

- ▶ Drift av boliger for personer med rusproblemer, psykiske lidelser, funksjonsnedsettelse eller andre sammensatte utfordringer, som bydelene ikke har ansvar for
- ▶ Operativ bestiller for SET sektor, og bistår bydelene med å inngå tilvisningsavtaler
- ▶ Booppfølging og bomiljøarbeid gjennom Ungbo
- ▶ Bistå foreldregrupper for etablering av private foreldreinitierte bofellesskap
- ▶ Gir råd og veiledning til bydelene i komplekse bolig- og oppfølgingssaker og driver fagnettverk

- ▶ Gi opplæring og veiledning, samt utarbeider statistikk og analyser over bydelenes bruk av de økonomiske virkemidlene startlån, tilskudd og bostøtte
- ▶ Følge opp mottakere av startlån og tilskudd i hele lånets løpetid, for å forhindre tvangssalg av bolig, saksbehandle endring av lånevilkår som eksempelvis avdragsutsettelse
- ▶ Koordinere bydelenes boligbehovskartlegginger og utarbeide rapporter over behov

Velferdsetaten ivaretar myndighetsoppgaver på boligområdet gjennom å inngå rammeavtaler med private og ideelle aktører som tilbyr bolig- og omsorgstjenester, inkludert midlertidig botilbud, utenfor Sykehjemetatens ansvarsområde.

Sentrale oppgaver for Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) på boligområdet

- ▶ Kommunens grunneier
- ▶ Tilrettelegge tomter og eiendommer for bygging av kommunale og private boliger, inkludert utarbeidelse av reguleringsplaner
- ▶ Strategisk tomteerverv, grunnerverv og eiendomskjøp og -salg
- ▶ Forhandle og inngå avtaler med private grunneiere, herunder forhandle grunneierbidrag ved utbygging av bolig- og byutviklingsområder
- ▶ Leie ut kommunale eiendommer midlertidig, inkludert enkelte boliger
- ▶ Forvalte eiendommer som skal utvikles eller selges
- ▶ Salg av eiendom

2.3.5 Nærmiljøutvikling

Oppgaver tilknyttet nærmiljøutvikling er ikke tydelig definert på tvers av sektorer i Oslo kommune. Nærmiljøutvikling er et omfattende tjenestoområde, som spenner på tvers av ulike virksomheter, fagområder og satsinger. Dette gjør det også utfordrende å plassere nærmiljøutvikling i bare én sektor.

Omfanget av nærmiljøutvikling spenner fra det helt konkrete; som parkforvaltning, vei- og trafikk og plan- og byggesaker, til næringsutvikling og det å utvikle gode lokalsamfunn med betydning for oppvekst og forebygging av utenforskap.

I denne rapporten forstås nærmiljøutvikling som en inkluderende prosess hvor lokale ressurser, behov og muligheter mobiliseres for å forbedre og utvikle fysiske og sosiale forhold for å skape trygge, levende og helsefremmende nærmiljøer. Det handler om å styrke bærekraften, tilhørigheten og nærmiljøets sosiale sammenhengskraft – kreftene som knytter samfunnet sammen.

Nedenfor oppsummeres hovedtrekkene i fordelingen av oppgavene innenfor nærmiljøutvikling som har vært utpekt som særlig relevante for dette utredningsarbeidet. Dette er ikke en uttømmende oversikt over alle oppgaver som inngår i nærmiljøutviklingsarbeidet.

Oppgaver bydelene har ansvar for

- ▶ Gjennomføre innsiktsanalyser/medvirkning til plan- og byggesaker (bo- og stedskvaliteter og sosiokulturelle faktorer)
- ▶ Gi innspill på byutviklingen før reguleringsplaner blir vedtatt, under transformasjon av et område og ved etablering
- ▶ Gi innspill på byutviklingsprosjekter som for eksempel plan- og byggesaker eller FDV⁴⁵ av utearealer
- ▶ Gjennomføre eller støtte ulike tiltak for nabolagsutvikling (som arrangementer i kriminalitetsutsatte områder, sysselsettingstiltak mot utsatt ungdom, eller kommunikasjons tiltak rettet mot negativt omdømme)
- ▶ Støtte, stimulere og koordinere lokale organisasjoner, kulturliv, næringsliv og innbyggere, og legge til rette for frivillighet og deltakelse
- ▶ Bidra til at lokalmiljøet selv er i stand til å løse lokale utfordringer
- ▶ Ansvarlig forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) og oppgradering av bydelsparker.
- ▶ Utleie av grunn til arrangementer, rigg og servering
- ▶ Ansvar for navnsetting av gater, veier og plasser⁴⁶
- ▶ Uttale seg i søknader om salg og skjenking av alkohol
- ▶ Har mulighet for å vedta lokal forskrift om åpningstid for serverings- og skjenkesteder

Oppgaver Bymiljøetaten (BYM) har ansvar for

- ▶ Ansvarlig for FDV og oppgradering av utearealer (forslagsstiller plan- og byggesaker)
- ▶ Ansvarlig for forvaltning, drift, vedlikehold og oppgradering av store parkdrag, destinasjonsparker, friområder, badestrender, turveier, promenader, bytrær, mm.
- ▶ Ansvarlig for spesialisert FDV som for eksempel treskjøtsel, miljø- og klima, økologi, plantebiologi, overvannshåndtering og rassikring
- ▶ Ansvarlig FDV og oppgradering av kjørearealer (har delegert skilt- og veimyndighet fra Statens vegvesen)
- ▶ Gjennomføre innsiktsanalyser/medvirkning til BYMs ansvarsområder (bo- og stedskvaliteter)
- ▶ Utleie av grunn til arrangementer, rigg og servering

45 FDV – Forvaltning, drift og vedlikehold

46 Instruks for navnsetting

Oppgaver Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) har ansvar for

- ▶ Kommunens grunneier. Forvalter og utvikler tomter og arealer for fremtidig bygging av boliger, næring og andre offentlige formål, og blant annet forslagsstiller plan- og byggesaker. Forhandler og inngår avtaler om grunneierbidrag. Strategiske kjøp (og salg) av eiendom for kommunale behov. Arbeider for universell utforming og attraktive byrom
- ▶ Gjennomfører miljøtiltak for forurenset grunn
- ▶ Utleie av grunn til arrangementer, rigg og servering

Oppgaver Oslobygg KF og Boligbygg KF har ansvar for

- ▶ Eier, forvalter, bygger og utvikler offentlige bygg og eiendommer (forvaltning og utvikling av tomter)
- ▶ Utleie av grunn til arrangementer, rigg og servering

Oppgaver Plan- og bygningsetaten (PBE) har ansvar for

- ▶ Myndighetsutøver i plan- og byggesaker og utarbeider kommuneplanens arealdel
- ▶ Gjennomføre innsiktsanalyser/medvirkning til plan- og byggesaker (bo- og stedskvaliteter)

Oppgaver Næringsetaten har ansvar for

- ▶ Myndighetsutøver for kommunens søknadsbehandling og kontroll av bevillinger etter serveringsloven og alkoholoven
- ▶ Tilsyn etter tobakksskadeloven

I tillegg driver andre virksomheter, som for eksempel Kulturetaten og Oslo havn, med utleie av grunn til arrangementer, rigg og servering.

Videre har utdanningssektoren et betydelig ansvar, og har en viktig rolle i infrastrukturen rundt nærmiljø, hvor skolenes betydning som lokale kulturarenaer er en viktig del av folks liv. Skolebehovsplanen og Sak 1 uttrykker dette gjennom kommunemål 2 «Oslo er en grønn og levende by», og delmål 2.1 «Barnehager og skoler bidrar til grønne og levende nærmiljø og er tilgjengelige for innbyggere og frivillighet».

2.3.6 Administrative støttefunksjoner i bydeler og etater

Administrative støttefunksjoner er interne tjenester i bydeler og etater som legger til rette for at disse virksomhetene skal kunne levere gode og effektive innbyggertjenester. Dette omfatter blant annet økonomi- og virksomhetsstyring, HR, IKT og digitalisering, dokumentforvaltning, juridisk støtte, forvaltning av lokaler, kommunikasjon og analyse. Disse funksjonene understøtter kjernevirksomheten og er avgjørende for stabil drift, strategisk styring og faglig utvikling.

Oppgaver som ligger i bydel

Bydelene har en rekke administrative funksjoner knyttet til sine respektive ansvarsområder, herunder:

- ▶ Budsjettoppfølging og regnskapsarbeid tilpasset lokal tjenesteproduksjon
- ▶ HR-oppgaver som personaladministrasjon, rekruttering, lederstøtte og arbeidsgiveroppfølging
- ▶ Lokal IKT-støtte og brukerservice
- ▶ Beredskap, informasjonssikkerhet og personvern
- ▶ Kvalitets- og internkontroll av egne tjenester
- ▶ Saksbehandling, post og arkivtjenester
- ▶ Tilrettelegging for politiske prosesser gjennom bydelsutvalg og lokal samfunnsdialog (sekretariat for politisk ledelse)

Noen bydeler har gjennom områdesatsningene eller tilsvarende satsinger bygget opp kompetanse innen samfunns- og nærmiljøutvikling, organisasjonsutvikling, innovasjon, tjenstedesign og liknende.

I praksis varierer organiseringen og kapasiteten innen støttefunksjonene mye mellom bydelene. Flere støttefunksjoner håndteres i dag med lokal kompetanse som kan være sårbar, særlig innen spesialiserte fagområder som juridisk rådgivning, informasjonssikkerhet, anskaffelser og digital utvikling. Dette fører til avhengighet av eksterne ressurser eller sentrale fagmiljøer. Samtidig er dette områder der det stedvis også er etablert sentrale funksjoner med intensjon om avlastning og effektivisering.

Oppgaver som ligger i sentrale virksomheter

På sentralt nivå er det i dag etatsvise og sektorovergripende fagmiljøer som har ansvar for utvikling, styring og støtte innen administrative funksjoner. De mest sentrale enhetene er:

- ▶ **Utviklings- og kompetanseetaten (UKE) og Oslo Origo** – ansvarlig for anskaffelse, utvikling, drift, vedlikehold og datadeling av felles systemer og plattformer samt opplæring i disse. UKE er også ansvarlig for felles innkjøpsordninger og enkelte HR-tjenester, som leder- og kompetanseutvikling. UKE er videre ansvarlig for konserntjenester på regnskapsområdet og felles lønns- og regnskapstjeneste.
- ▶ **Innkrevningsetaten (INE)** –innkreving og innfordring av kommunale krav på vegne av de fleste bydeler og flere virksomheter.

- ▶ **Byrådsavdelinger** – med ansvar for overordnet styring og politikkutvikling på tvers av sektorer, og som koordinerende organ mellom sektorer. Byrådsavdelingene innehar også roller som overordnede bestillere og overordnede utførere.
- ▶ **Andre fagetater og virksomheter** – som yter spesialisert støtte innenfor egne sektorer (f.eks. digitalstøtte i Helseetaten eller juridisk støtte i utdanningssektoren). Sentrale etater i HLS og SET sektor har et koordinering- og fagutviklingsansvar overfor bydelene innen sine fagområder. Kulturetaten er gjennom Byarkivet dokumentsenter for alle bydelene.

Det er i dag i hovedsak gjennomført eller besluttet en sentralisering innen områder som regnskap, lønn og IKT-drift, men det eksisterer også parallelle systemer og ulik praksis i bydelene.

Byrådet har besluttet at det skal opprettes to nye etater som vil ivareta flere støttefunksjoner på sentralt nivå for Oslo kommune. UKE, Oslo Origo og INE blir avviklet, og Digitaliserings-etaten (DIG) og Økonomi- og Forvaltningsetaten (OKF) blir opprettet fra 1.1.2026. DIG skal være en drivkraft for innovasjon og teknologiske løsninger gir effektive og fremtidsrettede tjenester. DIG skal også sette felles føringer for trygg og kostnadseffektiv bruk av teknologi i hele kommunen. OKF vil få ansvar for å levere gode og effektive fellestjenester innen blant annet lønn, HR og regnskap m.m. I tillegg er det under utredning en sentralisering innen innkjøpsområdet.

2.3.7 Digitaliseringsområdet

Oslo kommune organiserer mye av bydelenes digitaliseringsansvar gjennom at sentrale etater har rollen som intern teknologileverandør. Utviklings- og kompetanseetaten har ansvaret for felles IKT-plattform hvor det legges til rette for digitalisering i kommunen. Tjenesteytende etater har ansvar for sine fagsystemer. Fagsystemer er tradisjonelt sett spesialisert teknologi som er designet for oppgaver innenfor spesifikke profesjonelle domener – for eksempel pasientjournaler (EPJ'ene), Gobo, barnevernssystemer, etc. Helseetaten har den største rollen som intern teknologileverandør for bydelene, blant annet med samlet ansvar for fagsystemene innen helse, sosial, barnevern og barnehage. Oslo Origo støtter utviklingen innen helsesektoren blant annet ved bidrag inn mot samhandlingen med statlige aktører innen deling av helsedata.

Virksomhetene har ansvar for å sikre at digitaliseringen er basert på tjenstlige behov. Dette er i tråd med virksomhetsstyringsinstruksen og likt med øvrig forvaltning og utviklingsarbeid av tjenestene. Dette betyr at bydelene har det samme ansvaret for utvikling og digitalisering av tjenestene som øvrige virksomheter. «Prioritere felles tjenesteutvikling i bydelene» er derfor en ambisjon i kommunens strategi for kunnskapsbasert utvikling, innovasjon og digital teknologi som ble vedtatt av bystyret i 2023.

2.4 Inndeling av byen

2.4.1 Bydelsinndelingen

Oslo kommune har siden 2004 vært inndelt i 15 bydeler, i tillegg til Marka og Sentrum, se figur 5 under. Hver bydel er en administrativ enhet i Oslo kommune, med eget folkevalgt organ (bydelsutvalg). Bydelene yter tjenester til sin befolkning på sine ansvarsområder.

Bydelene har i dag ansvar for om lag 40 prosent av kommunens driftsbudsjett og ansatte. En gjennomsnittlig bydel har rundt 47 500 innbyggere, ca. 1 400 ansatte og et budsjett på omtrentlig 1,8 mrd. kr. Bydelsutvalgene er i henhold til bydelsreglementet delegert ansvar for sentrale velferdstjenester, inkludert barnehager, barnevern, helse og sosiale tjenester, samt tilsyn av disse. Bydelsadministrasjonen fungerer som sekretariat for bydelenes politiske ledelse.

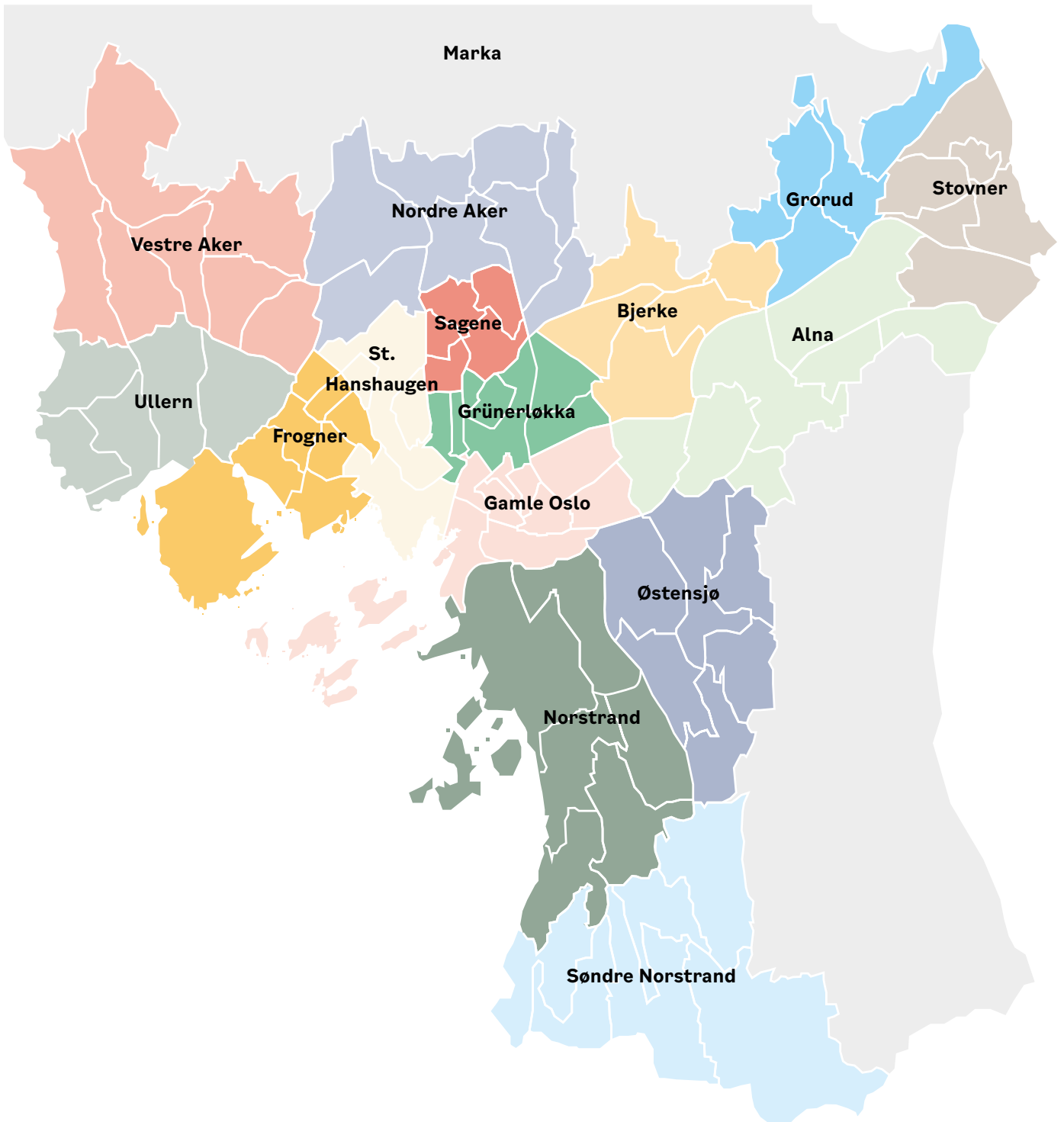
Om Sentrum og Marka

Sentrum ble etablert som en egen administrativ enhet i forbindelse med Bydelsreformen i 1988. Hensikten var å beholde bystyrets direkte kontroll over arealdisponeringen i området, som inkluderer viktige historiske bygninger som Stortinget, Slottet, Rådhuset og Operaen. Marka omfatter områdene i Oslomarka som ligger utenfor bydelsgrensene. Området utgjør i alt 301 km², dvs. 66 % av Oslos areal. Det bor 1522 innbyggere i marka, og 1684 i sentrum (2025).

I bystyresaken «Bydelsreform 2004 – fastsettelse av nye bydelsgrenser»⁴⁷ ble Markas avgrensning opprettholdt, mens Sentrum ble endret ved at Aker Brygge og Filipstad ble skilt ut til nærmeste bydel. Forvaltningsstatusen til Sentrum og Marka ble videreført i 2004. Områdene ble betraktet som «fellesområder» utenfor den ordinære bydelsinndelingen. Tjenesteytingen til befolkningen blir gitt fra nærmeste ordinære bydel. For Sentrum har Bydel St. Hanshaugen ansvaret, mens bydelene Vestre Aker, Nordre Aker, Grorud, Alna, Østensjø og Søndre Nordstrand gir tjenester til befolkningen i Marka.

Valgkretsinnndelingen ble gjennomgått med sikte på at befolkningen i Sentrum og Marka kan stemme og være valgbare i kretser til tjenesteytende bydel.

Figur 6: Kart over dagens bydeler i Oslo



2.4.2 Demografi

Per 1. januar 2025 var det 724 290 innbyggere i Oslo, en økning på over 200 000 siden 2004. Tabell 3 viser dagens innbyggertall og fremskrevet innbyggertall for bydelene.

Tabell 3: Innbyggertall per bydel per 1.1.2025, og fremskrevet for 2030 og 2035 (mellomalternativet). Kilde: Oslo kommunes statistikkbank.

Bydel	Antall innbyggere per 1.1.2025	Forventet antall innbyggere	
		2030	2035
Alna	50 671	52 405	53 996
Bjerke	37 053	41 869	48 666
Frogner	60 533	62 560	63 895
Gamle Oslo	64 554	68 031	69 855
Grorud	28 228	29 017	29 335
Grünerløkka	66 404	68 792	69 082
Nordre Aker	55 100	58 214	60 840
Nordstrand	54 883	56 615	58 962
Sagene	47 801	49 296	48 923
St. Hanshaugen	39 840	41 426	41 656
Stovner	34 577	38 055	40 084
Søndre Nordstrand	39 295	39 888	41 854
Ullern	35 668	37 286	40 288
Vestre Aker	52 254	54 698	56 534
Østensjø	52 211	53 403	55 210
Sentrum	1 522	1 538	1 574
Marka	1 684	1 759	1 793
Uten registrert adresse	2 012		
Oslo i alt	724 290	754 853	782 546

Som tabellen over viser, varierer innbyggertallet i bydelene fra i rundt 28 000 innbyggere i Bydel Grorud, til om lag 66 000 innbyggere i Bydel Grünerløkka. Veksten i antall innbyggere har vært konsentrert til enkelte områder, som medfører press på bolig, skole og helse- og velferdstjenester. Veksten har vært særlig stor i eller nært indre by, mye grunnet utbygging i områder som Sandaker i Bydel Sagene, Ensjø og Bjørvika i Gamle Oslo og Løren i Bydel Grünerløkka. Se kapittel 2.4.4 om «utbyggingsplaner» for mer informasjon om forventet videre utvikling.

Det er demografiske, geografiske og sosioøkonomiske forskjeller i Oslo, både mellom og innad i bydeler. Folkehelseundersøkelsen i Oslo⁴⁸ avdekker store variasjoner i helse, trivsel og levekår. Vestlige bydeler som Ullern, Vestre Aker og Nordre Aker har bedre sosioøkonomiske forhold og helse blant sine innbyggere, enn bydeler som Stovner, Alna og Søndre Nordstrand. Sentrumsnære bydeler som Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene og St. Hanshaugen har en relativt høy andel unge voksne sammenliknet med andre bydeler, og andre utfordringer som blant annet trangboddhet.

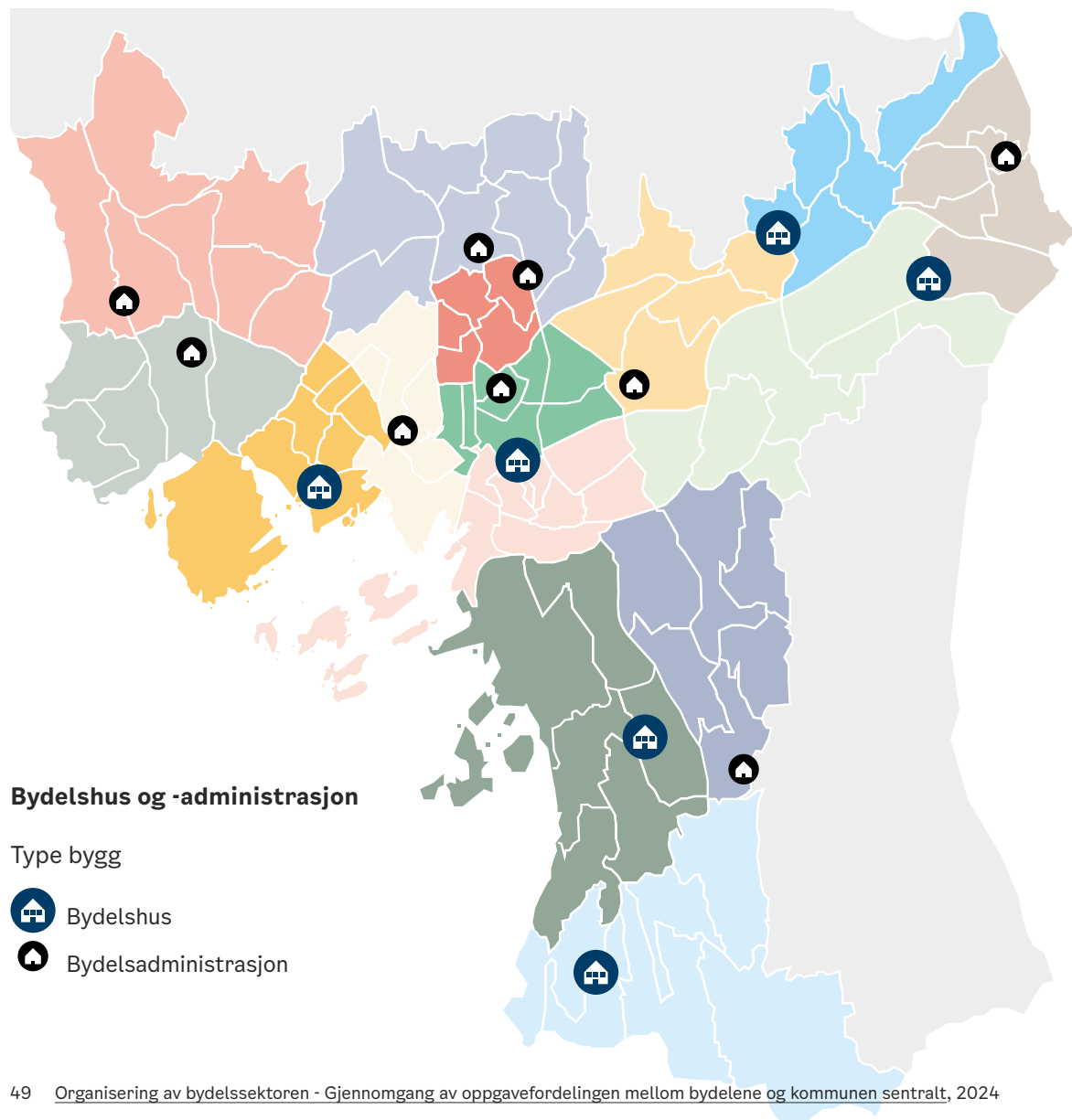
48 Folkehelseundersøkelsen i Oslo 2024: Fremgangsmåte og utvalgte resultater

Variasjonen i bydelenes demografi har betydning for tjenestebehov, kompetansetilgang, og levekårsutfordringer i bydelene. Dette forsterker nødvendigheten av lokalt tilpasset tjenesteutvikling og ressursfordeling, samt et fordelingssystem som fanger opp forskjeller i demografi og levekår.⁴⁹ Utfordringer og sentrale utviklingstrekk ved demografi og levekårsforskjeller omtales nærmere i avsnitt 2.5.1.

2.4.3 Bygningsmasse

Det er én bydelsadministrasjon i hver bydel. Seks av bydelene har også etablert bydelshus, som ofte er nye bygg hvor flere av bydelens tjenester er samlet. Vi finner bydelshus på Furuset i Bydel Alna, Holmlia i Bydel Søndre Nordstrand, Lambertseter i Bydel Nordstrand, Tøyen i Bydel Gamle Oslo, Rødtvet i Bydel Grorud og Skillebekk i Bydel Frogner.

Figur 7: Oversikt over plassering av bydelsadministrasjon og bydelshus.



49 Organisering av bydelssektoren - Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, 2024

UKE har gjennomført en utredning om koordinering av kontorleie i Oslo kommune, og har i den forbindelse kartlagt eksisterende leiekontrakter for kontorlokaler. Et uttrekk knyttet til kontorlokaler som brukes av bydelene tilsier at bydelene har årlige leiekostnader til kontor på om lag 315 mill. kr. Overordnede nøkkeltall for bydelene er vist i tabell 4. Det er usikkerhet knyttet til tallgrunnlaget.

Tabell 4: Oversikt over kartlagte kontrakter for kontorer hos bydelene.⁵⁰ Kilde: UKE

Kategori	Nøkkeltall
Totalt kontorareal	119 500 m ²
Totalt areal	127 000 m ²
Total årlig leiekostnad	Kr 315 000 000
Antall årsverk	6 338
Vektet gjennomsnitt areal pr årsverk	Ca. 20 m ²
Spenn i antall m ² per årsverk	U.14-O.40 m ² BTA
Vektet gjennomsnitt leiekostnad per m ² BTA (kontor)	Kr 2 640
Spenn kr/m ² BTA	U. 1000 kr–3400 kr

2.4.4 Utbyggingsplaner

I henhold til plan- og bygningsloven skal kommuneplanens samfunnsdel omhandle langsiktige utfordringer, mål og strategier for kommunesamfunnet som helhet, og som organisasjon. Kommuneplanens arealdel⁵¹ (2015) gjelder frem til ny arealdel vedtas (ny arealdel er under utarbeidelse)⁵².

I henhold til Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus⁵³ fra 2015 (under revidering) skal bolig- og arbeidsplassveksten skje i prioriterte vekstområder, blant annet Oslo. Oslo følger strategien med en byutvikling innenfra og ut, banebasert, og ses i sammenheng med regional utvikling.

Foruten enkelte områder som Skøyen og Filipstad, finnes de største arealene med «etablert gjennomføringsorganisasjon» i Oslos østlige bydeler. Tyngdepunktet for utbyggingen i nær fremtid forventes i området som omtales som Hovinbyen, i tillegg til arealene nærmest sentrum. Det er sannsynlig at byutviklingsområdene med etablert gjennomføringsorganisasjon utvikles før andre områder.

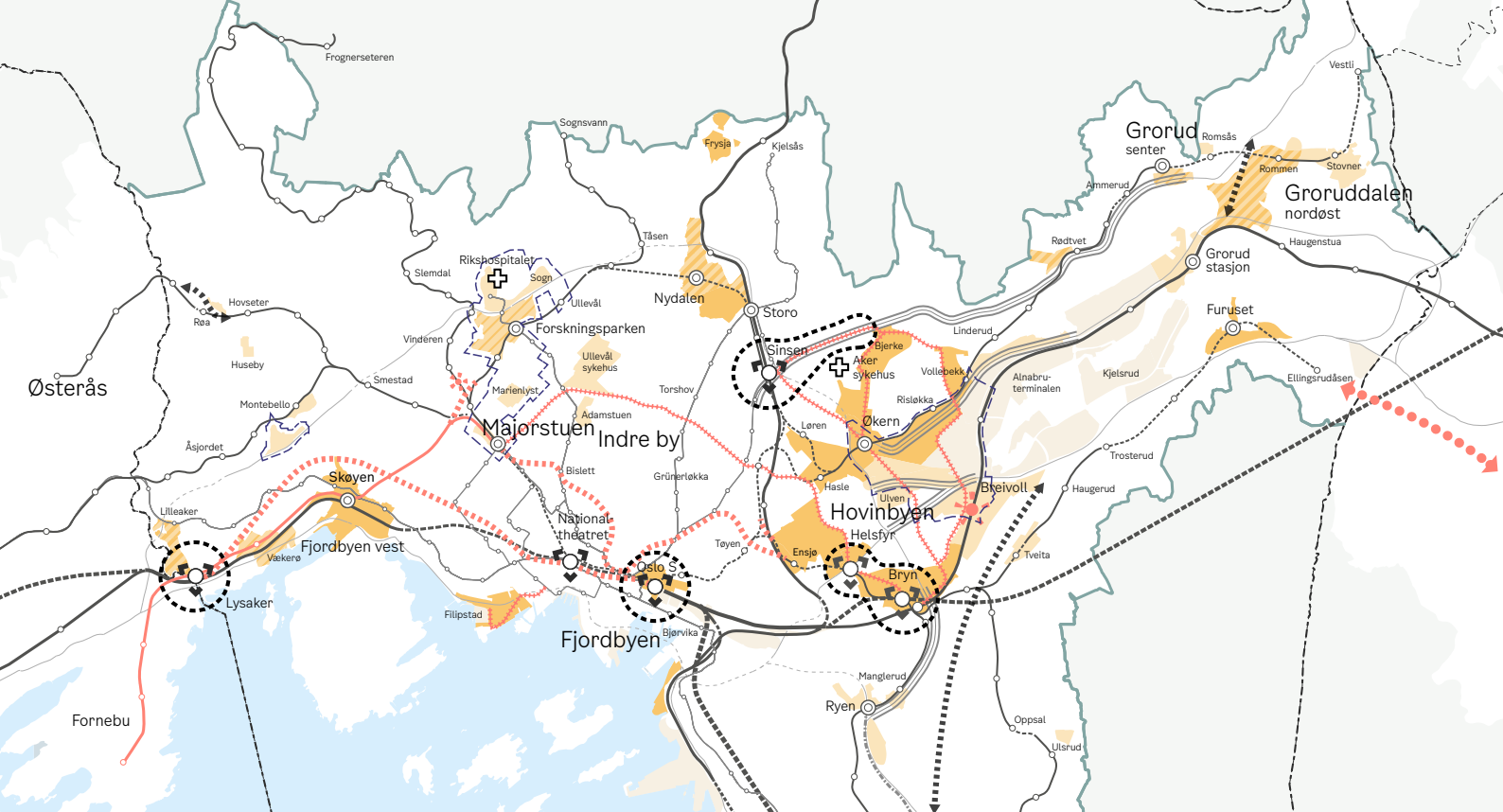
Figur 8: Områder for utbygging av boliger og arbeidsplasser i Oslo

50 Mangler tall fra tre bydeler Vestre Aker, Østensjø og Grorud. I fremstillingen har disse blitt ekstrapolert basert på de øvrige bydelene, med de usikkerheter dette medfører.

51 [Kommuneplan 2015, del 2: Juridisk arealdel.pdf](#)

52 [Kommuneplanens arealdel - Kommuneplan - Oslo kommune](#)

53 [Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.pdf](#)



Byutviklingsområder

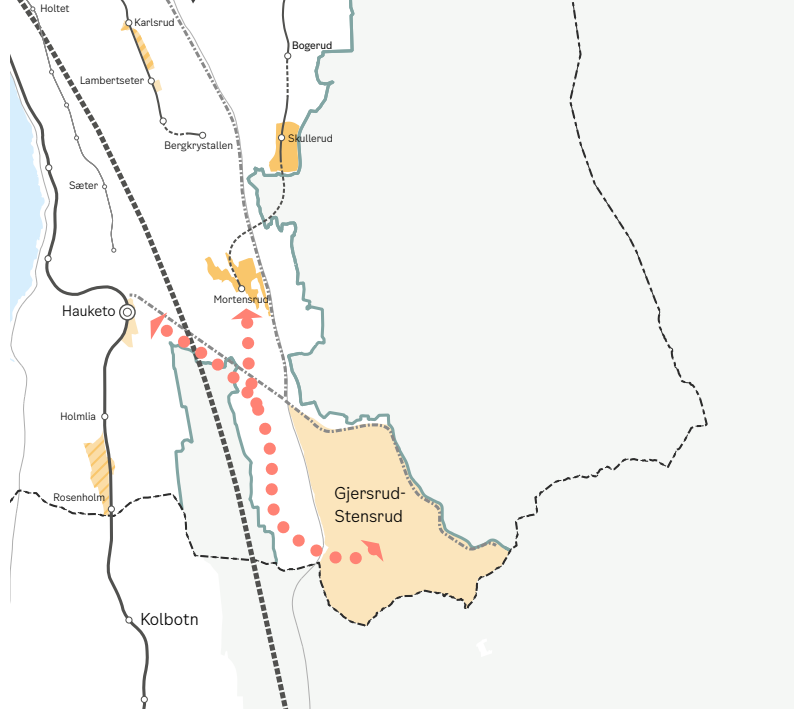
- Byutviklingsområder med etablert gjennomføringsorganisasjon
- Byutviklingsområder med overordnet plan hvor gjennomføringsorganisasjon ikke er etablert
- Byutviklingsområder uten overordnet plan eller etablert gjennomføringsorganisasjon. Noe pågående planarbeid
- Områder hvor kommunal planlegging og gjennomføring ikke prioriteres i første del av planperioden. Dette er ikke til hinder for privat utvikling av planer og gjennomføring
- Havn, terminal og lager/logistikk/industriområder for nasjonale og regionale gods/logistikkfunksjoner og arealkrevende virksomhet
- Øvrig byggesone
- Innovasjonsdistrikter: Oslo Science City – Kunnskapsbyen i Oslo og Hovinbyen Sirkulære Oslo
- Prioriterte knutepunkt for samarbeid med statlige myndigheter om byutvikling etter bykestavtalens kapittel 3
- Markagrense

Eksisterende infrastruktur

- Nasjonalt eller regionalt knutepunkt
- Lokalt knutepunkt
- Regiontog/tunnel
- Lokaltog/tunnel
- T-bane/tunnel
- Trikk
- Hovedvei/veitunnel (europavei/riksvei)

Infrastruktur som vil bygge opp under ønsket byutvikling

- T-bane under utbygging (2024): Fornebubanen
- Ny stasjon
- Ny bane: Ensjøvingen, sentrumstunnel for T-bane og for jernbane og Volvatsvingen
- Fremtidig kollektivtrasé. Trasé og driftsform skal avklares
- Fremtidig kollektivløsning. Trasé og driftsform skal avklares
- Vei til gate: RV4, Østre Aker vei, Ring 3 (Bryn-Ryen), Ulvensplitten (ombygging og løp avhenger av løsning for Manglerudtunnel)
- Fremtidig kollektivfelt
- Mulig fremtidig veitunnel



2.5 Utfordringsbildet for Oslo kommune i årene fremover

I denne delen gjengis en overordnet beskrivelse av utfordringsbildet som Oslo kommune står overfor i årene fremover. Det er tatt utgangspunkt i de seks samfunnsflokene som er identifisert i kommunens planstrategi for 2024–2027⁵⁴ og kommuneplanens samfunnsdel^{55, 56}:

- ▶ Klima- og naturkrisen
- ▶ Den demografiske utfordringen
- ▶ Fattigdom og økende ulikhet
- ▶ Ungt utenforskap
- ▶ Krevende boligmarked og bærekraftig by
- ▶ Trusler mot trygghet og samfunnssikkerhet

Kapittelet omhandler utfordringer og utviklingstrekk knyttet til demografi og levekårsutfordringer, økonomiske rammebetingelser, digitalisering, samfunnssikkerhet og beredskap og lokaldemokratiske forhold. Sammen med samfunnsflokene belyser disse faktorene utfordringsbildet som kommunen står overfor, og utgjør viktige premisser for kommunens videre planlegging, prioriteringer og tjenesteutvikling i årene fremover.

2.5.1 Demografi og levekårsutfordringer

Kapittel 2.4.2 omtaler forventet befolkningsutvikling i Oslo kommune frem mot 2050. Befolkningsframskrivninger knyttet til alder, kjønn og bosted er en viktig indikator for å anslå innbyggernes behov for tjenester og kommunens utfordringsbilde i de kommende årene.

Oslo står ovenfor omfattende demografiske endringer i årene som kommer. Endringene vil påvirke etterspørselen etter kommunale tjenester og utfordre dagens organisering.

Oslo forventer en generell befolkningsvekst. Hvor i byen veksten kommer, avhenger hovedsakelig av boligutbyggingen og utviklingen i flyttemønsteret. I framskrivingsperioden vil veksten i de sentrumsnære bydelene avta, mens veksten vil fortsette i ytre by årene frem mot 2050. Gitt forutsetningene om forventet boligbygging, er det Bydel Bjerke som får sterkest befolkningsvekst, med en forventet vekst på over 20 000 personer frem mot 2050. Det forventes også høy vekst i bydelene Alna og Søndre Nordstrand.⁵⁷

Den mest markante demografiske utviklingen er veksten i antallet eldre. Frem mot 2040 forventes en økning på 48 prosent i befolkningen over 67 år, og hele 86 prosent i gruppen over 80 år, som ofte har de mest sammensatte tjenestebehovene.

Tabell 5 viser framskrivingene for Oslo for perioden 2025–2050, totalt og per aldersgruppe.

54 Vedtatt Planstrategi 2024–2027 for Oslo kommune med planprogram for kommuneplanens samfunnsdel

55 Kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi 2025

56 Se også *Organisering av bydelssektoren - Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, 2024*

57 Befolkningsframskrivingen for Oslo 2024 rapport, revidert.pdf

Tabell 5: Befolkningsframskrivingen for år 2024-2050 i Oslo kommune.

Kilde: Oslo kommunes statistikkbank (BEF033)

Kategori	År 2025	År 2030	År 2035	År 2040	År 2050	Endring år 2025–2040
Innbyggere 0–17 år	131 512	129 351	130 734	135 600	144 812	3,1 %
Innbyggere 18–49 år	379 232	391 525	397 569	395 891	380 187	4,4 %
Innbyggere 50–66 år	130 312	138 306	146 096	154 395	168 083	18,5 %
Innbyggere 67–79 år	60 433	64 016	71 404	79 815	94 220	32,1 %
Innbyggere 80–89 år	19 845	26 591	29 922	32 561	43 156	64,1 %
Innbyggere 90+ år	4 607	5 063	6 819	9 593	13 198	108,2 %
SUM	725 941	754 852	782 544	807 855	843 656	11,3 %

Samtidig ser kommunen en tydelig vekst i antall innbyggere med store og sammensatte behov for helse- og velferdstjenester. Denne gruppen omfatter personer med utviklingsforstyrrelser, psykiske lidelser inkludert rusproblematikk, men også funksjonsnedsettelse samt utstrakt muskel-, skjelett- og smerteproblematikk med flere. I folkehelseundersøkelsen i Oslo gjennomført i november 2024 rapporterte én av fire at de sliter med psykiske helseplager, og én av ti opplever et udekket behov for psykiske helsetjenester. Det er også kjønnsforskjeller og sosiale ulikheter i forekomst av psykiske helse- og rusutfordringer.⁵⁸ En økende andel yngre har psykisk utviklingshemning og/eller ulike funksjonsnedsettelse. Mange av disse innbyggerne har behov for omfattende og koordinerte tjenester over lang tid, ofte på tvers av sektorer.

En liten andel av disse tjenestemottakerne står for en stor del av kostnadene til pleie- og omsorgstjenester; 5 % av tjenestemottakerne står for 39 % av de totale pleie- og omsorgsutgiftene, hvorav 90 % går til hjemmebaserte tjenester. Disse tjenesteytelsene er lovpålagte og rettighetsbaserte. I perioden 2019–2024 var det størst økning i både antall brukere og vedtakstimer på tjenesten praktisk bistand og opplæring i aldersgruppen 18–49 år.^{59, 60} Denne utviklingen innebærer store langsiktige økonomiske og organisatoriske konsekvenser, og stiller krav til helhetlig oppfølging og styrket samhandling mellom helse, sosialtjenester, BPA, hjemmesykepleie, skole, barnehage, Nav og andre aktører.⁶¹

De sosioøkonomiske forskjellene i Oslo er vedvarende store, og til dels økende. Inntektsulikheten i hovedstaden er høyere enn landsgjennomsnittet, og den geografiske fordelingen av levekår følger i stor grad det historiske øst-vest-s skillet i byen, samtidig som det også kan være store forskjeller innad i en bydel.⁶² Flere bydeler har en relativt høy andel barn som vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt, og en lavere arbeidsdeltakelse.⁶³ Dette er faktorer som påvirker etterspørselen etter helse-, sosial- og oppveksttjenester i ulike områder i byen.

58 [Oslohelse 2023.pdf](#)

59 Basert på uttak fra LIV, Helseetaten, Oslo kommune (2025)

60 [Dypdykk-i-pleie-og-omsorgstjenester-2017-2021.pdf](#)61 [Hvem er pasienter og brukere med store og sammensatte behov - Helsedirektoratet](#)62 [Oslohelse 2023.pdf](#)63 [Oslohelse 2023.pdf](#)

Også kriminalitetsbildet i Oslo er i endring, og ungt utenforskap og gjentatt kriminalitet blant en liten, avgrenset gruppe ungdom representerer et økende problem for kommunen. Unge som blir registrert for gjentatte lovbrudd står for nær 40 % av alle lovbrudd, og anmeldelsene knytter seg særlig til vold, trusler, ran og narkotika.^{64, 65}

Ungt utenforskap handler om en bredere og mer sammensatt utfordring i Oslo, hvor mange unge faller utenfor utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse. I 2023 var det 15 705 unge i aldersgruppen 15–29 år utenfor arbeid, utdanning og opplæring i Oslo. Dette tilsvarer bortimot 10 % av befolkningen i denne aldersgruppen.⁶⁶ Ungt utenforskap fører til store kostnader både for den enkelte og for samfunnet som helhet, og årsakene er ofte sammensatte og knyttet til levekår, psykisk helse, sosial bakgrunn og manglende tilhørighet.⁶⁷

Samtidig peker utviklingen i demografi og levekår på utfordringer knyttet til knapphet på ressurser og kompetanse. Aldringen av befolkningen og det økende behovet for tverrsektorielle tjenester blant barn, unge og voksne med sammensatte utfordringer parallelt med rapporter om knapphet på arbeidskraft i flere kommunale tjenester.⁶⁸ Variasjoner i befolkningens fremtidige alderssammensetning, helse og ressurser mellom bydelene vil påvirke forutsetningene for å levere mer likeverdige tjenester i den enkelte bydel.⁶⁹

Dette utfordringsbildet speiles i Kommuneplanens samfunnsdel og de identifiserte samfunnsflokene der, og utfordrer kommunen til å mobilisere på tvers av virksomheter som skole, Nav, barnevern, fritidstilbud og politi, og understreker behovet for helhetlig og koordinert innsats.^{70, 71}

2.5.2 Kommunens økonomi

Kommunens utgifter forventes å øke vesentlig i kommende år dersom ikke omfattende grep tas, blant annet som følge av økte utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner, i tillegg til lavere sysselsetting og svekket skattegrunnlag. Det forventes at staten på vanlig måte også framover vil øke kommunesektorens inntekter for å dekke beregnede merkostnader knyttet til demografisk utvikling. Dette dekker ikke fullt ut Oslo kommunes egne merkostnader knyttet til demografisk utvikling, og kommunens økonomiske handlingsrom vil dermed bli svekket. Pensjonsutgiftene har allerede økt, mens økningen i behovet for helse- og omsorgstjenester antas å tilta særlig etter 2030, når andelen eldre over 80 år øker.⁷²

Under viser indeksert utvikling i Oslo kommunes forventede merutgifter fra år 2024–2030 per sektor. Tallene baseres på TBUs beregninger for hvordan kommunesektorens utgifter påvirkes av den demografiske utviklingen, og viser hvor mye brutto driftsutgifter innenfor disse sektorene må øke i årene fremover hvis kommunen skal videreføre standard og dekningsgrad. Demografisk utvikling er basert på SSB sine tall for befolkningsframskriving. Beregningene forutsetter at kostnad per innbygger ligger på samme nivå som i 2022 og at produktiviteten er konstant.

64 Barne- og ungdomskriminaliteten 2024.pdf

65 Mer tyveri og vold i Oslo sentrum - Oslo kommune

66 SYS003: Unge utenfor arbeid, utdanning og opplæring (NEETs i aldersgruppen 15-29) (D) 2017-2023. Statistikkbanken

67 Kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi 2025

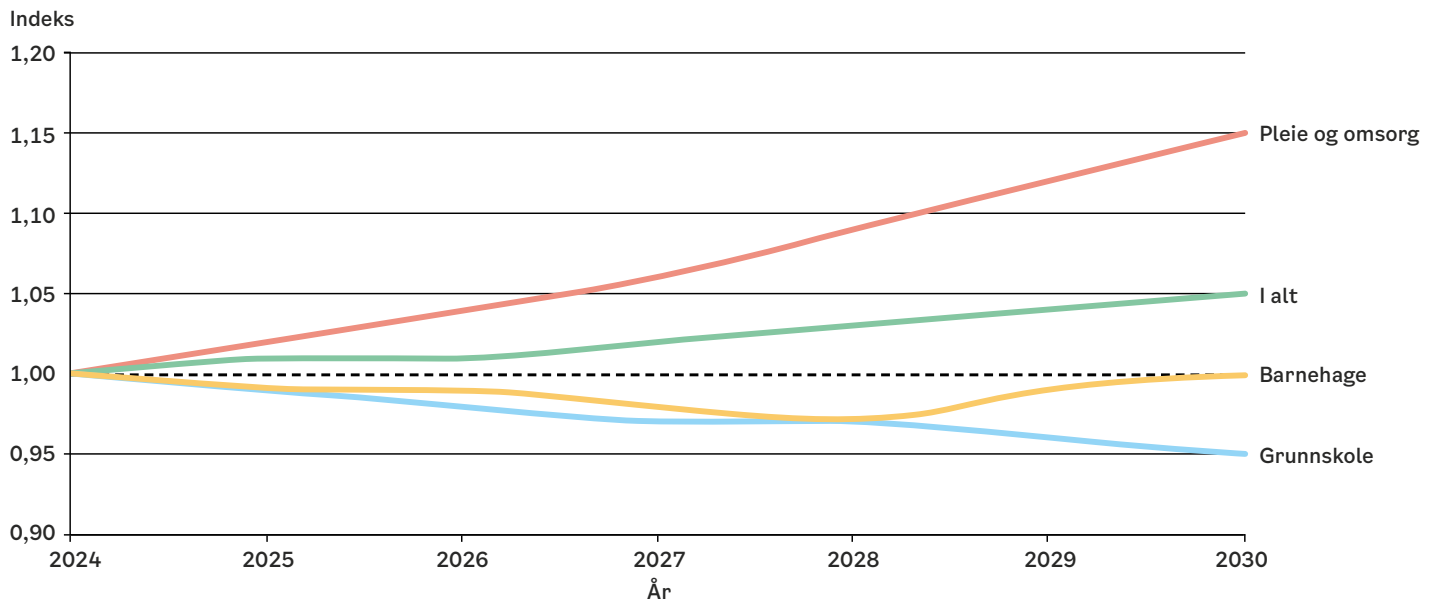
68 NOU 2023: 4 «Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste»

69 Organisering av bydelssektoren - Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, 2024

70 Organisering av bydelssektoren - Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, 2024

71 Helse- og omsorgsdepartementet. (2022). Meld. St. 5 (2022–2023) – Bedre rusbehandling – med pasienten i sentrum. Oslo: Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon.

72 Budsjett 2025 og økonomiplan 2025–2028, Byrådet Oslo kommune, 2025

Figur 9: Merutgifter som følge av befolkningsendringer. Kilde: KS 2024⁷³

Beregningene viser at kommunens brutto driftsutgifter anslås å øke med om lag 5 % frem mot 2030 som følge av demografiske endringer, for å kunne opprettholde dagens tjenestetilbud (se kategori «I alt» i figur 9). Mesteparten av denne økningen er knyttet til eldreomsorg, med en forventet vekst i utgiftsbehovet innenfor helse- og omsorgstjenester⁷⁴ på om lag 15,1 % frem mot 2030 for å møte den kommende veksten i andelen eldre.⁷⁵

Samlet sett indikerer prognosene at utgiftsbehovet vil øke raskere enn inntektsgrunnlaget i årene som kommer. I tillegg medfører de store skiftene i kommunens utgifter, både reduksjonen knyttet til barnehage og grunnskole, og økningen knyttet til pleie- og omsorg, et behov for høyere omstillingskraft i kommunen.

2.5.3 Digitalisering og innovasjonskraft

Den digitale utviklingen er i eksponentiell vekst og er en sentral drivkraft for endring også i Oslo kommune. Nye teknologier gir store muligheter for effektivisering, men også høyere forventninger til kvalitet og tempo i tjenestene. Teknologiutviklingen legger til rette for mer brukervennlige, tilgjengelige og effektive løsninger, men dette forutsetter en sterk innovasjonskraft, med smidige og tverrfaglige arbeidsformer.

Datadreven styringsinformasjon i sanntid i kombinasjon med bruk av kunstig intelligens og avanserte prediktive analyser gjør det mulig å forutsi behov og planlegge ressursbruk langt mer presist, men utfordrer tradisjonelle styringsmodeller. For å realisere potensialet må kommunen sikre god datakvalitet, robuste informasjonsstrukturer og høy kompetanse på informasjonssikkerhet og personvern.

Kunstig intelligens (KI) gir nye muligheter for automatisering og beslutningsstøtte, men krever både teknologisk kompetanse og etisk bevissthet i organisasjonen. På kort tid kan KI også

⁷³ ks.no/asss-hjem/arlige-publiseringer/asss-2024/artikler/okonomi/oslo/oslo-ressursbruk-produksjon-og-effektivitet/

⁷⁴ Begrep og tjenesteområde definert av KS og ASSS-samarbeidet. [ASSS - fag og økonomi sammen for bedre kommuner](#)

⁷⁵ [Oslo: Ressursbruk, produksjon og effektivitet: ASSS - ks.no](#)

komme til å endre samfunnsstrukturer, ressursbehov, arbeidsplasser og sikkerhetsutfordringer radikalt.

Digitale tjenestekataloger (for eksempel nettbaserte selvhjelpskurs) og digitale grensesnitt (for eksempel chatfunksjon) mot tjenestemottakere vil kunne legge til rette for effektive og kostnadssparende tjenester fremover, men utviklingen av slike tjenester forutsetter mye større grad av standardisering av tjenester og arbeidsprosesser på tvers av bydeler og mellom virksomheter enn i dag.

Å realisere potensialet i teknologiutviklingen for Oslo kommune krever investeringer i digitalisering, kompetanse og nye former for organisering og samhandling – særlig på tvers av sektorer. Gevinstene av digitalisering forutsetter også strukturer, regelverk og arbeidsformer som er tilpasset digitale løsninger. Det vil være nødvendig å styrke infrastrukturen og datadrevet styring, samtidig som ansatte får tilstrekkelig opplæring, og tett samarbeid mellom kommunen og næringslivet.

Digitalisering er ikke bare et teknologisk skifte, men en transformasjon av hvordan kommunen jobber for å møte innbyggernes behov. Organisasjonen må tilpasses en virkelighet der teknologi, data og bruk av kunstig intelligens er integrert i kjerneoppgavene. Dette innebærer endringer i både ledelse, kompetanseutvikling og samhandling. For å lykkes må organisatoriske strukturer og kultur støtte kontinuerlig læringsevne, innovasjonskraft og endringsvilje.

Oslo kommune har i sin strategi for kunnskapsbasert utvikling, innovasjon og digital teknologi⁷⁶ et tydelig mål om å utvikle brukervennlige tjenester og finne nye løsninger på samfunnsutfordringer. Dette skal skje i samarbeid med innbyggere, næringsliv, forskningsmiljøer og frivillig sektor. Strategien fastslår videre at Oslo kommune skal prioritere felles tjenesteutvikling i bydelene. Siden 2004 har mange kommunale tjenester blitt digitalisert, og videre bruk av automatisering og kunstig intelligens kan bidra til mer helhetlige og koordinerte tjenester.⁷⁷ Samtidig vil en rask og behovsstyrt utvikling av den digitale understøttelsen av tjenester innen helse- og velferdsområdet kunne legge til rette for innovasjon og effektivisering av tjenestetilbudet. Strategien fastslår derfor også at tjenesteutviklingen skal være kontinuerlig og organiseres tverrfaglig hos tjenesteeier. For de fleste helse- og velferdstjenestene så vel som oppveksttjenester utenom skole vil dette bety bydelene, eventuelt tjenesteytende etater.

2.5.4 Samfunnssikkerhet og beredskap

Verden står overfor den mest alvorlige sikkerhetssituasjonen på mange år. Dette representerer en ny virkelighet for Norge – både for offentlige myndigheter, innbyggere og private virksomheter. Kommunene skal ivareta befolkningens sikkerhet og trygghet, og utgjør en viktig del av grunnberedskapen i landet. Pandemi, ekstremvær, global geopolitisk ustabilitet og i Europa har de siste årene vist at kommuner må være forberedt på hyppigere og mer komplekse beredskapssituasjoner.⁷⁸ Dette stiller skjerpede krav til risiko- og sårbarhetsvurderinger, kontroll over tjenesteleveranser, arbeidsprosesser og evne til rask respons. Regjeringens nasjonale sikkerhetsstrategi og totalberedskapsmelding (2025)⁷⁹ fremhever at samfunnet må være bedre forberedt og mer motstandsdyktig mot kriser og krig.

Kommunene må systematisk planlegge for større hendelser hvor samfunnet er avhengig av at ressurser finner hverandre. Videre har kommunene også et stort ansvar for å forebygge

76 Strategi for kunnskapsbasert utvikling, innovasjon og digital teknologi for Oslo kommune, Byrådssak 272/22, Oslo kommune, Byrådet

77 Organisering av bydelissektoren - Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, 2024

78 Meld. St. 5 (2023–2024) - regjeringen.no

79 Meld. St. 9 (2024–2025) - regjeringen.no

at hendelser skjer. Det er en forventning om at kommunene styrker både kompetansen og kapasiteten, samt samarbeider tettere med andre kommuner og nasjonale aktører. For å oppfylle dette ansvaret kreves det at Oslo kommune har tilstrekkelige ressurser, faglig kompetanse og robuste samhandlingsstrukturer. Oppdaterte og sektorovergripende risiko- og beredskapsplaner er avgjørende for å sikre koordinert innsats. Bydelene må ha delegert ansvar og være organisert på en måte som gir fleksibilitet og robusthet til å håndtere kommende kriser. Et godt samvirke på tvers av bydeler og fagområder, samt et styrket interkommunalt samarbeid, er nødvendig for at kommunen skal kunne håndtere fremtidige kriser på en effektiv og helhetlig måte.

2.5.5 Lokaldemokrati og medvirkning

Demokratiet er under press globalt. Demokratiske verdier kan ikke tas for gitt, men må forvaltes aktivt når de blir truet. I den norske samfunnsmodellen er det kommunene som har mye av virkemiddelapparatet som kreves for å motvirke strømninger som utfordrer demokratiet. Kommunen har et ansvar for å opprettholde innbyggernes tillit til folkestyret og legge til rette for involvering og deltakelse blant innbyggerne.

Valgdeltakelse kan benyttes som indikator på hvorvidt befolkningen slutter opp om det lokale selvstyret. Ved kommunevalget i 2023 var valgdeltakelsen i Oslo kommune på 64,2 %, mot 62,7 % i 2015 og 67,6 % i 2019. Dette er på nivå med valgdeltakelsen i Trondheim og Bergen de samme årene.⁸⁰ I Oslo er det imidlertid store forskjeller i valgdeltakelse mellom bydelene, der bydeler med høyere levekårsutfordringer har lavere valgdeltakelse enn bydeler med lavere levekårsutfordringer. For eksempel var valgdeltakelsen i bydelene Vestre Aker og Nordre Aker høyere enn i bydelene Alna og Stovner ved kommunevalget i 2023.⁸¹ I en fremtidig situasjon med færre og større bydeler kan det være behov for å etablere ordninger som kompenserer for økende avstand mellom velgermassen og de folkevalgte.

Innbyggerundersøkelsen 2023⁸² i Oslo viser at kun 10 % av innbyggerne opplever å ha reell mulighet til å påvirke kommunale beslutninger, og under halvparten opplever at de har noen påvirkningsmulighet i det hele tatt. Bare 15 % svarer at de vet hvor de kan gi innspill om forbedringsområder i sitt lokalmiljø, og kun 16 % mener de har innflytelse over utviklingen i sitt nærmiljø. Disse tallene indikerer at bydelsorganiseringen som sådan kan være krevende for innbyggerne å forholde seg til og at Oslo har utfordringer med å engasjere innbyggerne i lokaldemokratiske prosesser. Dette underbygger at det er behov for tiltak for å styrke lokaldemokratiet og innbyggerinvolveringen i Oslo kommune. En viktig del av dette arbeidet er å identifisere hvordan innbyggernes stemme kan få større gjennomslag i beslutningsprosesser som påvirker deres nærmiljø.

Innbyggerinvolvering er ikke bare et mål i seg selv, men også et middel for å oppnå mer bærekraftige og tilpassede løsninger. Eksempler som områdeløftene på Grønland og Tøyen⁸³ viser hvordan aktiv medvirkning fra lokalbefolkningen kan bidra til å forme tiltak som er i tråd med innbyggernes behov og ønsker. For å realisere visjonen om et sterkt og levende lokaldemokrati, må Oslo kommune fortsette arbeidet med å forbedre innbyggernes muligheter for medvirkning. Dette innebærer å utvikle nye arenaer for dialog, styrke informasjonsflyten og sikre at innbyggernes innspill faktisk tas i betraktning i beslutningsprosessene. Gjennom slike tiltak kan innbyggerinvolvering bli en reell drivkraft for endring og omstrukturering av bydelssektoren i Oslo kommune.

80 [Valgresultat](#)

81 [Valgdeltakelse 2023 - Oslo kommune](#)

82 [Hovedrapport for Oslo kommunes innbyggerundersøkelse 2023 \(1\).pdf](#)

83 Oslo kommune, Områdeløft Grønland og Tøyen, 2025. Hentet fra: [Områdeløft Grønland og Tøyen - Områdesatsingene i Oslo - Oslo kommune](#)

2.6 Utfordringer med dagens organisering av bydelssektoren

Utfordringene med dagens organisering av bydelssektoren er blant annet belyst i forbindelse med forarbeidet til denne utredningen. Gjennomgangen av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt våren 2024⁸⁴ viste at det var behov for å utrede en mer fremtidsrettet organisering. Utredningsarbeidet som nå er gjennomført våren 2025 samt tilskjerpingen av utfordringsbildet siden våren 2024, tilsier at utfordringene med dagens organisering er ytterligere forsterket.

I det følgende sammenfattes utfordringsbildet ved dagens organisering i kommunen, basert på de seks utfordringsområdene som er gjengitt i rapporten fra 2024 og supplert med innsikten fra utredningsarbeidet som er gjort våren 2025.

2.6.1 Sentrale utfordringer for området barnehage og skole

Innenfor barnehage- og skolesektoren er oppfølgingen av barn og unge med komplekse og sammensatte behov det utfordringsområdet som er særskilt fremtredende. Denne gruppen kan omtales ofte som sårbare barn og unge, og for denne gruppen medfører manglende gjennomført utdanning en særlig risiko for langvarig utenforskap og uførhet⁸⁵. Det er bred enighet om at tidlig og koordinert innsats er avgjørende for å hindre frafall i videregående opplæring. Samtidig pekes det på at dagens organisering i mange tilfeller gjør det for krevende å koordinere støtte mellom skole og bydel rundt det enkelte barn og deres familier. Dette blir særlig fremtredende når det er behov for samordning av mange ulike tjenester som sosiale tjenester, barnevern, skolehelsetjeneste og individuelt tilrettelagt opplæring⁸⁶ så vel som barne- og ungdomspsykiatrien og politiet.

Det er videre avdekket en utfordring med uhensiktsmessig ulikhet i tilbud og praksis mellom bydeler innenfor barnehageområdet. Det er blant annet variasjon i barnehagedeltakelse mellom bydelene. Noe av variasjonen kan tilskrives sosioøkonomiske og demografiske ulikheter, men bydelene har også varierende praksis rundt tiltak for å øke deltakelse. Det er også stor grad av variasjon knyttet til spesialpedagogisk bistand, der bydeler med høye andeler av barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp i enkelte tilfeller har lavere utgifter til styrket tilbud pr barn. Kvalitetsindikatorene innen barnehage, eksempelvis pedagogdekningen, varierer tilsvarende. Samtidig er enhetskostnadene for barnehager høyere i Oslo enn i sammenliknbare kommuner (ASSS-kommuner)⁸⁷. Manglende samordning på barnehagefeltet, enn for eksempel innen helse- og omsorgstjenestene, kan synes å være knyttet til kombinasjonen antall bydeler og mindre grad av sentral koordinering mellom bydelene på barnehagefeltet.

Bydelene peker også på utfordringer knyttet til ansvarfordelingen mellom PPT og bydelene når det gjelder sakkyndig utredning, vedtak og utførelse av vedtakene og økonomiske forhold knyttet til dette. Samspillet mellom PP-tjenesten i Utdanningsetaten som gjennomfører sakkyndighetsvurderinger og bydelene som vedtar og tilbyr spesialpedagogisk hjelp i barnehagene trekkes særlig frem. Det pekes også på utfordringer knyttet til støtte og rådgivning fra kompetansemiljøet i PP-tjenesten overfor bydelene. Flere bydeler har tatt til orde for at spesialpedagoger i PPT også kan arbeide tettere på barnehagene og bydelenes fagsentre, for å unngå dobbeltarbeid og sikre kompetanseoverføring. Opplevd avstand mellom PP-tjenesten

84 Organisering av bydelssektoren - Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt

85 Meld. St. 28 (2024–2025) - regjeringen.no

86 Tidligere spesialundervisning

87 Norges Best Styrte Kommuner – Kommuneindeksen 2024 | Agenda Kaupang AS

i Utdanningsetaten på den ene siden og bydelenes tjenester på den andre kan synes å være en fremtredende årsak blant flere.

2.6.2 Sentrale utfordringer for området sosial, velferd og barnevern

Utfordringsbildet som tegnes innen tjenesteområdet sosial, velferd og barnevern preges i noe grad av ulik praksis mellom bydelene og, på noen tjenesteområder, sårbare fagmiljøer. Både innenfor Nav, rusfeltet og barnevern etterlyses tydeligere rolle- og ansvarsfordeling, samt bedre koordinering mellom bydel, etat og foretak. Innenfor flere tjenester – som tildeling og forvaltning av tilrettelagt transport for personer med forflytningsvansker (TT) – er det behov for økt digitalisering, standardisering og automatisering.

Den delte løsningen på tjenestetilbudet innen psykisk helse og rus mellom bydelene, Helseetaten og Velferdsetaten gjør det krevende å legge til rette for et helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud for innbyggere med sammensatte utfordringer på dette området. Samtidig er det også behov for å bedre tilpasse spesialiserte heldøgnsstilbud for innbyggere med særlige behov innen psykisk helse og rus. Dette er omtalt nærmere i kapittel 3.5.2 under beskrivelsen av tiltak som kan lette innbyggerreisen for denne gruppen.

I barnevernet fremheves utfordringer med kvalitet og likebehandling, særlig i saker som krever høy kompetanse og tverrsektoriell innsats. Ulik kapasitet, sammensetning og tildelingspraksis av tjenestetilbud i bydelene, og stedvis manglende samordning med andre tjenester som skole, helse og politi, svekker oppfølgingen av sårbare barn og unge. Samarbeidspartnere, som politiet og sykehus, opplever de organisatoriske forskjellene mellom bydelene som et hinder for godt samarbeid. Generelt er det behov for bedre informasjonsdeling og samarbeid på tvers av bydeler, særlig i møte med komplekse familiesaker og ungdomskriminalitet.

Tjenestene innen sosial, velferd og barnevern ytes ofte sammen med andre tjenester eller må tilpasses raskt og fortløpende innbyggers behov. Det er avdekket utfordringer knyttet til overgangen mellom og koordineringen av ulike tjenester. Dette øker risikoen for fragmenterte innbyggerreiser, som videre kan føre til at den samlede effekten av innsatsen i tjenestene blir mindre.

2.6.3 Sentrale utfordringer for området helse og omsorg

På enkelte områder innen helse og omsorg er bydelene organisert ulikt, både når det gjelder myndighetsutøvelse og tjenesteyting. Dette er særlig tydelig innen tildeling og utførelse av hjemmebaserte tjenester, men gjelder også andre deler av helse- og omsorgsfeltet.

I både innsiktsarbeidet våren 2024 og i utredningsarbeidet våren 2025, har bydeler og etater etterspurt redusert kompleksitet når det gjelder roller, ansvar og organiseringen av helse- og omsorgstjenestene i kommunen. Eksterne samarbeidspartnere, som sykehus og private tjenesteleverandører av for eksempel hjemmebaserte tjenester, pekte våren 2024 på at ulik organisering og oppbygging av myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon gjør effektiv samhandling krevende. Bydelene ønsker seg blant annet mekanismer og verktøy som gir mer presis dimensjonering og styring av tjenestene, og som bidrar til større samsvar i tjenestetilbudet på tvers av byen. Dette gjelder for eksempel innen tjenesteområdet brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

Det etterlyses også ordninger som sikrer bedre koordinering for innbyggere som mottar hjelp fra flere sektorer samtidig. Dette er særlig fremtredende i innbyggergruppene eldre med skjøpelig, sårbare barn og unge, psykisk helse og rus. Men dette er også til stede for innbyggere

med funksjonsnedsettelse. Uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom etater og bydeler trekkes frem som en særlig utfordring.

Fordelingen av helsetjenester mellom bydelene, Helseetaten, Sykehjemsetaten og Velferdsetaten kan gjøre det vanskelig å tilby helhetlige tjenester, særlig for innbyggere med funksjonsnedsettelse og sammensatte behov. I tillegg kan ulike finansieringsmodeller skape motstridende insentiver og målkonflikter i tjenesteutførelsen på tvers av virksomheter.

Flere bydeler peker også på at sårbare fagmiljøer kan gjøre det krevende å følge opp enkelte mindre ansvarsområder, særlig der det kreves spesialisert kompetanse. Dette gjelder for eksempel hjemmetjenester til alvorlig syke barn eller enkelte oppgaver innen samfunnsmedisin.

2.6.4 Sentrale utfordringer for området bolig

Boligområdet trekkes frem som et av de største utfordringsområdene for kommunen fremover. Utfordringsbildet bunner i manglende tilgang på kommunale boliger. Behovet for å fremskaffe flere tilpassede boliger med og uten baser på tvers av brukergrupper og behov, er vedvarende. Både etater, bydeler og byrådsavdelinger opplever at tilnærmingen til boligområdet i stor grad har vært for silobasert, og at kommunen kan tjene på mer sentraliserte og koordinerte løsninger. Antall kommunale boliger er ujevnt fordelt mellom bydelene i dag, noe som vises i figur 9.

Bydeler, etater og foretak bemerker at det er krevende å få full oversikt over kommunens samlede boligportefølje. I dag håndteres fremskaffelse av bolig sektorielt, selv om behov knyttet til selve utformingen av boligen kan være lik for ulike målgrupper på tvers av sektorer. Det er også avdekket store utfordringer med å få til en rød tråd fra kartlegging av behov til fremskaffelse, tildeling, drift og forvaltning, oppfølging og oppfølging av tildelte tjenester. Videre er det særskilte utfordringer knyttet til bydelenes og Velferdsetaten ved Ungbo sin praksis rundt forvaltning av kommunale boliger. Det vil si boliger kommunen disponerer for utleie gjennom inngåelse av leiekontrakter som forvaltes av bydelene selv eller Ungbo.

2.6.5 Sentrale utfordringer for området nærmiljøutvikling

Nærmiljøutvikling er sentralt i bydelens samfunnsutviklerrolle, for lokalt engasjement og demokratisk deltakelse. Nærmiljøutvikling består av ulike sosiale og fysiske tiltak og prosesser for å skape gode lokalsamfunn. Nærmiljøet kan påvirke livsbetingelser og muligheter for utfoldelse, og er særlig viktige for barn og unge. Nærmiljøutviklingen berører alle innbyggerne i de ulike lokalsamfunnene innad i bydelen, ikke bare de som mottar tjenester.

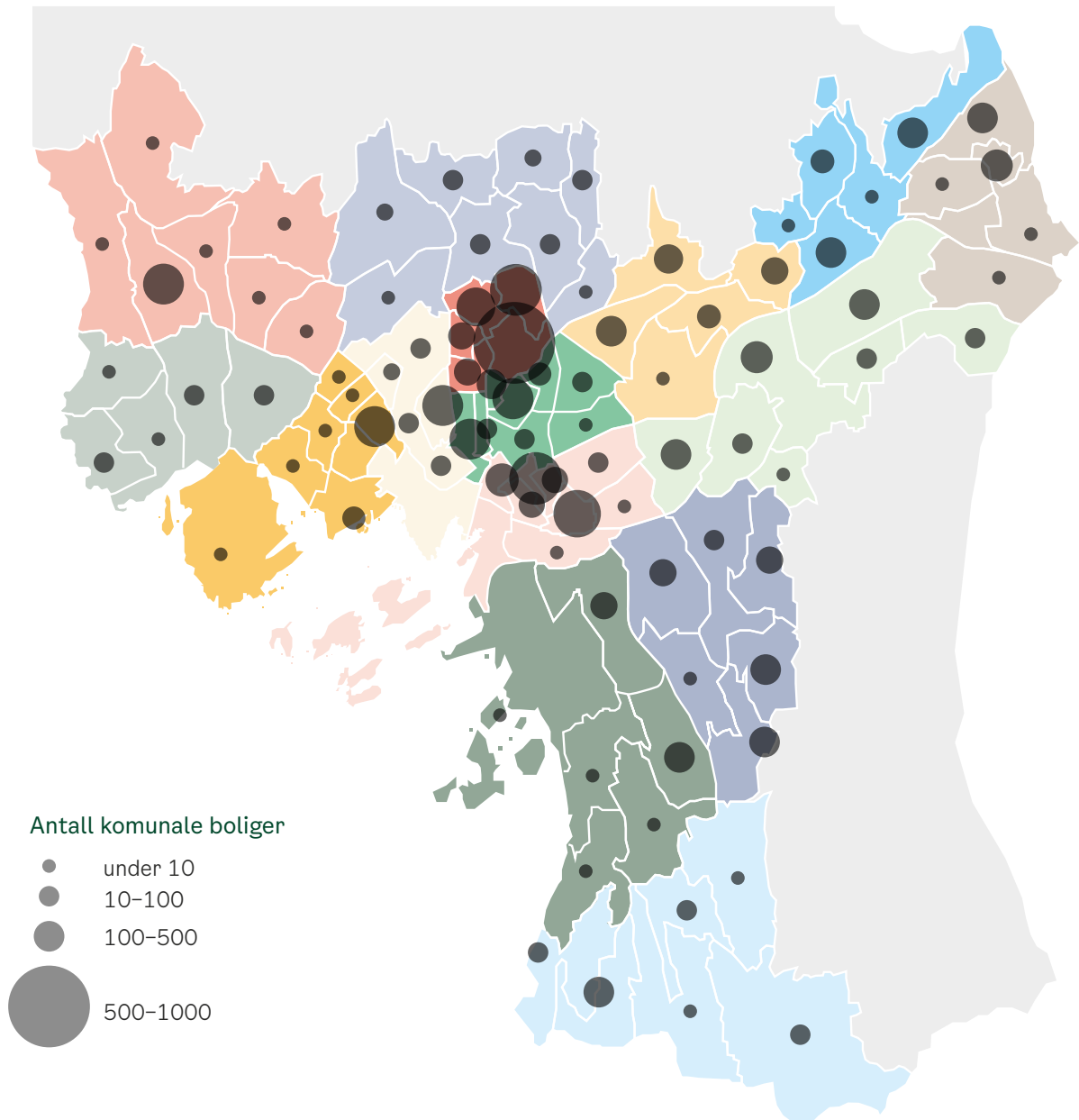
Opgaver tilknyttet nærmiljøutvikling er imidlertid ikke tydelig definert i kommunens virksomheter, og utøves forskjellig mellom bydelene. En sentral utfordring er å definere mål og strategier for hvordan bydeler, etater og byrådsavdelinger skal jobbe med, og samhandle om, nærmiljøutvikling. Det foreligger retningslinjer for samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og bydelene fra 2018, og bydelene skal også ivareta rollen som barnas representant i plan-saker. Samtidig er tidsfristene i plan- og byggesaker en utfordring for bydelenes medvirkning. I noen saker avgir bydelens administrasjon svar da saken ikke rekker behandling i BU. Det varierer også mellom bydelene hva gjelder kapasitet og kompetanse til å gå inn i disse sakene.

Midtveisevalueringen av områdesatsingene i Oslo kommune i 2021⁸⁸ og en statlig evaluering ferdigstilt mars 2025⁸⁹ peker på at satsningene har gitt bydeler og kommuner bedre forut-

88 Midtveiseevaluering områdesatsing Oslo v1.00

89 Evaluering av områdesatsing som statlig virkemiddel - regjeringen.no

Figur 10: Fordeling av kommunale boliger som forvaltes av Boligbygg mellom delbydelene.



setninger til helhetlig og strategisk nærmiljøarbeid. Bydeler og etater peker på at positive tiltak bør videreføres, også etter at satsingene avsluttes. Flere bydeler etterlyser økt innflytelse og selvråderett, blant annet i byutvikling og byutviklingsplaner, trafikkregulering og parkering, forvaltning av parker og uteplasser, samt utleie av utearealer. Dette må imidlertid veies opp mot hensynet til et helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud. Innenfor forvaltning, drift og vedlikehold av utearealer og utleie av gategrunn er det identifisert uklarheter i ansvar og roller mellom bydeler og etater som kan ryddes opp i.

2.6.6 Sentrale utfordringer for området administrative støttefunksjoner

Administrative støttefunksjoner løftes frem som et område med stort potensial for forbedring. Administrative støttefunksjoner er interne tjenester i bydeler og etater som legger til rette for at Oslo kommune skal kunne levere gode og effektive innbyggertjenester. Funksjonene understøtter kjernevirksomheten og er avgjørende for stabil drift, strategisk styring og faglig utvikling i både bydeler og sentrale virksomheter.

Med dagens 15 bydeler er det ulikhet i organisering og arbeidsprosesser innenfor de ulike administrative tjenestene på bydelsnivå. Bydelene har store frihetsgrader i hvordan oppgavene skal løses, og hvordan administrative tjenester understøtter tjenesteproduksjonen. Bydelene har til dels ulike rutiner, og bruker til dels felles systemer på ulik måte. Det har flere konsekvenser, blant annet at det er vanskelig å få sammenliknbare data fra bydelene, og at man ikke fullt ut klarer å utnytte mulighetene for oppgaveeffektivisering. Det er heller ikke effektivt at relativt like enheter som bydelene er, hver for seg bruker ressurser på å utvikle og forvalte administrative styringssystemer innen de forskjellige administrative fagområdene. Bydelsadministrasjonene opplever også at sentrale virksomheter pålegger dem rapporteringskrav og styring som ikke følges av standardiserte retningslinjer eller maler. Disse forholdene fører til at hver bydel etablerer egne interne styringssystemer, rapporteringsmaler- og rutiner på områder der det både ville være ressurs sparende og gi bedre datakvalitet som grunnlag for forbedringsarbeid dersom Oslo kommune hadde felles styringssystemer med standardiserte og detaljerte krav og felles systemer for å understøtte de administrative oppgavene.

En annen utfordring i dag er at spesialisert kompetanse innenfor ulike støttefunksjoner er for små eller har for lavt oppgavevolum til at det er mulig å etablere robuste fagmiljøer på bydelsnivå.

Flere administrative funksjoner kjennetegnes av høyt volum, lav kontekstavhengighet og stor grad av egnethet for automatisering. Disse er derfor egnet til å organiseres som felles-tjenester for å hente ut stordriftsfordeler – forutsatt at innsikt i innbyggernes behov og tjenestenes kontekst ivaretas. Det er bred støtte for en mer samordnet tilnærming, særlig der det kan gi mer robust støtte til tjenesteytende nivåer og redusere intern konkurranse om ressurser og kompetanse.

Flere sentraliseringsprosesser er gjennomført de siste årene. Samtidig kjennetegnes flere av prosessene av at oppgaver som er blitt værende igjen i bydel etter sentralisering fordrer at bydelene fortsatt har ressurser og kompetanse.

En siste avdekket utfordring synliggjør behovet for en tydeliggjøring av roller. Administrative støttefunksjoner kan defineres som tjenesteunderstøttende funksjoner, som frigjør tid og kapasitet hos tjenesteytere til sine kjerneoppgaver. En utfordring kan synes å være at sentrale miljøer ikke oppfattes som understøttende, men heller stiller krav som tar tid og kapasitet bort fra tjenesteytelsen.

2.7 Oppsummering av utfordringsbildet – behov for forenkling

Oslo kommune har de siste 15–20 årene operert innenfor relativt stabile rammer, med økonomisk vekst, god tilgang på ressurser, stabile geopolitiske forhold og et lavt trusselbilde. Organiseringen som kjennetegner kommunen i dag, har blitt formet i denne konteksten.

Rammebetingelsene for kommunen er nå i endring. Kommunen står nå overfor sammensatte utfordringer som samlet sett stiller høye krav til kommunens organisering og tjenesteleveranser. Demografiske endringer, økende sosiale og økonomiske forskjeller og strammere økonomiske rammer legger press på behovet for nytenkning i kommunens struktur og oppgavefordeling. Utfordringsbildet som tegnes sammenfaller i stor grad med de 6 samfunnsflokene som er beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel⁹⁰.

Samtidig fremstår ikke dagens organisering og oppgavefordeling hensiktsmessig for å imøtekomme de store samfunnsutfordringene som kommunen må håndtere i årene fremover. Kommunen må stå bedre rustet til å håndtere konsekvensene av endringer i befolkningssammensetningen, økte innbyggerbehov, dårligere ressurstilgang, strammere økonomiske rammer, en teknologiutvikling i stadig raskere endring, et økt trusselbilde og økte utfordringer for lokaldemokratiet.

Ved innføringen av nye bydeler i 1988 ble det etablert en lik intern organisering og avdelingsstruktur på tvers av bydelene. Bydelenes mulighet til å tilpasse sin interne organisering til lokale behov har i dag ført til at det er stor variasjon i intern struktur og prioriteringer. Variasjonene påvirker hvordan bydelene utøver myndighet og utfører tjenester innen barnehage, barnevern, helse, omsorg og sosiale tjenester – og hvordan de opererer som lokaldemokratisk arena og samfunnsutvikler. Samtidig er behovet for tverrfaglig og tverrsektoriell innsats rundt de mest sårbare gruppene økende. Behovet for rask, tidlig og tilpasset tjenesteytelse er også økende. Utfordringene med variasjonene i intern organisering kommer spesielt til syne når det gjelder styringen av tjenestekjedene innenfor helse- og velferdstjenestene og i behovsvurdering og tildeling av tjenester.

I møte med denne utviklingen er det avdekket flere gjennomgående utfordringer ved dagens organisering:

- ▶ Med 15 ulike bydeler og et stort antall etater og foretak fremstår **organisasjonsstrukturen for kompleks og til hinder for koordinert og tverrfaglig innsats.**
- ▶ **Rolle- og ansvarsfordelingen fremstår som utydelig** på noen områder og **øker risikoen for fragmenterte innbyggerreiser.**
- ▶ Ulikheten i organisering og tjenestetilbud på tvers av bydeler medfører også **koordinerings- og samarbeidsutfordringer i møte med eksterne samarbeidspartnere** som politiet, sykehusene og Nav, og i møte med private leverandører.
- ▶ Delt ansvar mellom virksomheter stiller **store krav til koordinering og samarbeid** mellom bydeler og etater, særlig i tilbudene til innbyggerne med de største og mest sammensatte behovene.

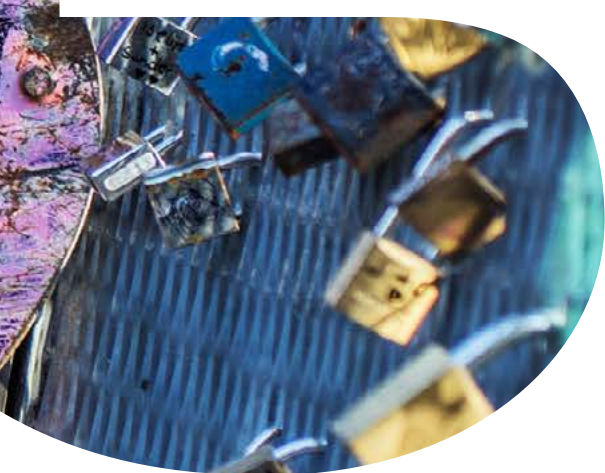
90 Kommuneplanens samfunnsdel - Kommuneplan - Oslo kommune

- ▶ Dagens organisering skaper utfordring med **sårbare fagmiljøer** på bydelsnivå med begrenset kapasitet til å følge opp enkelte spesialiserte ansvarsområder.
- ▶ Dagens organisering av bydelssektoren **øker risiko for dobbeltarbeid** og gjør det **utfordrende å utnytte stordriftsfordeler**.
- ▶ Oppgavefordelingen mellom bydeler og etater er **til hinder for løpende justering av innsatsnivå etter behov**.
- ▶ Det er potensial for å styrke bydelens rolle som lokaldemokratisk arena, gjennom blant annet å styrke bydelsutvalgenes innflytelse i beslutninger som påvirker nærmiljøet.
- ▶ Det er avdekket **variasjon i opplevd tilgjengelighet og tjenestekvalitet** mellom bydelene på enkelte områder.
- ▶ **Uklare styringslinjer og ansvarsfordeling** gjør det utfordrende å treffe raske og gode beslutninger om tjenstedimensjonering og tjenestetildeling.
- ▶ Den komplekse organiseringen med 15 bydeler og ansvarsfordeling mellom et stort antall etater gjør det **krevende å få tilstrekkelig fart på digitaliseringen** i kommunen.

For å møte disse utfordringene og sikre bærekraftig tjenesteutvikling i årene fremover, er det behov for en forenkling av måten kommunen organiserer sine tjenester på.







3 Vurdering av løsninger for fremtidig organisering

3.1 Innledning

I bystyresak 62/2025 om behandling av byrådssak 12/2025, vedtok bystyret mål og prinsipper for fremtidig organisering av bydelene, oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt samt grep innen de seks utfordringsområdene. Disse er nærmere beskrevet i kapittel 1.2.3. Gjennom omtalen av sentrale drivere for endring og utfordringer med dagens organisering av bydelssektoren i kapittel 2 bekreftes det at det er nødvendig å styrke kommunens forutsetninger for å løse fremtidens utfordringer og håndtere samfunnsflokene gjennom å:

- ▶ Sette **innbyggernes fremtidige behov i sentrum** for tjenesteutviklingen.
- ▶ Legge til rette for **mer helhetlige, tilgjengelige og sammenhengende tjenestetilbud** blant annet ved å redusere kompleksiteten i organisasjonen, forenkle innbyggerreisene for de mest innsatskrevende innbyggergruppene og utvikle mer robuste fagmiljøer i bydelene.
- ▶ Fremme **gode og mer effektive tjenester** blant annet ved å etablere likere organisasjonsstrukturer og standardisere tilbud på tvers av bydeler, utnytte stordriftsfordeler og fremme mulighet for innbyggere til å leve mest mulig selvstendige liv.
- ▶ **Styrke lokaldemokrati og samfunnsutvikling** blant annet ved å øke bydelenes mulighet for påvirkning på eget nærmiljø og styrke bydelene som arena for innbyggerinvolvering.
- ▶ Videreutvikle **kultur for innovasjon, kontinuerlig læring og fokus på kostnadseffektivitet**.
- ▶ **Legge bedre til rette for at digitalisering kan skje raskt og effektivt**.

Kulepunktlisten over oppsummerer målene og prinsippene som er satt for fremtidig organisering av Oslo kommune, se figur 1 i kap 1.2.3

I de neste kapitlene vurderes løsningsforslag som søker å trekke kommunen nærmere målbildet gjennom forslag til ny bydelsstruktur, endret oppgavefordeling og andre forbedringstiltak.

Første del av kapittelet ser nærmere på hvordan ny bydelsorganisering kan bidra til bedre måloppnåelse, og i så fall hvordan en ny bydelsorganisering bør bli. I andre del omtales oppgavefordelingen mellom bydeler og kommunen sentralt og forbedringer innen de seks utvalgte tjenesteområdene.

3.2 Vurdering av tre scenarier for ny bydelsstruktur

Datainnsamlingen i fase 3 har vært innrettet mot å synliggjøre hvordan et utvalg av kommunens oppgaver best kunne organiseres mellom bydelene og kommunen sentralt for å oppnå målene for ny fremtidig organisering, gitt tre scenarier: videreføring av 15 bydeler (0+-alternativet), reduksjon til 9–11 bydeler, og nedskalering til 4–6 bydeler. Å vurdere tre scenarier var et metodisk grep for å tydeliggjøre styrker og svakheter ved to ytterpunkter og et mellomalternativ. Dette er i tråd med god utredningsskikk og metodikk for konseptvalgutredninger, og danner grunnlag for å ta et informert valg om hvilket alternativ som skal konsekvensvurderes videre.

I det følgende redegjøres det for hovedtrekkene i vurderingene som ble gjort knyttet til de tre scenariene. Vurderingene bygger på datamaterialet presentert i kapittel 2, og på innspill fra lederne og fagpersonene som deltok i de ulike arbeidsgruppene.

Scenariet med 15 bydeler bygger på at dagens bydelsorganisering videreføres, men at det gjøres endringer i oppgavefordelingen og iverksettes flere forbedringstiltak, særlig knyttet til samordning og standardisering på tvers av bydeler, tydeliggjøring av roller og ansvar og etablering av klarere styringslinjer. Det ble vurdert at i et slik scenario er det nødvendig å flytte en rekke oppgaver fra bydel til kommunen sentralt, hovedsakelig som følge av at noen av spisskompetansemiljøene i bydelene er sårbare og/eller at oppgaver krever spesialisert kompetanse. Det ble pekt på at et scenario med 15 bydeler derfor i liten grad vil legge til rette for mer helhetlige innbyggerreiser og mindre fragmenterte tjenestetilbud. Videre ble det vurdert at en fremtidig struktur med 15 bydeler fortsatt vil medføre en kompleks organisasjon, med fare for dobbeltarbeid, utfordringer med å utnytte stordriftsfordeler og mindre muligheter for effektiv utnyttelse av kompetanse på tvers.

Den samlede vurderingen var at en videreføring av 15 bydeler i sum kan medføre at bydelenes rolle som tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena blir svekket, særlig som følge av endringer i oppgavefordeling. Dette har sammenheng med en vurdering av at videreføring av 15 bydeler ville medføre behov for å sentralisere en rekke oppgaver. Det ble samtidig vurdert at rollen som myndighetsutøver, særlig med tanke på enkeltvedtak, vil forbli omtrent som i dag. Selv med tydeligere rolleavklaringer og tiltak for bedre samordning, fremstår en fremtidig organisering med 15 bydeler som for kompleks og fragmentert til å realisere vesentlige forbedringer og trekke kommunen nærmere målene for fremtidig organisering.

Samlet sett tilsier dette at 15 bydeler i begrenset grad vil gi tilstrekkelig kraft til å møte kommunens utfordringer, og at nødvendige gevinster ikke vil kunne hentes ut gjennom økt samordning eller flytting av oppgaver innenfor dagens struktur. Scenariet legger bare i noen grad til rette for oppnåelsen av målene for ny organisering.

Et scenario med 9–11 bydeler ble vurdert til å delvis åpne for at flere oppgaver kan forbli i bydel, sammenlignet med i scenariet med 15 bydeler. Begrunnelsen er at bydelene ved 9–11 bydeler i større grad vil være robuste nok til å håndtere større og sammensatte oppgaver som med fordel bør være organisert i samme organisatoriske enhet. Samtidig ble det pekt på at det fortsatt vil være nødvendig å flytte noen oppgaver til sentralt nivå i scenariet, fordi bydelene i noen tilfeller ville være for små til å ivareta enkeltoppgaver som krever spesialisert kompetanse. I scenariet med 9–11 bydeler framstår det som lite aktuelt å legge flere nye oppgaver til bydel, sammenlignet med i dag. Scenariet ble i sum vurdert å kunne svekke bydelenes rolle som myndighetsutøver, tjenesteprodusent, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena, fordi oppgaveporteføljen kan bli for fragmentert og fordi bydelene ikke vil ha nødvendig kompetanse eller kapasitet til å ivareta enkelte mer spesialiserte oppgaver. Scenariet vil kunne gi visse forbedringer sammenlignet med dagens situasjon, spesielt ved en reduksjon

ned mot 9 bydeler, men likevel ikke *tilstrekkelig* omstillingskraft eller forenkling til å hente ut ønskede gevinster.

Et scenario med 9–11 bydeler er vurdert å ikke legge til rette for måloppnåelse i tilstrekkelig grad selv om det legges til rette for noen endringer i oppgavefordeling, forenkling av kompleksitet og styrking av bydelene som lokaldemokratisk arena.

Et scenario med 4–6 bydeler ble vurdert å kunne åpne for å flytte flere større oppgaver fra kommunen sentralt til bydelene, med begrunnelse om at større bydeler vil kunne samle og utnytte ressurser og kompetanse på en måte som gjør det mulig å ivareta mer spesialiserte oppgaver. Det ble pekt på at denne endringen kan bidra til mer helhetlige innbyggerreiser og redusert organisatorisk kompleksitet. I scenariet legges det til grunn at etatenes oppgaver reduseres i omfang sammenlignet med i dag, men at noen funksjoner fortsatt bør ivaretas sentralt. Dette gjelder særlig oppgaver som faglig rådgivning og veiledning, samt enkelte spesialiserte driftsoppgaver. På denne måten kan bydelenes rolle som myndighetsutøver, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler styrkes. Samtidig ble det vurdert at ved en reduksjon ned mot 4–5 bydeler kan størrelsen medføre økt risiko for manglende intern koordinering. Effekten av scenariet på bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena er uklar: Rollen kan svekkes dersom økt størrelse fører til større avstand til innbyggerne, men også styrkes dersom bydelene får ansvar for flere oppgaver og økt kapasitet gjør det mulig å profesjonalisere bydelenes funksjon som sekretariat for politisk ledelse.

Samlet sett vurderes scenariet med 4–6 bydeler å kunne gi bedre måloppnåelse enn de øvrige scenariene. Scenariet åpner i større grad enn de andre scenariene for at oppgaver kan flyttes fra kommunen sentralt til bydelene. Samtidig innebærer scenariet en reell risiko for stordriftsulemp, økt intern kompleksitet i bydelene og utfordringer med nærhet og lokal forankring – særlig dersom antallet bydeler nærmer seg fire.

Den samlede vurderingen av scenariene var dermed at en fremtidig organisering med større strukturelle endringer og fordeling av oppgaver, men uten å gå til ytterpunktet med svært få bydeler, ville gi best forutsetninger for måloppnåelse.

Med grunnlag i disse vurderingene ble det anbefalt at videre utredning og konsekvensvurdering skulle konsentreres om et intervall på mellom 6 og 9 bydeler. Begrunnelsen som ble lagt til grunn var at det er behov for en balanse mellom en reduksjon i antall bydeler som åpner for å legge flere oppgaver til bydelene og styrke fagmiljøene der, samtidig som det beholdes mange nok bydeler til å ivareta nærhet til innbyggerne, unngå intern kompleksitet og opprett-holde balanse i styringssystemet.

Vurderingen var at forutsetningene for å oppnå dette var størst ved mellom 6 og 9 bydeler. Videre vurderinger knyttet til forslag om ny bydelsstruktur og oppgavefordeling med tilhørende konsekvensvurderinger tar derfor utgangspunkt i en fremtidig organisering med 6–9 bydeler.

I det videre omtales først en mulig inndeling av ulike deler av byen innenfor et intervall mellom 6 og 9 bydeler. Deretter vurderes oppgavefordeling og forbedringstiltak, før det gjøres en konsekvensvurdering med tanke på å avdekke eventuelle forhold som tilsier at det likevel ikke er riktig å anbefale løsninger innen et antall bydeler mellom 6 og 9.

3.3 Kriterier for inndeling av nye bydeler

For å kunne vurdere styrker og svakheter ved ulike kartalternativer, er det utarbeidet et sett med vurderingskriterier. Disse tar utgangspunkt i kriteriene som ble benyttet i bydelsreformen i 2004, men er videreutviklet med sikte på å ta hensyn til forhold som er mer fremtredende i dagens Oslo. Kriteriene er ikke rangert, men representerer ulike hensyn som må veies opp mot hverandre ved fastsettelsen av nye bydelsgrenser.

Første kriterium handler om at **hele bydeler fortrinnsvis bør samles og at delbydeler ikke bør deles med mindre summen av øvrige kriterier tilsier at dette er nødvendig.**

Begrunnelsen for at et slikt hensyn er vektlagt er at kostnadene og kompleksiteten ved en reform forventes å øke ved oppsplitting av bydeler. En oppsplitting vil innebære at tjenester, oppgaver og ansatte da må fordeles på et mer fininstitt nivå og at omstillingsarbeidet knyttet til dette vil være mer omfattende. I tillegg kan det være enklere å ivareta økonomisk kontroll i omstillingsperioden ved samle hele bydeler framfor å dele opp. Erfaringer fra bydelsreformen i 2024 tilsier også at det er mer krevende for medarbeiderne å stå i endring når bydeler deles enn når de slås sammen. Kriteriet om å samle bydeler i sin helhet bør likevel ikke være til hinder for løsninger som oppfyller øvrige kriterier.

Kriteriet om funksjonell inndeling innebærer at ny bydelsinndeling skal legge til rette for effektiv og hensiktsmessig tjenesteyting. Kriteriet vurderes skjønnsmessig, ut fra både geografiske avstander og muligheter for stordriftsfordeler, både hva angår økonomi/effektivitet og kapasitet/faglig kvalitet.

Demografiske forhold handler om å se innbyggertall i sammenheng med variasjoner i tjenestebehov. Innbyggertallene er fremskrevet med grunnlag i Statistikkbankens mellomalternativ for befolkningsframskrivninger og innebefatter vedtatte byutviklingsplaner.⁹¹ Videre handler kriteriet om hvilket omfang av tjenester nye bydeler forventes å få. Her benyttes budsjettstørrelse som indikator for å belyse tjenesteomfanget i nye bydeler. Bydelenes midler fordeles gjennom et kriteriebasert system som reflekterer demografi og levekår; om lag 90 prosent av bydelssektorens budsjetttramme fordeles på denne måten. Budsjettstørrelsene her bygger på bydelenes 2025-budsjetter, og er kun ment som en indikator på forskjeller i tjenestebehov mellom bydelene og er ikke eksakte størrelser. Til sist handler kriteriet om tjenesteprofilen i nye bydeler. Her benytter utredningen andel eldre over 67 og utdanningsnivå som indikatorer på tjenesteprofil. Sistnevnte har sammenheng med at utdanningsnivå korrelerer med flere helse- og livskvalitetsindikatorer, og derfor indirekte påvirker befolkningens behov for tjenester fra kommunen.

Inndeling hos statlige samarbeidspartnere innebærer at de nye bydelsgrensene bør tilrettelegge for enkelt samarbeid og god koordinering med viktige statlige samarbeidsaktører som sykehusene, Nav og politiet. Tett samhandling med disse aktørene er vesentlig for håndteringen av samfunnsflokene og oppfølging av de mest sårbare gruppene.

Bydelene har et tett samarbeid med lokalsykehusene om tjenesteutøvelsen innen helse og omsorg, psykisk helse og rus. Samarbeidet er formalisert nasjonalt i Helsefellesskapstrukturen. Ansvar for samhandling er lagt i fire lokale samarbeidsutvalg bestående av det enkelte lokalsykehus og tilhørende bydeler⁹². En fremtidig organisering som legger til rette for god samhandling mellom spesialisthelsetjeneste og lokalsykehus vil kunne bidra til mer helhetlige innbyggerreiser.

91 https://statistikkbanken.oslo.kommune.no/statbank/pxweb/no/db1/db1_Befolkning_Befolkningsframskrivninger/OK-BEF034.px/

92 [Helsefellesskap - Helsedirektoratet](#)

Bydelene i Ahus sitt opptaksområde (Alna, Grorud og Stovner) overføres gradvis til OUS frem mot 2031. Bydel Alna vil få somatiske spesialisthelsetjenester ved OUS fra januar 2026. I den videre utredningen er fremtidig tilhørighet til OUS, Lovisenberg og Diakonhjemmet lagt til grunn.

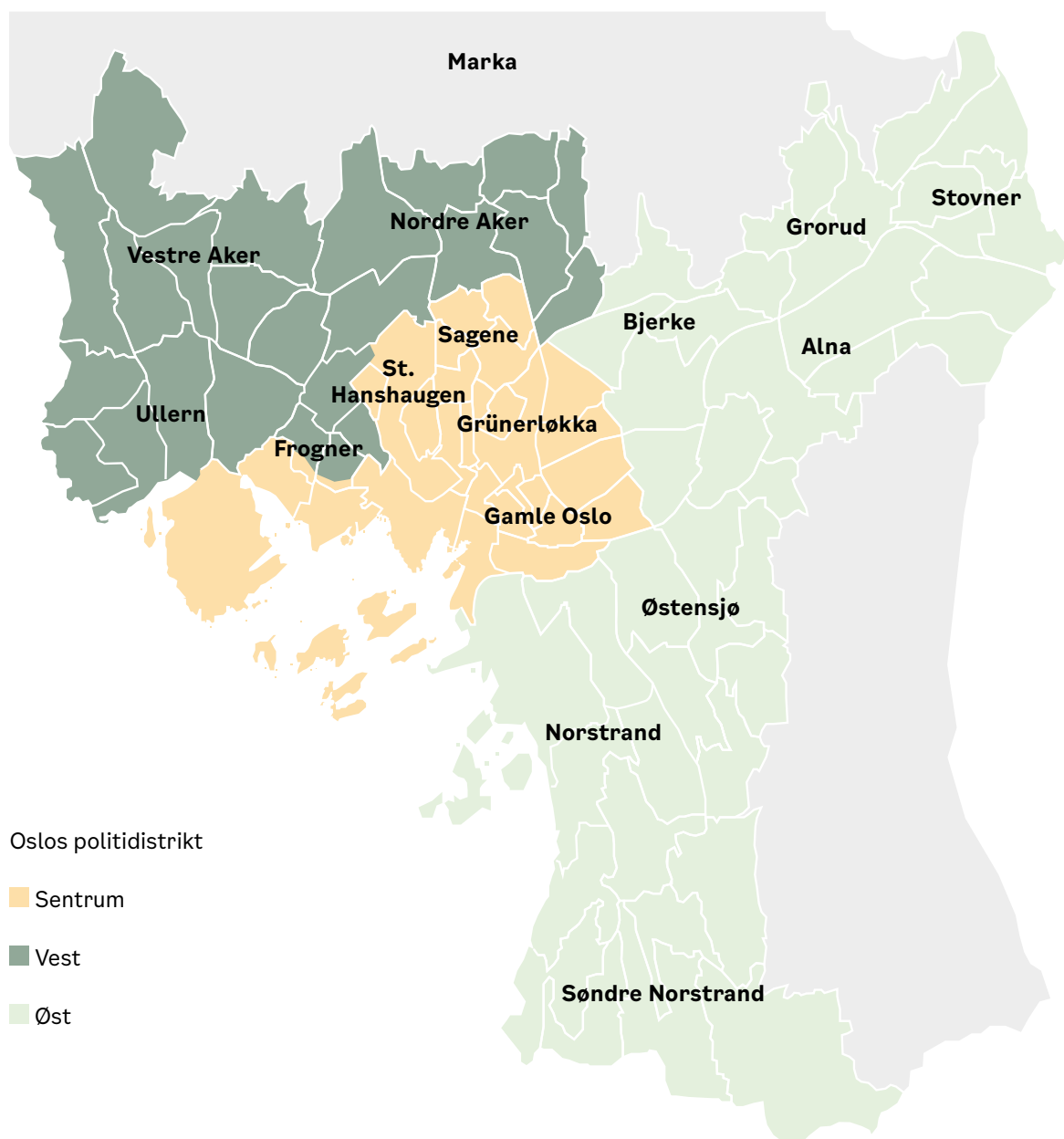
Oslo politidistrikt er inndelt i tre enheter som følger dagens bydelsinndeling i stor grad, men bydel Frogner er delt mellom enhetene sentrum og vest. Nav-kontorene er organisert i med ett kontor i hver bydel som styres både fra staten ved Nav Oslo og kommunen ved bydelsdirektør. En eventuell endring i bydelsstrukturen bør hensynta organiseringen i Oslo politidistrikt og på Nav-området.

I figurene under synliggjøres sykehusenes opptaksområder slik den nå er planlagt fra 2031, inndelingen i Oslo politidistrikt og plasseringen av dagens Nav-kontorer.

Figur 11: Sykehusenes opptaksområder og dagens bydeler.

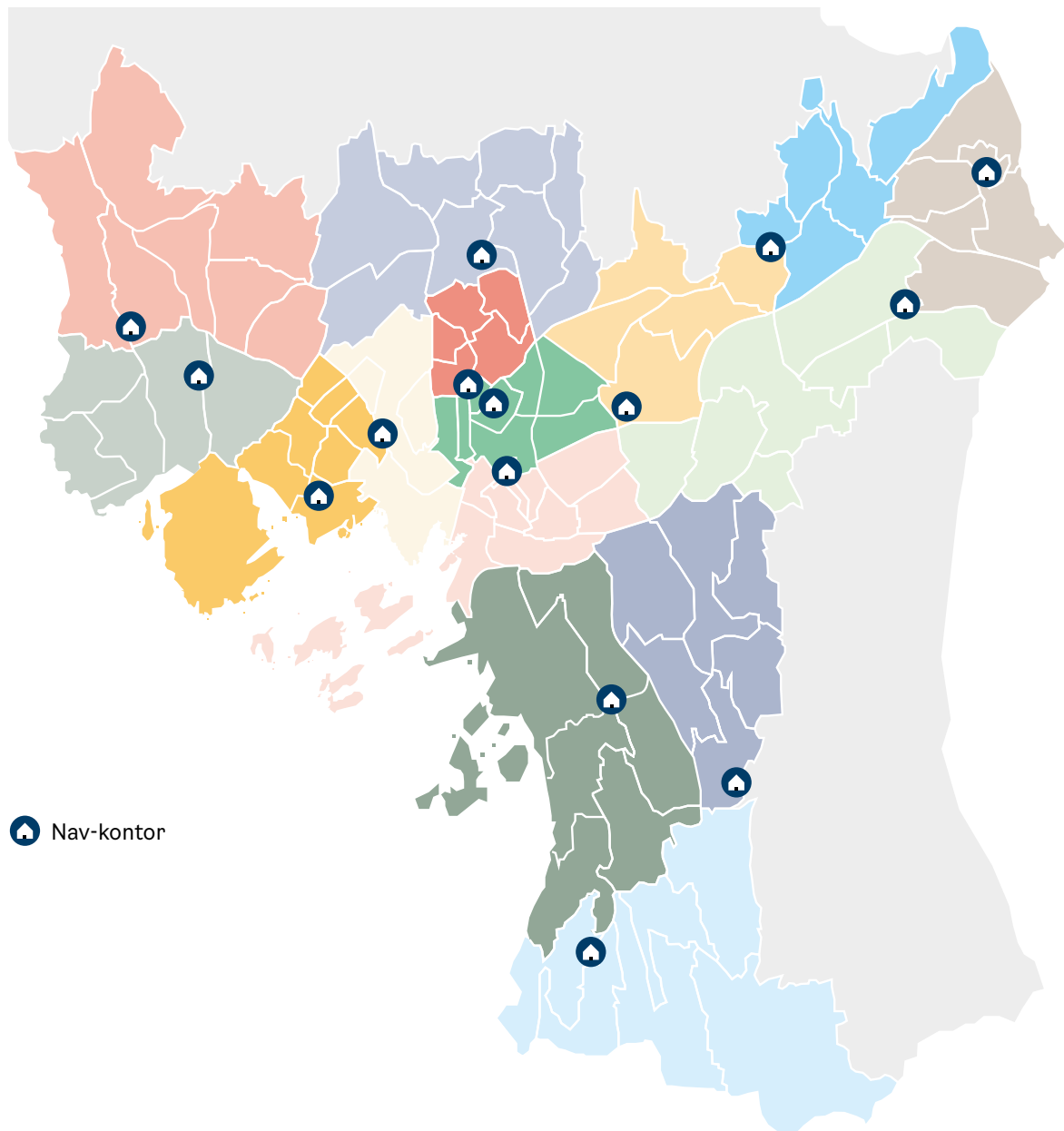


Figur 12 : Oslo politidistriktets tre enheter og dagens bydeler.



Geografiske forhold betyr at de nye bydelene bør ha færrest mulig betydelige interne barrierer, i minst mulig grad bryte opp sammenhengende boligområder, og tilrettelegge for god intern mobilitet, fortrinnsvis med offentlig transport. Begrunnelsen er at det bør være enkelt å ferdes innad i bydelen, både for innbyggere som bruker tjenester og for de ansatte som leverer dem. Barrierer som eksempelvis terrengforskjeller eller hovedveier kan også være retningsgivende for innbyggernes opplevelse av naturlige avgrensninger.

Figur 13: Plassering av Nav-kontorene i dagens bydeler



Kriteriet om historisk tilhørighet innebærer at historiske og kulturelle forhold mv. hensyntas i utformingen av nye bydeler.

Det presiseres at ingen kartalternativ vil oppfylle hvert kriterium i absolutt forstand; kriteriene inngår i en helhetlig vurdering hvor ulike hensyn avveies. Siden mulig iverksettingstidspunkt for bydelsreformen er ved årsskiftet 2027/2028, og reformen skal gi verdi over tid, må kriteriene vurderes både på kort og lengre sikt. For eksempel vurderes demografi opp mot både dagens og fremskrivende tall.

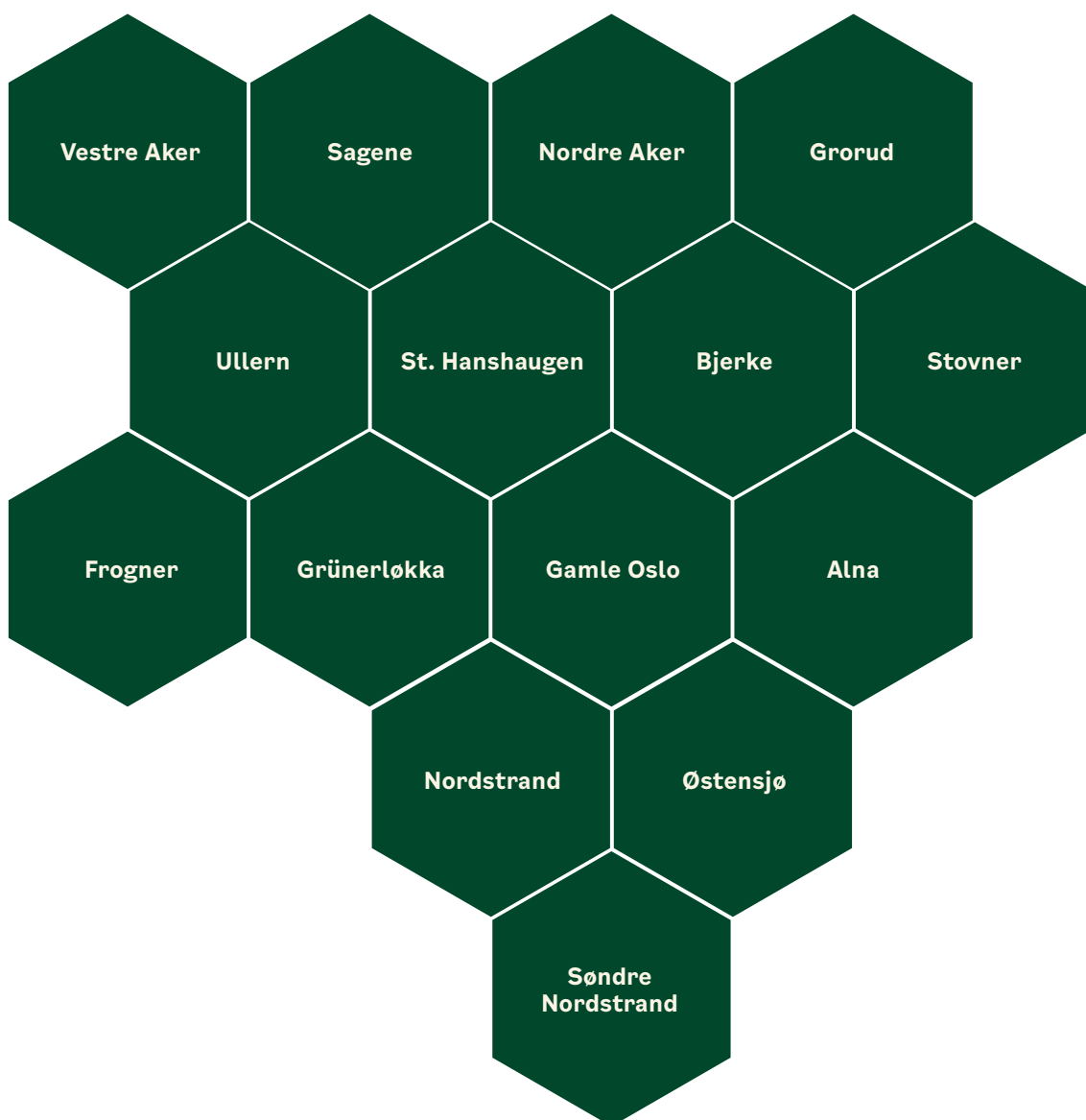
3.4 Mulig inndeling i ulike deler av byen

Å trekke nye bydelsgrenser fordrer at det gjøres noen valg for hver av de ulike delene av byen med hensyn til blant annet demografi, geografi og historiske faktorer. Under presenteres noen muligheter og utfordringer knyttet til bydelsinndeling i fire områder: vest, sentrum, øst og sør.

Variantene av bydelsinndeling som presenteres her, tar utgangspunkt i og vurderes opp mot kriteriesettet presentert i kapittel 3.3. Disse danner grunnlaget for kartalternativene som presenteres. Noen varianter kan ha implikasjoner for bydelsinndeling i andre deler av byen, men i utgangspunktet er det mulig å kombinere ulike varianter for de ulike delene av byen. Det betyr at det finnes flere mulige løsninger enn de som presenteres i kartene under.

De ulike variantene med tilhørende muligheter er framstilt i grafiske figurer, der hver bydel er en sekskant (for grafisk framstilling av hele byen med 15 bydeler, se figur 13). En slik grafisk framstilling tillater å synliggjøre essensen av variantene med hensyn til å samle bydeler og eventuelt skille ut delbydeler, uavhengig av geografiske faktorer. I neste del der konkrete kartalternativer presenteres, gjengis disse i form av kart hvor også delbydeler vises.

Figur 14: Grafisk framstilling av byen med 15 bydeler



Tabell 6: Relevante befolkningsdata og budsjettstørrelser for dagens 15 bydeler per 2025 og 2035⁹³

Bydel	2025						2035		
	Befolkning totalt	Befolkning 67 år+		Lav utdanning 30-59 år		Budsjett- størrelse mnd. kr ⁹⁴	Befolkning totalt	Befolkning 67 år+	
		Antall	Andel	Antall	Andel			Antall	Andel
Gamle Oslo	64 554	4 503	7 %	5 192	15 %	2,4	70 126	6 493	9 %
Grünerløkka	66 404	3 967	6 %	4 480	13 %	2,1	71 446	5 657	8 %
Sagene	47 801	3 650	8 %	2 757	12 %	1,7	47 556	4 832	10 %
St. Hanshaugen	39 840	3 217	8 %	2 127	12 %	1,3	39 636	4 075	10 %
Frogner	60 533	8 441	14 %	2 853	11 %	1,9	60 746	10 408	17 %
Ullern	35 668	6 639	19 %	1 115	8 %	1,5	39 946	8 043	20 %
Vestre Aker	52 254	8 716	17 %	1 443	7 %	2,0	56 071	10 361	18 %
Nordre Aker	55 100	7 138	13 %	1 667	8 %	2,0	61 138	9 203	15 %
Bjerke	37 053	3 513	10 %	3 226	19 %	1,6	47 833	4 768	10 %
Grorud	28 228	3 475	12 %	3 575	28 %	1,5	29 452	4 250	14 %
Stovner	34 577	4 475	13 %	4 884	34 %	1,8	39 030	5 347	14 %
Alna	50 671	6 667	13 %	6 141	27 %	2,6	52 393	7 771	15 %
Østensjø	52 211	7 064	14 %	3 219	14 %	2,3	56 098	8 866	16 %
Nordstrand	54 883	8 398	15 %	2 346	10 %	2,1	58 231	10 373	18 %
Søndre Nordstrand	39 295	4 667	12 %	4 751	29 %	2,0	42 235	6 437	15 %
Gjennomsnitt	47 938	5 635	12 %	3 318	16 %	2,0	51 462	7 126	14 %

3.4.1 Om omtalen av Sentrum og Marka

Som beskrevet i kapittel 2.2.1 har Sentrum og Marka status som egne administrative enheter. Det bor 1522 innbyggere i Marka, og 1684 i Sentrum (per 1.1.2025). I variantene for bydel-sinndeling som presenteres nedenfor er Sentrum for fremstillingens skyld inkludert i Bydel St. Hanshaugen. Hvilken status Sentrum og Marka skal ha, og hvordan innbyggerne skal fordeles i ny bydelsstruktur vurderes i kapittel 6.5.

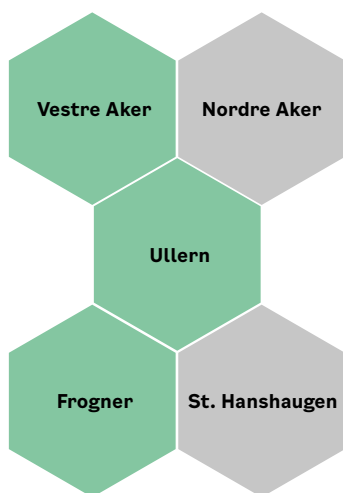
93 Tallgrunnlaget for tabell 11, 12 og 13 er hentet fra Statistikkbanken - Oslo kommune og Bydelsfakta – Visualisering av statistikk om befolkning, levekår og boforhold.

94 Budsjettstørrelse vist i tabell 11, 12 og 13 er basert på bydelenes kriteriefordelte midler og kriteriefordelt lønns- og priskompensasjon fra vedtatt budsjett 2025. Budsjettstørrelsen er en teoretisk fremstilling der kriteriefordelt ramme per funksjonsområde for dagens bydeler er summert i alternative konstellasjoner. Ved splitting av bydeler, der delbydelene plasseres i forskjellige nye bydelskonstellasjoner, er rammen fra den opprinnelige bydelen fordelt etter delbydelenes befolkningsandel. Budsjettstørrelsen er basert på bydelenes oppgaveportefølje i 2025.

3.4.2 Mulig inndeling for bydelene i vest

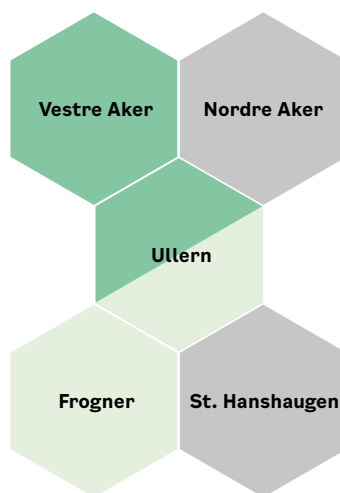
For bydelene i vest er det vurdert fem ulike varianter, der også nordlige og/eller sentrumsnære bydeler en innlemmet i noen av variantene.

Figur 15: Mulig inndeling for bydelene i vest



- 1.**
De tre vestlige bydelene samles i sin helhet.

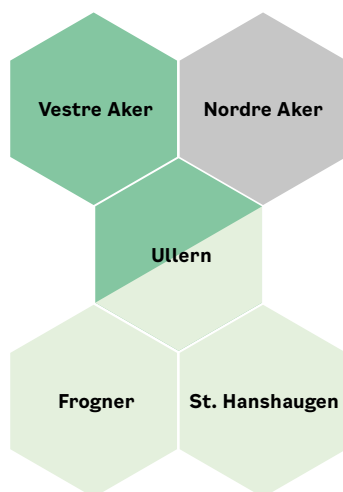
St. Hanshaugen og Nordre Aker innlemmes i øvrige løsninger.



- 2.**
Vestre Aker og Ullern minus delbydel Skøyen samles.

Frogner og delbydel Skøyen fra Ullern samles.

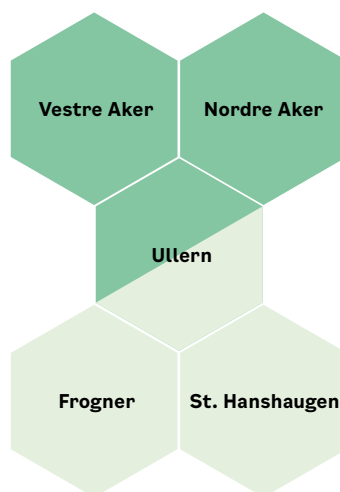
St. Hanshaugen og Nordre Aker innlemmes i øvrige løsninger.



- 3.**
Vestre Aker og Ullern minus delbydel Skøyen samles.

Frogner, St.Hanshaugen og delbydel Skøyen i Ullern samles.

Nordre Aker innlemmes i løsninger for øst.



- 4.**
Vestre Aker, Nordre Aker og Ullern minus delbydel Skøyen samles.

Frogner, St.Hanshaugen og delbydel Skøyen i Ullern samles.

Variant 1 innebærer at Vestre Aker, Ullern og Frogner samles i en stor bydel i vest. I befolkningsstørrelse vil dette gi en bydel med ca. 160 000 innbyggere i 2035. I variant 1 beholdes bydelene i sin helhet- ingen bydeler i vest deles. Inndelingen vurderes som relativt funksjonell ut fra at de tre bydelene har et tett samarbeid i dag. En fremtidig bydel bestående av alle tre vest-bydelene vil ha et høyt totalt innbyggertall og en høy andel eldre. Innbyggergruppen vil samtidig være relativt homogen og tjenesteproduksjonen vil dermed likevel være relativt lite kompleks sammenliknet med en tilsvarende stor bydel i andre deler av kommunen. Disse tre vest-bydelene tilhører alle opptaksområdet til Diakonhjemmet sykehus. Den vil ha et relativt stort geografisk område med noen barrierer i form av større veier og topografiske skillelinjer. Samtidig kan opplevd historisk tilhørighet i en fremtidig bydel bestående av dagens Vestre Aker, Ullern og Frogner ivaretas.

Variant 2 innebærer at Vestre Aker og nordlige deler av Ullern samles til en bydel, mens bydel Frogner og Skøyen delbydel som i dag tilhører Ullern, samles til en bydel. En slik inndeling vil innebære at en bydel deles. Skøyen-området har relativt lik bebyggelse som store deler av Frogner, noe som tilsier at inndelingen vil kunne ansees som funksjonell. Denne varianten gir relativt små bydeler med ca. 73-87 000 innbyggere i 2035. Befolkningsgruppene vil også med denne inndelingen være relativt homogene og ha et høyt antall eldre sammenliknet med andre områder i kommunen. Begge tilhører opptaksområdet til Diakonhjemmet sykehus i dag.

Variant 3 er relativt lik variant 2, men bydel St. Hanshaugen er innlemmet sammen med Frogner og Skøyenområdet til en bydel som vil kunne ansees som en sentrumsbydel. Vestre Aker og øvrige deler av Ullern er samlet i en bydel som i variant 2. Nordre Aker er innlemmet i ulike løsninger for øst, også tilsvarende variant 2. En ny bydel bestående av Frogner, Skøyen-området og St. Hanshaugen vil være relativt stor med et befolkningstall på ca. 109 000 innbyggere i 2035. Denne bydelen vil være sammensatt av bydeler som i dag tilhører Lovisenberg sykehus og Diakonhjemmet sykehus. I en driftssituasjon kan det by på utfordringer for en ny bydel og skulle forholde seg til to sykehus. Den vil være spredt over et relativt stort geografisk område, samtidig kan opplevd historisk tilhørighet på tvers av disse områdene være relativt stor.

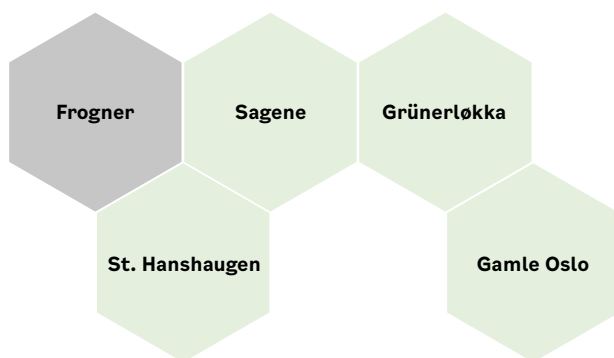
Variant 4 er relativt lik variant 2 og 3, men bydel Nordre Aker er samlet med bydel Vestre Aker og Ullern minus delbydel Skøyen. På samme måte som i variant 3 er delbydel Skøyen samlet med Frogner og St. Hanshaugen. Variant 4 innebærer en deling av bydel Ullern. Den vil videre gi to relativt store fremtidige bydeler med ca. 148 000 for den nordlige nye bydelen og ca. 109 000 innbyggere i 2035 for den sørlige. Begge bydeler vil også ha en høy andel eldre. De nye bydelene i variant 4 vil begge være sammensatt av bydeler som i dag tilhører to ulike lokalsykehus. Den nordlige bydelen vil ha en sammenbindende ferdselsåre i Ring 3, samtidig som den vil ha en relativt utstrakt geografi.



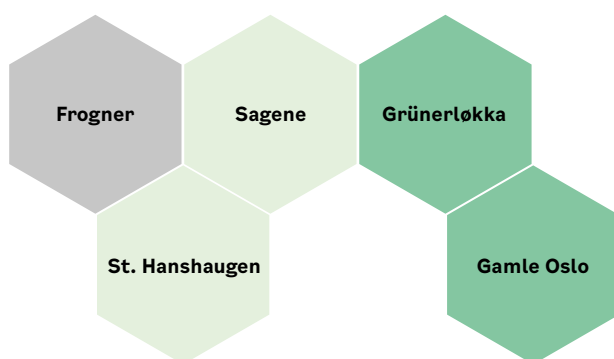
3.4.3 Mulig inndeling for bydelene i sentrum

For bydelene i sentrum er tre varianter vurdert, der også Frogner som en vestlig bydel er tatt med i en av variantene.

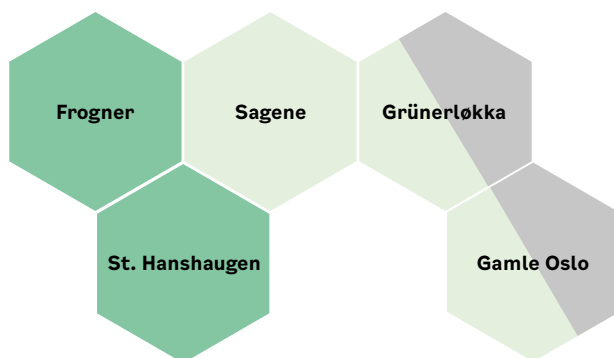
Figur 16: Mulig inndeling for bydelene i sentrum.



- 1.**
Alle sentrumsbydeler samles i en bydel.
Frogner innlemmes i løsninger for vest.



- 2.**
Sagene og St.Hanshaugen samles. Grünerløkka og Gamle Oslo samles. Frogner innlemmes i løsninger for vest.



- 3.**
Frogner og St. Hanshaugen samles. Sagene, sørvestlige del av Grünerløkka og sørvestlige del av Game Oslo samles.
Nordøstlige del av Grünerløkka og nordøstlige del av Gamle Oslo innlemmes i løsninger for øst (Hovinbyen).

Variant 1 innebærer at bydelene Gamle Oslo, St. Hanshaugen, Grünerløkka og Sagene samles i en stor sentrumsbydel. I sentrumsområdet vil ingen bydeler deles i denne varianten. En slik inndeling vil kunne være funksjonell med relativt korte avstander og en videreføring og forsterkning av et allerede tett samarbeid i og rundt sentrum. Alle disse bydelene inngår i opptaksområdet til Lovisenberg sykehus. Variant 1 vurderes å være mest aktuell ved 6–7 bydeler. En fremtidig bydel bestående av dagens fire sentrumsbydeler vurderes å bli stor når det gjelder antall innbyggere og samlet tjenestebehov, sammenliknet med mulige alternativer for øvrige deler av byen. I befolkningsstørrelse vil dette gi en bydel med ca. 230 000 innbyggere i 2035. En fremtidig bydel bestående av alle fire dagens sentrumsbydel vil ha en kompleks og sammensatt tjenesteytelse basert på demografisk sammensetning. Det finnes flere sentrumsspesifikke problemstillinger som en slik bydel vil måtte håndtere i tillegg.

Variant 2 innebærer at Gamle Oslo og Grünerløkka slås sammen til en bydel og at St. Hanshaugen og Sagene slås sammen til en bydel. Altså vil ingen bydeler bli delt i dette alternativet. Løsningen fremstår som relativt funksjonell med korte avstander og få geografiske barrierer. Variant 2 vil gi to bydeler med relativt ulik befolkningsstørrelse i 2035, henholdsvis ca. 139 000 og ca. 90 000. Begge fremtidige bydeler vil tilhøre Lovisenberg sykehus. Problemstillinger knyttet til sentrum vil spres på to bydeler. Disse eventuelle fremtidige bydelene kan ha høy grad av opplevd historisk tilhørighet og har et tett samarbeid i dag.

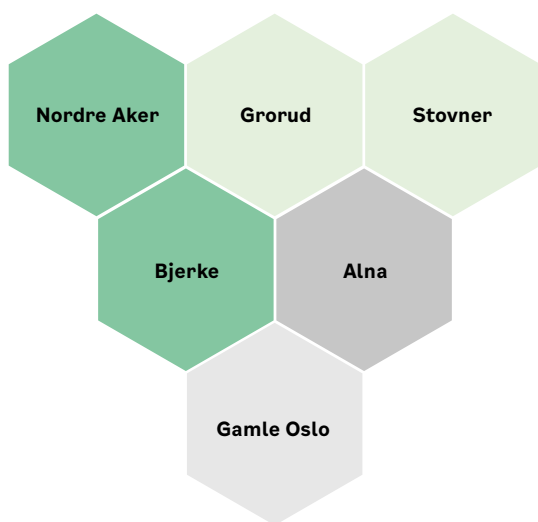
Variant 3 innebærer etablering av en bydel i sentrum bestående av Frogner og St. Hanshaugen, og en bydel i sentrum bestående av Sagene, deler av Grünerløkka og deler av Gamle Oslo. Variant 3 vil gi to bydeler som splittes. Frogner og St. Hanshaugen har relativt lik bebyggelse og befolkning. Varianten innlemmer Frogner i sentrum. Bydel Frogner og bydel St. Hanshaugen tilhører henholdsvis Dianonhjemmet og Lovisenberg sykehus i dag. I denne varianten innlemmes delbydeler fra Grünerløkka og Gamle Oslo i løsninger for øst. Merk at for Frogner og St. Hanshaugen er denne varianten tilnærmet lik variant 3 og 4 for vest – men minus delbydel Skøyen. En innlemming av Frogner i løsningene for sentrum kan være i tråd med opplevd historisk tilhørighet for Frogner som en sentrumsbydel. Samtidig legger variant 3 til rette for innlemming av nordlige og østlige deler av Grünerløkka og Gamle Oslo i en fremtidig bydel knyttet til utviklingsområdet rundt Hovinbyen.



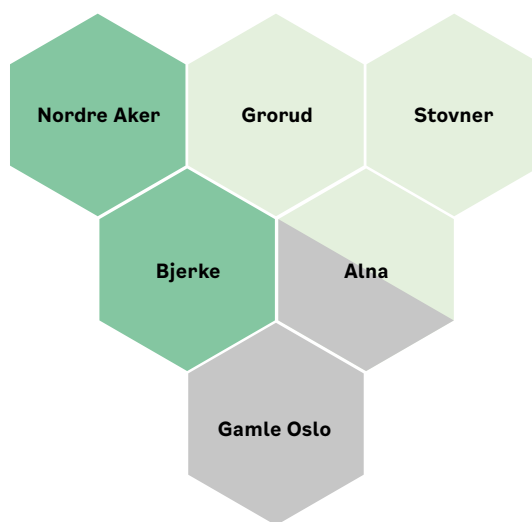
3.4.4 Mulig inndeling for bydelene i øst

For bydelene i øst er fire varianter av bydelsinndeling vurdert, der tre innebefatter Nordre Aker og to innebefatter deler av Gamle Oslo og Grünerløkka.

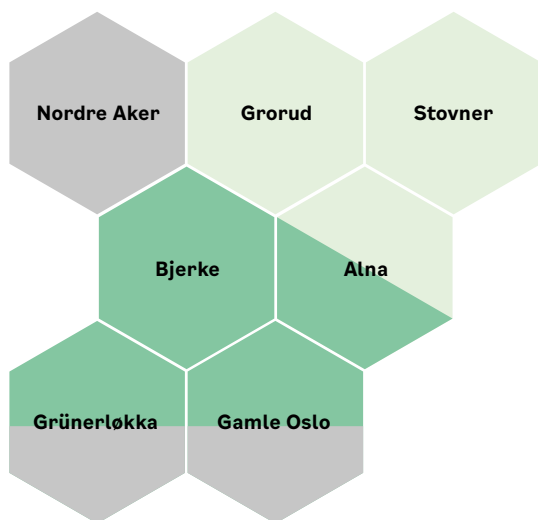
Figur 17: Mulig inndeling for bydelene i øst.



- 1.** Nordre Aker og Bjerke samles.
Grorud og Stovner samles.
Alna og Gamle Oslo innlemmes i øvrige alternativer.



- 2.** Nordre Aker og Bjerke samles.
Grorud, Stovner og nordlige delbydeler i Alna samles.
Gamle Oslo og sørlige delbydeler i Alna innlemmes i øvrige alternativer.



- 3.** Grorud, Stovner og nordlige del av Alna samles.
Bjerke, sørlige del av Alna, nordøstlige del av Grünerløkka og nordøstlige del av Gamle Oslo samles (Hovinbyen).
Nordre Aker innlemmes i alternativer for vest.



- 4.** Nordre Aker og vestlige deler av Bjerke samles.
Grorud, østlige deler av Stovner, østlige deler av Bjerke og nordøstlige deler av Grünerløkka samles.
Alna, østlige deler av Stovner og nordlige deler av Gamle Oslo samles.

Variant 1 for bydelene i øst innebærer at Nordre Aker og Bjerke slås sammen til en bydel, at Grorud og Stovner slås sammen til en bydel, samtidig som Alna innlemmes i en løsning for bydelene i sør og Gamle Oslo innlemmes i en sentrumsløsning. Ingen bydeler deles i denne varianten. En ny bydel bestående av Nordre Aker og Bjerke vil ha ca. 109 000 innbyggere i 2035, mens en bydel bestående av Grorud og Stovner vil ha ca. 69 000 innbyggere. En slik inndeling vil dele Groruddalen i tre bydeler, noe som kan være lite funksjonelt og legge dårlig til rette for en er helhetlig tilnærming til problemstillinger som er særegne for dette området. Samtidig kan det argumenteres for at tjenestebehovet i området er sammensatt og at det dermed vil være mer funksjonelt med mindre bydeler. Alle disse bydelene inngår i opptaksområdet til OUS fra 2031. En bydel bestående av Nordre Aker og Bjerke vil ha noen geografiske og topografiske barrierer. Stovner og Grorud vil trolig ha tettere geografisk og opplevd historisk tilhørighet.

Variant 2 tilsvarer variant 1, med unntak av at nordlige delbydeler fra Bydel Alna innlemmes i bydelene Grorud og Stovner. Det øker befolkningssammensetningen i denne bydelen til ca. 114 000 innbyggere i 2035, og samler Groruddalen i to fremtidige bydeler fremfor tre. En samling av Groruddalen i to bydeler kan legge til rette for et tett samarbeid om felles problemstillinger knyttet til området. Det kan argumenteres for at en bydel bestående av Grorud, Stovner og nordlige deler av Alna vil ha historisk tilhørighet. Samtidig er det relativt mange geografiske skillelinjer knyttet til ferdselsårer i området. En stor fremtidig bydel i nordre del av Groruddalen vil videre kunne få en relativt stor befolkningssammensetning på ca. 114 000 i 2035 som samtidig vil kunne ha et relativt stort og komplekst tjenestebehov. Samtlige fremtidige bydeler i denne varianten vil tilhøre OUS sitt opptaksområde fra 2031.

Variant 3 innebærer også at Groruddalen samles i to bydeler der den nordre bydelen består av Grorud, Stovner og nordre deler av Alna tilsvarende variant 2. Men i stedet for at Nordre Aker innlemmes sammen med Bjerke etableres en ny bydel med Bjerke, deler av Alna, deler av Grünerløkka og deler av Gamle Oslo. En slik bydel tar utgangspunkt i et fremtidig Hovin-byen-området og vil innebære en bydel bestående av ca. 100 000 innbyggere i 2035. Dette kan være en funksjonell løsning for tjenesteproduksjonen i dette området. Samtidig vil bydelen bestå av områder som planer pr nå tilsier at vil tilhøre to lokalsykehus fra 2031 Lovisenberg og OUS. Variant 3 innebærer at Nordre Aker innlemmes i løsninger for vestre bydeler.

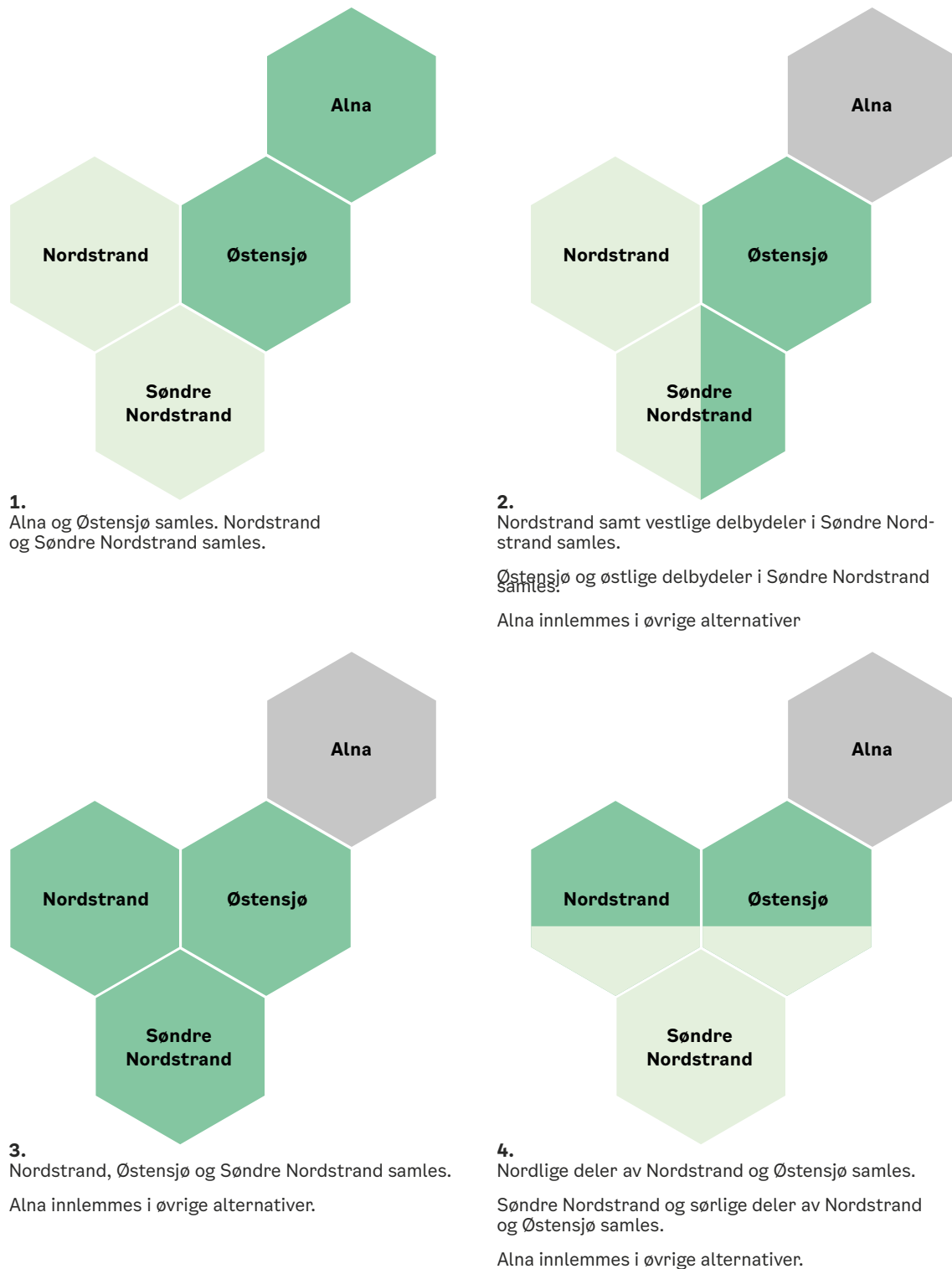
I variant 4 er Nordre Aker samlet med deler av Bjerke, mens Groruddalen er samlet i to bydeler med en nord/sør-akse som følger transportlinjene i dalen. Dette medfører at Grorud, vestlige deler av Stovner, vestlige deler av Bjerke og nordlige deler av Grünerløkka samles, mens Alna, østlige deler av Stovner og nordlige deler av Gamle Oslo samles. En bydel bestående av Nordre Aker og deler av Bjerke vil i 2035 ha et relativt lite innbyggertall på ca. 80 000 i 2035. Samtidig vil bydelen være relativt homogen. De to bydelene tar utgangspunkt i at Groruddalen vil være relativt like i befolkningsstørrelse og innbyggerbehov, der nordvestlig bydel vil få ca. 110 000 innbyggere og sørøstlig bydel vil få ca. 85 000 innbyggere i 2035. Inndelingen tar hensyn til langsgående transportlinjer, men vil samtidig innebære at relativt mange av dagens bydeler deles opp. De sørlige delene av begge Groruddalsbydelene tilhører Lovisenberg sykehus i dag, øvrige deler vil inngå i OUS sitt opptaksområde fra 2031.



3.4.5 Mulig inndeling for bydelene i sør

For bydelene i sør er fire varianter av bydelsinndeling vurdert, der en variant innebefatter Alna.

Figur 18: Mulig inndeling for bydelene i sør.



Variant 1 for bydelene i sør innebærer at bydelene Nordstrand og Søndre Nordstrand samles i en bydel samtidig som Østensjø og Alna samles i en bydel. Fra 2035 vil en bydel bestående av Nordstrand og Søndre Nordstrand ha ca. 101 000 innbyggere, og en bydel bestående av Østensjø og Alna vil ha 109 000 innbyggere. I en slik variant vil ingen av bydelene i sør deles og de to nye bydelene ha noenlunde like mange innbyggere. En bydel bestående av Østensjø og Alna vil være relativt funksjonell med gode transportårer og få geografiske barrierer. Den demografiske sammensetningen i disse bydelene tilsier samtidig et relativt sammensatt tjenestebehov. Disse bydelene tilhører alle opptaksområdet til samme sykehus (OUS). En samling av hele Alna med Østensjø gir en tredelt bydelsfordeling i Groruddalen. Samtidig vil en bydel med Nordstrand og Søndre Nordstrand også være relativt sammensatt, ha flere geografiske og funksjonelle barrierer og samtidig kunne sies å ha liten historisk tilhørighet.

Variant 2 i sør innebærer at det sørlige området i kommunen vil deles i en østlig og en vestlig del ved at bydel Søndre Nordstrand deles mellom henholdsvis Nordstrand og Østensjø. Den sørvestlige delen vil kunne få et innbyggertall på ca. 76 000 i 2035, mens den sørøstlige delen vil kunne få et innbyggertall på ca. 80 000. Begge bydeler vil ha geografiske skillelinjer og kunne sies å ha noen mangler når det gjelder historisk tilhørighet. Samtidig vil dette kunne gjelde mange ulike varianter for inndeling i sørlige deler av kommunen. I denne varianten vil t-bane-linjene i som går i nord-sydlig retning kunne legge til rette for god kollektiv kommunikasjon. I variant 2 er Alna innlemmet i løsninger for Groruddalen. Samtlige bydeler vil tilhøre samme sykehus.

Variant 3 for sør innebærer å samle Nordstrand, Østensjø og Søndre Nordstrand i en bydel. En slik bydel vil ha ca. 157 000 innbyggere i 2035. Den svært sammensatte befolkningen i kombinasjon med store geografiske avstander og skillelinjer kan gjøre en slik bydel lite funksjonell. Bydelen vil i tillegg ha en relativt stort og sammensatt tjenestebehov. Det forventes også å være liten grad av opplevd historisk tilhørighet på tvers av disse tre bydelene.

I variant 4 er sørligste delene av Nordstrand og Østensjø samlet i en bydel med Søndre Nordstrand mens en større nordlig del av både Nordstrand og Østensjø er samlet til en bydel. Nordlig og sørlig del ha henholdsvis ca. 98 000 og 59 000 innbyggere i 2035. En slik fremtidig inndeling vil hensyn ta at Oslos sørlige deler er relativt langstrakt. Samtidig vil løsningen medføre en relativt krevende langsgående barriere i form av E6 for begge bydeler. Begge bydeler vil kunne sies å ha relativt lite homogen befolkningssammensetning med relativt lav historisk tilhørighet, basert på at befolkningssammensetningen i sørlige deler av byen er ulik.



3.4.6 Frister for fastsettelse av nye bydelsgrenser og bydelsnavn

Bystyrets sekretariat har hatt et innledende møte med Kommunal- og distriktsdepartementet og Valgdirektoratet for å avklare hva som må på plass fra kommunens side for at det skal kunne gjennomføres direkte valg til bydelsutvalg i 2027, med en eventuell ny bydelsstruktur. Både Kommunal- og distriktsdepartementet og Valgdirektoratet understreket viktigheten av at Oslo kommune lander prosessen i god tid, slik at Valgdirektoratet kan gjøre nødvendige endringer og tilpasninger i det elektroniske valggjennomføringssystemet (EVA). Tilpasning av EVA er en forutsetning for at valgstyret skal kunne gjennomføre direkte valg til bydelsutvalg i 2027 med ny bydelsstruktur. Med bakgrunn i dette har valgstyret for Oslo kommune i sak 35/25 fattet vedtak hvor Byrådet bes om å levere opplysninger om antall bydeler og geografisk inndeling til valgstyret **innen 1. oktober 2026**. Videre bes byrådet om at navn på bydelene, antall representanter i de nye bydelsutvalgene, fordeling av velgere uten fast bopel på bydelene, og fordeling av velgere bosatt i marka og sentrum leveres til valgstyret **innen 1. november 2026**. 1. oktober og 1. november 2026 er dermed absolutte frister for når henholdsvis nye bydeler og nye bydelsnavn må være vedtatt av bystyret dersom en bydelsreform skal kunne tre i kraft fra årsskiftet 2027/28.

3.5 Vurdering oppgavefordeling og forbedringstiltak innen de seks tjenesteområdene

I dette kapittelet presenteres en fordeling av oppgaver og forbedringstiltak som kan kombineres med andre strukturelle grep for dermed å kunne bidra til oppnåelsen av målene om helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud, gode og mer effektive tjenester, styrket lokaldemokrati og samfunnsutvikling.⁹⁵

Det legges til grunn at antallet bydeler reduseres til mellom 6 og 8 bydeler, og at de nye bydelene blir større, med økt handlingsrom og mer robuste fagmiljøer. Dette peker mot en kommune som er desentralisert i struktur, men samtidig tydelig organisert og samordnet.

For å vurdere en hensiktsmessig fordeling av oppgaver og ansvar mellom bydelene og kommunen sentralt i ny bydelsorganisering, har det blitt sett hen til retningslinjene som Oppgavefordelingsutvalget i 2000 la til grunn i sin vurdering av oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune.⁹⁶ Disse peker blant annet på at oppgaver bør legges på lavest mulige effektive nivå; at oppgaver som krever stor grad av koordinering, samordning og/eller oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, bør legges til samme forvaltningsorgan; og at det myndighetsorgan som er tillagt ansvar og beslutningskompetanse for en oppgave skal også ha ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Det har også blitt lagt til grunn en analogisk bruk av nærhetsprinsippet i kommuneloven § 2-2, som viser til at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.^{97, 98}

Utredningsarbeidet har pekt på et vesentlig gevinstpotensial i å legge bedre til rette for mer helhetlige innbyggerreiser og et tjenestetilbud som enklere kan tilpasses løpende endringer i behov for innbyggere med sammensatte utfordringer. Det har også pekt på et gevinstpotensial

95 Se kapittel 1.2.3

96 NOU 2000:22, Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune. Hentet fra: [NOU 2000: 22 - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)

97 Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, s. 10-11

98 Samtidig er Oslo én kommune med bystyret som øverste organ. Ansvaret er dermed bystyrets uansett om utførelsen ligger i bydel eller etat.

i å legge til rette for tidlig innsats på lavest mulig innsatsnivå, samt i å legge til rette for effektiv koordinering og samhandling mellom ulike tjenestetilbud der mange tjenester skal virke i samspill med hverandre. Dette er belyst for innbyggergruppene sårbare barn og unge, innbyggere med utfordringer innen rus og psykiatri, eldre med skrøpelighet. Men det kan også gjelde for andre innbyggergrupper med sammensatte behov, for eksempel innbyggere med funksjonsnedsettelse. Vurderingene knyttet til oppgavefordeling er derfor gjort med tanke på å redusere antall virksomheter som er involvert overfor disse gruppene. Dette kan føre til at en oppgavefordeling som kan synes som mindre kostnadseffektiv for en tjeneste isolert sett, men som bidrar til effektive overganger mellom tjenester og dermed i stort har et større gevinstpotensial. Det må midlertid utredes nærmere om og hvordan slike gevinster kan frigjøres.

Det er samtidig viktig å påpeke at større bydeler ikke nødvendigvis betyr at tjenester samles geografisk. I noen tilfeller vil større bydeler gi et mulighetsrom for å samle tjenester på færre lokasjoner der det er hensiktsmessig, men mange tjenestesteder vil fortsatt kunne være plassert der de er i dag. Større bydeler betyr primært en organisatorisk samling av tjenester i større enheter. Med dette som utgangspunkt har det vært vektlagt at oppgaver og ansvar som hovedregel skal ligge på bydelsnivå og nærmest mulig innbyggeren – med mindre særlige forhold tilsier at oppgaven eller ansvaret bør plasseres sentralt. Det er videre lagt vekt på å legge til rette for fleksibilitet i innsatsnivået, der tjenester løpende kan tilpasses etter behov. Det har også vært vektlagt at oppgaver som har store kontaktflater med hverandre, inngår i samme innbyggerreise og/eller krever stor grad av samordning i størst mulig grad legges til samme forvaltningsorgan. En slik organisering legger til rette for god samhandling på tvers av fagmiljøer og sektorer innen tjenester for innbyggere med sammensatte og komplekse behov, der flere aktørers innsats må koordineres for at tjenestene skal virke effektivt.

Kapittelet er strukturert etter de seks tjenesteområdene identifisert i gjennomgangen av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt⁹⁹. Presentasjon av forslag til tiltak tar utgangspunkt i nåsituasjonsbeskrivelsen av tjenesteområdet i kapittel 2.1, med utfordringsbildet beskrevet i kapittel 2.6. For noen av tiltakene er det gjort mer inngående og detaljerte vurderinger. Det er blant annet sett nærmere på tre innbyggerreiser der kompleksiteten i samhandlingen mellom ulike aktører er særlig høy; sårbare barn og unge, eldre med skrøpelighet og innbyggere med sammensatte utfordringer innen rus og psykisk helse. Det er også sett nærmere på forhold knyttet til nærmiljø og boligområdet. Resultatet av disse utredningene er dokumentert i 7 egne notater vedlagt rapporten.

3.5.1 Organisering av oppgavene knyttet til styring av tjenestekjeder og tildeling av tjenester

Alle bydeler har i dag en viktig oppgave i sikre for at tjenestene som tilbys er tilpasset innbyggerens behov. Dette forgår på to nivå: På bydelsnivå må bydelens politiske og administrative ledelse sørge for at det samlede volumet på tjenestene er riktig dimensjonert. På individnivå må bydelens fagpersoner sørge for at behovsvurdering og tildeling av tjenester gjøres med grunnlag i den enkeltes behov og faglig skjønn. Disse mekanismene finner sted både innenfor tjenestene til barn og unge og innen helse, omsorg og sosial- og velferdstjenestene. Forskjeller i bydelenes interne organisering medfører at denne oppgaven blir ivaretatt på ulike måter og er forskjellig organisert fra bydel til bydel.

I en fremtidig situasjon med større bydeler og en større tjenesteportefølje enn i dag blir det enda viktigere enn før at det samlede tjenestetilbudet er riktig dimensjonert og at tjenestekjeden styres godt. Dette er en forutsetning for at innbyggerens behov kan ivaretas innenfor knappere økonomiske rammer i fremtiden. I så måte kan omstillingsprosessene knyttet til en

99 Organisering av bydelssektoren - Gjennomgang av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, 2024

bydelsreform gi anledning til å sette sammen tjenestekjedene og styringen av disse på nytt med utgangspunkt i oppdatert kunnskap om innbyggernes behov og med sikte på å oppnå gode og mer effektive tjenester.

Innenfor bydelenes tjenester til barn og unge og innen helse, omsorg og sosial- og velferds-tjenestene foreslås det derfor at det gjøres organisatoriske grep og etableres mekanismer og strukturer i den enkelte bydel som sikrer god styring av tjenestekjeden og som er tett på bydelens administrative og politiske ledelse. I behovsvurdering og tildeling av tjenester foreslås at det gjøres organisatoriske grep som sikrer en mer likeartet organisering og en praksis som gir en mer ensartet utøvelse av faglig skjønn på tvers av bydeler.

3.5.2 Barnehage og skole

Innenfor tjenesteområdet barnehage og skole er det vurdert tiltak knyttet til barnehageeierskap, reduksjon av enhetskostnader i barnehage, oppgavefordeling, samhandling og samarbeid knyttet til innbyggerreisen for sårbare barn og unge, og tjenester knyttet til PPT og spesialpedagogisk hjelp. Videregående skole er i dag en fylkeskommunal oppgave og har ikke blitt vurdert overført til bydel, av hensyn til geografi, skala og organisering. Tilsvarende gjelder for voksenopplæringen og norskkurs/introduksjonsprogrammet, som er byomfattende tilbud.

Barnehageeierskap

Som omtalt i kapittel 2.3.1 flyttes *barnehagemyndigheten* fra bydelene til kommunen sentralt fra 1. januar 2026. I den forbindelse har det blitt bedt om at det utredes hva som er hensiktsmessig organisering av barnehageeierskapet i fremtidig organisering av Oslo kommune, som en del av arbeidet med bydelsreformen. Utredningsarbeidet er for organisering av barnehageeierskapet er nærmere beskrevet i eget notat om barnehageeierskap (se vedlegg 1). Her omtales hovedtrekkene. I arbeidet med å velge modell har det blitt lagt vekt på behovet for å ivareta nærheten til brukerne jf. nærhetsprinsippet i kommuneloven § 2-2, og muligheten til å tilby helhetlige og samordnede tjenester i bydel, særlig i arbeidet med tidlig innsats og støtte til barn og familier med sammensatte behov. Det er også lagt vekt på at barnehagene er en viktig aktør i utviklingen av lokaldemokratiet, fordi de ofte er nye familier sitt første møte med kommunens tjenester og medvirkningsapparat. Samtidig har det vært viktig å utvikle en modell som understøtter ønsket om mer enhetlig styring, bedre muligheter for kapasitetsutnyttelse, og sterkere strategisk utvikling av barnehagesektoren.

Det har blitt utredet fire modeller for organisering, vurdert opp mot målene og prinsippene i bydelsreformen og et sett av kriterier som ble utarbeidet av arbeidsgruppen for utredningen. Disse kriteriene var a) kvalitet, b) effektivitet, c) samhandling, d) styring og utvikling og e) tidlig innsats. De fire modellene som ble utredet er:

- ▶ 0-alternativet: Dagens organisering med 15 bydeler
- ▶ Alternativ 1: Lokalt barnehageeierskap uten sentralt understøttende fagmiljø
- ▶ Alternativ 2: Sentralt barnehageeierskap
- ▶ Alternativ 3: Lokalt barnehageeierskap med sentralt understøttende fagmiljø

På bakgrunn av vurderingen av alternativene opp mot kriteriene, foreslås det en modell der **eierskapet forblir i bydel, men kan vurderes supplert med et sentralt fagmiljø**¹⁰⁰. Dette fagmiljøet kan ha et veiledende og understøttende ansvar og bidra til samordning og kvalitetsutvikling på tvers av bydeler og barnehager. Det innebærer blant annet å legge til rette for kvalitetsutvikling på barnehageområdet. Det innebærer også analysekapasitet i form av analyser på tvers av bydeler på ulike områder innenfor barnehagesektoren for å bidra til kunnskap og relevante sentrale tiltak på tvers av bydelene. Videre bør det sentrale fagmiljøet bidra til at bydelene tilbyr sammenhengende tjenestekjeder og et riktig og koordinert samlet tilbud rundt hver enkelt innbygger der flere tjenester tilbys samtidig og i samspill med det barnehagepedagogiske tilbudet. En slik løsning må eventuelt utredes nærmere.

Reduksjon av enhetskostnader

Enhetskostnadene i kommunale barnehager i Oslo har steget fra 260 000 kr (2022) til 279 000 kr (2024).¹⁰¹ Enhetskostnader påvirkes av mellom annet lønnsnivået til ansatte, husleie, åpningstider, mattilbud, kostnader til spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging samt kapasitetsutnyttelse. Enhetskostnadene i Oslo varierer på tvers av bydeler, der bydelen som ligger høyest, har ca. 20% høyere enhetskostnad enn den som ligger lavest. En forklaring på disse variasjonene kan være høye husleiekostnader, sykefravær, vikarbruk og høye bemanningskostnader (lønn, herunder ansiennitet og prosjektsatsinger). Enhetskostnadene er også relatert til størrelsen på barnehagen, der små barnehager som hovedregel har høyere enhetskostnader.

Finansieringsordningen for private barnehager er koblet til enhetskostnadene for kommunale barnehager.

Å redusere enhetskostnadene handler i stor grad om ledelse og styring. Aktuelle tiltak innebærer blant annet å utrede endringer i lønssystemet i kommunen for å redusere lønnsdrevne ulikheter og konkurranse mellom bydeler. Kommunen bør også iverksette tiltak for å **reducere sykefraværet og øke nærværet**, herunder bruke analyser av kostnader, fravær, bemanning mv. for å **prioritere innsats og sikre god kapasitetsutnyttelse**. Et fokus på å bygge større barnehager som gir stordriftsfordeler som mer robust og fleksibel bemanning vil også på sikt kunne bidra til å redusere enhetskostnadene. Det bør også utredes **videre om bydelene fortsatt skal ha myndigheten til å legge ned barnehager** eller som dette bør sentraliseres av hensyn til behovet for å redusere enhetskostnadene.

Grunnskole

Plassering av grunnskoleeierskapet er ikke særskilt utredet i arbeidet bydelsreformen, da det har vært **fastsatt at grunnskolen skal forbli sentralt plassert** i de ulike modellene for oppgavefordeling som foreslås.

Skolens innhold er i stor grad statlig regulert gjennom lærerplaner, og det er et politisk ønske om å fortsette å utvikle en sterk Osloskole med både høy kvalitet og kostnadseffektivitet. En sentral plassering kan gi bedre forutsetninger for å sikre et likeverdig opplæringstilbud på tvers av bydeler og bidrar til å utnytte stordriftsfordeler. En sentral organisering av grunnskolen kan også gjøre det enklere politisk og administrativt å definere en felles retning for Osloskolen. En overføring av grunnskolen til bydelene ville også medføre en vesentlig forskyvning av budsjettfordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Dette er ikke et argument for å beholde en sentral organisering av grunnskolen i seg selv, men synliggjør at en overføring til bydeler ville kunne medføre relativt omfattende konsekvenser.

¹⁰⁰ Det forutsettes at tiltaket gjennomføres innen gjeldende økonomiske rammer

¹⁰¹ Kilde: SSB tabell 12500 f 201, 211, 221. Dette er omtrent på nivå med landet for øvrig, men veksten i enhetskostnader er en bekymring.

Samtidig er det ulike perspektiver på hvor grunnskolen bør være organisert i kommunen, med hensyn til kvalitet og helheten og sammenhengen i tjenestene til barn og unge. Skolen er den viktigste arenaen for barn og unge, og har en unik kontaktflate mot familiene og nærmiljøet. I dag er de fleste av kommunens tjenester til barn, unge og utsatte familier organisert i bydel. En desentralisering av grunnskolen til bydelene ville derfor kunne gi et godt utgangspunkt for kontakt, samhandling og ressursutnytting i oppgaveløsningen rettet særlige sårbare barn og unge.

En fortsatt sentral plassering av grunnskolen forutsetter derfor at det iverksettes andre tiltak som gjør det lettere for skolen og øvrige tjenester å samhandle om sårbare barn og unge med sammensatte tjenestebehov. Det er besluttet at det skal gjøres et arbeid med utbedring av skoleorganiseringen som innføres innen 1. januar 2027 som blant annet innebærer endringer som styrker forholdet mellom bydelsstruktur og skolegrupper.¹⁰² Løsningene som foreslås her bør ta hensyn til ny bydelsorganisering.

Aktivitetsskolen (AKS) bør organisatorisk plasseres på samme sted som grunnskolen og det foreslås derfor ingen endring i at ansvaret for AKS ligger i UDE.

Samhandling og samarbeid om sårbare barn og unge – innbyggerreisen

Innbyggerreisen for sårbare barn og unge og deres familier er én av de tre innbyggerreiser som har blitt utredet i denne fasen av arbeidet med bydelsreformen (se vedlegg 2). Med sårbare barn og unge menes de som står overfor utfordringer som kan påvirke deres utvikling og trivsel. Dette inkluderer barn og unge med psykiske helseproblemer, nedsatt funksjonsevne, atferdsvansker, sosio-emosjonelle utfordringer, eller vanskelige familie- og hjemmesituasjoner.¹⁰³

Innbyggergruppen omfatter også barn og unge med hjelpebehov innen hjemmebaserte tjenester, barnekoordinator, Oslohjelpa, avlastning, transport, tilpassede boliger, fysio- og ergoterapeut, støttekontakt, tilrettelagte fritidsaktivitet e.l. Mange av disse har relativt komplekse reiser gjennom tjenestetilbudet, og kan tilhøre mange ulike undergrupper som har behov for flere ulike tjenester samtidig.

Det finnes flere krevende overganger og utfordringer i samhandlingen mellom tjenester for sårbare barn og unge, inkludert overgangen mellom barnehage og skole. Tjenestene som denne brukergruppen mottar i dag, er stedvis preget av fragmentering, manglende samordning og ulik organisering på tvers av bydeler. Dette kan føre til at hjelpen ofte kommer for sent, at samhandlingen mellom tjenester er krevende, og at barna risikerer å falle mellom ulike tiltak.

Formålet med utredningsarbeidet har vært å utrede en bydelsorganisering som kan redusere risiko for svikt i overgangene, legge til rette for tidlig innsats og fremme mulighet for tverrfaglig samhandling. Det har blitt lagt til grunn at ansvaret for grunnskole beholdes i kommunen sentralt, og at det gjøres endringer i organiseringen av UDE som beskrevet i avsnittet over.

Arbeidet med bydelsreformen viser at det er behov for **tiltak som bidrar til mindre fragmentering, mer samhandling og mindre variasjon i tjenestene rettet mot barn og unge**. Det er særlig sett på tiltak som kan styrke samhandlingen, herunder samhandlingen mellom skolene og bydelenes tjenester. Det foreslås i denne omgang ikke vesentlige endringer i oppgavefordelingen mellom kommunen sentralt og bydelene når det gjelder tjenestene til sårbare barn og unge. Utredningsarbeidet viser imidlertid at det er behov for å ytterligere utrede og iverksette konkrete tiltak som styrker kommunens forutsetninger og incentiver for å jobbe godt med forebyggende arbeid og lykkes med tidlig innsats. En slik forutsetning er at

¹⁰² Ønsker bedre organisering av Osloskolen - Oslo kommune - Aktuelt

¹⁰³ NOU 2023: 7 - regjeringen.no

flere deler av tjenestekjeden til sårbare barn og unge bør være samlet på samme nivå og i samme organisasjon, med felles mål, incentiver og ansvar for å sikre helheten i tjenestene til målgruppen. Dette taler for at barnehageeierskapet bør forbli på bydelsnivå.

For å lykkes med tidlig innsats og forebygging, er det behov for en **innbyggercentrert organisering av tjenestene rettet mot sårbare barn og unge**, med tverrfaglige fora og koordinerte tjenester rundt barn, unge og deres familier på tvers av tjenestenivåer. Dette er i tråd med modell for samhandling som er under utvikling i regi av byrådets satsning innen Ungt utenforskap.

Internt i bydelene er det behov for **at oppveksttjenestene har brukersentrert organisering som sikrer et lag rundt barnet på alle tiltaksnivå**. Det bør etableres strukturer som sikrer at sårbare barn og deres familier har færrest mulig instanser å forholde seg til, både fysisk og organisatorisk. Dette kan eksempelvis bety etablering av tverrfaglige team, tjenestekoordinatorer eller lignende som sikrer at tjenestene jobber sammen ut fra barnas og familienes behov uavhengig av forflytning mellom bydeler, og som ivaretar gode overganger mellom tjenester og mellom ulike nivåer av tiltak. Det bør også videreutvikles mekanismer som sikrer riktig dimensjonering av tjenestene ut fra behov i bydel. Rutiner og prosedyrer for arbeidet må harmoniseres mellom tjenestene. Det bør videre etableres **felles tjenestemodeller, tjenesteporteføljer og forløp på tvers av bydeler**, for eksempel bruk av Bedre tverrfaglig innsats (BTI)¹⁰⁴. Standardene bør sikre et nødvendig nivå av likeverdige tjenester og harmonisert praksis samtidig som de gir nødvendig lokalt handlingsrom for å tilpasse til behov, demografiske forhold og utfordringsbildet i den enkelte bydelen.

Det er viktig å **identifisere behov og iverksette tiltak tidlig**, før de utvikler seg til mer alvorlige utfordringer. En koordinert innsats på tvers av fag og tjenesteområder der flere tiltak gis samtidig legger også til rette for mer effektiv utnyttelse av den samlede effekten av tiltakene, samtidig som det forebygger for at behov ikke blir identifisert eller dekket.

I det videre arbeidet med en bydelsreform bør det også vurderes hvordan oppveksttjenestene kan organiseres på en måte som effektivt legger til rette for **bedre samhandling om oppfølging av sårbare barn og unge mellom sentrale tjenester og bydeler**. Dette gjelder særlig grunnskoletilbudet. Et ledd i dette er videreutvikling av **digitale plattformer og informasjonslag**¹⁰⁵ som muliggjør deling av informasjon på tvers av systemer.

Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og spesialpedagogisk hjelp

Organiseringen av PPT har blitt vurdert opp mot forslaget om at barnehageeierskapet videreføres i bydel, mens grunnskoleeierskapet videreføres i kommunen sentralt.

På prinsipielt grunnlag kan det argumenteres for at ansvaret for PPT bør ligge på samme sted som ansvaret for hhv. barnehage og skole, for å sikre nærhet til tjenestene, tettere samhandling og mer helhetlig styring. Bydelene uttrykker særlig bekymring for barnehagefeltet der sakkyndighetsvurderinger som peker på behov for spesialpedagogisk kompetanse er raskt økende og utviklingen ansees som ikke bærekraftig. Det argumenteres for at man ved å samle PPT og spesialpedagogisk hjelp kan legge bedre til rette for løsninger der pedagogisk personale i barnehagene bedre kan ivareta spesielle behov på selvstendig grunnlag, for med det å redusere behovet for spesialpedagogisk hjelp.

Samtidig kan det argumenteres for at det er lite hensiktsmessig å splitte opp PPT i to organisatorisk atskilte enheter, med hensyn til målet om å sikre mer robuste og effektive fagmiljøer. En splitting av PPT mellom bydel der barnehagene ligger, og sentralt sammen med skolen vil

104 En organisasjonsmodell for tverrfaglig innsats som er i bruk i flere bydeler i dag [Om BTI - Bedre tverrfaglig samarbeid - BTI - Bedre tverrfaglig innsats - Oslo kommune](#)

105 Det forutsettes at tiltaket gjennomføres innen gjeldene økonomiske rammer

kunne ha uheldige konsekvenser med tanke på faglig utvikling. Det vil også kunne ha negative konsekvenser med tanke på effektiv ressursdeling, utvikling av felles metodikk og mulighet for kunnskapsdeling og helhetlig kompetansebygging. Det foreslås derfor at det **oppretholdes et samlet fagmiljø innen PPT for både skole og barnehage.**

Videre foreslås det å videreføre en **sentral organisering av PPT**. Dette kan bidra til å sikre mer likeverdige vurderinger på tvers av sektorer og geografiske områder, og reduserer risikoen for at økonomiske hensyn på lokalt nivå påvirker vurderingene.

Til grunn for dette forslaget ligger det en forutsetning om at **det systematiske samarbeidet mellom bydelene og PPT styrkes**, herunder å styrke PPT sitt bidrag for kompetanseheving hos barnehagepersonell i det forebyggende arbeidet og i oppfølging av behov. De siste årenes sterke økning av sakkyndighetsvurderinger som peker i retning av behov for spesialpedagogisk bistand, medfører et behov for å se på **kostnadseffektive modeller for videreutvikling av det spesialpedagogiske tilbudet**. Ved å styrke PPT sitt bidrag i kompetanseutvikling for barnehagepersonell legges det til rette for å sette barnehagepersonell i stand til selv å bedre ivareta spesialpedagogiske behov, for å sikre tidlig innsats og redusere behovet for spesialpedagogisk hjelp. Tiltaket kan blant annet organiseres gjennom faste kontaktpersoner og deltakelse i faglige samarbeidsnettverk.

Dersom en bydelsreform med nedgang i antall bydeler vedtas, bør det tidlig gjøres en ny vurdering om nytte-kostnadseffekten ved å beholde PPT sentralt og samlet på tvers av barnehage og skole er sterkere enn nytte-kostnadseffekten av å samle PPT og det spesialpedagogiske fagmiljøet rettet mot barnehagebarn i bydel.

Gevinstpotensialet ved tidlig innsats og bedre samordning om sårbare barn og unge er stort – både i form av bedre livsutsikter, lavere behov for tiltak på høyt nivå i tjenestekjeden, og reduserte samfunnskostnader. De mulige økonomiske gevinstene av bedre innbyggerreiser for sårbare barn og unge for kommunen omtales nærmere i kapittel 4.1.3.

Følgende tiltak er vurdert som aktuelle innen barnehage og skole

Følgende tiltak er vurdert som særlig relevante innenfor tjenesteområdet barnehage og skole, for å styrke områdets oppnåelse av de tre *målene for arbeidet med bydelsreformen*.

Barnehageeierskap

- ▶ Beholde barnehageeierskapet i bydel, for å sikre enhetlige innbyggerreiser for barn/familier som mottar flere tjenester samtidig og god sammenheng i tjenestetilbudet.
- ▶ Etablere en sentral koordinerende og understøttende funksjon på barnehageområdet for å legge til rette for større grad av likeverd, effektiv drift og jevn kvalitet i tjenestetilbudet.
- ▶ Iverksette tiltak for å redusere enhetskostnadene i barnehagesektoren, herunder:
 - Legge til rette for felles lønnspolitikk og lønnsrammer på tvers av bydeler
 - Iverksette tiltak for å redusere sykefraværet og øke nærværet
 - Legge til rette for økt bruk av analyser av kostnader, fravær, bemanning mv. for å prioritere innsats, tilpasse drift og sikre god kapasitetsutnyttelse
 - Utrede tiltak som sikrer bedre kapasitetsutnyttelse, særlig der avdelinger og barnehager blir stående tomme, herunder om bydel fortsatt skal ha myndighet til nedleggelse av barnehager

PPT

- ▶ Beholde fagmiljøet for PPT skole og PPT barnehage samlet i en sentralisert enhet, men samtidig:
 - Etablere standardiserte samarbeidsstrukturer mellom barnehagene i bydel og PPT, for å styrke den spesialpedagogiske kompetansen i barnehagene
 - Styrke samhandlingen mellom bydel og PPT slik at bydelenes kompetanse på det spesialpedagogiske feltet videreutvikles, og dialogen og treffsikkerheten i utarbeidelsen av sakkyndighetsvurderingene forbedres.
 - Utarbeide mekanismer som balanserer faglige, ressursmessige og økonomiske forhold i tildelingen av spesialpedagogisk hjelp

Innbyggerreisen for sårbare barn og unge

- ▶ Utrede og iverksette tiltak som legger til rette for å bygge ett felles lag av tjenesteytere rundt barn og unge og deres familier i tilfeller hvor problemstillingene er komplekse og det er behov for sammensatte tjenester
- ▶ Legge til rette for bedre samhandling mellom bydeler og skoler ved at organiseringen av skolesektoren og nye bydeler er tilpasset hverandre
- ▶ Etablere standardiserte tjenestemodeller, tiltaksvifter og forløp på tvers av bydeler
- ▶ Legge til rette for god digital informasjonsflyt og digitale styringsdata for tjenestene

3.5.3 Sosial, velferd og barnevern

Dette kapitlet omtaler oppgavefordeling og tiltak for å forbedre innbyggerreisen for personer med psykisk helse- og rusproblematikk, samt tiltak for mer effektiv drift av heldøgnplasser (primært ROP) og bedre organisering av saksbehandling og forvaltning av tilrettelagt transport for personer med forflytningsvansker (TT). I tillegg drøftes barnevernsområdet, med fokus på økt likebehandling og kvalitet, fosterhjemsoppfølging, tilsynspersonsordningen og håndtering av erstatningssaker.

Drift av heldøgnplasser innen rus og psykisk helse

Dagens bruk av heldøgnplasser innen psykisk helse og rus i Oslo kommune kan stedvis ha potensiale for bedre kapasitetsutnyttelse og differensiering mellom brukergrupper. For eksempel kan plasser ment for brukere med komplekse og omfattende behov i enkelte tilfeller bli benyttet av innbyggere som kunne fått tilstrekkelig hjelp i egen bolig med oppfølging fra hjemmetjenesten og øvrige bydelstjenester. For å imøtekomme denne problematikken gjennomfører kommunen en gradvis omlegging i tråd med temaplanen for Oslo kommunes rusinstitusjonsplasser 2021–2030.

Samtidig mangler kommunen egnede tilbud for personer med alvorlige psykiske lidelser og/eller rusproblematikk kombinert med utfordrende atferd og forhøyet voldsrisiko. Denne brukergruppen har behov for tilpassede botilbud med høy bemanningsgrad, spesialisert kompetanse og fysisk tilrettelegging som i liten grad er tilgjengelige i kommunal regi. Mangel på slike plasser i kommunen kan føre til dyre kjøp av heldøgnplasser fra private aktører med lav forutsigbarhet og begrenset faglig og økonomisk kontroll, noe som verken er faglig bærekraftig eller økonomisk forsvarlig.

For å imøtekomme denne problematikken pekes det på betydningen av å videreføre den **gradvise omlegging av bo- og institusjonstilbudet i regi av Velferdsetaten, i** tråd med temaplanen for Oslo kommunes rusinstitusjonsplasser 2021–2030. Formålet er at plasser i større grad reserveres for brukere med det mest krevende og sammensatte behovet for hjelp. Samtidig foreslås det at kommunen **utvikler fleksible overgangs- og korttidsplasser** som kan fungere som mellomnivå i tjenestetilbudet. Disse kan driftes av bydel for å legge til rette for mer helhetlige innbyggerreiser og fleksibilitet i tjenestetilbudet. En opprettelse av overgangs- og korttidsplasser for rus og psykiatri er ikke en del av kommunens tjenestetilbud i dag. Dette er noe man vil utrede og vurdere i videre prosess.

TT-ordningen

Saksbehandling og forvaltning av tilrettelagt transport for personer med forflytningsvansker (TT) sentraliseres. Dette er en oppgave som i stor grad er standardisert, er preget av en god del skjønnsmessige vurderinger og har et relativt lavt volum. Det er derfor vurdert om av oppgaven kan håndteres mer effektivt i en felles enhet, selv med færre bydeler. Vurderingen er at dette er en oppgave som bør sees i sammenheng med andre tilbud som ligger i bydel og dermed vil kunne bidra til et mer helhetlig tilbud til den enkelte. En videreføring av TT-transport i bydel vil også legge til rette for at bydelene kan tilby alternative og mer kostnadsbesparende transportordninger.

Barnevernområdet¹⁰⁶

Det er variasjoner mellom bydelene på barnevernsområdet når det gjelder både organisering og kompetansesammensetning i barnevernet, barnevernstjenestenes tilgang på og bruk av hjelpetiltak og ulike tiltakskataloger, samt praksis for samarbeid med andre interne og

eksterne aktører. På noen områder er variasjonen uønsket, og med risiko for manglende likebehandling i barnevernet. Tall fra BFE indikerer for eksempel at bydelene kan ha ulike terskler og ressursinnsats i barnevernet, selv når demografiske og sosiale forhold er hensyntatt.¹⁰⁷ Dette kan skape brudd i tjenestene, særlig for familier som flytter mellom bydeler. Bydelene har også ulike rutiner, prosesser og praksis for hvordan de jobber med internkontroll i tjenesten.¹⁰⁸

I det videre arbeidet med en bydelsreform bør det gjennomføres tiltak innen barnevern som sikrer **større grad av harmonisering mellom bydelene** når det gjelder organisering, tilgang på tiltak og struktur for samarbeid med andre aktører. En slik harmonisering er også en del av arbeidet med oppfølging av Temaplan for kvalitetsutvikling i Oslos barnevern som er lagt frem for bystyret. Det er behov for å se på om det bør utvikles **en felles grunnpakke med utvalgte hjelpetiltak** som skal tilbys i alle bydeler, og der BFE kan bidra med kompetanseheving og implementeringsstøtte ved behov. Det foreslås også å etablere et **felles rammeverk for internkontroll** i barneverntjenestene på tvers av bydeler, for å sikre tilfredsstillende kvalitet og likebehandling.¹⁰⁹

På **fosterhjemsområdet** er det et nasjonalt problem å rekruttere tilstrekkelig antall fosterhjem, som også gjelder for Oslo.¹¹⁰ Det er ulike syn på hvorvidt bydelene bør ha et helhetlig rekrutteringsansvar på fosterhjemsområdet i ny bydelsorganisering, eller om deler av ansva-

106 Det pågår en rekke prosesser på barnevernsområdet i forbindelse med kvalitetsreformen i barnevernet, blant annet gjennom kvalitetsreform for Oslos barnevern og Temaplan for kvalitetsutvikling i Oslos barnevern. Kunnskapsgrunnlag og prioriteringer som er lagt til grunn i disse prosessene er hensyntatt i utredningsarbeidet.

107 Barne- og familieetaten (upublisert, presentert for arbeidsgruppen barnevern og fosterhjem i bydelsarbeidet), 2025.

108 Barne- og familieetaten (2024) *Internkontroll i barneverntjenesten. Delrapport for fase 2 og 3. Intern rapport; Temaplan for kvalitetsutvikling i Oslos barnevern. Perioden 2025–2034.*

109 BFE har kommet med et satsingsforslag til SET relatert til styring av internkontrollen i barnevernet gjennom felles strukturer og rammeverk forvaltet av BFE i samarbeid med nettverket av kontrollere i barnevernstjenestene.

110 Barne- og familieetaten (2025) *Årsberetning 2024*

ret fortsatt bør ligge hos BFE.¹¹¹ Samtidig er det relativt stor enighet om behovet for felles føringer som sikrer både **likere økonomiske vilkår og en mer ensartet praksis for oppfølging og veiledning** av fosterforeldre og oppdragstakere, uavhengig av bydel. Dette arbeidet er påstartet, og er en del av oppfølgingen av temaplan for kvalitetsutvikling i barnevernet.

Når det gjelder *tilsynspersoner*, er disse både utfordrende å rekruttere, og det er ulik praksis for dette i bydelene. For beredskapshjem ligger ansvaret for tilsyn hos Helseetaten og utføres av faste ansatte, noe som sikrer en profesjonalisering av rollen og en likere utførelse av tilsynet. I det videre bør organisering av **tilsynspersonordningen i Oslo gjennomgås**. Endringer på dette området er allerede til diskusjon som oppfølging av regjeringens fosterhjemstrategi.¹¹²

Oppfølging av erstatningssaker innen barnevernsfeltet har blitt utredet i en egen rapport av Barne- og familieetaten (BFE), på oppdrag fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (OVK). Rapporten er foreløpig ikke publisert. Utredningen konkluderer med at det i dagens organisering vil være hensiktsmessig å sentralisere ansvaret for erstatningssaker innen barnevern, med hensyn til å sikre god kvalitet, legge bedre til rette for likebehandling og ivaretagelse av personer som tidligere har hatt barnevernssak. Utredningen er imidlertid gjennomført med tanke på hensiktsmessig organisering i dagens struktur med 15 bydeler. Ved en reduksjon i antall bydeler kan det vurderes som hensiktsmessig at det **gjøres en oppdatert vurdering om hvor ansvaret for erstatningssaker innen barnevern bør plasseres. I dette bør også mulighetene for utvidet samarbeid med Kommuneadvokaten vurderes**.

Nav

Økonomisk sosialhjelp er innbyggernes siste sikkerhetsnett, og kommunen har både virkemidler og plikter til å følge opp innbyggere med sammensatte utfordringer som hindrer dem i å være selvhjulpne. Dette krever tett, individuell og helhetlig oppfølging.

Innbyggere som har behov for kommunens oppfølging gjennom Nav, har som regel sammensatte utfordringer som ofte innebærer behov for andre av bydelenes tjenester enn de som ligger til Nav-kontorene. Bydelsreformen skal bidra til at bydelene får økt handlingsrom, slik at innbyggerreisen kan skreddersys bedre til den enkeltes behov.

Ved reduksjon av antall bydeler, vil noen bydeler kunne få svært store Nav-kontor med mange brukere. Sikkerhet i Navs publikumsmottak er avgjørende for å ivareta både ansatte og brukere. Ved store kontorer, der innbyggeren kan møte opp uten avtale, øker kompleksiteten i møte med et bredt spekter av utfordringer. Mange brukere har sammensatte behov knyttet til rus, psykisk helse, adferdsproblematikk og lav impuls kontroll, noe som kan føre til uforutsigbare situasjoner. I det videre arbeidet med en bydelsreform vil det derfor være behov for en egen utredning om innretningen på Nav innenfor ny bydelsstruktur. Dette må gjøres i samarbeid med den statlige partneren, Nav Oslo.

Samhandling og samarbeid i tjenestetilbudet innen psykisk helse og rus – innbyggerreisen

Psykisk helse og rus er én av de tre innbyggerreisene som er utredet i denne fasen av bydelsreformen (se vedlegg 3). En utfordring er at tjenestene til denne innbyggergruppen i Oslo er preget av fragmentering og variasjoner i tilbud mellom bydelene. I tillegg er den kliniske og sosiale situasjonen til en person med psykiske helse- og rusutfordringer sjelden statisk, og tjenestetilbudet må derfor kontinuerlig justeres og tilpasses i samarbeid med innbyggeren. Tilgangen til tjenester for personer med psykiske helse- og rusutfordringer styres ofte av

111 Ansvaret for rekruttering av fosterhjem i Oslo er i dag delt, der bydelene har ansvar for rekruttering i familie og nære relasjoner, og BFE har ansvar for å rekruttere fosterhjem utenfor familie og nære relasjoner.

112 Barne- og familieetaten (2022) *Oppfølging av regjeringens fosterhjemstrategi 2021–2025*

forvaltningsgrenser, lovverk, diagnoser og finansieringsmodeller, heller enn av innbyggerens funksjonsnivå, behov og ønsker.

Tjenestene innen psykisk helse og rus er organisert på flere nivåer i kommunen, med ansvar fordelt mellom sentrale etater og bydelene, og i samhandling med spesialisthelsetjenesten og andre samfunnsaktører. Dagens mangfold av aktører og tiltak gir lite helhetlige forløp og risiko for å falle mellom stoler. Dette rammer særlig personer med langvarige og sammensatte behov som trenger koordinert støtte på tvers av nivåer. I tillegg er det mangel på stabile og egnede botilbud, spesielt samlokaliserte boliger. Bydelene oppgir at de må kjøpe dyre private plasser for innbyggere med atferdsutfordringer og spesialiserte behov, fordi det kommunale institusjonstilbudet ikke er tilstrekkelig tilpasset, og fordi det er for ressurskrevende å bygge opp egnede botilbud i egen regi, inkludert fremskaffelse av egnet bolig og kvalifisert personale.

Det pågår en rekke tiltak og initiativer for å styrke Oslos arbeid på rusfeltet, organisert i program for rusfeltet i Oslo (PRIOslo) og forankret i strategisk plan for rusfeltet. Én av målsettingene i strategisk plan for rusfeltet er å vri innsatsen fra institusjonsbaserte tilbud til egen bolig, tjenester i bydel og tiltak som understøtter folks ressurser og egeninnsats. Det er et mål å se somatiske, psykiske og rusrelaterte helseforhold i sammenheng. Med utgangspunkt i den strategiske planen og PRIOslo er det utviklet en rekke handlingsplaner, temaplaner, rutiner, strategier og Oslostandarder. Forslag og vurderinger for å bedre samhandlingen og innbyggerreisene innen psykisk helse og rus har sett hen til dette arbeidet, og understøtte allerede pågående initiativer i Oslo.

For å sikre mer helhetlige, fleksible og tilgjengelige tjenester for personer med psykiske helseutfordringer og/eller rusproblemer, foreslås det å **videreutvikle behovstilpassede og fleksible tilbud** som i større grad tar utgangspunkt i brukerens funksjonsnivå og livssituasjon, fremfor diagnose eller eksisterende sektortilhørighet. Det vil innebære en gjennomgang av tilbudene i tiltakskjeden for denne brukergruppen. Det innebærer også å etablere mekanismer som legger til rette for behovstilpassede tjenestevolum og tjenesteporteføljer i bydeler, videreutvikling av enhetlig praksis for tildeling av tjenester på tvers av bydeler og for et godt samspill mellom ulike tjenestetilbud i bydel for innbyggere med sammensatte behov.

Et sentralt tiltak er å **etablere flere botilbud og fleksible samlokaliserte boliger som driftes i regi av bydelene**, samt felles boligbaser i bydelene med tydelig ansvars plassering. Dette er et pågående arbeid innenfor rammen av ordinære budsjettprosesser, på samme måte som opprettelsen av en sentral operativ bestiller for boliger til vanskeligstilte på SET-området. Kommunen er også godt i gang med å utvikle plasser som ikke tilbyr spesialisert oppfølging som en del av den pågående omleggingen av Oslos rusinstitusjonsplasser vedtatt i temaplan for rusinstitusjoner 2021–2030. Samtidig foreslås det å **opprette plasser for kortvarige rusfrie døgnopphold i bydel** som kan legge til rette for at den enkelte kan fortsette å bo hjemme. Se også omtale av problematikken knyttet til kommunale boliger under kapittel 2.4.4 samt forslag til løsninger under kapittel 3.5.4.

Velferdsetatens institusjonstilbud bør videre spisses mot målgrupper med **sammensatte, alvorlige og langvarige rusproblemer, kombinert med somatiske og psykiske helseproblemer og i mange tilfeller atferdsutfordringer**. Dette krever mer spesialisert kompetanse og tilpassede arealer. Dette er nærmere beskrevet i avsnittet under om drift av heldøgnplasser innen psykisk helse og rus.

Det bør gjøres en gjennomgang av dagens tiltakskjede med sikte på at de ulike tilbudene er riktig dimensjonert. Videre foreslås det å **legge flere tilbud i bydelene**, blant annet helse-tilbud for innbyggere med rusutfordringer. Dette kan eksempelvis løses ved å legge til rette for **bydelsvise lokale sentre** med helsekompetanse integrert i bydelen for de mest sammensatte

brukerne. Et slikt grep vil legge til rette for et tydeligere helseperspektiv i psykisk helse- og rustjenestene, og kan bedre tilgangen på sammensatte helsetjenester nær brukeren.

Det er også foreslått å kartlegge mulighetene for å overføre ulike **lavterskeltilbud til bydel, både aktivitetstilbud og væresteder**. Samtidig er det behov for å faglig **standardisere lavterskeltilbudene som eksisterer i sentrum og bydelene, for å sikre mer likeverd i tilbudet på tvers av bydeler**.

Det foreslås videre å **videreutvikle informasjonsflyt og felles digitale arbeidsflater for psykisk helse- og rustjenestene**, og samtidig bedre tilgang til felles styringsdata og analyser som understøtter mer effektive og målrettede tjenester¹¹³.

Øvrige innspill til oppgavefordeling på sosial-, velferd- og barnevernområdet

Underveis i utredningsarbeidet er det kommet innspill til endringer av oppgavefordeling som ikke er utredet i dybden. Følgende oppgaver er foreslått utredet nærmere med tanke på overføring til bydel ved en nedgang til 6-9 bydeler:

- ▶ Overføre VELs bemanning i regionale RusFACT-team til bydel, og med det samle Oslo kommune sin innsats innen RusFACT i sin helhet til bydel
- ▶ Drift av bo- og arbeidstiltak for voksne med nedsatt funksjonsevne
- ▶ Drift av bo- og avlastningstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne
- ▶ Legge tilbud om hasjavenningsprogram (HAP) til bydel

Følgende tiltak er vurdert som aktuelle innen sosial, velferd og barnevern

For å styrke områdets oppnåelse av de tre målene for arbeidet med bydelsreformen, er følgende tiltak vurdert som særlig relevante innenfor tjenestområdet sosial, velferd og barnevern:

Sosiale tjenester og velferdstjenester

- ▶ Konsekvensutrede overføring av drift av bo- og arbeidstiltak for voksne med nedsatt funksjonsevne samt drift av bo- og avlastningstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne til bydel
- ▶ Overføre hasjavenningsprogrammet og Velferdsetaten sine oppgaver knyttet til RusFACT til bydel
- ▶ Sentralisere ansvaret for saksbehandling og forvaltning av tilrettelagt transport for personer med forflytningsvansker (TT)

Barnevernstjenester

- ▶ Vurdere om det bør utvikles en felles grunnpakke med utvalgte hjelpetiltak
- ▶ Sikre likere vilkår for fosterhjem og oppdragstakere, og sikre likere praksis knyttet til oppfølging og veiledning av fosterhjem

113 Forutsatt gjennomført innen gjeldende økonomiske rammer

- ▶ Gjennomføre tiltak som bidrar til jevnere kompetansenivå og kvalitet i den komplekse saksbehandlingen på tvers av bydeler.¹¹⁴
- ▶ Sentralisere tilsynspersonordningen på fosterhjemsområdet

Innbyggerreisen innen psykisk helse og rus

- ▶ Etablere flere samlokaliserte boliger for innbyggere med utfordringer innen psykisk helse og rus i bydel, både med og uten personalbase. Det vises også her til den pågående omleggingen av rusinstitusjonene vedtatt i Oslos vedtatte temaplan 2021–2030.
- ▶ Gradvis omlegge bo- og institusjonstilbudet i regi av Velferdsetaten for å tilpasse behovet til brukere med de mest krevende og sammensatte utfordringene, herunder atferdsproblematikk, som krever spesialkompetanse.
- ▶ Gradvis omlegge bo- og institusjonstilbudet i regi av Velferdsetaten for å tilpasse behovet til brukere med de mest krevende og sammensatte utfordringene, herunder atferdsproblematikk, som krever spesialkompetanse og tilpassede bygg/arealer. Høyspesialiserte tilbud for veldig små brukergrupper som trenger særlig tilpassede boliger, bør forbli plassert i kommunen sentralt.
- ▶ Utrede og vurdere opprettelse av plasser for kortvarige døgnplasser i bydel med tanke på styrking og stabilisering for å kunne fortsatt bo hjemme.
- ▶ Videreutvikle behovstilpassede og fleksible tilbud som i større grad tar utgangspunkt i brukerens funksjonsnivå og livssituasjon, fremfor diagnose eller eksisterende sektortilhørighet.
- ▶ Samle helsetilbudet for innbyggere med utfordringer innen psykisk helse og rus i bydel. Utrede om det er hensiktsmessig å samle VEL sine byomfattende tilbud hos én bydel som drifter på vegne av flere/alle.
- ▶ Se på strukturelle grep for å bedre organiseringen, ansvarsfordelingen og styringen av tjenestene mellom virksomheter, for å unngå ansvarsskyving og ineffektiv ressursbruk.
- ▶ Videreutvikle informasjonsflyt og felles digitale arbeidsflater for psykisk helse- og rustjenestene, og samtidig bedre tilgang til felles styringsdata og analyser som understøtter mer effektive og målrettede tjenester.
- ▶ Videreutvikle det digitale tjenestetilbudet (online selvhjelpskurs, samtalegrupper og likende) for å avlaste lavterskeltilbudene og øke graden av selvhjelp, slik at flere ressurser frigjøres til innbyggere med større og mer sammensatte behov.
- ▶ Dette er mest aktuelt innen psykisk helse og som tidlig intervensjon for relativt velfungerende personer.
- ▶ Legge til rette for effektiv tidlig intervensjon for relativt velfungerende personer.

114 Flere av bydelene opplever at de kommer til kort når det blir for vanskelige barnevernssaker, med mange ulike forhold å ta hensyn til og mange lovverk som kommer i spill samt mange tiltak som skal virke sammen. I slike tilfeller mener flere bydeler at de ikke har tilstrekkelig kompetanse og etterlyser rådgivning og kompetansehevingstiltak i regi av BFE.

Det er til slutt behov for å **styrke arbeidet med digital hjemmeoppfølging** – i samarbeid med spesialisthelsetjenesten, for å legge til rette for samordnet utvikling på tvers av bydeler og for å avlaste behovet for fysiske tjenester¹¹⁷.

Det samfunnsmedisinske området

Det samfunnsmedisinske området i Oslo kommune er vidtfaenende og omfatter blant annet folkehelsearbeid, miljørettet helsevern, smittevern, vaksinasjon, helseberedskap, psykisk helsevern, oppfølging av fastlegeordningen, mv. I og mellom bydelene er det variabel rolleforståelse, manglende samordning og varierende ressursgrunnlag. Et eksempel på dette er bydelsoverlegens rolle og funksjon, som i dag i stor grad er organisert som en eller to ansatte. Bydelenes varierende organisering av stab og støttefunksjonene kan påvirke bydelsoverlegens evne og mulighet til å balansere akutte oppgaver med langsiktig utviklingsarbeid innen folkehelse. Med større bydeler er det grunnlag for at **den samfunnsmedisinske rollen i bydelene tydeliggjøres**, for å sikre en mer robust organisering som legger til rette for bydelsoverlegens bidrag inn i strategisk tverrsektorielt samarbeid og befolkningsrettet helsearbeid. I dette ligger det også forutsetninger og et behov for mer samhandling og bedre samordning av fastlegetjenesten med øvrig deler av kommunens helsetjenestetilbud.

Videre foreslås det å **effektivisere bydelenes arbeid med helseberedskap og smittevern** gjennom bedre samordning, felles operative rutiner og mer hensiktsmessig bruk av digitale verktøy. Ved å tydeliggjøre ansvarsforhold og forbedre beredskapsplanverk – særlig for hendelser på tvers av bydeler og utenom arbeidstid – vil kommunen være bedre rustet til å håndtere både akutte situasjoner og langsiktig beredskap. Innen psykisk helsevern bør bydelsoverlegens ansvar for tvungent psykisk helsevern presiseres for bedre samhandling med aktører som spesialisthelsetjeneste, politi og fastleger, og understøttes av klare rutiner og tilgang til nødvendig verktøy for dokumentasjon og oversikt. Det bør også utvikles felles digitale verktøy for blant annet smittesporing, miljørettet helsevern, ressursoversikter og sikker digital kommunikasjon, for effektiv ressursbruk.

I det videre arbeidet med å forbedre det samfunnsmedisinske området, som en del av arbeidet med bydelsreformen, bør det **bygges videre på gode eksempler på vellykket lokal oppfølging av fastlegetjenesten**. Dette innebærer i hovedsak å legge rette til at standardiserte strukturer kan implementeres på tvers av bydeler, og mer likartet oppfølging fastlegetjenesten som igjen krever likere organisering av bydelene. Bydelsoverlegens rolle i rekruttering, veiledning og støtte til leger i spesialisering (ALIS og LIS1) bør avklares og koordineres bedre – gjerne i tett dialog med Helseetatens ALIS-kontor.

Innbyggere med funksjonsnedsettelse

Innbyggere med funksjonsnedsettelse utgjør en stor og sammensatt brukergruppe på tvers av alder, tjenester og sektorer i kommunen. Behovene spenner fra enkle hjelpemidler i hverdagen til avansert døgnbasert assistanse i spesialtilpassede boliger, og endrer seg ofte gjennom livsløpet. Denne kompleksiteten gjør at vedtaksmyndighet og tjenesteyting i dag er fordelt på flere virksomheter og fagområder. Dette skaper utfordringer knyttet til koordinering av helsetjenester, tilgang på egnede boliger og botilbud, barnehage, skole og aktivitetsarenaer, hjelpemidler og tilknytning til arbeidslivet.

Forbedringer i innbyggerreisen til personer med funksjonsnedsettelse har ikke vært gjenstand for utredning i denne fasen av utredningsarbeidet, jf. kapittel 1.4.2. I det videre anbefales det derfor å **utrede nærmere hvordan oppgavene kan samles på færre instanser for å forenkle innbyggerreisen**. Et eksempel er å se på muligheter og gevinster ved å organisere tjenester som krever spesialisert kompetanse innen bo-, avlastnings- og aktivitetstilbud til etat eller en bydel med bydelsovergripende oppgaver. Enkelte av disse tjenestene er i dag

¹¹⁷ Forutsettes gjort innen gjeldende økonomiske rammer

organisert i Velferdsetaten. Samtidig bør tjenester som inngår i den ordinære tiltakskjeden til bydelen organiseres i bydel.

Et annet eksempel kan være å samle ansvar for arbeidstiltak til bydel. Kommunen har ulike roller på dette området, herunder å drifte enkelte tiltak som dagsenter og tilrettelagte arbeidsplasser, og bestille/kjøpe plasser fra for eksempel arbeidsmarkedsbedrifter. Dette ligger i dag til dels i bydel og dels i Velferdsetaten, men kan være aktuelt å samle i bydel. I tillegg har byrådsavdeling for kultur og næring ansvar for kommunen eierstyring av hel- og deleide aksjeselskaper som tilbyr arbeidstiltak. Dette ansvaret er det ikke hensiktsmessig å flytte til bydelene.

Det er gjennomført en særskilt utredning om etablering av en prøveordning med sentral bestillerenhet for brukerstyrt personlig assistanse (BPA)¹¹⁸. Ulike alternativer er vurdert. Rapporten anbefaler at bestilleransvaret forblir i bydel, men at det etableres en sentral enhet som kan bidra til større grad av likebehandling, mer standardisert praksis for tildeling og likere faglig kvalitet på tvers av bydeler samt mer effektiv ressursbruk. Dette samsvarer med vurderinger knyttet til tildeling og utøvelse av helse- og omsorgstjenester ellers i dette kapittelet.

Hjelpemiddelformidling

Hjelpemiddelformidlingen låner ut hjelpemidler ved kortvarig behov, formidler enkelte hjelpemidler fra Nav ved langvarig behov og håndterer logistikk, transport, montering, reparasjon og retur. Kartlegging av behov skjer i den enkelte bydel. I dag ligger ansvaret hos Bydel Bjerke, som har et bydelsovergripende ansvar.

I forbindelse med det innledende innsiktsarbeidet som ble gjort våren 2024, kom det mange innspill på at organiseringen av denne oppgaven burde vurderes, med intensjon om å flytte ansvaret fra Bydel Bjerke til kommunen sentralt. Det ble blant annet pekt på at en sentrali-

sering av oppgaven kan gi bedre muligheter for å integrere hjelpemiddelformidlingen med velferdsteknologi, gi en bedre samlet utnyttelse av ressurser og faglig spisskompetanse, samt sikre at innbyggerne får tilgang til nødvendig utstyr raskere og med høyere presisjon.

Likevel er det gode grunner for å beholde **ansvaret for hjelpemiddelformidlingen på bydelsnivå i en fremtidig organisering**, spesielt sett opp mot de andre oppgavene innen helse-, omsorgs- og velferdsområdet som foreslås lagt til bydelene for å bidra til en tydeligere ansvars- og oppgaveplassering. Ved å beholde ansvaret for hjelpemiddelformidlingen i én bydel på vegne av alle, ivaretas behovet for et sterkt fagmiljø. Samtidig er det viktig å legge til rette for bedre koordinering med velferdsteknologi og gi grunnlag for mer standardisert praksis og raskere tilgang på nødvendige hjelpemidler, hvor et tett samarbeid med Helseetaten er nødvendig.

Tannhelsetjenesten

Tannhelsetjenesten er en oppgave som i Oslo kommune er lagt til Helseetaten. Dersom en fremtidig organisering av kommunen medfører større og mer faglig robuste bydeler, kan det være hensiktsmessig at også tannhelsetjenesten overføres til bydelene. I utredningsarbeidet er det blitt fremmet at en overføring av tannhelsetjenesten til bydel kan legge til rette for et tett samarbeid med bydelens øvrige tjenestetilbud for sårbare barn og deres familier. På en annen side kan bydelstilhørighet skape bindinger når det gjelder klinikkstruktur og lokalisering, noe som kan være til hinder for effektiv organisering og ressursutnyttelse. Tannhelsetjenesten er videre en spesialisert tjeneste med en annen kompetanse enn øvrige

¹¹⁸ Notat til bystyrets organer om utredning av sentral bestillerenhet for brukerstyrt personlig assistanse (BPA)

kommunale tjenester i bydel. Det er også et tett samarbeid med Sykehjemsetaten om tannhelsetjenester til sykehjemsbeboere, noe som er lettere å organisere ved en sentral plassering. Det er stor nasjonal usikkerhet om tannhelsetjenestens utforming i fremtiden. Det kan bety økt risiko ved en gjennomgripende organisasjonsendring fordi tannhelsetjenesten krever betydelig ressursbruk og investeringer. Det er gode argumenter både for en sentral og en bydelsvis plassering av tannhelsetjenesten i en organisering med færre og større bydeler. En mulig overføring av tannhelsetjenesten til bydel bør foreslås derfor utredet nærmere.

Avtalefysioterapeuter og Rådgivningskontoret for syn og hørsel

I forbindelse med utredningsarbeidet har det kommet innspill på endringer i organisering av ansvar for forvaltning av avtalefysioterapeuthjemler/-avtaler, samt rådgivningskontoret for syn og hørsel.

Bydelenes tilsynsfunksjon

I forbindelse med behandlingen av budsjett for 2025 ble Bydelsreglementets bestemmelse om tilsynsutvalg endret (§ 2-5 nr. 1-3). I ny bestemmelse heter det at «Bydelsutvalget kan opprette og velge et tilsynsutvalg for hjemmetjenester.» Med dette ble også 13.2 Instruks for kommunale tilsynsutvalg for hjemmebaserte tjenester vedtatt 30. januar 2008 endret. Instruksens innledning lyder nå slik: «Alle bydelsutvalg kan opprette tilsynsutvalg for hjemmebaserte tjenester, og bestemmer selv dets organisering ut over det som følger av disse retningslinjene.» Videre sier instruksjonen følgende om virkeområde: «Tilsynsutvalget skal føre tilsyn med bydelens hjemmebaserte tjenester. Instruksjonen gjelder også for tilsyn hos bruker med privat leverandør betalt av kommunen. Tilsynet er et frivillig tilbud for brukerne av tjenestene. Tilsynet skal skje i den bydel utvalget er oppnevnt for. Bydeler med tilsynsutvalg for hjemmebaserte tjenester skal sørge for at nye medlemmer av tilsynsutvalg gis tilstrekkelig opplæring.»

I samme sak ble instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjon mv. vedtatt opphevet. Bakgrunnen for opphevelsen var at instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjon mv. ble vedtatt i 2005. Siden da har Sykehjemsetaten overtatt ansvaret for drift av sykehjem fra bydelene, og ligger dermed ikke innenfor bydelsutvalgenes myndighetsområde. Tilsyn med tjenestene og kvalitetssikring av tjenestene i helse – og omsorgssektoren er nedfelt i lov og forskrift. Tilsynsfunksjonen for Sykehjemsetatens langtidshjem ivaretas i dag gjennom etatens sentrale kvalitetsråd, gjennom regelmessige kvalitetsrevisjoner og hyppigere beboer-, bruker- og pårørendeundersøkelser.

Bystyret behandlet sak 11/25 om tilsynsutvalg i bydelene 29. januar 2025. Saken ble fremmet etter forslag fra Bydel Nordre Aker. Følgende vedtak ble fattet: «Bystyret ber byrådet i forbindelse med det varslede bydelsarbeidet vurdere hvordan en tilsynsfunksjon ved langtidshjem kan ivaretas på en mer hensiktsmessig måte enn tidligere. Ordningen skal sikre likebehandling på tvers av bydelene, sikre uanmeldte tilsyn og ivaretagelse av de folkevalgte ombudsrolle».

Dersom en bydelsreform besluttet gjennomføres, vil det også være naturlig se nærmere på hvordan nye bydeler skal ivareta og organisere en rekke funksjoner, herunder tilsynsfunksjonen ved langtidshjem. Vurderingene knyttet til slike funksjoner må gjøres med grunnlag i hvordan ny bydelsinndeling og oppgavefordeling i så fall blir, og sees i sammenheng med den interne organiseringen av nye bydeler. En nærmere vurdering av tilsynsfunksjonen vil derfor først kunne gjøres i neste fase i arbeidet med bydelsreformen (fase 4).

Samhandling og samarbeid om tjenestetilbudet til eldre med skrøpelighet – innbyggerreisen

Eldre med skrøpelighet er én av tre innbyggerreiser som er utredet i denne fasen av arbeidet med bydelsreformen (se vedlegg 4). Helsedirektoratet definerer gruppen «eldre med skrøpelighet» som personer over 75 år med ett eller flere av kriterier som blant annet omhandler mobilitet, ernæring og personlig hygiene. Dette innebærer at kroppen har gradvis redusert

fysiologisk reserve og mindre kapasitet til å håndtere påkjenninger som infeksjoner, fall eller andre livspåkjenninger.

Innbyggergruppen kjennetegnes av lav og svingende funksjonsreserve og høy risiko for funksjonstap ved selv små belastninger. Samtidig har mange et potensial for bedret funksjon gjennom tidlig innsats, koordinert oppfølging og riktige tjenester til rett tid. Med en økende andel eldre i befolkningen forsterkes behovet for å sikre god oppgavedeling og prioritere ressursbruken klokt.¹¹⁹

Innbyggerreisen for eldre med skrøpelighet er ofte preget av raske endringer i funksjonsnivå og helsetilstand, og dermed varierende behov for tjenester. Overganger mellom tjenestetilbud kan samtidig forverre tilstanden og bør derfor begrenses eller håndteres på en trygg og koordinert måte. Mange eldre med skrøpelighet mottar tjenester fra flere aktører før eventuell langtidsplass, og når en eldre først flytter inn i et langtidshjem, skjer det sjelden at vedkommende flytter tilbake til egen bolig.

Tjenestene til eldre med skrøpelighet i Oslo kommune er i dag nokså fragmentert, med ulike tjenesteytere som har forskjellige roller, ansvar og finansieringsmodeller. Dette øker risikoen for brudd i tjenesteforløpet, forsinkelser og tiltak som ikke samsvarer med den enkeltes løpende behov eller et mål om å bo hjemme så lenge som mulig. For å sikre en mer helhetlig og likeverdig innbyggerreise for eldre med skrøpelighet bør **tjenestene samordnes bedre og finansieringsmodellene harmoniseres.**

Grunnleggende for å forebygge behovet for langtidsplasser blant eldre med skrøpelighet er å **tilby fleksible og individuelt tilpassede tjenester** som raskt kan møte endringer i helsetilstand. Tjenestekjeden¹²⁰ bør brukes aktivt for å strukturere innsatsen fra lav til høy intensitet, med mål om at den enkelte skal kunne bo lenger i eget hjem. Det må videre sikres en tildeling av tjenester som legger til rette for riktig bruk av både private og kommunale tjenesteutførere.

Korttidsopphold i helsehus, KAD og FRA er viktige virkemidler for å støtte hjemmeboende eldre i perioder med redusert helse. Notatet om eldre med skrøpelighet skisserer tre modeller. For å oppnå mer helhetlige innbyggerreiser og mer effektive og fleksible overganger mellom sykehus hjemmebaserte tjenester og kortvarige døgntilbud kan det vurderes å **samle ansvaret for helsehus, FRA, avlastningsplasser og korttidsplasser med forsterket medisinsk behandling for eldre i en felles organisatorisk enhet**, i bydel. Dette vil innebære å legge om plasser på KAD som i dag benyttes av eldre til bydel. Innbyggere over 80 år utgjør i dag ca. 60% av belegget på KAD. En slik løsning forutsetter imidlertid lik finansiering av tilbudene for å unngå økonomiske dragkamper, sikre tydeligere inntakskriterier og redusere antall flyttinger for pasientene. Samtidig bør mulige ulemper ved en slik ordning utredes videre.

I denne sammenhengen bør også plassering av dagsenter og avlastningsplasser vurderes nærmere. Kommunen har gode erfaringer med å tilby avlastningsopphold på samme sykehjem som dagsenteret ligger, særlig for personer med demens. Erfaringer så langt har vist at avlastningsplasser egner seg bedre på langtidshjem framfor på helsehus. Samtidig kan en plassering av avlastningsplasser på helsehus gi gevinster knyttet til den rehabiliteringskompetansen som ligger i helsehusene.

Beregninger viser at behovsdrevet bruk av korttidsopphold gir gode forutsetninger for bedre sammenheng og kontinuitet i tjenestene, mer samhandling, og tidlig innsats for å utsette behovet for langtidsopphold i sykehjem – særlig i kombinasjon med skalerbar hjemmetjeneste og **bedre bruk av teknologi og datadeling** i forløpet til eldre med skrøpelighet.

119 NOU 2023: 4. Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste.

Helse- og omsorgsdepartementet, 2023. Hentet fra: NOU 2023: 4 - regjeringen.no

120 For beskrivelse av tjenestekjeden, se kapittel 1.4.2 og 4.1.3.

Kommunen bør derfor fortsette satsing på utvikling av digitale løsninger for samhandling og tiltak lavt i innsatstrappen, slik som felles dataplattformer, digital hjemmeoppfølging, digitalt tilsyn o.l. Gevinstpotensialet knyttet til dette omtales nærmere i kapittel 5.1.8.

Fastlegene har hovedansvar for oppfølging av hjemmeboende eldre med skrøpelighet og andre grupper med sammensatte sykdommer som ikke bor i institusjon. Det er derfor viktig hvordan kommunen innretter oppfølgingen av fastleger. Dette omtales i avsnittet om det samfunnsmedisinske området over.

Følgende tiltak er vurdert som aktuelle innen helse og omsorg

Følgende tiltak er vurdert som særlig relevante aktuelle innenfor tjenesteområdet helse og omsorg, for å styrke områdets oppnåelse av de tre målene for arbeidet med bydelsreformen:

Innbyggerreisen for eldre med skrøpelighet

- ▶ Legge ansvaret for korttidsopphold som øker muligheten for å kunne bo hjemme lengre i én styringslinje til bydel og i nær tilknytning til hjemmetjenestene. Dette gjelder helsehus, avlastningsplasser og kortere heldøgnsopphold som KAD og FRA sine tilbud til eldre med skrøpelighet.
- ▶ Styrke innsatsen i de lavere trinnene av tjenestekjeden, herunder økt bruk av ambulante og samlokaliserte tilbud og utvikling av fleksible og behovsstyrte korttidsopphold.
- ▶ Overføre ansvaret for dagsentertilbudet som i dag ligger i Sykehjemsetaten til bydelene for å innlemme dette tilbudet bedre med bydelenes øvrige tilbud til målgruppen.

Hjemmebaserte tjenester

- ▶ Se hjemmetjenesten i sammenheng med øvrige tjenester som inngår i innbyggerreisen for eldre med skrøpelighet og etablere felles styring- og forvaltning for flere av tjenestene.
- ▶ Etablere større grad av standardisering av behovskartlegging og saksbehandling innen hjemmetjenestetilbudet på tvers av bydelene.
- ▶ Etablere større grad av standardisering innen organisering og oppgaveutførsel i hjemmetjenesten.
- ▶ Styrke arbeidet med digital hjemmeoppfølging og bruk av velferdsteknologi.

Tannhelse

- ▶ Utrede muligheten for å overføre ansvaret for tannhelsetjenesten i bydelene slik at dette tilbudet kan sees i sammenheng med bydelenes øvrige tilbud.

Innbyggerreisen for personer med funksjonsnedsettelser

- › Utrede hvordan oppgaver og tjenester til personer med funksjonsnedsettelser kan samles på færre instanser, for å forenkle innbyggerreisene til disse brukergruppene.

Det samfunnsmedisinske området

- › Legge til rette for bedre rolleavklaring og tydeliggjøring av bydelsoverlegefunksjonen i og på tvers av bydeler.
- › Samordne kommunens helseberedskap og smittevern, med felles planverk, operative rutiner og tilgang til relevante verktøy.
- › Standardisere samarbeidet med fastleger og leger i spesialisering, herunder tydeliggjøre ansvarsfordelingen mellom bydeler og etater. Videreutvikle felles systemer for smittesporing, miljørettet helsevern mv.

Avtalefysioterapeutene

- › Samle forvaltning av avtalefysioterapeuthjemler/-avtaler til bydel.

Rådgivningskontoret for syn og hørsel

- › Overføre drift av rådgivningskontor for syn og hørsel til bydel.

Hjelpemiddelformidlingen

- › Beholde ansvaret for hjelpemiddelformidlingen i bydel og driftet av en bydel på vegne av alle. Legge bedre til rette for å styrke den digitale utviklingen på området.

3.5.5 Boligområdet

Innenfor boligområdet er det gjennomført en verdistrømskartlegging for å identifisere tiltak som kan styrke helhet og sammenheng i arbeidet med kommunale boliger (se vedlegg 5). Det har særlig vært fokus på tiltak for å forbedre arbeidet med behovskartlegging samt fremskaffelse, tildeling, drift og forvaltning av boliger.

Det krevende boligmarkedet i Oslo er omtalt som en av de seks samfunnsflokene i kommuneplanens samfunnsdel. Det fremheves at høye bolig- og leiepriser presser mange inn i vanskelige boforhold, med en opphoping av levekårsutfordringer i enkelte områder av byen. Gode boforhold avgjørende for at innbyggere kan klare seg mer selvstendig, og for at kommunen kan yte effektive tjenester. For kommunen fører mangel på egnede boliger til ulike formål til økt bruk av dyre og lite hensiktsmessige midlertidige eller institusjonsbaserte løsninger. Kommunens utfordringer handler om både fremskaffelse, forvaltning og organisering av

boliger, og det er behov for en mer helhetlig, strategisk og tverrsektoriell tilnærming til boligområdet i kommunen.¹²¹ Dagens fragmenterte styring og ansvarsforhold på boligområdet

vurderes å være et hinder for å oppnå målene om helhetlige, likeverdige og brukertilpassede tjenester og effektiv ressursbruk, også på andre viktige tjenesteområder.

For boligområdet som helhet foreslås derfor at aktørene på området enes om felles begrepsbruk og kategorisering av boliger. Digitale verktøy kan styrke informasjonsflyten mellom bydelene, foretak, etat og byrådsavdeling, med økt standardisering av kategorisering, begreper og dataflyt. Digitale verktøy kan også forbedre kommunikasjonen med beboere. Det vil kunne øke utnyttelsen av eksisterende boligmasse. En investering og satsning på å utvikle felles digitale løsninger for forvaltning av bygningsmassen kan derfor være hensiktsmessig. Dette vil i så fall omfatte blant annet systemer for oversikt over boliger, tomter og bygg, samt et eienomsregister med informasjon om kapasitetsutnyttelse, vedlikeholdsbehov og muligheter for omdisponering.

For å muliggjøre en mer helhetlig og effektiv tilnærming til boligområdet på tvers av bydeler kreves en felles, **helhetlig og strategisk tilnærming** på tvers av politikkområder. Tilnærmingen bør dekke utvikling og disponering av tomter og bygg, forventet tjenestebehov og tiltak for å redusere tjenestebehov for kommunen samlet sett.

Følgende tiltak er vurdert som aktuelle innen boligområdet

- ▶ Rollen som overordnet bestiller, sees i sammenheng med ovenfor nevnte tiltak om å utarbeide en felles og helhetlig tilnærming til boligområdet. Færre og større bydeler kan legge til rette for at rollen som operativ bestiller kan ligge på bydelnivå, både for SET- og HLS-sektor. Det operative bestilleransvaret krever en særskilt kompetanse som kan argumentere for en sentralisering. Det bes om synspunkter til plassering av det operative bestilleransvaret.
- ▶ Utrede mulighet for å få på plass en raskere og mer kostnadseffektiv boliganskaffelse
- ▶ Økt bruk av forenklet boligfremskaffelse kan vurderes for oppgraderinger og omdisponering av eksisterende bygg
- ▶ Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunale boliger kan samles i en sentral enhet, herunder boliger er som kommunen disponerer for utleie gjennom inngåelse av leiekontrakter som forvaltes av bydelene selv eller Ungbo. Det samme gjelder gårdsbruk/landbrukseiendommer som enkelte bydel har ansvar for.
- ▶ Ansvaret for Ungbo og tilhørende boliger kan overføres til bydelene, for å styrke lokal tilpasning og tverrfaglig oppfølging, under forutsetning om at bydelene viderefører et målrettet arbeid med særlig vekt på booppfølging og overgang til varig bolig

Startlån og tilskudd til etablering av egen bolig vurderes å fungere etter intensjonen slik ordningen praktiseres i dag og anbefales videreført. Det vil si at bydelene saksbehandler søknader om startlån og tilskudd til etablering, og VEL følger opp låntakerne etter at de har kjøpt egen bolig.

121 Rapport boligbehovskartlegging 2022, Oslo kommune

3.5.6 Følgende tiltak er ansett som relevante innen nærmiljøutvikling

Det er utarbeidet et notat for delområdet nærmiljøutvikling, se vedlegg 6. Nærmiljøutvikling har stor betydning for lokaldemokratiet og samfunnsutviklingen i bydelene. Bydelene erfarer at nærmiljøutvikling er et av områdene hvor bydelspolitikere har størst interesse, og det er ofte saker innenfor nærmiljø at lokalpolitikere går til valg på. Av det, følger implisitt en forventning om flere oppgaver og ressurser, og større ansvar og myndighet.

Parker, plasser, væreplasser og øvrige uteområder berører alle innbyggere i lokalsamfunnene i en bydel, ikke bare de som mottar tjenester. Utformingen av nærmiljøet påvirker en rekke ulike områder som inkludering, oppvekst, kultur og lokal næringsutvikling¹²², og er særlig viktig for barn og unges velferd¹²³.

Til tross for betydningen nærmiljøutvikling spiller lokalt, er det stor variasjon mellom bydelene i hvordan nærmiljøutviklingsarbeidet er organisert, fagmiljøene og avsatte ressurser. Det er også ulike syn mellom etater, byrådsavdelinger og bydeler om hva nærmiljøutvikling er, og bør være.

Utredningen på nærmiljøutviklingsområdet har også tydeliggjort at det er en målkonflikt mellom mål 1 (helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud) og mål 2 (gode og effektive tjenester) på den ene siden og mål 3 (styrket lokaldemokrati og økt mulighet for samfunnsutvikling i bydelene) på den andre. Mål 1 og 2 taler for plassering av oppgaver sentralt i kommunen, mens mål 3 taler for plassering i bydel. Stor avstand mellom bydeler og etater i spørsmål om oppgavefordeling på nærmiljøområdet medfører behov for utredning og prosess for å komme frem til omforente løsninger.

På området nærmiljøutvikling er det identifisert flere oppgaver som kan være aktuelle å flytte fra kommunen sentralt til bydelene. Endelig beslutning om overføring av oppgaver vil bli tatt etter utredning/konsekvensvurdering. Oppgavene som skal utredes videre er:

1. forvaltning drift, vedlikehold og oppgradering av flere parker, plasser og grøntområder med lavere kompleksitet
2. saksbehandling av utleie av egen grunn til arrangementer og servering
3. trafikksikkerhetstiltak, slik som plassering av fartshumper og sikring av skoleveier, herunder
 - a. Alternativ organisering av dagens trafikksikkerhetsarbeid, med mer involvering og innstillingsmyndighet/vedtak for BU'ene, etter fagvurdering av Bymiljøetaten.

Ytterligere utredning kan også bringe frem andre oppgaver innen nærmiljø det kan være aktuelt å flytte fra kommunen sentralt til bydelene, eller spesifikke deloppgaver det kan være særlig aktuelt å legge til bydel.

122 Se Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring av Brattbakk og Andersen (AFI-rapport 2:2017). Når mange familier i et nabolag samtidig bor trangt og har svak økonomi, vil også mange barn og unge ha problemer med å gjøre lekser hjemme og ta med seg venner hjem (Hyggen, Brattbakk og Borgeraas (NOVA-rapport 11/2018). Se imidlertid også studier som ikke finner nabolageffekter på barn i lavinntektsfamilier (Markussen og Røed 2018, *The Golden Middle Class Neighborhood: Trends in Residential Segregation and Consequences for Offspring Outcomes*).

123 Bakken, Ung i Oslo 2023, NOVA-rapport 6: 2023.

Det legges til grunn at fordeling av oppgaver som foreslås under punkt 3 ikke strider imot vilkårene for vei- og skiltmyndighet som er særskilt delegert fra Statens Vegvesen til Bymiljøetaten. Utredningen på dette området skal ta utgangspunkt i målene for fremtidig organisering (Byrådssak 12/25).

Det skal skisseres flere løsningsforslag som inkluderer

- a. at bydelene får finansieringsansvar, beslutningsmyndighet og driftsoppgaver og
- b. løsninger som innebærer en bestiller-utfører-modell hvor bydelene er bestillere

Ansaret for forvaltning, drift, vedlikehold (FDV) og oppgradering av parker, plasser og grøntområder er i dag delt mellom Bymiljøetaten og bydelene. Den organisatoriske plassering av dette området, og oppgavedelingen mellom bydelene og etaten var omdiskutert ved bydelsreformen i 2004, og har jevnlig vært oppe til ny vurdering. I dag er det ulikt syn hos bydeler og Bymiljøetaten om hvor ansvaret for forvaltning, drift, vedlikehold (FDV) og oppgradering av parker, plasser og grøntområder skal ligge. Plassering sentralt kan gi stor driftsfordeler, mindre fragmentert oppgaveutførelse og redusere dobbeltarbeid i tråd med mål 1 og 2. Samling av ansvaret ett sted kan videre tydeliggjøre ansvarsforhold for publikum, som forenkler innbyggerinvolvering, i tråd med mål 3.

På den andre siden kan plassering i bydel ivareta hensynet til at oppgaven er en synlig kommunal tjeneste, som vekker engasjement blant innbyggere og politikere. Enkelte bydeler vurderer at deres arbeid med FDV i dag bare vil styrkes med større bydeler, som åpner for tilstrekkelig robuste fagmiljøer i tråd med mål 1. Det er poengtert at det også kan oppstå effektiviseringsgevinster ved å legge flere oppgaver i bydel, som kjenner lokale aktører godt, som for eksempel å ta i bruk alle gode krefter, se tjenester på tvers og sørge for selvstendigkjørende tilbud. I vurderingene som er gjort på dette området er oppnåelsen av mål 3 om styrking av lokaldemokratiet og økt mulighet for samfunnsutvikling vektlagt.

Ansaret for utleie av grunn til arrangementer og servering til bydel er delt mellom bydelene og Bymiljøetaten. Det er også mange kommunale virksomheter som leier ut utendørs arealer til salg, uteservering, riggområder, arrangementer og bylivsaktiviteter på gategrunn, torg og friarealer. Stor variasjon i pris og praksis har gitt behov for en helhetlig gjennomgang av kommunens utleiepraksis, som er pågående. Utfallet av arbeidet vil det være mer kjennskap til i 2026. Foreløpige funn fra denne gjennomgangen viser at det er behov for et felles eller standardiserte prismodeller der det er mulig og hensiktsmessig. En av de hovedutfordringene ved utleie av grunn til arrangementer, rigg og servering er likebehandling av aktørene som kommunen skal tilrettelegge for. Fragmentering av ansvaret, kan gi ulik praksis og vanskeliggjør likebehandling. Et annet forhold er at utleie av grunn må ta hensyn til kulturminner, som har vært en utfordring i dag.

Bydelene argumenter for at de vil kunne ta en større samfunnsutviklerrolle dersom de kan tilpasse prissetting og saksbehandling til lokale forhold. Økt ansvar til bydel som kan bruke sin lokalkunnskap, kan bidra til å oppnå mer effektive tjenester ved å ta bruk alle gode krefter, og finne gode lokale tilpasninger. Bymiljøetaten argumenterer for at profesjonalisering og effektivisering av arbeidet med utleie av gategrunn legge det grunnlag for stordrift, og derigjennom mer kosteffektiv drift og samtidig helhetlig, enhetlig og profesjonell forvaltning. Også i vurderingene som er gjort på dette området er oppnåelsen av mål 3 om styrking av lokaldemokratiet og økt mulighet for samfunnsutvikling vektlagt.

Ansaret for trafikkstyring og skiltmyndighet videreføres i en etat. Dette har sammenheng med myndigheten som er delegert fra statlig nivå til Bymiljøetaten på helt spesielle vilkår. Samtidig er det viktig å sikre mekanismer som gir bydelene reell påvirkning i trafikkrelaterte saker som betyr mye for nærmiljøet. Dette kan handle om plassering av fartshumper,

sikring av skoleveier og parkering. Dette skal utredes videre, og herunder Alternativ organisering av dagens trafikksikkerhetsarbeid, med mer involvering og innstillingsmyndighet/vedtak for BU'ene, etter fagvurdering av Bymiljøetaten.

Tiltak for å styrke nærmiljøområdet i ny organisering

I bystyrets vedtak i byrådssak 12/2025 (bystyresak 62/2025) vektlegges målet om styrket lokaldemokrati og økt mulighet for samfunnsutvikling i bydelen må ligge til grunn for at det kan gjennomføres vesentlige endringer i oppgavefordeling og bydelsstruktur. Mange av bydelenes virkemidler for å styrke lokaldemokratiet og samfunnsutviklingen finnes innenfor området nærmiljøutvikling, slik dette er definert i kapittel 2.3.5. Nærmiljøområdet bør derfor prioriteres høyt i nye bydeler, og det må sikres at nye bydeler har tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å utvikle området i tråd med målsetningene for fremtidig organisering.

Følgende tiltak er vurdert som aktuelle innen nærmiljøutvikling

- ▶ **Utarbeide en strategi for nærmiljøutvikling** i Oslo kommune, som gir felles forståelse av mål, oppgaver og strategier som inngår i nærmiljøutvikling på tvers av kommunens virksomheter, og hvilke mål nærmiljøutviklingsarbeidet skal bidra til å oppnå. Strategien bør gjelde på tvers av alle sektorer og virksomheter i kommunen, og bygge på et faglig utredningsarbeid, hvor erfaringene fra nærmiljø-satsinger som områdesatsingene trekkes inn.
- ▶ **Se nærmiljøutvikling og byutvikling i sammenheng.** Det er viktig å se de fysiske og sosiale forholdene knyttet til nærmiljøutvikling mer i forhold til hverandre. Et viktig nærmiljøutviklingsgrep er i større grad å se næringsutvikling og byutvikling mer i sammenheng. Et sentralt element i arbeidet i Oslo sine innovasjonsdistrikter er å bruke byutvikling og næringsutvikling i forhold til hverandre for å forme ønsket samfunnsutvikling. Dette er en metode som i større grad kan benyttes på bydelsnivå.
- ▶ **Sikre samhandling på tvers** ved å etablere eller videreutvikle allerede eksisterende arena/fora mellom bydeler og etater. Dette gjelder både formelle og uformelle strukturer og mekanismer for samhandling, med hensikt å sikre bydelene påvirkning i saker med stor lokal betydning.
- ▶ På byutviklingsområdet foreslås at ansvaret for plan- og byggesaker videreføres på etatsnivå, men at **etableres mekanismer som sikrer at berørte bydeler involveres- og lar seg involvere** – fra første stund i arbeidet med overordnede planer og får reell påvirkning i plan- og byggesaker som betyr mye for nærmiljøet. Samtidig må bydelene ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å involvere seg i viktige prosesser tidlig.

3.5.7 Administrative støttefunksjoner

Administrative støttefunksjoner er interne tjenester som legger til rette for at Oslo kommune skal kunne levere gode og effektive innbyggertjenester. Funksjonene understøtter kjernevirksomheten og er avgjørende for stabil drift, strategisk styring og faglig utvikling.

Med dagens 15 bydeler er det stor ulikhet i organisering og arbeidsprosesser innenfor de ulike administrative tjenestene på bydelsnivå. Fagmiljøene er på enkelte områder for små eller har for lavt oppgavevolum, hvordan de er organisert kan variere stort fra bydel til bydel og hvilke oppgaver støttefunksjoner som tilbys kan også variere.

Sentrale miljøer innen administrative funksjoner er i dag ulikt organisert avhengig av område. Det er også ulike finansieringsmodeller og forskjellige varianter av bestiller-utfører modeller. De sentrale administrative støttefunksjonene oppfattes enkelte steder som for lite understøttende for de tjenesteytende delene av kommunen, men stiller heller krav som tar tid og kapasitet bort fra tjenesteytelsen. Flere oppgaver er allerede sentralisert, standardisert og automatisert, men utredningsarbeidet peker i retning av at flere aktuelle oppgaver og ansvarsområder gjenstår, samtidig som den store variasjonen i hvordan bydelenes administrasjoner er innrettet og arbeider oppfattes som lite ressurseffektivt.

Flere oppgaver innen administrative støttefunksjoner bør standardiseres. En standardisering med felles retningslinjer, maler og rutiner for administrative oppgaver ville være ressurssparende og gi bedre datakvalitet som grunnlag for forbedringsarbeid. En standardisering vil også kunne legge til rette for automatiseringer der det er hensiktsmessig. Det er identifisert muligheter for å i større grad standardisere følgende administrative støttefunksjoner:

- › **HR:** felles policyer, retningslinjer og rutiner knyttet til blant annet lønnspolitikk, arbeidstidsordninger inkludert bruk av deltid, rekrutteringsprosesser og prosesser for sykefraværsoppfølging.
- › **Økonomi, virksomhetsstyring og rapportering:** standardiserte prosessbeskrivelser, retningslinjer og modeller som kan bidra til mer enhetlig og sammenlignbar rapportering. Samtidig kan prosessene for rapportering forbedres og effektiviseres med mer automatisert datainnsamling.

Oslo kommune har i dag en rekke sentraliserte støttefunksjoner som betjener de tjenesteytende virksomhetene, eksempelvis innkjøpsstøtte, økonomifunksjoner, innkreving, IKT og støtte til organisasjonsutvikling. Dette er også oppgaver som etatene kan ha behov for støtte til. Det pågår et løpende arbeid med sentralisering og systematisering av støttetjenester og utredningsarbeidet i bydelsreformen peker i retning av at arbeidet bør fortsette. Samtidig kan det være behov for å vurdere det videre sentraliseringsarbeidet i lys av at bydelene kan bli færre og større. Færre og større bydeler kan legge til rette for at flere oppgaver kan forbli i bydel også innen dette området. Selv om bydelene blir større vil det fortsatt være oppgaver innen støttefunksjonene som ikke er store eller hyppige nok til at det er hensiktsmessig at de ligger i bydel i sin helhet. Utredningsarbeidet synliggjør at det kan være behov for å vurdere om følgende oppgaver **kan samles i felles sentraliserte støttetjenester:**

- › **HR:** Vurdere innretning, kapasitet og organisering av støtte og oppfølging i krevende personalsaker
- › **Juridisk støtte:** Støtte innen arbeidsrett og forvaltningsrett
- › **Økonomi:** Innkreving av vederlag og refusjon som ikke er avhengig av inngående kjennskap til bruker eller tjenesteleverandør, og som ikke allerede er sentralisert.

Utredningsarbeidet peker videre i retning av at **et antall administrative oppgaver fortsatt kan ligge til bydel, for å sikre effektiv drift og utvikling lokalt.** Støttetjenester som støtter ledere direkte og krever inngående kjennskap til bydelenes organisasjon og ledere bør forbli i bydelene. Her legges det til grunn at de oppgavene som kan standardiseres blir det, for å unngå at bydelene må utvikle egne konsepter og løsninger. En liste over oppgaver og støttefunksjoner som bør ligge til bydel fremover, må utvikles videre i arbeidet med bydelsreformen. Her oppsummeres en tentativ oversikt.

- **HR/organisasjonsutvikling:** Lederstøtte til daglige HR-relaterte spørsmål herunder arbeidsrett. Støtte til tjenesteutvikling og innovasjon.
- **Økonomi og virksomhetsstyring:** Kompetanse innen budsjett- og virksomhetsstyring. God økonomistyring krever lokal forståelse og tilpasning til bydelens tjenester og prioriteringer. Funksjon med ansvar for regnskap, intern rapportering og analyse av regnskap og dialog med revisjon sentralt. Analyse- og prognosearbeid som krever innsikt i lokal drift og tjenester.
- **Beredskapsarbeid:** Utarbeide og vedlikeholde beredskapsplaner og ROS-analysen. Beredskapsledelse - opplæring, øvelser og hendelseshåndtering.
- **Kommunikasjon:** Utarbeide strategier og planer. Kommunikasjonsfaglig rådgivning, mediehandtering og krisehåndtering. Utvikling og drift av mediekkanaler internt og eksternt.
- **Bygg- og arbeidsarealforvaltning:** Resepsjons-, kontor- og møtesenterdrift. Drift av lokaler for innbyggertjenester. Bydelsverter og vektertjenester

Oppsummert peker utredningsarbeidet i retning av utfordringer knyttet til variasjon, manglende standardisering og varierende rolleforståelse innen sentrale administrative støttefunksjoner i dag, samtidig som det er utydelig hvilke funksjoner som bør og skal ligge til den enkelte virksomhet og hvilke som inngår i en sentral funksjon. Det er behov for en tydeliggjøring av roller og en økt bevissthet rundt den understøttende rollen. Administrative funksjoners rolle i en ny bydelsorganisering kan med fordel utredes videre med tanke på standardisering og digitalisering, inkludert tydelige mål, gevinster og risikovurderinger.

Følgende tiltak er vurdert som aktuelle innen administrative støttefunksjoner

Det er vurdert som aktuelt å standardisere følgende oppgaver innen administrative støttefunksjoner:

- **HR:** felles policyer, retningslinjer og rutiner knyttet til blant annet lønnspolitikk, arbeidstidsordninger inkludert bruk av deltid, rekrutteringsprosesser og prosesser for sykefraværsoppfølging.
- **Økonomi, virksomhetsstyring og rapportering:** standardiserte prosessbeskrivelser, retningslinjer og modeller som kan bidra til mer enhetlig og sammenlignbar rapportering. Samtidig kan prosessene for rapportering forbedres og effektiviseres med mer automatisert datainnsamling.

Det er også vurdert som aktuelt å samle følgende oppgaver i felles sentraliserte støttetjenester:

- **HR:** Vurdere innretning kapasitet og organisering av støtte og oppfølging i krevende personalsaker.
- **Juridisk støtte:** Støtte innen arbeidsrett og forvaltningsrett.
- **Økonomi:** Innkreving av vederlag og refusjon som ikke er avhengig av inngående kjennskap til bruker eller tjenesteleverandør, og som ikke allerede er sentralisert.

Til slutt er det vurdert hvilke administrative oppgaver som kunne fortsatt ligge i bydel, for å sikre effektiv drift og utvikling lokalt. Dette gjelder støttetjenester som støtter ledere direkte og krever inngående kjennskap til bydelens organisasjon og ledelse **bør forbli i bydelene. Her legges det til grunn at de oppgavene som kan standardiseres blir det, for å unngå at bydelene må utvikle egne konsepter og løsningene.**

Her oppsummeres en overordnet oversikt over administrative funksjoner som utredningsarbeidet synliggjør at det er aktuelt å beholde i bydel:

- ▶ **HR/organisasjonsutvikling:** Lederstøtte til daglige HR-relaterte spørsmål herunder arbeidsrett. Støtte til tjenesteutvikling og innovasjon.
- ▶ **Økonomi og virksomhetsstyring:** Kompetanse innen budsjett- og virksomhetsstyring. God økonomistyring krever lokal forståelse og tilpasning til bydelens tjenester og prioriteringer. Funksjon med ansvar for regnskap, intern rapportering og analyse av regnskap og dialog med revisjon sentralt. Analyse- og prognosearbeid som krever innsikt i lokal drift og tjenester.
- ▶ **Beredskapsarbeid:** Utarbeide og vedlikeholde beredskapsplaner og ROS-analyser. Beredskapsledelse - opplæring, øvelser og hendelseshåndtering.
- ▶ **Kommunikasjon:** Utarbeide strategier og planer. Kommunikasjonsfaglig rådgivning, mediehandtering og krisehåndtering. Utvikling og drift av mediekkanaler internt og eksternt.
- ▶ **Bygg- og arbeidsarealforvaltning:** Resepsjons-, kontor- og møtesenterdrift. Drift av lokaler for innbyggertjenester. Bydelsverter og vektertjenester.

3.6 Lokaldemokratiet og medvirkning

Flere av tiltakene som er diskutert i kapitlene over er også vurdert å kunne bidra til å styrke lokaldemokratiet. Større bydeler med mer ressurser, økt kapasitet og kompetanse til å fungere som sekretariat for politisk ledelse vil kunne legge til rette for gode politiske prosesser i bydelsutvalg, komiteer og lokale medvirkningsråd. En økning i antall representanter i bydelsutvalgene, innføring av deltidsverv for leder og nestleder og er blant tiltakene som kan fremme lokaldemokratiet.

Det finnes flere virkemidler for å sikre god medvirkning, herunder opinionsundersøkelser, fokus- og referansegrupper og høringer.¹²⁴ For å styrke innbyggernes opplevelse av lokal tilhørighet og deltagelse i forbindelse med en bydelsreform, bør det utarbeides en kommunikasjonsstrategi som ivaretar både informasjon om prosessen og en plan for involvering og medvirkning. Strategien bør omhandle tiltak for å nå ulike målgrupper.¹²⁵ Kommunen bør også satse på å videreutvikle digitale medvirkningsverktøy og lokalt tilpassede ordninger for representasjon.¹²⁶ Når det gjelder medvirkning kan det være særlig relevant å:

124 [Medvirkning og innbyggerdialog.pdf](#)

125 [Hovedrapport: Evaluering av Oslo kommunes håndtering av Covid-19 pandemien.pdf](#)

126 [Oslo bruker nye metoder for å engasjere oss i byutviklingen – virker det? - OsloMet](#)

- ▶ Videreføre av verktøy og spredning av erfaringer fra områdesatsingene til alle bydeler
- ▶ Utvide bruken av digitale medvirkningsverktøy for systematisk å innhente innbyggernes synspunkt i saker som betyr mye for dem

Bruke enkle brukerundersøkelser på bydels- og etatsnivå, mer systematisk, i tillegg til å gjennomføre undersøkelsene for kommunen samlet. Det er vurdert et behov for å utrede videre hvordan slike løsninger kan utvikles kostnadseffektivt.

3.7 Etatenes og foretakenes rolle i ny struktur

I vurderingene av om og hvordan ny bydelsorganisering kan bidra til bedre måloppnåelse og oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, er det også avdekket et behov for en vurdering av etatenes grensesnitt, rolle og funksjon overfor bydelene. Summen av strukturelle endringer og andre organisatoriske og styringsmessige grep som er vurdert i tidligere i dette kapittelet, underbygger at det er behov for å se nærmere på etatenes rolle. Dette gjelder spesielt for etatene som samarbeider tetttest på bydelene, som Barne- og familieetaten, Helseetaten, Sykehjemsetaten, Velferdsetaten og Utdanningsetaten, men også Bymiljøetaten, Plan- og bygningsetaten, og boligforetakene.

Det vurderes som særlig relevant å tydeliggjøre grensesnittet mellom bydelene og etatene på tre områder:

1. Der etatene har en konsultativ og koordinerende funksjon innen fagutvikling. Noen fagetater bidrar i dag med en koordinerende funksjon innen fagutvikling på tjenesteområder som bydelene utøver sammen med etat. Dette gjelder for eksempel for Helseetaten, Velferdsetaten og Barne- og familieetaten. Byrådsavdeling for utdanning har til dels også en slik funksjon overfor bydelene hva gjelder barnehagene. Videre har UKE og Origo (og de nye enhetene som opprettes 1. januar 2026) tilsvarende funksjoner når det gjelder administrative tjenester. Det foreslås at etatenes roller på disse områdene videreføres og tydeliggjøres ved

færre og større bydeler. Det er imidlertid behov for å understreke at etatenes rolle er å **understøtte** styringen, tjenesteutviklingen og tjenesteproduksjonen i bydelene. En slik rolle innebærer også å legge til rette for at bydelene har tilgang til oppdatert fagkunnskap, styringsdata og analyser, samt å bidra til større grad av samordning og standardisering på tvers av bydeler. Bydelene er selv ansvarlige for å nyttiggjøre seg kunnskapen og sikre at samordning og standardisering kjennetegner tjenesteproduksjonen. **Det foreslås at en slik understøttende rolle for etatene legges til grunn i det videre arbeidet med bydelsreformen.**

2. Der etatene tilbyr tjenester som utgjør en del av innbyggerreisene på helse- og velferdsområdet. Noen etater har i dag ansvar for deler av innbyggerreisene på helse- og velferdsområder. Et eksempel er Barne- og familieetaten (BFE) sin rolle mot barnevernsarbeidet i bydel, der bydeler med relativt lavt volum av tjenesteproduksjon og myndighetsoppgaver har støttet seg på BFE i større grad enn bydeler med høyere volum. Et annet eksempel er Sykehjemsetaten som har ansvar for helsehusene, hvor innbyggere med behov for medisinsk behandling eller rehabilitering får dette gjennom institusjonsopphold. Ved større og mer robuste bydeler bør bydelene ivareta eget ansvar innen både myndighetsoppgaver og tjenesteproduksjon i større grad enn i dag.

Det foreslås en gjennomgang av grensesnitt og overlapp mellom bydelene og etatene for å fjerne eventuelt dobbeltarbeid og gi nye og større bydeler et mer helhetlig ansvar for innbyggerreisene. En slik gjennomgang bør gjøres som en del av forberedelsene til ny organisering, og med sikte på at endringer skal innføres fra 1. januar 2028.

3. Der etatene har ansvarsområder som virker inn på bydelenes samfunnsutviklerrolle.

Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten har i dag ansvarsområder som legger rammer for bydelenes muligheter til å påvirke utviklingen av eget nærmiljø. Dette kommer blant annet til uttrykk i reguleringssaker og i saker som angår forvaltningen av parker, plasser og grøntområder. Disse etatene har få formelle samarbeidsarenaer med bydelene, sammenlignet med etatene i HLS, SET og UTD sektor, noe som synes å prege samarbeidet. Med færre og større bydeler, i kombinasjon med den foreslåtte styrkingen av nærmiljøområdet i bydelene, legges det bedre til rette for å styrke samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten og bydelene om samfunnsutvikling. **Det foreslås derfor at det tas initiativ til å etablere en arena for fast, forutsigbart og formelt samarbeid mellom Plan og bygningsetaten, Bymiljøetaten og bydelene.**

Det er ikke innenfor bydelsreformens mandat å foreslå endringer i boligforetakenes organisering eller oppgaver. Utredningsarbeidet som er gjennomført på boligområdet tilsier imidlertid at en justering av boligforetakenes samfunnsoppdrag er nødvendig for å løse samfunnsflokken som gjør seg gjeldende her. **Det foreslås derfor at boligforetakenes rolle i realiseringen av målsetningene for fremtidig organisering gjennomgås og at foretakenes samfunnsoppdrag justeres med sikte på å kunne bidra sterkere i løsningen av utfordringene på boligområdet.**







4 Forutsetninger for å lykkes med en bydelsreform

I dette kapittelet omtales viktige forutsetninger for å lykkes med gjennomføringen av en bydelsreform, og for å hente ut langvarige gevinster av reformen. Både forarbeidet for bydelsreformen våren 2024 og utredningsarbeidet våren 2025 peker i retning av at organisatoriske endringer er i seg selv ikke nok for å lykkes med å nå målene som er satt for fremtidig organisering av kommunen. For å kunne ta ut gevinstene fra en bydelsreform er også ledere og medarbeideres verdier, holdninger og adferdsmønstre en viktig faktor. Dette omtales i delkapitlet om ledelse og organisasjonskultur. Digital teknologi og data inngår i all myndighets- og tjenesteutøvelse i dag. Dette vil forsterkes ytterligere i årene som kommer. For å nå målene som er satt i bydelsreformen er det, i tillegg til de organisatoriske endringene som fremmes, en forutsetning at kommunen lykkes bedre med kommunens teknologiutvikling og digitale transformasjon. Dette omtales i delkapitlet om digitalisering.

4.1 Ledelse og organisasjonskultur

Ledelse og organisasjonskultur er i målene og prinsippene som er lagt til grunn for denne utredningen løftet frem som én av to grunnleggende forutsetninger for å lykkes med måloppnåelsen i arbeidet med Bydelsreformen. Det kan argumenteres for at de tre hovedmålene som er satt for fremtidig organisering – mer helhetlige og likeverdige tjenester, økt effektivitet og styrket lokaldemokrati – fordrer et samhandlende lederskap og en utviklingsorientert organisasjonskultur.

Oslo kommunes gjeldende føringer, inkludert kommuneplanens mål om innbyggerorienterte og sammenhengende tjenester, samt prinsippene for ledelse og kultur i kommunens Strategi for lunnskapsbasert utvikling, innovasjon og teknologi, rammene for hvordan ledelse skal utøves i praksis. Forslagene til tiltak i dette kapittelet bygger på disse føringene. Det er hentet inn innspill fra ledere og fagpersoner fra arbeidsgruppene i delutredningene og hovedutredningen i fase 3 samt fra fagpersoner innen ledelse og organisasjonskultur i UKE og BLK. Perspektiver er hentet inn gjennom storgruppesamlinger og dialogmøter. Innspillene har omhandlet både forutsetninger for å lykkes med bydelsreformen på sikt og forutsetninger for å lykkes i en eventuell omstillingsperiode. Det siste er omtalt i kapittel 4.3 om organisering av en eventuell gjennomføringsfase.

Ledelse og organisasjonskultur som forutsetning for å lykkes med en bydelsreform

En bydelsreform kan innebære omfattende endringer i struktur, ansvar og samhandling mellom bydeler og sentrale enheter. Dataene som er innhentet i denne utredningen peker i retning av at de eventuelle endringene kan kreve mer enn bare organisatorisk omstilling – de kan forutsette en felles forståelse av hvordan kommunen skal ledes og utvikles i fremtiden. Fremtidens tjenester vil kunne kreve høyere grad av fleksibilitet, digital kompetanse og evne til å jobbe på tvers av fag og nivåer. Ledelse handler her ikke bare om styring og organisering, men om å videreutvikle en kultur for læring, samhandling og innovasjon med et samtidig tydelig kostnadsfokus.¹²⁷ I dette ligger det også en forventning om at ledere evner å bygge felles retning, håndtere kompleksitet og utvikle organisatorisk kapasitet i tråd med innbyggernes behov.

127 Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet. (2023). *Grunnlag for god ledelse i staten*.

Lederkompetanse i ny bydelsorganisering

– omstillingsevne, innovasjonskapasitet, relasjonskompetanse og effektivitet

I en eventuell ny organisering av Oslo kommune vil lederrollen kunne kreve ny og mer fremtidsrettet kompetanse. Endringstakten gjør at ledere i Oslo kommune fremtiden må evne å kombinere gjennomføringskraft i nåtid med strategisk utviklingsarbeid¹²⁸. Mellomledere får her en særlig viktig rolle som bindeledd mellom strategi og praksis i en fremtid som vil være preget av raske og store omskiftninger.

Raske teknologiske så vel som samfunnsmessige endringer vil skape stadig nye rammebetingelser. Dette fordres også at tjenestetilbudet løpende utvikles og tilpasses. Innovasjonskapasitet vil bli vesentlig for å lykkes under slike omstendigheter.

For å lykkes med å bygge mer helhetlige, tilgjengelige og likeverdige tjenester er det vurdert at ledelse i større grad vil handle om å tenke helhetlig på tvers av fag og geografi, og evne til å bygge og lede samhandlende nettverk både internt og eksternt. Relasjonell kompetanse blir vesentlig.

For å lykkes med å bygge gode og mer effektive tjenester kan det argumenteres for at det vil være nødvendig med evne til å ha fokus på effektivisering, kontinuerlig forbedring og kostnadsbevisste valg. Samtidig vil den omskiftninger, trusler og den økonomiske situasjonen tilsi et behov for å kunne skape trygghet og stabilitet i egen organisasjon, også når kriser eller store innsparingsbehov oppstår.

I tillegg er det vurdert at ledere i fremtiden kan ha større behov for å forstå og anvende mulighetene som ligger i digitalisering og kunstig intelligens. Det innebærer å kunne lede både mennesker og teknologiske løsninger, bruke styringsdata aktivt og bidra til at teknologiske løsninger faktisk gir merverdi. Dette understreker også behovet for at ledelsesutvikling ses i sammenheng med kommunens digitale satsing, slik at digitalisering og kulturutvikling gjensidig forsterker hverandre. Vurderingen er at samspillet mellom mennesker og teknologi er vurdert som en av flere forutsetninger å realisere reformens ambisjoner. Se omtale av teknologi og digitalisering i kap. 4.2.

Følgende tiltak er vurdert som aktuelle innen ledelse og organisasjonskultur

Med utgangspunkt i utredningens innsikt og forankring i kommunens egne erfaringer, har utredningsarbeidet pekt i retning av tre innsatsområder som vurderes som særlig viktige for å utvikle ønsket organisasjonskultur og ledelse gjennom reformen:

Kompetanse og lederstøtte

Ledere har en nøkkelrolle i å oversette reformens ambisjoner til faktisk endring i tjenestene. For å lykkes, kan det bli behov for tilstrekkelig støtte og utviklingsmuligheter:

► Legge til rette for ledertrygghet i omstilling:

Det foreslås at å gjennomføre målrettet opplæring iblant annet omstillingsregelverk, endringsledelse og dialogbasert kommunikasjon for ledere i eventuell fremtidig bydelsorganisering.

► Tverrgående læringsarenaer:

Det kan vurderes å etablere flere møtesteder for erfaringsutveksling og refleksjon mellom ledere – både toppledere, mellomledere og førstelinjeledere – med særlig fokus på kompleksitetshåndtering, krysspress og strategisk samspill.

128 [The Impact of Ambidextrous Leadership on Organizational Performance: A Meta-Analysis | Research Square](#)

› **Tilgang til styringsinformasjon og verktøy:**

Det foreslås å forbedre lederes tilgang til relevante og oppdaterte nøkkeltall, som bemanning, ressursbruk og brukermønstre, presentert på en måte som støtter daglig beslutningstaking.

› **Tidsmessig handlingsrom for ledelse:**

Det kan vurderes innretninger som legger til rette for å frigjøre tid til nærværende og strategisk ledelse, særlig for førstelinjeledere i pressede tjenestoområder.

Bevisstgjøring og arbeid med organisasjonskultur og verdier

Kultur er ikke bare et spørsmål om holdninger og verdier, men handler om hvordan organisasjonen faktisk jobber, samarbeider og utvikler seg i praksis:

› **Oppdatering av ledelsesprinsipper og verdigrunnlag:**

Det kan vurderes å revidere og fornye kommunens ledelsesprinsipper fra 2005, slik at de bedre speiler kravene til dagens og morgendagens ledelse i en kompleks, digital og samhandlingsdrevet virkelighet.

› **Felles kulturbygging i eventuell fremtidig organisering:**

Det kan vurderes å etablere en helhetlig tilnærming til kulturbygging i ny organisering, inkludert arenaer for dialog, felles praksisutvikling og kompetanseheving i eventuelle nye bydeler.

› **Fremme psykologisk trygghet og refleksjon:**

Lederarenaer bør videreutvikles til å være trygge rom for refleksjon, læring og emosjonell støtte – særlig for ledere som står i høyt press og usikkerhet i omstillingsperioder.

Deltakelse og medvirkning

Involvering er både en verdi og en metode. For å sikre eierskap til fremtidig organisering og ønsket utvikling, peker utredningsarbeidet i retning av at det kan være gevinster ved systematisk involvering av ansatte og tillitsvalgte i en eventuell forberedelse og oppstart av ny organisering:

› **Felles møteplasser for tverrgående utvikling:**

Det foreslås å etablere åpne og temabaserte arenaer for samskaping mellom ledere, medarbeidere, tillitsvalgte, vernetjenesten og representanter for sentrale og lokale nivå.

› **Utviklingsverksteder og piloter:**

I arbeidet med konkrete reformtiltak bør det inviteres til deltagelse i utviklingsarenaer, som piloter og verksteder, hvor ny praksis kan testes, deles og forbedres i fellesskap.

› **Tydelig rolle- og ansvarskart:**

For å styrke medvirkningen må det være klart hvem som har ansvar for hva i ulike faser av reformarbeidet. Det må også sikres at det er kapasitet og prioritet til å delta i relevante prosesser.

4.2 Digitalisering og teknologi

Digitalisering og teknologi er i målene og prinsippene som er lagt til grunn for denne utredningen løftet frem som én av to grunnleggende forutsetninger for å lykkes med måloppnåelsen i arbeidet med Bydelsreformen. Det kan argumenteres for at de tre hovedmålene som er satt for fremtidig organisering – mer helhetlige og likeverdige tjenester, økt effektivitet og styrket lokaldemokrati – fordrer en tilnærming til teknologi som understøtter målene for at kommunen skal lykkes med å hente ut gevinstene ved en bydelsreform.

Under mål 1 om mer helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud synliggjøres eksempelvis prinsippet om mer koordinerte og sammenhengende tjenester. Sammenhengende tjenester fordrer digital informasjonsflyt mellom tjenesteutøvere i overgangene mellom tjenestene. Mål 2 i bydelsreformen handler om gode og mer effektive tjenester. Effektive tjenester oppnås ved god målretting og dimensjonering av tjenestene, og at godt utviklede analyse- og styringsdata legger til rette for dette. Under mål 2 ligger også et prinsipp om å standardisere der mulig, skreddersøm der nødvendig. Standardisering av tjenesteporteføljer, organisering og arbeidsprosesser forutsetter tilsvarende standardiserte digitale løsninger, og omvendt. Under mål 3 om styrket lokaldemokrati og økt mulighet for samfunnsutvikling i bydelene ligger prinsippet om å styrke bydelene som arena for innbyggerinvolvering. Digitale kommunikasjonsflater mot innbyggere åpner mulighetsrommet for medvirkning vesentlig.

Momentene i dette kapittelet bygger på innsikt fra arbeidet med fase 3 av utredningsarbeidet med bydelsreformen, og er utviklet på bakgrunn av både kommunens strategiske føringer og innspill fra fagpersoner på tvers av virksomheter. Perspektiver er hentet inn fra bydeler, etater og byrådsavdelinger gjennom gruppesamlinger og dialogmøter.

Kommunen har etablert en strategi for kunnskapsbasert utvikling, innovasjon og digital teknologi¹²⁹. Denne utredningen tar utgangspunkt i føringene i strategien, som blant annet tydeliggjør prioritering av en felles tjenesteutvikling i bydelene.

Oslo kommune har flere pågående og tilstøtende prosjekter og aktiviteter knyttet til teknologi-området. Det er også sett til disse i utredningsarbeidet.

Digitalisering som forutsetning for å nå målene satt i bydelsreformen

I utredningsarbeidet med bydelsreformen er fire sentrale utfordringer innen digitaliseringsområdet avdekket:

1. **Behov for å øke tempoet på forbedring av digitale arbeidsflater og dataflyt:**
Utredningsarbeidet peker i retning av at dagens innretning på prioritering og gjennomføring av forbedring av de digitale arbeidsflatene i tjenesteytingen i bydelene og tilliggende etater på enkelte områder har ført til lite koordinerte og skalerbare utviklingsløp. Det er også avdekket en utfordring med for lite sammenhengende dataflyt mellom ulike teknologier for å understøtte helhetlige tjenestereiser innen enkelte områder og på tvers av sektorer. Samtidig har kommunen kommet langt med det digitale utviklingsarbeidet innen helse, basert på et grunnlag fra pandemiarbeidet.
2. **Behov for økt evne til datadrevet utvikling og kunnskapsforvaltning:**
Utredningsarbeidet har avdekket at flere av tjenestene mangler systematiske data på og analyse av innsats og resultatoppnåelse for flere av de mest kostnadsdrivende målgruppene. Samtidig mangler analyser og prediksjoner som understøtter målrettet og tilpasset dimensjonering av tjenestetilbudet.

129 Elnsyn Strategi for kunnskapsbasert utvikling, innovasjon og digital teknologi for Oslo kommune

3. Lav grad av gevinstuttak fra digitalisering:

Utredningen har synliggjort utfordringer i kommunen med å hente ut gevinstene ved digitaliseringsarbeidet, for eksempel ved for lav bruk av indikatorer basert på sanntidsdata fra teknologien i tett samarbeid mellom tjenesteutøvere, analysemiljøene og teknologene.

4. Behov for å videreutvikle digital kompetanse, spesielt blant ledere:

Arbeidet med bydelsreformen har vist behov for økt tempo og effektivisering i innovasjonsarbeid og tjenesteutvikling. Mange av lederne i bydelssektoren og tilliggende etater har god teknologikompetanse i dag, men utredningsarbeidet peker i retning av at det på enkelte områder ikke har tilstrekkelig teknologi-kompetanse til å gå foran i å legge til rette for en sterkere deltakelse i den digitale dimensjonen av tjenesteutviklingen.

Utredningsarbeidet har synliggjort fire aktuelle tiltak som kan vurderes for å møte utfordringene.

Arkitektur for en datadrevet organisasjon

Skybaserte løsninger som legger til rette for å dele data og samhandle på tvers av sektorer er vurdert sentralt for å lykkes med digital tjenesteutvikling og forbedret tilgang til helhetlig styringsinformasjon. Det er vurdert at å utvikle en sammenhengende digitalarkitektur kan understøtte digitalisering av tjenester, effektivisering av prosesser og bedre datakvalitet og med det legge til rette for å lykkes med en bydelsreform. Dette innebærer å fortsette en utvikling bort fra en silobasert systemportefølje, mot en datadrevet tilnærming der ulike tjenester og sektorer i kommunen kan få felles eller behovstilpasset tilgang til ulike data og analyser.

Tjenesteutvikling med teknologi og data

Digital teknologi og data er stadig tettere sammenvevd med arbeidsprosesser og tjenesteutøvelse, og er en integrert del av virksomhetenes tjenesteutvikling. Dagens tjenesteutvikling og digitalutvikling er så tett sammenkoblet at effektivt arbeid med utvikling av arbeidsflatene og løsningene innen sektoren fordrer dyp fagkompetanse, i tillegg til evne til samhandling med nasjonale fora og god kjennskap til lovgivning mm. Det er derfor vurdert at ansvar for utvikling og forvaltning av teknologien som direkte understøtter måloppnåelsen i tjenesten bør ligge hos de som eier og kjenner tjenesten best. Dette sikrer at løsningene er tilpasset de unike behovene og utfordringene i hver sektor, og gir mulighet for mer effektiv implementering og skalering. Digital tjenesteutvikling som organiseres med nærhet til tjenestene legger også til rette for effektiv kompetanseoverføring og samarbeid.

I en fremtidig organisering er det vurdert som vesentlig at de organisatoriske modellene som utredes legger til rette for at koblingen mellom tjenesteytelse og utviklermiljøene sikres.

Større grad av samordning og standardisering

Utredningsarbeidet i bydelsreformen synliggjør et økende behov for samordning og standardisering på tvers av bydeler for å legge til rette for den teknologiutvikling som er nødvendig for å lykkes med å hente ut gevinster ved en eventuell gjennomføring. I bydelene og etatene i HLS og SET sektor vil det være flere tjenesteutøvere innen samme tjenestetype og det er behov for en koordinering. For å legge til rette for en standardisering som samtidig ivaretar bydelenes handlingsrom i egen tjenesteutvikling er det vurdert at en løsning der bydelene og tjenesteytende etater som tjenesteansvarlig koordinerer og prioriterer utviklingsbehovene som kommer opp knyttet til fagsystemer og fremtidig fagspesifikk teknologi. En innretning som legger til rette for en samordning og koordinering av behovene på tvers av bydelene kan bidra til at løsningene som utvikles er skalerbare og benyttes på tvers av alle bydeler. Det er vurdert at en slik innretning må utredes videre og sees i lys av øvrige utviklingsprosesser på teknologiområdet i kommunen.

Økt digital kompetanse

Utredningsarbeidet knyttet til digitalutvikling som forutsetning for å lykkes med en bydelsreform peker i retning av behov for økt kompetanse, kunnskap og kapasitet på digitalisering og teknologiledelse blant tjenesteledere, og bedre utnyttelse av digitaliseringsmiljø i kommunen. Flere bydeler og tjenesteområder i bydeler jobber i dag godt med teknologidrevet tjenesteutvikling, men kompetansenivået på teknologi og bruk av digitalisering i tjenesteutøvelse og tjenestestyring varierer. Det er identifisert et behov for å styrke digital kompetanse på strategisk nivå i bydelene for å kunne formulere behov og drive utviklingsarbeid i tett samarbeid med utviklingsmiljøene.

For å realisere gevinstene fra digitalisering, er det vurdert et behov for at ledere og fagmiljøer har god forståelse for hvordan digitalisering kan brukes til å forbedre tjenestene og tilpasse innsatsen etter innbyggernes behov. Det foreslås derfor at kommunen legger vekt på systematisk kompetansebygging og kapasitetstilførsel som gjør tjenesteledere og strategiske ledere i stand til å etterspørre, teste og utvikle teknologiløsninger som både understøtter og driver frem tjenesteutviklingen. Kapasitet og kompetanse i bydelene er vurdert som nødvendig for å kunne jobbe effektivt med teknologidrevet tjenesteutvikling, og med det oppnå målene med bydelsreformen.

Følgende tiltak er vurdert som aktuelle innen digitalisering og teknologi

▶ Arkitektur for en datadrevet organisasjon:

Å utvikle en sammenhengende digitalarkitektur kan understøtte digitalisering av tjenester, effektivisering av prosesser, deling av data og bedre datakvalitet med det legges til rette for å lykkes med en bydelsreform.

▶ Tjenesteutvikling med teknologi og data:

Det er vurdert at ansvar for beslutninger knyttet til utvikling og forvaltning av digital teknologi som direkte understøtter tjenesteutøvelsen bør ligge hos de som eier og kjenner tjenesten best. Dette sikrer at løsningene er tilpasset de unike behovene og utfordringene i hver sektor, og gir mulighet for mer effektiv implementering og skalering.

▶ Større grad av samordning og standardisering:

Utredningsarbeidet i bydelsreformen synliggjør et økende behov for samordning og standardisering på tvers av bydeler for å legge til rette for den teknologiutvikling som er nødvendig for å lykkes med å hente ut gevinster ved en eventuell gjennomføring. For å samtidig ivareta bydelenes handlingsrom i egen tjenesteutøvelse kan en løsning der bydelene og tjenesteytende etater som tjenesteansvarlig koordinerer og prioriterer utviklingsbehovene som kommer opp knyttet til fagsystemer og fremtidig fagspesifikk teknologi vurderes.

▶ Økt digital kompetanse:

Utredningsarbeidet knyttet til digitalutvikling som forutsetning for å lykkes med en bydelsreform peker i retning av behov for økt kompetanse, kunnskap og kapasitet på digitalisering og teknologiledelse blant tjenesteledere.

4.3 Organisering av en eventuell gjennomføringsfase

I forbindelse med kommunesammenslåingsprosessene i perioden 2015- 2020, ble det utarbeidet en rekke evalueringer og veiledere for hvordan gjennomføre en god sammenslåingsprosess.^{130 131 132} Disse gir nyttige råd og erfaringer Oslo kan bygge videre på i gjennomføringen av en bydelsreform.

Blant annet har både Regjeringen¹³³ og KS utarbeidet et sett med råd for hvordan øke sjansen for å lykkes med en omstilling og sammenslåingsprosess. Rådene innebærer for blant annet:¹³⁴

- ▶ Etabler en robust prosjektorganisasjon som skal lede omstillingsarbeidet. Prosjektorganisasjonen bør ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse til å håndtere alle prosesser, saker og beslutninger i omstillingsprosessen. Alle sentrale roller i prosjektorganisasjonen må være tydelig avklart i forhold til linjeorganisasjonene og hvert delprosjekt må ha et klart mandat for sitt arbeid. Det bør utarbeides tydelige milepæler for hvert delprosjekt, hvor også avhengigheter til andre delprosjekt fremgår.
- ▶ Utarbeid ny organisering med utgangspunkt i sentrale mål som ligger til grunn for omstillingen. Avslutt organiserings- og bemanningsprosesser i god tid før iverksettelsestidspunktet.
- ▶ Sørg for en åpen prosess med god informasjon til ansatte og innbyggere. Iverksett tiltak som bygger felleskap og identitet på tvers av gamle virksomheter.
- ▶ Avklar hva som må være på plass før iverksettingstidspunktet, og hva som kan håndteres av de nye virksomhetene i perioden etter iverksetting.
- ▶ Legg til rette for at tillitsvalgte og verneombud/vernetjeneste er godt representert på ulike arenaer i prosessen.
- ▶ Unngå vakuumperiode. Avklar den administrative toppledelsens rolle i prosessen raskt etter vedtak om omstilling.
- ▶ Lag en plan for gevinstrealisering uten for store forventinger om gevinstrealisering fra dag én. De første driftsårene vil være preget av at den nye strukturen er i en oppstarts- og innkjøringsfase hvor ulike kulturer skal samkjøres, og nye rutiner skal implementeres.

Dersom er bydelsreform vedtas, vil selve gjennomføringsfasen være en kompleks operasjon hvor 15 bydeler skal endres til et mindre antall, parallelt med overføring av oppgaver og ansvar mellom bydeler og etater, samt etablering av ny og bedre praksis på flere områder. Denne omstillingen vil måtte skje samtidig i mange bydeler, og skje innenfor en avgrenset

130 [Etablering_av_nye_kommuner_og_fylkeskommuner_publicisering.pdf](#)

131 [Rapport_Erfaringer_og_lærdom_fra_sammenslåingsprosessen_mellom_Sandefjord-Andebu-Stokke_Telemarksforskning_og_Deloitte_BAB](#)

132 [idehefte-rad-om-kommunesammenslaing.pdf](#)

133 [Tips_og_råd_om_kommunesammenslåinger_-_regjeringen.no](#)

134 Kilde: [idehefte-rad-om-kommunesammenslaing.pdf](#). Målene er tilpasset gjennomføring av en bydelsreform, fremfor en kommunesammenslåing.

tidsperiode. Gjennomføringen krever utstrakt koordinering av aktiviteter innenfor IT og systemer, endringsledelse, personalhåndtering, organisasjonsutvikling, bygg osv. Vurderingene som er gjort i utredningsarbeidet tilsier at det er avgjørende med en organisering av gjennomføringsfasen som sikrer fremdrift og kvalitet både sentralt og lokalt i hver bydel. Det er videre vurdert at den konkrete organiseringen av gjennomføringsfasen med fordel kan forberedes godt før beslutning om organisatoriske endringer tas, slik at det er mulig å igangsette omstillingsarbeidet raskt.

Det er vurdert at en sentral prosjektorganisasjon kan være nødvendig for å sikre god koordinering av alle arbeidsstrømmer og lokale interimorganisasjoner. Det vil være avgjørende å ha evne til å fatte hurtige beslutninger, og forankre dette på politisk nivå. Ved at en sentral prosjektorganisasjon har et overordnet ansvar kan det legges til rette for god koordinering på tvers av prosjektorganisasjonene i de nye bydelene. En sentral prosjektorganisasjon vil måtte sikre konsistens på tvers av berørte fagområder, som IT, personal, logistikk og de ulike tjenesteområdene. Det er naturlig at det i tillegg til en sentral prosjektorganisasjon etableres sentrale arbeidsstrømmer som bidrar til å etablere felles praksis i de nye bydelene og finner felles tilnærming til ulike problemstillinger. Eksempler på slike problemstillinger kan være semantikk/kodeverk, policy for lønn og arbeidsforhold, samordning av leverandøravtaler eller koordinering av integrasjonsaktiviteter innen IT. Ved å etablere prosjekter for omstilling i nye bydeler, med representanter som skal ha sentrale roller i den nye organiseringen, kan det legges til rette for godt eierskap og forankring lokalt. Dette krever aktiviteter blant annet knyttet til teknologiske tilpasninger, håndtering av logistikk og bygg, og samordning av faglig praksis.

Ved å etablere en prosjektorganisasjon umiddelbart etter et eventuelt vedtak om gjennomføring kan det legges til rette for en effektiv omstillingsprosess som ivaretar behov for fremdrift.

Dersom en bydelsreform vedtas, legges det opp til at ny organisering skal tre i kraft fra årsskiftet 2027/2028. For å lykkes med overgangen kan det bli avgjørende med en god plan der aktuelle milepæler etableres og følges. Ut fra råd¹³⁵ og evalueringer bør det settes av god tid til forberedelse, særlig med tanke på praktisk gjennomføring, inkludert oppfølging av ansatte, endringer i IKT-strukturer og tilpasning av bygg og arbeidsarealer med mer. Det innebærer at ny organisasjonsstruktur for bydeler bør være på plass senest sommeren 2027.

Som det fremgår av utredningen er det vurdert at en større grad av standardisering i bydelenes interne organisering er nødvendig i tillegg til øvrige tiltak og oppgavefordeling. For å treffe med riktig organisering kan et forarbeid med å utmeisle beste praksis på organiseringen i fremtidige bydeler være til hjelp. Dersom nye ledere tas med på arbeidet med utformingen av den nye interne organisasjonsstrukturen i bydelene kan det skape forståelse og motivasjon for løsningene samtidig som det legger til rette for en effektiv overgang. Det betyr at ledere nivå 1 i nye bydeler med fordel kan være på plass innen årsskiftet 2026/2027 og ledere nivå 2 innen sommeren 2027.

Videre vil det være viktig å ta høyde for at endringsprosessen ikke er ferdig når ny organisering formelt trer i kraft. Fortsatt vil det være nødvendig med en rekke aktiviteter for å få nye prosesser på plass, bygge ny kultur og realisere gevinster ved endringen.

135 [veien_mot_en_ny_kommune_revidert_februar_2019.pdf](#)

Ledelse i omstillingsperioden – stabilitet og retning i usikre tider

Dersom en bydelsreform vedtas, vil det kunne kreve tydelig og tilstedeværende ledelse i tiden før og etter innføring. Tidligere reformer viser at manglende kommunikasjon og uklare mål kan bidra til motstand. Utredningsarbeidet knyttet til ledelse og organisasjonskultur tilsier at ledere må balansere drift og utvikling, samtidig som de håndterer den praktiske gjennomføringen av bydelsreformen med det den kan medføre av organisatorisk og individuell usikkerhet. I denne fasen er det vurdert som avgjørende at ledere kommuniserer formålet med reformen tydelig, skaper forståelse for behovet for endring og ivaretar trygghet og motivasjon blant ansatte.

Ved å legge til rette for et støtteapparat rundt ledere blant annet gjennom felles arenaer for erfaringsdeling og opplæring innen formelle og relasjonelle sider ved omstillingsledelse kan forutsetningene for å lykkes med reformen styrkes. Ledere kan videre komme til å bli direkte berørt av omstillingen selv. Etablering av et støtteapparat som nevnt over kan også styrke lederne i håndtering av egen situasjon samtidig med lederoppgavene knyttet til endringene som innføres.

Trygg og effektiv lederkommunikasjon kan bli et avgjørende virkemiddel for å skape retning, forutsigbarhet og forståelse i reformprosessen.

Det anbefales å utvikle **felles kommunikasjonsmaterie**ll som gjør det enkelt for ledere å løpende formidle formål, mål, fremdrift og konsekvenser av eventuelle endringer. Informasjonen bør være tilpasset ulike målgrupper og nivåer.

Det bør også utarbeides en plan med tydelig rollefordeling, hva som skal kommuniseres sentralt, lokalt og av den enkelte leder. Planen skal sikre at informasjonen når hele organisasjonen – også tillitsvalgte og vernetjeneste.

Utredningsarbeidet så langt og evalueringer fra tidligere kommunesammenslåinger synliggjør at et **tett og godt samarbeid med tillitsvalgte** og vernetjeneste gjennom en eventuell omstilling reduserer risiko og legger til rette for effektiv, trygg og vellykket gjennomføring.





5 Konsekvenser og virkninger

I dette kapittelet presenteres aktuelle konsekvenser og virkninger av eventuelle endringer i bydelsstrukturen, med tilhørende endringer i ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike virksomheter og iverksetting av aktuelle tiltak. Først omtales potensielle økonomiske konsekvenser av en bydelsreform, herunder mulige omstillingskostnader og gevinster. I denne delen av kapittelet er det hovedvekt på kvantitative analyser og beregninger. Dernext presenteres mulige administrative konsekvenser, herunder konsekvenser av en bydelsreform for blant annet IKT og administrative fellesfunksjoner, kriteriesystemet og bydelsreglementet.

I del tre av kapittelet presenteres mulige effekter og virkninger av en bydelsreform for faktorer knyttet til lokaldemokrati, som blant annet lokal tilhørighet, demokrati og lokalpolitisk handlingsrom. Deretter omtales mulige virkninger av bydelsreformen for innbyggerne i byen, og deretter for Oslo kommune som organisasjon, herunder virkninger for medarbeidere. Til slutt omtales andre aktuelle konsekvenser av en bydelsreform, som konsekvenser for samfunnsutvikling, for beredskap og for etatene.

Mulige konsekvenser og gevinster omtales i hovedsak på et overordnet og generelt grunnlag, med utgangspunkt i at det blir færre og større bydeler. Det innebærer at tall på gevinster og kostnader som presenteres her er anslag for å gi et estimat på mulige utgifter og innsparinger kommunen kan forvente, og ikke eksakte utregninger. Det presenteres heller ikke konsekvenser av konkrete forslag omtalt i kapittel 3. Data og informasjon i dette kapittelet er ment som oppspill til eventuelt videre arbeid med å forberede og gjennomføre en omstilling og strukturerendring i kommunen gjennom en bydelsreform.

5.1 Økonomiske konsekvenser

I dette avsnittet beskrives mulige økonomiske konsekvenser av å gjennomføre en bydelsreform. De langsiktige økonomiske virkningene av en bydelsreform er krevende å anslå og er avhengig av en rekke forutsetninger. Det understrekes at tallstørrelsene som presenteres i dette kapittelet er foreløpige og må kvalitetssikres ytterligere i perioden frem mot beslutning i bystyret.

En bydelsreform vil medføre omstillingskostnader. Dette handler primært om merutgifter knyttet til selve gjennomføringen. Dersom det blir vedtatt å iverksette en bydelsreform, er det behov for en økning i budsjettrammene for prosjektorganisasjonen. Dette gjelder både sentral og lokal organisering og ressursbruk. Dette behandles i kapittel 5.1.1.

Med færre bydeler er det mulig å frigjøre administrative ressurser som kommer i tillegg til konsekvensene av de reduksjonene som nå skjer bydelene og av at flere administrative oppgaver i bydelene blir sentralisert fra 2026. Dette gjennomgås i kapittel 5.1.4.

Et viktig formål med en bydelsreform er å øke bydelens kapasitet og mulighet til å videreutvikle helhetlige innbyggereiser og tilby tjenester mest mulig kostnadseffektivt. Samtidig vil det legges til rette for større grad av standardisering av arbeidsprosesser og større grad av likeverdighet i tjenestetilbudet på tvers av bydelsgrenser. En bydelsreform vil være viktig for å oppnå dette, men det krever også at andre forutsetninger er til stede. Dette er nærmere omtalt i kapittel 5.1.6.

Det er for tidlig å anslå behovet for økning i budsjettrammene knyttet til omstillingsperioden. Dette må eventuelt utredes våren 2026. Omstillingskostnadene vil bli påvirket av hva som

samtidig skjer med oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Dette gjelder både omfanget av oppgaver og om oppgaver blir overført til eller fra bydelene. Dersom det parallelt skal skje en større grad av standardisering av både organisasjonsstruktur, arbeidsprosesser og faglige prioriteringer som en del av omstillingsarbeidet vil dette også kreve ressurser.

Samlet sett betyr dette at omstillingskostnadene vil være betydelige til og med det året det er aktuelt å gjennomføre bydelsreform. I tillegg til behov for økte budsjetttrammer vil det bli behov for fristillelse av ressurser til det forberedende arbeidet innenfor gjeldende rammer som kan føre til lavere fremdrift for andre planlagte omstillings- og effektiviseringsprosesser. Det ekstra ressursbehovet i bydelene kan delvis bli finansiert ved at det på kort sikt vil være et overtall av ledere og sentrale fagpersoner som kan delta i gjennomføringen.

Det er viktig å merke seg at en så omfattende og kompleks organisasjonsendring også medfører at det vil ta minst to år å realisere det økonomiske innsparingspotensialet for administrative ressurser som er omtalt i kapittel 5.1.4.

5.1.1 Omstillingskostnader

Gjennomføring av en bydelsreform omfatter et stort antall aktiviteter, prosjektorganisasjoner sentralt og lokalt.

Typiske kostnader i en omstillingsprosess

Omstillingskostnadene omfatter primært planlegging, gjennomføring og konsolidering av endringen. Det skilles mellom kostnader med og uten budsjettvirkning. Kostnader med budsjettvirkning kan knyttes direkte til omstillingen, for eksempel kostnader til leverandører av programvare, innleie av konsulenter eller ekstraordinære personalkostnader (overtid, midlertidige ansettelser og sluttpakker mv). Kostnader uten budsjettvirkning er de som ikke kan knyttes direkte til en spesifikk aktivitet, slik som tappt produktivitet, tap av kompetanse eller pause i andre utviklingsprosjekter. I omstillingsperioden er det avgjørende å iverksette tiltak som sikrer kontinuitet og reduserer risiko for produksjonstap.

Tabell 7: Kostnader med og uten budsjettvirkning

Kostnader med budsjettvirkning	
Prosjektkostnader	Kostnader til sentral prosjektorganisasjon, faglige arbeidsgrupper og interimsorganisasjon i nye bydeler. Det er nødvendig å koordinere arbeidet, løse faglige problemstillinger og ivareta behov for endringsledelse. Kostnader inkluderer frikjøp av ansatte, ansettelse av personer i interimsorganisasjon og innleie av konsulenter.
IT og system	Tilpasninger av dagens IT-systemer til ny organisasjonsstruktur og praksis. Dette inkluderer oppdatering av kodeverk, tilgangsstyring og integrasjoner. Kostnader inkluderer innleie av konsulenter og betaling til eksterne leverandører.
Personal	Direkte personalkostnader er blant annet kostnader i forbindelse med eventuell overtallighet.

Bygg og logistikk	Kostnader knyttet til byggene som bydelen disponerer eller andre forhold rundt logistikk (biler etc.). Dette kan være kostnader forbundet med å bygge om og flytte ansatte til nye lokaler, eller kostnader forbundet med utgående leiekontrakter og avtaler. Det kan i en periode være doble husleiekostnader avhengig av valg av lokalisering og inngåtte leieavtaler.
Andre kostnader	For eksempel kostnader til kommunikasjonsmateriell og grafisk profil, kostnader forbundet med politisk behandling, gjennomføring av samlinger, eller kjøp av eksterne analyser.
Kostnader uten budsjettvirkning	
Intern arbeidstid	Den største kostnaden er arbeidstid som ansatte i kommunen bruker på alle deler av reformen. Dette gjelder både fagpersoner og ledere som bidrar inn i prosjektet, og hver enkelt ansatt som bruker arbeidstiden sin på å få opplæring i nye rutiner, avklare nye roller og arbeidsforhold, eller få generell informasjon om endringen.
Produktivitetstap	Lavere produktivitet i omstillingsperioden på grunn av økt fravær, innføring nye rutiner, tid brukt i omstillingsfasen.
Fravær eller pause i annen omstilling	Bydelene driver med omstillingsprosesser kontinuerlig. Gjennomføring av en bydelsreform vil kunne forsinke løpende omstillings- og utviklingsarbeid.
Tap av kompetanse	Store omstillingsprosesser kan føre til usikkerhet og belastning for ansatte. Det er derfor risiko for at personer med viktig kompetanse slutter i løpet av denne prosessen.
Leder- og medarbeideroppfølging	En omstilling på størrelse med en bydelsreform vil kunne skape behov for oppfølging og støtte for både ledere og medarbeidere, både i eventuelle formelle omstillingsløp og i løpende dialog. Det kan også bli behov for tiltak som nettverk for erfaringsutveksling for ledere og liknende.

Det er for tidlig å anslå omfanget av omstillingskostnadene ved en mulig bydelsreform, samt å skille mellom midlertidige og varige kostnader. I tillegg er det nødvendig å skille mellom kostnader som krever økte midlertidige budsjettmidler og kostnader som må dekkes innenfor gjeldende budsjetttrammer. For å kunne anslå merutgifter er det også nødvendig med detaljert informasjon om bydelene som skal slås sammen, forskjellene mellom dem, og hvilke behov som vil oppstå underveis.

Spesielt gjelder dette kostnadskomponenter som:

- ▶ behovet for organisatorisk samordning
- ▶ tilpasning og migrering av fagsystemer
- ▶ personalmessige endringer og nyansettelser
- ▶ samlokalisering og fysisk tilrettelegging
- ▶ kommunikasjon og intern opplæring

5.1.2 Erfaringer fra andre relevante omstillingsprosesser

En ny bydelsreform i Oslo vil være unik i sitt slag, kan derfor ikke sammenlignes direkte med andre omstillingsprosesser i offentlig sektor. Det vil likevel være mulig å se hen til erfaringer fra andre omstillingsprosesser i kommunen, og erfaringene som ble gjort i forbindelse med kommunesammenslåinger. Videre følger en omtale av noen relevante omstillinger som kan ha noe overføringsverdi til Oslo, men som ikke kan benyttes som grunnlag for å beregne omstillingskostnader i en bydelsreform.

I forarbeidene til kommunereformen fastsatte Regjeringen at kommuner som slo seg sammen skulle få en standardisert sats som både skulle (delvis) dekke omstillingskostnader (engangskostnader) i forbindelse med sammenslåing og være en økonomisk motivasjon for sammenslåing (reformstøtte).

Tabell 8: Tabell Standardisert modell for engangstilskudd ved kommunesammenslåing (mill. kr).
Kilde: Prop. 88 S (2017-2018) Kommuneproposisjonen 2019

Antall kommuner i sammenslåingen	0–14 999 innbyggere	15–29 999 innbyggere	30–49 999 innbyggere	Over 50 000 innbyggere
2 kommuner	25 mill.	35 mill.	40 mill.	50 mill.
3 kommuner	35 mill.	45 mill.	50 mill.	60 mill.
4 kommuner	45 mill.	55 mill.	60 mill.	70 mill.
5 kommuner	55 mill.	65 mill.	70 mill.	80 mill.

Tilskuddet la til grunn en minstesats på 25 mill. kr. for nye kommuner med under 15 000 innbyggere (og høyere grunnbeløp for større kommuner), som øker med 10 mill. kr. per nye kommune som deltar i sammenslåingen. Stortingsproposisjonen vektla videre at oppsplitting av en kommune var mer krevende enn en ren sammenslåing, og la derfor til grunn at «kommuner som blir vedtatt slått sammen og delt i samme prosess, vil få beregnet engangstilskudd som om en hel kommune inngår i hver av sammenslåingene».¹³⁶ Evalueringer viser at tilskuddene i stor grad dekket de direkte kostnadene kommunene hadde i sine sammenslåingsprosesser, men ikke de indirekte kostnadene kommunene hadde, primært lønnsutgifter knyttet til omdisponering av egne ansatte.¹³⁷

I følge Kommunal- og distriktsdepartementet¹³⁸ fikk Asker 41 mill. kr til dekning av engangskostnader, og 32 mill. kr i reformstøtte.¹³⁹ Reformprosessen i Asker gjaldt sammenslåing av «gamle» Asker kommune, med nabokommunene Hurum og Røyken. Gjennomgang av budsjettall for fellesnemnda for den nye kommunen viser at de la til grunn et forbruk på om lag 66 mill. kr over en periode på tre år, og ifølge kommunen har dette stemt rimelig godt overens med regnskapstallene. I tillegg til dette har Asker blant annet brukt betydelige summer på IKT, med kostnader som har påløpt i lang tid etter sammenslåingen.

¹³⁶ Prop. 88 S (2017-2018) Kommuneproposisjonen 2019. Side 37.

¹³⁷ Agenda Kaupang 2020. Erfaringer fra bruk av inndelingsloven og kommune- og fylkessammenslåinger. Rapport på oppdrag fra Kommunal og moderniseringsdepartementet.

¹³⁸ Økonomiske utbetalinger – kommunereform. Artikkel på nett utgitt Kommunal- og moderniseringsdepartementet 19.3.2019: <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/regjeringen-solberg/kmd/tema-og-redaksjonelt-innhold/redaksjonelle-artikler/stortingsvedtak-utloser-en-rekke-okonomiske-virkemidler/id2558516/?expand=factbox2633042>

¹³⁹ Asker fikk også infrastrukturel tilskudd, regionsentertilskudd og overgangsordning, men det holdes utenfor i denne sammenheng.

Tabell 9: Kostnader forbundet med forberedelser til Nye Asker kommune, mill. kr. Kilde: budsjetter for fellesnemnda 2017–2019

Kostnadsområde	2017 Budsjett	2018 Budsjett	2019 Forslag	Sum
Administrative kostnader	1,2	1,7	1,9	4,8
Lønn og godtgjørelser (inkl. prosjektledere)	4,9	5,0	8,4	18,3
Kommunikasjonstiltak	2,3	1,5	3,7	7,5
Politiske møter og involvering	3,4	3,5	0,0	6,9
Innbyggerinvolvering			0,6	0,6
Kulturbygging og tilskuddsordninger		2,3	2,0	4,3
Ekstern bistand og utredninger	2,5	3,0	7,5	13,0
IKT og digitaliseringstiltak	5,5		0,0	5,5
Sum	21,0	21,0	24,0	66,0

Det presiseres at tallene fra kommunesammenslåinger ikke er direkte overførbare til en bydelsreform, blant annet fordi ansvarsområdene, tjenestestrukturen og graden av lokal politisk styring varierer. Samtidig er det mange av de samme mekanismene som utløser kostnader: behov for koordinert gjennomføring, endringsledelse, juridisk og teknisk tilrettelegging, samt merkostnader knyttet til midlertidig drift i overgangsperioden.

Forhold som tilsier at hver enkelt bydelssamling skal være mindre ressurskrevende enn en kommunesammenslåing er blant annet at bydeler dekker færre sektorområder enn en kommune, at bydelene på mange områder allerede er delvis integrert og at det er stordriftsfordeler når likeartede sammenslåinger skjer parallelt. Oslos bydeler benytter i langt større utstrekning enn nabokommuner de samme fagsystemene enn det reformkommunene har gjort, noe som også bidrar til en mindre komplisert sammenslåing. Samtidig har bydelene trolig større ambisjoner knyttet til grad av rask integrasjon enn det kommunene hadde.

5.1.3 Estimat på kostnader knyttet til gjennomføringsorganisasjonen

En effektiv gjennomføring av en bydelsreform krever god organisering, tydelig koordinering og tilstrekkelig kapasitet. I kapittel 4.3 beskrives et forslag til organisering av dette arbeidet. Gjennomføringen vil kreve betydelig innsats og kapasitet fra interne ressurser i kommunen innenfor de administrative fellesfunksjonene som HR, økonomi, IKT, organisasjonsutvikling, politisk sekretariat mv.

Det er blitt gjort noen foreløpige estimer på hva selve gjennomføringsorganisasjonen vil kunne koste, med utgangspunkt i en reduksjon til 7 bydeler. Kostnadsestimatene inkluderer både frikjøp av ansatte og bruk av konsulenter. I kostnadsstørrelsene som skisseres her legges det til grunn at det etableres en sentral prosjektorganisasjon som ivaretar det som kreves av felles, overordnet omstilling og tilrettelegging. Videre legges det til grunn at det etableres prosjektorganisasjoner i hver ny bydel som håndterer omstillingen lokalt.

Tabell 10: Grovt estimat på prosjektkostnader til sentral prosjektorganisasjon og lokalt i hver ny bydel. Beløp i faste mill. 2025-kroner

Kostnadstype	2026	2027	2028	2029	Sum
1 Sentral prosjektorganisasjon	40	40	30	0	110
2 Lokale prosjektorganisasjoner	0	110	20	0	130
Sum	40	150	50	0	240

5.1.4 Effektivisering av administrasjon ved større bydeler

Nedenfor presenteres mulighet for å frigjøre administrative ressurser som en følge av ren sammenslåing av bydeler slik oppgavefordelingen er besluttet å være fra 2026. Eventuelle administrative konsekvenser av endret oppgavefordeling i forkant av eller som en del av bydelsreformen er ikke hensyntatt. Slike endringer vil ha direkte betydning for beregning av økonomiske effekter av sammenslåing, avhengig av hvilke oppgaver som flyttes og funksjoner som berører av dette.

Alle bydelene er i gang med å redusere administrative ressurser, og vil fortsette med slike reduksjoner frem til en bydelsreform. Dette skjer fordi:

- ▶ Bystyret har i økonomiplan 2025–2028 vedtatt et spesifikt innsparingskrav for administrative stillinger på minimum 20 mill. for bydelene samlet i løpet av 2025-2026.
- ▶ Det er vedtatt omfattende generelle rammekutt i gjeldende økonomiplan, og mange bydeler planlegger derfor å dekke opp disse kuttene gjennom fortsatt reduksjon i administrative ressurser.
- ▶ Flere bydeler er i sterk økonomisk ubalanse og har derfor et driftsnivå som er langt over tildelt budsjetttramme. Enkelte av disse bydelene reduserer nå administrative stillinger i et vesentlig større omfang enn hva som følger av bystyrets vedtatte rammekutt.

Dette har allerede medført økt overtallighet i flere bydeler, hvor kostnadsreduksjonene realiseres først når de overtallige slutter eller blir omplassert.

Fra og med 2026 er det vedtatt å sentralisere administrative oppgaver som i dag utføres av bydelene. Dette gjelder sentralisering av barnehagemyndigheten og regnskapstjenester.

En reduksjon i antall bydeler gir mulighet for å hente ut stordriftsfordeler knyttet til administrative funksjoner. En bydelsreform vil i seg selv bidra til å kunne frigjøre ytterligere administrative stillinger i bydelene fra 2028.

I samarbeid med bydelene er det foretatt en kartlegging av dagens omfang av administrative ressurser. Den inkluderer de administrative ressursene som enten er vedtatt eller som kan bli redusert fra 2025 og som er omtalt over. Både gjennom effektiviseringstiltak i bydelen og gjennom sentralisering av administrative funksjoner.

I kartleggingen er det tatt med både dagens administrative ressursbruk, nærstøtte til myndighetsutøvende og tjenesteytende enheter, fagstillinger sentralt i bydelen, prosjektstillinger finansiert av bydel og frikjøpte tillitsvalgte. Til sammen utgjør dette i 921 årsverk, som et vesentlig høyere tall enn hva som vil være det faktiske bemanningsnivået ved inngangen til 2028, og er fordelt slik:

Tabell 11: Oversikt over administrative årsverk i bydelene i dag.

Stillingskategorier	Årsverk
Bydelsdirektør/assisterende bydelsdirektør	19
Avdelingsdirektør eller tilsvarende	71
Seksjonsleder eller tilsvarende	164
Sekretariat for politisk og administrativ ledelse	18
Økonomi og innkjøp	127
Personal, service og kommunikasjon	137
IKT-drift og utvikling	34
Stabstillinger – administrativ støtte til ledere	130
Fagstillinger sentralt i bydelen	124
Lederstøtte til tjenester/resultatenheter	67
Frikjøpte tillitsvalgte	30
Sum	921

Det er viktig å presisere at denne inndelingen i stillingskategorier ikke er entydig nok til å unngå at bydelene har rapportert på ulik måte. Det gjelder både plasseringer innenfor disse kategoriene og hvilke type stillinger som er definert som en administrativ ressurs og tatt med i kartleggingen.

Med basis i denne stillingsoversikten er bydelene bedt om å anslå hvor mange årsverk som ville vært nødvendig å opprettholde dersom bydelen hadde doblet innbyggertallet, og at innbyggerne ville ligne de som allerede er i bydelen. Disse vurderingene er brukt til å anslå hva det er mulig å frigjøre av administrative ressurser ved en sammenslåing av bydeler fra 2028. Det er viktig å være oppmerksom på at dette kun er et grovmasket og overordnet anslag som er beheftet med stor usikkerhet og med flere viktige feilkilder.

For det første omfatter beregningene et stort antall stillinger som enten er inndratt eller overført til etater før 2028, jf. omtalen over. Ettersom disse stillingene tas med i den videre analysen blir anslaget for mulige stillingsreduksjoner for høyt.

For det andre har bydelene vurdert mulighetene for stordriftsfordeler og effektivisering innenfor gjeldende bydelsstruktur og bydelsgrenser/areal. Selv om det er vanskelig å velge en annen fremgangsmåte når det ikke er fremmet et konkret forslag til sammenslåing av bydelene, er det klare metodiske utfordringer knyttet til å bruke bydelenes vurderinger til å anslå mulige innsparinger i ny bydelsstruktur med vesentlig færre bydeler.

Metodisk er dette løst ved å bruke det innsendte materialet til å beregne en stillingsreduksjon pr. 100 000 innbygger i hver av bydelene som en følge av at innbyggertallet i hver bydel doubler seg. Det er videre beregnet en gjennomsnittlig reduksjon pr bydel som er skalert opp til å vise en samlet innsparingseffekt for bydelssektoren ved en tallmessig reduksjon ned til 6-8 bydeler.

Presisjonsnivået i estimatet blir svekket av at bydelene har gjort sine vurderinger basert på ulike forutsetninger. Bydelene har i varierende grad vurdert konsekvensene av at både innbyggertallet, tjenesteomfanget, antall kommunale årsverk og bydelsarealet blir doblet. Ettersom ikke alle bydelene har vurdert sitt behov for administrative ressurser basert på alle disse faktorene vil metoden som er benyttet føre til at potensialet for å ta ned blant annet seksjonslederstillinger, ulike støttefunksjoner og fagstillinger knyttet til områdesatsing/byutvikling blir estimert for høyt.

Uavhengig av de feilkildene som er omtalt over, vil analysen kun få frem et overordnet innsparingspotensial.

Bydelenes rapportering bekrefter imidlertid at for flere av disse stillingskategoriene er det mulig å oppnå en stor reduksjon i administrative ressurser. Den prosentvise reduksjonen er størst for bydelsdirektører og avdelingsledere. Selv om det er knyttet stor usikkerhet til mulig innsparingspotensial for seksjonsledere og tilsvarende kan det være mulig å oppnå om lag like stor reduksjon i antall årsverk for disse stillingene som for de øverste ledernivåene.

Det er også mulig å forutsette en betydelig reduksjon for administrative stillinger i stab og fagstillinger sentralt i bydelene. Reduksjon i støttefunksjoner i økonomi, HR/lønn med videre er også mulig, men er begrenset av at HR/lønn er sentralisert og regnskapsoppgaver vil bli sentralisert i god tid før en bydelsreform.

Det er på den andre siden ikke mulig å gjøre en presis vurdering av hva bydelene vil kunne redusere av administrative ressurser før 2028.

Metodisk er reduksjon i administrative årsverk først beregnet ved å halvere antall bydeler (fra 15 til 7,5). Det er videre forutsatt en ren lineær sammenheng mellom dette tallet og henholdsvis 6,7 og 8 bydeler.

Tabell 12: Beregnet mulig reduksjon i antall årsverk ved å halvere antall bydeler.

Stillingskategorier	Årsverk
Bydelsdirektør/avdelingsdirektører	35
Seksjonsleder eller tilsvarende	35
Sekretariat for politisk og administrativ ledelse	2
Økonomi, personal, service og kommunikasjon	15
IKT-drift og utvikling	3
Stabstillinger – administrativ støtte til ledere	25
Fagstillinger sentralt i bydelen	15
Lederstøtte til tjenester/resultatenheter *	0
Frikjøpte tillitsvalgte	0
Sum	130

*) inkludert over

Tabellen over viser det beregnede resultatet ved å halvere antall bydeler. Mer enn halvparten av effekten kan tas på ledernivå.

Det er primært for det øverste ledernivået det er mulig å vurdere både prosentvis og faktisk reduksjon som følge av selve bydelsreformen sett i forhold til dagens bemanningsnivå. For disse stillingene vil det i mindre grad skje reduksjoner her før iverksettelse av en bydelsreform.

I en viss utstrekning vil det skje en reduksjon i seksjonsledere eller tilsvarende frem mot 2028. I samme periode vil det skje en meget stor reduksjon i administrative støttefunksjoner knyttet til økonomi, personal mv. Dette handler både om vedtatte reduksjoner i bydelene og sentralisering av regnskapsoppgaver. For de ulike stabs- og fagstillingene vil det også skje en betydelig reduksjon fra 2025 til 2028. Reduksjonen i stillinger knyttet til felles regnskapstjeneste vil finansieres av bydelene gjennom redusert ramme.

Ut fra en samlet vurdering er det, på helt overordnet nivå, mulig å legge til grunn at potensialet for å oppnå ytterligere reduksjon i administrative ressurser som en følge av bydelsreformen kan være mellom 120 til 160 årsverk avhengig av om det skjer en reduksjon i intervallet mellom 6–8 bydeler, og hvordan bydelene eventuelt blir slått sammen.

Gjennomsnittlig kostnad pr årsverk er anslått til 1,4 mill. Anslag for kostnad pr årsverk er basert på anslått lønnsnivå pr stillingskategori, faktisk nivå på sosiale utgifter og et prisjustert påslag for overheadkostnad inklusiv husleie som nylig er benyttet ved oppgaveoverføringer i Oslo kommune.

Med grunnlag i forutsetningene beskrevet over er de økonomiske konsekvensene estimert til å utgjøre mellom 170 til 220 mill. kroner på helårsbasis.

Det vil ta flere år før potensialet for å frigjøre administrative ressurser er realisert fullt ut. Dette er delvis begrunnet under omtalen av omstillingskostnader.

5.1.5 Mulige gevinster ved mer rasjonell bruk av kontorer og arbeidsarealer

Oslo kommune disponerer i dag rundt 220 000 m² kontorareal. Omtrent halvparten av dette er kontorlokaler som leies og disponeres av bydelene (se avsnitt 2.4.3). En bydelsreform som fører til færre og større bydeler vil kunne ha direkte konsekvenser og effekter for kommunen med hensyn til arealbruk og kostnader.

I en overgangs- og omstillingsfase vil sammenslåing og samlokalisering i bydeler utløse kostnader knyttet til flytting, reforhandling av leiekontrakter, tilpasning av lokaler og investering i ny infrastruktur. Det vil i en periode også kunne påløpe ekstra leie- og administrasjonskostnader der lokaliteter flyttes, slås sammen eller avvikles gradvis. For å redusere konsekvensene og kostnadene knyttet til dette bør det så tidlig som mulig gjøres vurderinger av hensiktsmessig bruk av ledig kapasitet i eksisterende kommunale bygg, muligheter for fremleie og behov for midlertidige lokaler i overgangsfasen.

Sammenslåing av bydeler vil gjøre det mulig å redusere samlet antall administrative årsverk i bydelene, noe som igjen vil redusere behovet for kontorlokaler noe.

Færre og større bydeler kan gi nye muligheter for samlokalisering og mer effektiv bruk av bygningsmassen. UKE har utredet koordinering av kontorleie i Oslo kommune, og kartlagt eksisterende leiekontrakter for kontorlokaler. I rapporten fra UKE kommer det frem at ved å redusere arealbruken til maksimalt 18 m² per årsverk, som er et mål i kommunens arealstrategi, kan Oslo kommune oppnå årlige besparelser på over 125 mill. kr fra 2038, i tillegg

til redusert energibruk, klimagassutslipp og driftskostnader. UKEs kartlegging omhandler riktignok alle kontorbygg som disponeres av Oslo kommune, hvor kun en del av det er tilegnet bydelene. Samtidig er det rimelig å anta at en sammenslåing av bydeler og samlokalisering av flere tjenester og virksomheter vil bidra til kostnadsbesparelser og mer effektiv bruk av bygningsmassen.

I tillegg vil bedre lokalisering og sambruk kunne bidra til mer helhetlige tjenester, høyere medarbeidertilfredshet og lavere barriere for innbyggere i møte med det offentlige. Et eksempel fra bydel Gamle Oslo viser at samlokalisering av tjenester i ett felles bydelshus – ned fra seks lokasjoner til én – har gitt vesentlige gevinster. Bydelen har redusert arealbruken fra 20 000 til 10 000 m² og oppnådd en årlig husleiebesparelse på ca. 8 mill. kr, samtidig som miljøfotavtrykket er redusert med 40 %. Tilsvarende gevinster vil kunne hentes ut i de nye bydelene, ved samlokalisering av tjenester og virksomheter.

5.1.6 Mulige gevinster av mer helhetlige innbyggerreiser

Som omtalt i kapittel 1.4.2 har innbyggerreiser blitt brukt som metode for å identifisere tiltak for mer sammenhengende og effektiv tjenesteproduksjon. I utredningsarbeidet har det blitt sett på tiltak for forbedringer i tre innbyggerreiser: eldre med skrøpelighet, personer med psykiske helse- og/eller rusproblemer og sårbare barn. Tiltakene er presentert i kapittel 3.5. En bydelsreform kan bidra til å utløse gevinstpotensialet ved mer sammenhengende og effektive innbyggerreiser gjennom både strukturelle og systemiske endringer. Samtidig må ikke standardiseringen gå så langt eller praktiseres så rigid at det blir et hinder for innovasjon og utvikling i bydelene:

- ▶ **En bydelsreform kan skape handlingsrom.** Reformen kan brukes som anledning til å bryte med gamle mønstre og siloer, og skape forpliktelse til å tenke nytt om hvordan tjenester ytes og samarbeides om. I dette ligger også et handlingsrom for å vurdere hvilke oppgaver og tjenester kommunen selv skal utføre, og hvordan unngå de mest ressurskrevende og kostnadsdrivende løsningene.
- ▶ **Større bydeler gir mer kraft og kapasitet til å tenke helhetlig om tjenesteproduksjonen.** Det skjer allerede mye nyskaping og omstilling i bydelene, og en bydelsreform kan forsterke og akselerere dette utviklingsarbeidet. Dersom bydelene får større ansvar og handlingsrom, blir det også mulig å skape bedre sammenheng i tjenestetilbudet, styrke tverrfaglig samarbeid og iverksette tiltak med langvarig effekt.
- ▶ Ved å samtidig **justere insentivmodeller slik at bruken av tjenester styres i retning av mest mulig selvstendiggjøring av innbyggere og understøttelse av å bo hjemme** i størst mulig grad, åpnes det for større grad av fleksibilitet i vekslingen mellom tjenester og i samspillet mellom tjenester for innbyggergrupper med sammensatte og komplekse behov.

For å synliggjøre gevinstpotensialet forbundet med tidlig innsats og fleksible tjenester, kan det være hensiktsmessig å sammenligne ulike forløp for innbyggere med sammensatte behov:

- ▶ I **normalforløpet** mottar innbyggeren hjelp og tjenester etter behov, men uten systematisk helhetsforståelse, og uten vekt på forebygging, tidlig innsats eller langsiktig oppfølging. Brukeren får noe støtte i kritiske faser, men innsatsen er ofte begrenset i varighet og koordinering. Resultatet er at enkelte utfordringer avhjelpes, mens andre forblir uadressert.
- ▶ I det **reaktive forløpet** kommer hjelpen sent og ofte som respons på akutte situasjoner. Innsatsen er lite koordinert, og tjenestene oppleves fragmenterte og utilstrekkelige. Brukerens behov forsterkes over tid, og livssituasjonen forverres gjerne før tiltak settes inn.
- ▶ I det **proaktive forløpet** settes hjelpen inn tidlig, ved første tegn til sårbarhet eller risiko. Innsatsen er koordinert, tilpasset og opprettholdes gjennom kritiske faser og livsoverganger. Tjenestene bygger på helhetlig forståelse av brukerens behov og ressurser.

Når innbyggeren får riktig hjelp på riktig nivå, til riktig tid, gir det både bedre effekt for brukeren og lavere samlet ressursbruk for kommunen. Helhetlig planlegging av tjenestemråder som styrker de lavere trinnene i tiltakstrappen kan bidra til å utsette, og i noen tilfeller redusere, behovet for ressurskrevende kommunale tjenester. Dersom de ulike tilbudene som en innbygger mottar samtidig også fungerer koordinerte og i tett samspill med hverandre, uten huller eller overlapp, forsterkes effekten gjennom synergier.

Et sentralt virkemiddel for å realisere gevinstpotensialet i mer helhetlige innbyggerreiser er å tilby tjenester som er fleksible og tilpasset brukerens behov over tid. I notatet om tiltak for forbedret innbyggerreise for eldre med skrøpeligheit er det gjort beregninger knyttet til mulige besparelser ved å prioritere tiltak lavt i tiltakstrappen, som korttidsopphold og forsterket hjemmetjeneste framfor sykehjemsplasser, som et eksempel på dette. Det er gjort regneeksempler som synliggjør potentialet ved å utsette behov for langtidsplass i institusjon gjennom systematisk bruk av korttidsopphold og godt samarbeid mellom hjemmetjenesten og helsehuset. Dersom slike korttidsopphold bidrar til å utsette behovet for langtidsplass med to år per person, vil det gi en estimert brutto besparelse på 2 mill. kroner per innbygger i målgruppen.

Ved å bruke en miks av korttidsplasser og forsterket hjemmetjeneste, kan kommunen oppnå vesentlige driftsbesparelser. I tillegg til reduserte behov for langtidsplasser, innebærer denne strategien også lavere investeringsbehov. Eksemplet illustrerer hvor viktig det er å vurdere løsninger som reduserer eller utsetter behovet for institusjonsplasser gjennom mer fleksible og tilpassede tilbud i tiltakstrappen.

5.1.7 Mulige gevinster av tidlig innsats og forebyggende arbeid

De økonomiske gevinstene av mer helhetlige og effektive innbyggerreiser er i hovedsak knyttet til gevinstene av tidlig innsats og forebyggende arbeid. Når hjelp settes inn tidlig, tverrfaglig og samordnet, kan det bidra til å håndtere utfordringer før de utvikler seg til mer komplekse og kostnadsdrivende behov. For den enkelte handler det om trygghet, mestring og økt livskvalitet. Tidlig innsats handler om økt mestring og selvstendiggjøring av innbygger så vel som handler det om mer treffsikker ressursbruk og redusert behov for kostnadskrevende og inngripende tjenester. I notatet om tiltak for forbedret innbyggerreise for eldre med skrøpeligheit er det gjort beregninger knyttet til mulige besparelser ved å prioritere tiltak lavt i tjenestekjeden, som korttidsopphold og forsterket hjemmetjeneste framfor sykehjemsplasser, som et eksempel på dette.

Når det gjelder sårbare barn og unge, har Oslo Economics utarbeidet estimer som indikerer at de langsiktige konsekvensene av langvarig utenforskap koster samfunnet 73 milliarder kroner.¹⁴⁰ Dette inkluderer tapte skatteinntekter, økte offentlige utgifter og redusert produktivitet. I tillegg kommer store ikke-prissatte kostnader som velferdstap, kriminalitet og redusert demokratisk og sosial deltakelse. Videre har Menon Economics beregnet at det å forhindre at ett barn faller i varig utenforskap kan spare samfunnet for 15,8 mill. kr, blant annet gjennom reduserte utgifter til helse, trygd og sosialhjelp.¹⁴¹ Det er særlig store gevinster knyttet til tidlig innsats og styrking av ettervernet i barnevernet, hvor tiltak som tidlig identifisering av risikofaktorer og helhetlig oppfølging kan redusere utenforskap og dets samfunnsøkonomiske konsekvenser.¹⁴²

En rapport fra Helsedirektoratet viser at eldre med skrøpeligheit har høyere forekomst av akutte sykehusinnleggelser og reinnleggelser sammenlignet med jevnaldrende med bedre funksjonsnivå.¹⁴³ For eksempel har pasienter med svært dårlig funksjonsnivå 2,8 ganger høyere risiko for øyeblikkelig hjelp-innleggelser enn den generelle befolkningen over 75 år. Forebyggende tiltak som ernæringskartlegging og fallforebygging kan redusere behovet for sykehusinnleggelser og institusjonsopphold betraktelig.¹⁴⁴ Slike tiltak bidrar til bedre livskvalitet for de eldre og reduserer belastningen på helse- og omsorgstjenestene.

Personer med rus- og psykiske helseutfordringer har ofte omfattende hjelpebehov, og manglende tidlig innsats kan gi store offentlige kostnader. Ifølge Oslo Economics kan én person som kommer ut av rus og kriminalitet og inn i arbeid, gi en samfunnsgevinst på opptil 30 mill. kr – eller 15 mill. kr ved overgang til trygd – som følge av lavere offentlige utgifter og økt verdiskaping.^{145, 146} Tidlig og koordinert oppfølging med bolig, arbeid og helsehjelp er derfor avgjørende. For lavterskeltiltak som Rask psykisk helsehjelp er det beregnet en samfunnsøkonomisk gevinst på 5,26 kroner for hver investert krone, særlig gjennom økt arbeidsevne og lavere helseutgifter.¹⁴⁷

Det er flere innbyggergrupper der tidlig og koordinert innsats kan gi store langsiktige gevinster i tillegg til innbyggergruppene som er nevnt som eksempler over.

De mulige økonomiske gevinstene knyttet til bedre innbyggerreiser er de viktigste, men også de mest usikre. Bydelsreformen kan legge til rette for bedre innbyggerreiser, og gjennom det også store besparelser for kommunen over tid. Men dette beror også på mange andre faktorer, slik som god organisering av tjenestene, tverrfaglig samhandling, god bruk av teknologi, samt ledelse og organisasjonskultur. Både kostnader og gevinster ved disse faktorene er krevende å beregne.

5.1.8 Mulige gevinster knyttet til digitalisering

Digitalisering er et sentralt virkemiddel i Oslo kommunes arbeid med å utvikle mer helhetlige, effektive og tilgjengelige tjenester og for å effektivisere virksomhetenes forvaltning og tjenesteproduksjon. Digitalisering muliggjør bedre samhandling mellom ulike tjenester og sektorer, spesielt for innbyggere med sammensatte behov. Dette gir mer sammenhengende innbyggerreiser og reduserer fragmentering i tjenestetilbudet.

140 Oslo Economics (2021) Samfunnsøkonomisk vurdering av marginalisering og utenforskap

141 Menon-rapport-21-2025-Samfunnsøkonomiske-konsekvenser-av-mobbing.pdf

142 2024-100-Samfunnsøkonomisk-verdi-av-ettervern-i-barnevernet.pdf

143 Bruk av tjenester i kommunene og somatiske sykehus blant skrøpelige eldre - Helsedirektoratet

144 Menon Economics (2022) Samfunnskostnader knyttet til underernæring

145 Samfunnsøkonomiske-gevinster-av-redusert-tilbakefall-til-kriminalitet.pdf

146 Rapport-gatelag-2.pdf

147 Satsning på Rask psykisk helsehjelp kan være lønnsomt - FHI

Digitale løsninger kan forbedre kommunikasjonen med innbyggere, gjøre tjenester mer tilgjengelige, effektive og brukervennlige, og styrke innbyggernes mulighet til å medvirke og få informasjon. Data- og innsiktsdrevne beslutningsprosesser gjør det mulig å tilpasse tjenesteproduksjon til tjenestebehov stadig mer presist.

KI vil over de neste årene sannsynligvis endre måten kommunen utfører sitt samfunnsoppdrag på radikalt ved å legge til rette for KI-baserte tjenester, tjenstedimensjonering og tjenestestyring.

Standardisering av organisering, systemer og arbeidsprosesser er en forutsetning for digitalisering. For å kunne automatisere prosesser og ta i bruk kunstig intelligens, må arbeidsprosesser og datagrunnlag være ensartet og forutsigbart. Standardiserte rutiner og systemer vil også bedre datakvalitet og sammenlignbarhet, noe som er avgjørende for datadrevet styring og beslutningsstøtte. I dette ligger gevinster knyttet til forbedringer innen styring og kostnadskontroll. En reduksjon i antall bydeler, med påfølgende prosesser knyttet til mer enhetlig organisering, begrepsbruk og arbeidsprosesser vil kunne legge til rette for slik standardisering og dermed muliggjøre økonomiske gevinstene som forventes av kommunens digitaliseringsarbeid.

5.2 Mulige virkninger for innbyggere

I dette avsnittet beskrives mulige virkninger som en bydelsreform vil kunne ha for innbyggerne. Analysen tar utgangspunkt i innbyggerens perspektiv, og har fokus på innbyggere som beboere, brukere av byen og tjenestemottakere. Generelt er det vanskelig å anslå de faktiske virkningene av en bydelsreform for innbyggerne, og mye vil avhenge av både gjennomføring og hva som blir endelig utfall. I det følgende legges det til grunn at bydelene blir færre og større, og at flere oppgaver og tjenester legges til bydel og organiseres tverrsektorielt.

For den allmenne befolkningen vil en bydelsreform først og fremst innebære at innbyggeren får ny bydelstilørighet og ny valgkrets. I innbyggerundersøkelsen fra 2023¹⁴⁸ oppgir et klart flertall av innbyggerne at de føler tilørighet til Oslo generelt, eller til området de bor i. Tallene varierer noe mellom bydelene, men det er rimelig å anta at en omstrukturering av bydelssektoren ikke vil ha vesentlige virkninger og implikasjoner for den generelle innbygger (for mer informasjon om konsekvenser for tilørighet og deltakelse, se avsnitt 5.3.3).

Når det gjelder virkningene av en bydelsreform for innbyggere som tjenestemottakere, så kan det forekomme noen nedsider – særlig i en overgangs- og omstillingsfase. Etter kommune-reformen i Danmark i 2007 rapporterte noen innbyggere at de opplevde at det ble vanskeligere å få kontakt med kommunen, og at avstanden til saksbehandlere og tjenesteytere føltes større.¹⁴⁹ I en omstillingsfase kan også nye systemer, roller og rutiner skape forvirring, forsinkelser og manglende innsikt i brukernes historikk på tvers av virksomheter. Fra et tjenesteperspektiv kan dette ha et negativt utfall for særlig sårbare brukere med sammensatte behov, som kan rammes dersom kontinuitet og helhet i tjenestene svekkes i en overgangsfasen. I tillegg kan endringer i lokasjon for innbyggerrettede tjenester som Nav og helsestasjon gi praktiske barrierer dersom tjenestesteder flyttes, særlig for brukere med redusert mobilitet eller digital kompetanse. En bydelsreform betyr imidlertid ikke nødvendigvis at tjenestesteder må flyttes, selv om det åpner et mulighetsrom for økt samlokalisering der det blir funnet hensiktsmessig.

148 Innbyggerundersøkelsen 2023 - Oslo kommune

149 Lokaldemokrati i de danske kommuner efter strukturreformen - vive.dk

En annen mulig nedside er økt avstand mellom ledelse, fagmiljøer og tjenestemottakere, og økt silotenkning internt i bydelene. Det er også en risiko for at rommet for individuelle vurderinger og skjønn reduseres, og at lengre beslutningslinjer senker tempoet og presisjonen i tjenestene. Hvorvidt disse faktorene slår inn beror imidlertid på hvordan bydelene og tjenestene organiseres og innrettes, herunder organisering rundt tverrfaglig samarbeid og samordning.

En av hovedgevinstene av en bydelsreform for innbyggerne kan være at større enheter gir muligheter for mer robuste fagmiljøer, mer sammenhengende tjenester, bedre ressursutnyttelse og økt faglig kompetanse. Dette kan komme innbyggerne til gode, for å samle flere tjenester under samme organisatoriske enhet, kan gi enklere tilgang og færre kontaktpunkter for brukerne, og «en dør inn» til tjenestene. Om kommunen også lykkes med mer enhetlig organisering av tjenester på tvers av bydeler, vil dette kunne legge til rette for at innbyggerne kan få et mer likeverdig og forutsigbart tilbud uavhengig av bosted.

Erfaringer fra tidligere kommunesammenslåinger^{150, 151} viser at omfattende omstrukturingsprosjekter skaper et mulighetsrom for å styrke tjenestetilbudet, gjennom å tenke nytt om organisering og samhandling med innbyggeren i fokus. Ved å stille spørsmålet om hvilke tjenester som innbyggerne i fremtiden trenger og hvordan disse skal være organisert, kan brukerne erfare mer tilpassede, sammenhengende og tilgjengelige tjenester.

5.3 Mulige virkninger for lokaldemokratiet

I dette avsnittet beskrives mulige virkninger og konsekvenser en bydelsreform kan ha på aspekter knyttet til lokaldemokrati. Bystyret har understreket at målet om styrket lokaldemokrati og økt mulighet for samfunnsutvikling i bydelen skal ligge til grunn for at det kan gjennomføres vesentlige endringer i oppgavefordeling og bydelsstruktur. I denne sammenheng omtales lokaldemokrati på to nivå - både på kommunenivå og på bydelsnivå. Med lokaldemokrati menes både det innbyggerne har påvirkning på og deres medbestemmelse i lokale saker, og samtidig en ramme for lokalt fellesskap og tilhørighet.

5.3.1 Balanse i styringssystemet i Oslo

For å balansere parlamentarisme og bydelsystem er det etablert et rammeverk som skal sikre at byrådet kan ivareta et parlamentarisk ansvar for hele kommunens virksomhet. En videreutvikling av bydelssystemet må ta hensyn til balansen som er etablert gjennom interne kommunale bestemmelser og gjensidig rolleforståelse blant alle aktører i systemet.

Grunnstrukturen i det politiske styringssystemet vil i utgangspunktet ikke endres som følge av en omorganisering av kommunen. Bydelsdirektørene vil fortsatt være underlagt byrådet som øverste administrative ledelse og styres politisk av bydelsutvalget. I tillegg vil bystyret forbli overordnet både byrådet og bydelsutvalgene.

Færre og større bydeler kan påvirke den politiske balansen i kommunen. Det samme gjelder dersom bydelene får tildelt nye eller flere oppgaver. Det er grunn til å anta at balansen vil påvirkes av to forhold:

150 [etablering_av_nye_kommuner_og_fylkeskommuner_publisering.pdf](#)

151 [Rapport_Gode_grep_på_veien_til_en_ny_kommune_Telemarksforskning-Deloitte-BAB.docx](#)

1. Hvorvidt oppgaver og ansvar overføres fra bystyret til bydelsutvalget og omfanget av disse
2. Omfanget av utvidelse av BU og muligheten for frikjøp (se avsnitt 5.3.2 under).

Når det gjelder punkt 1, så vil det ha betydning hvordan bydelenes oppgaver defineres og forankres, herunder om oppgaver og ansvar overføres til bydelsutvalgene eller delegeres til bydelsadministrasjonen via byrådet. For punkt 2 kan flere medlemmer i BU og økt frikjøp gi lokalpolitikkerne større kapasitet og ressurser. Dette kan styrke deres mulighet til å fremme bydelens interesser overfor byrådet og bystyret, og styrke deres rolle som ombud for innbyggerne. Flere frikjøpte lokalpolitikere med økt kapasitet vil også kunne bidra til mer koordinert og synlig lokalpolitisk aktivitet. Samtidig kan sterkere bydelsutvalg med bydelspolitikere i større og mer formaliserte roller kunne skape utfordringer for befolkningen når det gjelder å forstå og akseptere hvem som har det politiske ansvaret. En ytterligere mulig konsekvens av dette kan være at forventningene til hva som kan løses og besluttet på bydelsnivå øker og at det fremmer misnøye med hvordan lokaldemokratiet fungerer.

5.3.2 Sammensetning av bydelsutvalg

Av bydelsreglementet går det frem at alle bydeler skal ha 15 medlemmer i bydelsutvalget (BU), uavhengig av hvor store bydelene er. Dette antallet har ligget fast i mange år, og ble sist justert opp i forbindelse med bydelsreformen i 2004. Kommuneloven stiller ingen krav til antall medlemmer i utvalgene utover at det må være minst tre medlemmer, som gir rom for lokale tilpasninger. Oslos bystyre har 59 representanter.

Oslo er eneste kommune i Norge med en bydelsstruktur og direkte valg på medlemmer i bydelsutvalgene, og det finnes derfor ingen kommuner å sammenligne med. Med dette som bakteppe kan tallet på 15 BU-medlemmer i bydelene selv i dag anses å være for lavt og det vil særlig være gjeldende dersom bydelene blir større. Samtidig vil ikke en reduksjon i antall bydeler ned mot en halvering av dagens 15 nødvendigvis bety at hvert BU bør få dobbelt så mange medlemmer, og det totale antallet BU-representanter trenger ikke å være likt som i dag. Et alternativ kan være å øke antallet medlemmer i BU.

Kommuneloven gir visse føringer for hvor mange medlemmer et kommunestyre eller fylkesting bør ha, basert på antall innbyggere. For eksempel skal kommuner med over 100 000 innbyggere ha minst 43 kommunestyrerepresentanter, og fylkeskommuner med 150 000–200 000 innbyggere skal ha minst 27 representanter.

Det er mest praktisk og oversiktlig å fastsette samme antall BU-medlemmer i alle bydeler. En nedside med dette er at representasjonen per innbygger kan bli skjevt fordelt dersom bydelene får svært ulik størrelse. Alternativt kan bydelene få et ulikt antall BU-medlemmer basert på folketall, slik at representasjonen blir mer proporsjonal. Dette kan imidlertid skape ubalanse mellom bydelene og gjøre systemet mer komplisert.

Rekruttering og heltidspolitikere

En mulig virkning av en bydelsreform der bydelene blir større er at BU får et større handlingsrom, og at lokalpolitikken i bydelene kan profesjonaliseres. En bydelsreform kan for eksempel gi grunnlag for å gjøre BU-ledervervet og -nestledervervet mer omfattende, ettersom flere innbyggere, flere oppgaver til bydelene og flere BU-medlemmer vil kunne medføre et bredere sakskompleks og kreve mer oppfølging.

I denne sammenhengen kan det være relevant å vurdere større grad av frikjøp av politikere i BU. Det er imidlertid flere hensyn som må ivaretas i denne sammenhengen:

- ▶ Økt frikjøp av politikere i BU kan styrke deres forutsetninger for å ivareta sin ombudsrolle og være mer til stede for bydelens innbyggere.
- ▶ Økt frikjøp av politikere i BU kan bidra til økt profesjonalisering av bydelspolitikken gjennom muligheter for tettere dialog med bydelsadministrasjonen og utarbeidelse av saksgrunnlag som spiller opp til gode lokalpolitiske diskusjoner.
- ▶ Økt frikjøp av politikere i BU kan skape forventninger til tilstedeværelse og deltakelse det kan bli krevende å forene med en annen jobb.
- ▶ Å innføre heltids- eller nesten-heltidspolitikere i BU kan skape ubalanse mellom posisjon og opposisjon i bydelene. Partiet som har BU-lederen vil få mer tid og ressurser til politisk arbeid enn de andre partiene i utvalget, som vil kunne påvirke maktbalansen lokalt.
- ▶ Dersom BU-lederen eller andre bydelspolitikere får en stillingsandel som utgjør deres hovedbeskjeftigelse, utløser det også visse rettigheter etter kommunelovens kapittel 8. Dette inkluderer blant annet rett til ettergodtgjøring, sykepenger, yrkesskadedekning og permisjon, på linje med vanlige ansatte i kommunen.

Fremstillingen over viser at spørsmålet om frikjøp og profesjonalisering av BU-politikere med fordel kan vurderes i lys av både demokratiske og personalpolitiske hensyn, økonomiske rammer, behovet for bred politisk representasjon. I henhold til Oslo kommunes «Forskrift om folkevalgtes rett til godtgjøring og velferdsgoder», er det bare folkevalgte på bystyrenivå som er frikjøpte i dag. Leder og nestleder i bydelsutvalgene er ikke frikjøpt, men mottar en fast godtgjøring og en møtegodtgjøring pr. møte, fastsatt av bydelsutvalget.¹⁵² Økt frikjøp av politikere i BU fordrer en forskriftsendring i Forskrift om folkevalgtes rett til godtgjøring og velferdsgoder

5.3.3 Lokal tilhørighet og deltagelse

Det er utfordrende å anslå de konkrete konsekvensene og effektene av en bydelsreform på innbyggers opplevelse av lokal tilhørighet og politisk deltakelse. På den ene siden kan større bydeler med flere oppgaver gi økt fleksibilitet og slagkraft i organisasjonene. Samtidig er det en risiko for at større bydeler kan oppleves som fjernere for innbyggerne, og bidra til å svekke innbyggernes engasjement og opplevd tilhørighet i lokalmiljøet.

I forbindelse med Bydelsreformen i 2004 gjennomførte NIBR en analyse av innbyggerundersøkelser fra København, Stockholm, Göteborg, Malmø, Oslo og Bergen. Hensikten var å kartlegge sammenhengen mellom bydelsstørrelse og befolkningens kunnskaper, holdninger og engasjement. NIBR konkluderte med at det ikke er grunnlag for å anta at innbyggernes politiske engasjement og deltakelse, herunder engasjement for utvikling av nærmiljøet, er lavere i større bydeler enn i små bydeler. Dette tilsier at bydelenes størrelse har begrenset betydning for innbyggernes deltakelse og engasjement i lokalmiljøet og bydelspolitikken.

152 <https://lovdata.no/dokument/LF/forskrift/2020-11-18-2439/%C2%A717#%C2%A717>

Tilsvarende argumenter presenteres også i nyere forskning gjennomført av KS, som har sett på sammenhengen mellom kommunestørrelse og innbyggernes grad av politisk tilfredshet.¹⁵³ I sin rapport viser KS til data som indikerer at befolkningens forventninger til medvirkning ser ut til å tilpasse seg skalaen: I små enheter forventes mer direkte innflytelse, mens det i større aksepteres at beslutninger tas lenger unna. NIBR har i tillegg pekt på tiltak for å styrke lokaldemokratiet, som blant annet digitale medvirkningsverktøy og områdesatsinger, kan være effektive for å opprettholde legitimiteten i større politiske enheter.¹⁵⁴

Også selve gjennomføringen av en bydelsreform kan ha konsekvenser for innbyggernes opplevelse og deltakelse. I en dansk studie fra 2021 så forskere på langtidskonsekvensene av den danske kommunereformen i 2007. I studien kom det frem at sammenslåingsprosessen og etableringen av større kommuner førte til at mange innbyggere opplevde at det ble vanskeligere å få kontakt med kommunen og at deres behov ikke ble fanget opp i samme grad som før. Informantene rapporterte at det som tidligere hadde vært uformell og lokal kontakt med saksbehandlere, ble erstattet av en mer distansert, profesjonalisert forvaltning. Dette gikk særlig utover innbyggernes opplevelse av reell påvirkningskraft. Samtidig fant studien at denne opplevelsen av svekket nærhet og tilhørighet reduseres over tid, gitt at innbyggerne opplever forutsigbarhet, klare roller og lokal tilstedeværelse.¹⁵⁵

I en annen dansk studie har forskerne konkludert med at det er mer avgjørende for oppslutning, legitimitet og engasjement hvordan reformprosessen gjennomføres og hvordan innbyggerne involveres, fremfor hva som er utfallet.¹⁵⁶ Det innebærer blant annet at innbyggerne bør være godt informert om hva som foregår og hvordan en bydelsreform vil kunne påvirke deres hverdag og de tjenestene de benytte seg av. Det innebærer også at det bør skapes arenaer og forum hvor innbyggerne kan uttrykke sin mening om hvordan reformen bør gjennomføres.

5.3.4 Lokalpolitisk handlingsrom

Konsekvensene av en endring i bydelsstrukturen vil avhenge av hvor mange oppgaver og hvor mye ansvar som delegeres til bydelene. I NIBRs prosjektrapport¹⁵⁷ utarbeidet i forkant av Bydelsreformen i 2004, vises det til at «hvis bydelene blir større og færre, følger det logisk at vedtakene i det enkelte bydelsutvalg får større betydning, både i den forstand at flere innbyggere berøres og ved at det enkelte bydelsutvalg disponerer en større del av kommunens samlede ressurser». NIBR peker blant annet på at en reduksjon i antall bydeler med flere oppgaver desentralisert til bydelene kan bidra til å styrke den lokalpolitiske mobiliseringen og handlingsrommet i bydelene av flere grunner:

- ▶ Større bydeler vil føre til at flere innbyggere samlet berøres av vedtak i bydelsutvalgene, som kan bidra til økt press og forventning om lokalpolitisk påvirkning
- ▶ Større bydeler vil få flere oppgaver og større organisasjoner, og med dette bli mer synlige for innbyggerne
- ▶ Bydelene vil kunne disponere en større del av kommunens samlede økonomiske ressurser og budsjetter, som gir mer engasjement og handlingsrom

153 [kommunestørrelse-og-lokaldemokrati-ny.pdf](#)

154 [fornyings-og-utvikling-av-lokaldemokratiet-nibr-rapport-1166042.pdf](#)

155 [Lokaldemokrati i de danske kommuner efter strukturreformen - vive.dk](#)

156 [Decentralisering til kommuner – Den danske case](#)

157 [2001-17.pdf](#)

- Bydelsorganisasjonene vil være større og mulig ha flere ressurser til å utarbeide politiske oppspill og mobilisere og engasjere befolkningen. En bydelsadministrasjon med kompetanse og kapasitet til å utarbeide gode beslutningsgrunnlag for de folkevalgte kan gjøre den politiske styringen bedre og øke mulighetene for å utnytte det lokalpolitiske handlingsrommet

Det kan også være utfordringer knyttet til større bydeler og det lokalpolitiske handlingsrommet, særlig i spenningen og relasjonen mellom bystyret og bydelsutvalgene. Større bydeler med mer politisk handlingsrom kan påvirke styringsforholdet mellom bydelsutvalgene og bystyret, herunder balansen mellom lokal handlefrihet i bydelene og helhetlig, strategisk utvikling på tvers av byen. I tillegg kan en endret bydelsstruktur påvirke forholdet mellom byrådet og bydelsadministrasjonene. Bydelsdirektøren har i dag en todelt styringslinje, med ansvar både overfor bydelsutvalget og byrådet. Dette kan bli tydeligere i større bydeler med mer ansvar og flere ressurser, og vil stille særskilte krav til balansen mellom lokal forankring og lojalitet til byrådet som kommunens øverste administrative ledelse. Dette vil være betinget av bydelsstørrelse, størrelse og innretning på bydelsutvalgene og den endelige oppgavefordelingen til bydelene.

5.4 Administrative konsekvenser

I dette kapittelet omtales mulige administrative konsekvenser av en bydelsreform. Kapittelet drøfter mulige virkninger for kommunens ledere og medarbeidere, aktuelle andre personalrelaterte konsekvenser, konsekvenser knyttet til bygg og annen infrastruktur, og konsekvenser knyttet til IKT og administrative fellesfunksjoner. Kapittelet omtaler også mulige konsekvenser av en bydelsreform for kommunens avtaler og leverandørrelasjoner, samt potensielle implikasjoner for kriteriesystemet og bydelsreglementet.

I kapittelet skilles det mellom konsekvenser for Oslo kommune som arbeidsgiver (personalrelaterte konsekvenser, avsnitt 5.4.2) og konsekvenser for Oslo kommune som arbeidsplass (mulige virkninger for ledere og medarbeidere, kapittel 5.4.1). Data og vurderinger som presenteres i avsnitt 5.4.1 er i hovedsak basert på kvalitative metoder og analyser, mens kapittel 5.4.2 omtaler mer kvantitative analyser av mulige virkninger av en bydelsreform på bemanning og personalrelaterte faktorer. Data og vurderinger som gjøres i øvrige avsnitt er basert på en blanding av erfaringstall, kvantitative og kvalitative data, og litteraturgjennomgang.

De faktiske konsekvensene av en omorganisering i kommunen vil avhenge av hvilke løsninger som velges og hvordan disse implementeres. For eksempel vil en oppsplitting av bydeler kreve mer arbeid og ressurser enn sammenslåing av hele bydeler. Det er også avgjørende hvilke oppgaver, og i hvilket omfang, som flyttes mellom kommunen sentralt og bydeler. I det følgende oppgis estimer og aktuelle vurderinger basert på forslag og vurderinger for fremtidig organisering i denne rapporten.

5.4.1 Mulige virkninger for ledere og medarbeidere

I dette avsnittet beskrives mulige virkninger og konsekvenser av en bydelsreform for Oslo kommune som arbeidsplass. Data og vurderinger som presenteres i dette avsnittet er i hovedsak basert på kvalitative metoder og analyser. Det skilles mellom konsekvenser for Oslo kommune som arbeidsgiver og konsekvenser for Oslo kommunes medarbeidere. Det siste omtales i dette kapittelet. For mer kvantitative analyser av mulige virkninger av en bydelsreform på bemanning og personalrelaterte faktorer, se kapittel 5.1.4.

Det er ca. 17 000 årsverk og langt flere personer ansatt i Oslo kommunes bydeler i 2025. Avhengig av hvordan nye bydeler blir strukturert og organisert, vil flesteparten av disse trolig bli berørt av en bydelsreform og få ny organisatorisk tilhørighet. I underkant av 30 000 årsverk er ansatt i etatene i 2025, hvorav halvparten av disse (ca. 15 000 årsverk) er ansatt i Utdanningsetaten). Det er ca. 8 000 er ansatt i etater som samarbeider tett eller har tilstøtende oppgaver med bydelene (Velferdsetaten, Barne- og familieetaten, Helseetaten, Sykehjemsetaten, Oslobygg, Boligbygg, Plan- og bygningssetaten, Bymiljøetaten, Utviklings- og kompetansetaten, Oslo Origo, og Innkrevingssetaten).¹⁵⁸ Flere ansatte i disse etatene vil kunne få nye oppgaver og roller, som følge av oppgaveflytting eller endringer i samspillet mellom bydelene og etatene.

For å vurdere mulige virkninger av en bydelsreform for medarbeiderne, er det hensiktsmessig å skille mellom ansatte som i liten grad vil bli direkte berørt av en reform, og de som i større grad vil påvirkes av reformen.¹⁵⁹ For eksempel vil ansatte i barnehager og hjemmesykepleie primært oppleve å få en ny overordnet arbeidsgiver, men beholde oppgaver, leder og fysisk arbeidsplass. Ansatte i administrative funksjoner og tjenester som endrer organisatorisk tilhørighet kan i større grad oppleve å få endret oppgaver, stillingstittel, fysisk arbeidsplass og leder. Noen ansatte vil også kunne bli overtallige som følge av endring i oppgavefordeling eller sammenslåing av administrasjoner. Det er for tidlig å slå fast om og eventuelt i hvilket omfang det vil oppstå overtallighet.

Det er gjennomført mye forskning på virkningene av organisatoriske omstillinger på arbeidsmiljø, trivsel og utvikling. Gjennomgående viser forskningen at omstillinger og organisatoriske endringer øker risikoen psykiske plager hos ansatte, og er en viktig kilde til redusert motivasjon og lavere produktivitet.¹⁶⁰ I en omstillingsfase kan ansatte oppleve usikkerhet knyttet til ny organisering, uklare roller, endrede ansvarslinjer og mulig oppsplitting av etablerte fagmiljøer, som kan skape frustrasjon, redusert lojalitet og tap av tilhørighet.¹⁶¹ Konsekvensene av dette kan være økt risiko for sykefravær, oppsigelser og kompetansetap, lavere produktivitet og generell uro i organisasjonen. Forskningen har i stor grad fokusert på sammenslåinger og omstruktureringer, og vi vet derfor mindre om effektene på medarbeidere av oppdelinger av organisasjoner. Annen forskning, som ser direkte på sykefravær, viser imidlertid en økning i sykefravær i forkant av organisasjonsendring, for deretter å ha liten effekt akkurat når omstillingen gjennomføres. Sykefraværet kan så øke igjen etter omstillingen.¹⁶²

Ved sammenslåinger av bydeler eller overføring av avdelinger og seksjoner til nye virksomheter, kan det oppstå konflikter og friksjon som følge av kulturforskjeller og ulik praksis mellom tidligere virksomheter. Å etablere en felles arbeidskultur krever både tid, innsats og ledelseskapasitet. I en omstillingsfase er det avgjørende å ha tilstrekkelig fokus og kapasitet til å jobbe med kulturbygging, for å unngå potensielle negative konsekvenser for virksomhetenes ytelse, effektivitet og kvalitet. I denne sammenheng har ledere har et særskilt ansvar for å utøve ledelse som oppleves inkluderende, rettferdig og støttende.^{163, 164}

158 KOM009: Ansatte, stillinger og årsverk i Oslo kommune etter alder, kjønn, ansettelsestype, 2012-2025. Statistikkbanken

159 Det er vanskelig å anslå konkret hvor mange ansatte som vil bli berørt av en bydelsreform før beslutninger om ny bydelsorganisering og oppgavefordeling er tatt. Estimerer på effektivisering av administrasjon ved større bydeler omtales i avsnitt 4.1.2, mens det i videre arbeid med omstillingsplan må utarbeides en detaljert oversikt over hvilke ansatte som vil bli direkte berørt av omstillingsarbeidet.

160 STAMI om organisatoriske endringer - Arbeidsmiljøseneteret

161 Se blant annet Arbeidsforskningsinstituttet (2007) *Organisasjonskultur og mennesker i fusjonsprosesser*. AFI-rapport 1/2007 og Statskonsult (2002) *Erfaringer fra statlige fusjoner*

162 <https://www.idebanken.org/innsikt/intervju/omorganiseringer-presse-sykefravaeret-opp>

163 STAMI om organisatoriske endringer - Arbeidsmiljøseneteret

164 Colman, H. L. (2016). Identitet og kommunesammenslåing – hva kan vi lære av forskningen på fusjoner og oppkjøp? Notat, Handelshøyskolen BI. Tilgjengelig via [Distriktssenteret](#)

I en ny organisering med større bydelers er det en risiko for at ansatte kan oppleve større geografisk og organisatorisk avstand til ledelsen. Det er derfor nødvendig å iverksette gode tiltak og mekanismer som ivaretar medarbeideres behov for veiledning og oppfølging. Videre vil økt standardisering av oppgaver og prosesser innebære en indirekte omstillingskostnad knyttet til at ansatte må lære seg nye rutiner og arbeidsformer. Slik standardisering kan også medføre at de ansatte opplever å ha redusert handlingsrom og innflytelse på egen fagutøvelse, som kan bidra til svekket motivasjon. I verste fall kan dette resultere i en negativ spiral av «hjerneflukt», der ansatte søker seg bort fra kommunen eller suboptimale løsninger fordi standardisering blir til hinder for godt faglig skjønn og effektive valg.

En ny organisering med større og mer robuste fagmiljøer har imidlertid også en rekke potensielle oppsider for medarbeiderne i kommunen. En av de viktigste mulighetene er at en ny bydelsorganisering med større fagenheter kan gi bedre rammer for faglig utvikling og samhandling på tvers. For eksempel kan en bydelsreform være en god anledning til å utvikle og etablere nye strukturer i kommunen som i større grad fremmer læring og mobilitet på tvers av enheter. For den ansatte kan dette bety at det åpner seg nye spennende interne karriereveier i som gjør Oslo kommune til en mer attraktiv og fremtidsrettet arbeidsplass for medarbeidere med høy kompetanse og et ønske om utvikling.

Videre kan en ny bydelsorganisering med større fagenheter og flere tjenester samlet under «samme tak» vil gi bedre ressursutnyttelse, styrket samarbeid og økt forståelse på tvers av fagområder. De ansatte vil kunne oppleve å ha flere kollegaer å spille på med hensyn til faglig støtte og utvikling i det daglige arbeidet, som kan bidra til økt profesjonalisering, styrket faglig identitet og fellesskapsfølelse, og en mer sammensveiset arbeidskultur i kommunen. En bydelsreform er en mulighet til å etablere arbeidsformer som legger til rette for mer effektiv ressursbruk på tvers, som kan frigjøre kapasitet for ansatte for å drive mer faglig utviklings- og forbedringsarbeid.

For medarbeidere i etater kan større bydelers med mer robuste fagmiljøer eventuelt medføre overtallighet som følge av at bydelene overtar oppgaver. Men de endringene som foreslås vil også kunne medføre en endring i fagetatenes rolle overfor bydelene og de tjenesteproduiserende etatene, der etatene i større grad blir understøttende, fasiliterende og rådgivende for bydelene og etatene i deres tjenesteproduksjon. Dette vil kunne medføre en holdnings- og kulturendring i deler av etatenes fagmiljøer.

For ledere vil en omorganisering kunne medføre ansvar for større enheter og dermed økt strategisk handlingsrom, samt mulighet til å forme ny organisasjonskultur, struktur og retning. Profesjonalisering av HR og støttefunksjoner kan styrke lederstøtten.. Samtidig øker kompleksiteten: større kontrollspenn, flere oppgaver og økt geografisk avstand kan skape distanse til medarbeidere og gjøre det krevende å ivareta drift, motivasjon og endringsledelse samtidig. Ledernes endringskompetanse vil derfor være en avgjørende faktor for å lykkes med reformen. Samtidig vil særlig bydelenes ledere på nivå 1 og 2 få et større strategisk og budsjettmessig ansvar. Dette kan medføre behov for andre lederegenskaper enn i dag. Virkninger og implikasjoner for ledelse og organisasjonskultur omtales nærmere i kapittel 4.1.

Det foregår flere større omstillingsløp i Oslo kommune parallelt med utredningsarbeidet av en mulig bydelsreform, blant annet er det etablert et program som ser på mulighetene for økt effektivitet i kommunen, se beskrivelse av Effektiviseringsprogrammet i kapittel 1.2.5. Dersom reformen vedtas vil summen av alle omstillingsløpene til sammen ha en konsekvens for både medarbeidere og ledere som det må tas høyde for.

5.4.2 Personalrelaterte konsekvenser

I tillegg til å ha vesentlige virkninger på medarbeidere og ledere i kommunen, vil det å gjennomføre en bydelsreform kreve innsats og kapasitet av Oslo kommune som arbeidsgiver. En sammenslåing av bydeler vil blant annet kunne medføre behov for en gjennomgang og justering av stillingskategorier, stillingsbeskrivelser og stillingskoder på tvers av bydelene, for å sikre enhetlighet og samsvar med nye organisatoriske enheter. Det kan også bli behov for å gjennomgå og justere lønnsnivåer på tvers av virksomheter, spesielt mellom bydeler som eventuelt blir slått sammen.

I tjenester som opererer med turnus, kan det være ulik praksis mellom bydelene når det gjelder valg av turnusordninger og kompensasjon knyttet til dette. Kompensasjonen er tariff-regulert, og praksis skal derfor være lik. Men ulike turnusordningen kan føre til ulikt lønnsnivå.

Gjennomføring av en bydelsreform vil kreve involvering av arbeidstakerorganisasjonene og vernetjenesten i henhold til lov og avtaleverk. De tillitsvalgte skal være informert og gitt anledning til å uttale seg før eventuelle endringer i virksomheten som kan få konsekvenser for de ansatte blir besluttet. Videre skal vernetjenesten være informert og gitt anledning til å uttale seg om arbeidsmiljømessige konsekvenser.

5.4.3 IKT og administrative fellesfunksjoner

Med hensyn til digital infrastruktur som maskinvare, digitalt utstyr o.l., har kommunen samkjøpsavtaler som legger til rette for at bydelene kan handle like produkter. Ved en sammenslåing av bydeler antas det at mye kunne gjenbrukes, og kostnader eller utgifter knyttet til dette som følge av en bydelsreform kan anslås å bli mindre.

I forbindelse med kommunesammenslåingene i periode 2015-2020, ble det utarbeidet en rapport om digitale konsekvenser av en kommunesammenslåing.¹⁶⁵ Av denne rapporten fremgår det at de viktige kostnadsdrivere for digital sammenslåing blant annet er omfanget av datamengde som konverteres, antall nye integrasjoner, intern tidsbruk og leverandørbistand. Innad i Oslo kommune er fagsystemene og øvrige tekniske løsninger som brukes i all hovedsak felles på tvers av virksomheter. Det er derfor rimelig å anta at en bydelsreform vil medføre lavere kostnader og mindre kompleksitet enn ved for eksempel en kommunesammenslåing. Samtidig er det store variasjoner hvordan de i praksis brukes, og det må påregnes innsats for å standardisere arbeidsprosesser og gjennomføre nødvendige tekniske og systemmessige tilpasninger.

Som eksempel på vurdering av kostnader knyttet til endringer av kommunens systemer er det gjort en vurdering av ressursbruk knyttet til endringer i ett av de mest brukte systemene – GERICA. GERICA er fagsystem for medarbeidere innen helse- og omsorgstjenester og benyttes daglig av alle medarbeidere i helse- og omsorgstjenestene. En vurdering gjort av Fagsystemavdelingen i Helseetaten viser at selv mindre organisatoriske endringer kan kreve 3–4 måneders forarbeid, involvere opptil 15 systemkoordinatorer per bydel, og kreve innsats fra både interne utviklingsmiljøer og eksterne leverandører. Arbeidet omfatter blant annet endringer i tilgangsstyring, dokumentmaler, rapporteringsverktøy, integrasjoner mot nasjonale løsninger og koblinger til kommunens økonomisystem. Ved en større omorganisering av bydelsstrukturen vil tilsvarende prosesser måtte gjennomføres for en rekke andre fagsystemer i andre sektorer. Det er derfor viktig å sette av tilstrekkelig tid i omstillingsarbeidet til å kartlegge behovet for tilpassing, oppgradering og konvertering av datasystemer, slik at nye løsninger er på plass på tidspunktet den nye organisasjonen iverksettes.

165 <https://www.ks.no/contentassets/3f8599ce47f646d7a970bc847a7dc74e/rapport.pdf>

Med hensyn til konsekvenser av en bydelsreform på de administrative fellesfunksjonene, beror virkningene på hvilke oppgaver en samtidig bestemmer skal automatiseres og samles sentralt. Utredningen viser et tydelig behov for en fortsatt god administrasjon i hver bydel som blant annet kan ivareta funksjoner knyttet til HR og organisasjonsutvikling, økonomi og virksomhetsstyring, beredskap, kommunikasjon og bygg- og arbeidsarealforvaltning. Dette vil særlig gjelde i de første årene etter en eventuell innføring av ny bydelsstruktur, der bydelene skal sette sin nye organisasjon. Ved færre bydeler legges det likevel til rette for en mer effektiv ressursutnyttelse innen disse funksjonene.

Det er imidlertid en forutsetning for å lykkes innenfor de administrative fellesfunksjonene ved en omorganisering av kommunen at det foretas en tydelig rolle- og ansvarsfordeling mellom virksomheter – både i gjennomføringsfasen og i ny organisering. Bydelenes erfaringer fra tidligere omstillinger i kommunen, som for eksempel sentralisering av lønnsfunksjonen, tilsier at dersom oppgaver flyttes uten at det følger med reell avlastning og tilstrekkelig kvalitet i de sentraliserte tjenestene, kan det føre til økt arbeidsbelastning i bydelene.

5.4.4 Avtaler og leverandører

Gjennomføring av en bydelsreform vil kunne ha negative implikasjoner for kommunens eksisterende avtaler og leverandørrelasjoner. Det er i denne fasen av utredningsarbeidet ikke gjennomført en samlet kartlegging av bydelenes kontraktsporteføljer, herunder når de utløper og eventuelle oppsigelsesmuligheter. Likevel er det kjent at bydelene har en rekke avtaler med ulike leverandører knyttet til leie av kontorlokaler, bilpark, kjøp av tjenester, drift og vedlikehold, samt ulike fag- og støttetjenester mv som ikke er regulert gjennom konserninnekjøp.

Mange av disse avtalene vil overlappe eller komme i konflikt dersom bydeler slås sammen. Det bør derfor gjennomføre en grundig kartlegging av eksisterende avtaler tidlig i omstillingsprosessen. Likeledes bør det vurderes om erfaringer og praksis fra tilsvarende problemstillinger i kommunereformen kan legges til grunn for Oslo.

En omorganisering kan ha utilsiktede konsekvenser knyttet til avtaler og leverandørforhold det er viktig å være klar over. Det er en risiko for at enkelte leverandører kan benytte reformen som en anledning til å reforhandle avtalevilkår, noe som kan føre til endringer i pris, leveringsbetingelser eller tjenesteinnhold. Det er også kjent at enkelte avtaler – særlig knyttet til lokaler – kan ha lang varighet og inneholde forpliktelser som det ikke er mulig å komme seg ut av uten kostnader. Kommunen må derfor ta høyde for at det i en periode kan påløpe dobbelt leie og administrasjonskostnader, og at nye midlertidige lokaler kan bli nødvendige i overgangsfasen.

Samtidig gir en bydelsreform en strategisk mulighet for å utvikle nye, mer effektive avtalestrukturer. Ved å få oversikt og samordne avtaler på tvers av tidligere bydelsgrenser, kan kommunen oppnå stordriftsfordeler, bedre forhandlingsposisjon og mer standardiserte leveranser. Dette forutsetter imidlertid god planlegging og koordinering i overgangsperioden.

5.4.5 Bydelenes fordelingssystem

Bydelenes fordelingssystem fordeler budsjettmidler til bydelene basert på kjennetegn ved innbyggerne, såkalte kriterier. Det skal sikre at alle bydeler får økonomiske rammer som gjør det mulig å tilby likeverdige tjenester, tilpasset befolkningens behov. Systemet fordeler midler ut fra befolkningens demografiske og sosioøkonomiske kjennetegn. Det kan være målbare kjennetegn som antall innbyggere, alderssammensetning, utdanningsnivå, sivilstand og lignende. De viktigste funksjonsområdene i systemet er barnehager, barnevern, sosiale tjenester og helse og omsorg – hvor sistnevnte er det klart største.

Fordelingssystemet ble helhetlig gjennomgått i 2017 og har vært gjenstand for flere revisjoner siden. Om lag 90 prosent av bydelssektorens samlede budsjetttramme fordeles i dag gjennom systemet, inklusive kompensasjon for lønns- og prisutvikling. Enkelte tildelinger til bydelene fordeles utenfor fordelingssystemet. Dette gjelder særskilte tildelinger og kompensasjoner som har bakgrunn i særlige satsninger, oppgaver som bare noen få bydeler har, eller for å kompensere for ufrivillige kostnadsvariasjoner som ikke fanges opp gjennom kriteriene. En del midler settes også av som sentrale avsetninger, og fordeles gjennom budsjettåret. I tillegg kommer bydelenes egne inntekter, herunder brukerbetalinger, salgsinntekter, statstilskudd mv.

Fordelingssystemet er i stor grad uavhengig av den geografiske inndelingen av bydelene, og vil ikke påvirkes vesentlig av endringer i bydelsgrenser eller størrelse.¹⁶⁶ Ettersom systemet i hovedsak teller antall personer eller husholdninger med bestemte egenskaper, kan dataene enkelt aggregeres på nytt dersom bydelsinndelingen endres. Dersom to bydeler slås sammen, vil en ny samlet tildeling i praksis tilsvare summen av de to opprinnelige. Om en ny inndeling innebærer at delområder splittes og fordeles mellom flere nye bydeler, kan det være behov for enkelte tilpasninger i innsamling og beregning av kriteriedata.

En bydelsreform som også medfører endringer i hvilke oppgaver bydelene har ansvar for, vil derimot kunne medføre behov for revisjoner av fordelingssystemets kriteriesammensetning og vektning (fordelingsnøkler). Dersom tjenesteansvaret til bydelene utvides eller forskyves vesentlig, må det vurderes om dagens kriterier i fordelingssystemet gjenspeiler bydelenes ansvar på en dekkende måte. Omfattende flytting av oppgaver knyttet til rus og psykisk helse, korttidsopphold og tannhelse er eksempler på utvidelser av gjeldende tjenesteanvarsområder, mens overføring av oppgaver knyttet til nærmiljøutviklingsområdet representerer en tematikk som fordelingssystemets funksjonsområder og kriteriesammensetning per i dag ikke er utformet for å ivareta. Slike vurderinger må ses i sammenheng med det løpende arbeidet som kontinuerlig gjøres for å vedlikeholde og utvikle fordelingssystemet. Denne typen revisjoner av fordelingssystemets kriteriesammensetning er omfattende og tidskrevende, noe som særlig er tilfellet gitt et behov for å utvikle et nytt dedikert kriteriesett og fordelingsnøkkel for «nærmiljøutvikling». Den knappe tidsrammen mellom et eventuelt vedtak og implementering av oppgaveoverføring representerer dermed en risiko.

5.4.6 Bydelsreglementet

Bydelsreglementet regulerer i hovedsak bydelsutvalget som folkevalgt organ. En bydelsreform fordrer åpenbart endringer i reglementet, spesielt når det gjelder bestemmelser om antall bydeler, antall medlemmer i bydelsutvalgene, og hvilke oppgaver bydelene har.

Bydelsreglementet er gitt med hjemmel i kommuneloven § 5-13, som stiller krav om at alle folkevalgte organer skal ha et reglement. Samtidig inneholder reglementet flere bestemmelser som handler om andre forhold knyttet til bydelenes virksomhet, som ansettelse av bydelsdirektør og interne forhold i bydelsadministrasjonen. Forhold som gjelder den administrative organiseringen i kommunen kan i utgangspunktet fastsettes av byrådet, som er øverste leder for kommunens administrasjon. Dersom det fortsatt er ønskelig at reglementet skal vedtas av bystyret, bør reglementet i fremtiden også hjemles i kommuneloven § 5-3 som gjelder bystyrets rolle som kommunens øverste organ.

Eventuelle endringer i bydelsreglementet må tre i kraft senest samtidig som ny organisering iverksettes. Samtidig må flere elementer ved en omstilling – som antall bydeler, navn, antall BU-medlemmer og beskrivelsen av bydelenes oppgaver – være fastsatt i god tid før valget

¹⁶⁶ Noen mindre avvik kan forekomme som følge av såkalte «multiplikative» kriterier, det vil si indekser som multipliseres med befolkningsdata, men dette utgjør ikke noen større teknisk utfordring.

i 2027. For at dette skal være mulig må de fleste innholdsmessige endringene i bydelsreglementet vedtas av dagens bystyre, i inneværende bystyreperiode.

5.5 Andre konsekvenser og virkninger

5.5.1 Konsekvenser for samfunnsutvikling

Utfordringene som Oslo kommune står overfor stiller større krav til hvordan kommunen ivaretar sin samfunnsutviklerrolle og dermed hvordan bydelenes samfunnsutviklerrolle kan videreutvikles. Funn i utredningsarbeidet tyder på at bydelene har ulik forståelse av hva deres rolle som samfunnsutvikler er, og hvordan rollen skal utøves. Hvorvidt nye bydeler klarer å ta en mer aktiv rolle som samfunnsutvikler, vil ha virkning på etableringen av ny identitet og gode lokalsamfunn.

I ny struktur vil det derfor være behov for å definere rollen som samfunnsutvikler tydeligere og sikre at den ivaretas med større grad av likhet mellom bydelene. Det understrekes at rollen må inkludere samarbeid med og mobilisering av aktører i og utenfor kommunen, og at bydelene må ha kapasitet og kompetanse til å drive nærmiljøutvikling for å kunne fylle rollen som samfunnsutviklere.

Færre og større bydeler, med en tydeligere prioritering av nærmiljøutvikling som satsingsområde, vil kunne få mer kapasitet og kompetanse til å ta en aktiv rolle i samfunnsutviklingen. Dette kan også gi bedre forutsetninger for samarbeid med etater som Plan- og bygningsetaten og Bymiljøetaten, og for å påvirke utviklingen i egen bydel. Færre bydeler gir også mulighet for å samle flere byutviklingsområder under samme ledelse, noe som kan gi mindre kompleksitet i samarbeidet mellom utbyggere, næringsaktører, etatene og bydelene. Samtidig kan større bydeler føre til økt avstand mellom innbyggere og beslutningstakere, og dermed svekke den lokale tilhørigheten og innbyggernes opplevelse av påvirkningsmulighet i saker som gjelder deres nabolag.

5.5.2 Konsekvenser for samfunnssikkerhet og beredskap

Arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap i Oslo kommune følger det nasjonale rammerverket og de fire grunnleggende beredskapsprinsippene; ansvar, nærhet, likhet og samvirke. Ansvarsprinsippet betyr at den virksomhet som har ansvaret for et fagområde i en normal-situasjon, også har ansvaret for nødvendige beredskapsforberedelser og for å håndtere ekstraordinære hendelser på området. Ansvarlig virksomhet må ta stilling til hva som er akseptabel risiko. Dette er det også gode grunner til; det er den som har ansvaret for noe i det daglige som er best egnet til å håndtere uønskede hendelser på feltet.

Det betyr at alle kommunale virksomheter skal være rustet til å ivareta sine oppgaver ved en uønsket hendelse og i krig. Kommunens instruks for virksomhetsstyring presiserer at samfunnssikkerhet og beredskap skal være integrert i virksomhetsstyringen. Dette innebærer at virksomhetene har ansvar for å utarbeide en helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse (ROS-analyse) for sitt ansvarsområde, utarbeide beredskapsplaner og gjennomføre opplæring, kompetanseheving og øvelser.^{167, 168}

167 Instruks for virksomhetsstyring – Byrådssak 1036/22.

168 Reglement for Oslos kommunes arbeid med samfunnssikkerhet, beredskap og sikkerhet – Byrådssak 13/24.

Et scenario på 6–9 bydeler, betyr at samtlige bydeler med stor sannsynlighet vil gjennomgå organisasjonsendringer, og bli større både i geografi, innbyggertall og antall medarbeidere. Når ansvaret til bydelene øker, vil nødvendigvis også beredskapsansvaret øke tilsvarende, ref. ansvarsprinsippet. En endring i bydelens geografiske forhold og eventuelt flere og nye ansvarsområder innebærer bl.a. at eksisterende ROS-analyser og beredskapsplanverk på bydelsnivå må oppdateres. Videre forutsetter dette at beredskapsplaner er samordnet på tvers av sektorer og aktører, og at eventuelle endringer i bydelenes sammensetning og oppgaver reflekteres i kommunens overordnede beredskapsplanverk.

Selv om bydelenes ansvarsområder innebærer at de har et tilsvarende (omfattende) beredskapsansvar, viser utredningen at mange bydeler likevel har begrenset kompetanse og ressurser innenfor samfunnssikkerhet og beredskap. De som jobber med samfunnssikkerhet og beredskap i en bydel har ofte andre oppgaver i tillegg. Dette kan utfordre evnen til å ivareta beredskapsansvaret. Fagmiljøet for beredskap i bydel er sårbart, og bydelene organiserer dette noe ulikt. Hos flere bydeler er det tett samarbeid mellom bydelsoverlegen og beredskapsansvarlig. Samtidig viser utredningen på det samfunnsmedisinske området behov for å styrke bydelenes arbeid med helseberedskap og smittevern (se avsnitt 3.5.4).

Økt fare for krig og konflikt, klimaendringer og naturkatastrofer betyr at kommunen og bydelene må organisere og ruste seg bedre for å kunne håndtere hendelser som kan inntreffe. Det er også økte forventninger om at kommunen skal være i stand til å håndtere kriser lokalt, raskt og effektivt, og opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner selv under sikkerhetspolitiske kriser og krig.

Større bydeler vil kunne gjøre det mulig å samle og styrke ressursene som ivaretar beredskapsoppgavene i bydelene, og legge til rette for økt mobilitet og evne til å forflytte personell i forbindelse med hendelser. Videre vil færre bydeler redusere kompleksiteten knyttet til samvirke mellom bydeler og med andre aktører og kunne gjøre samhandlingen mellom aktørene mer effektiv og virkningsfull. Samtidig er det viktig å sikre lokal kjennskap, nærhet til innbyggere og frivillige organisasjoner bevares selv om bydelene blir større. Bydelene har en unik rolle i å bygge tillit blant «sine» innbyggerne, noe som er avgjørende for effektiv krisehåndtering. Pandemihåndteringen viser til mange eksempler på direkte og effektiv kommunikasjon mellom bydel og innbyggere.

For å innfri økte forventninger og målene for fremtidig organisering, må det vurderes å styrke bydelenes ressurser og kompetanse innen samfunnssikkerhet og beredskap. For at kommunen som helhet skal ha en god beredskapsevne er vi avhengig av bydelenes forebyggende arbeid og håndtering av uønskede hendelser.

5.6 Oppsummering av konsekvenser og virkninger

Gjennomføringen av en bydelsreform vil trolig finne sted i en situasjon med strammere økonomiske rammer. På den ene siden kan dette påvirke mulighetene for å oppnå målene for kommunens framtidige organisering negativt. Samtidig kan en mulig bydelsreform være et virkemiddel for å redusere konsekvensene av en trangere kommuneøkonomi.

En konsekvens som går på tvers av øvrige konsekvenser som er drøftet her, er at arbeidet med å gjennomføre en bydelsreform vil ta fokus og kapasitet fra annet utviklingsarbeid som pågår i kommunen. Spesielt gjelder kommunens arbeid med digitalisering. Også her ligger det et dilemma i at dagens komplekse organisasjonsstruktur og oppgavefordeling er et hinder for å få fart på den digitale transformasjonen. Samtidig kan en omstillingsprosess som har til hensikt å redusere disse hindringene også medføre at kapasiteten som kreves i digitaliseringsarbeidet kanaliseres inn i arbeidet med en bydelsreform.

I vurderingene av konsekvensene av å gjennomføre en bydelsreform pekes det på kvalitative gevinster, som bedre koordinerte tjenester (særlig for sårbare grupper), sterkere fagmiljøer, mer profesjonell ledelse og økt robusthet i beredskap og lokaldemokrati. På den annen side er kostnader og konsekvenser i gjennomføringsfasen signifikante, både økonomisk og organisatorisk. En reform vil påvirke ansatte, bygg, IKT-systemer og avtaler, og kreve omfattende omstilling og god ledelse.

Det er usikkerhet knyttet til realisering av gevinster, spesielt hvorvidt kommunen lykkes med faktisk gevinstuttak, gjennomføringsevne og koordinering på tvers av sektorer. Mange av virkningene – både positive og negative – avhenger sterkt av hvordan reformen gjennomføres i praksis. God forankring, tydelig styring og helhetlig planverk er avgjørende for å realisere de ønskede effektene. Konsekvenser og virkninger oppsummeres i tabellen under.

Tabell 13: Oppsummering av konsekvenser og virkninger ved bydelsreformen

Kategori	Kort forklaring	Type konsekvens / virkning	Usikkerhet / forutsetninger
Økonomiske konsekvenser			
Omstillingskostnader	Engangsutgifter til prosjektorganisasjoner, IT-tilpasninger, personal, bygg mv. i forbindelse med gjennomføring av bydelsreformen.	Omstillingskostnader knyttet til sentral prosjektorganisasjon, interimsorganisasjoner i nye bydeler, IT, bygg og personal må beregnes grundigere når det er kjent hvilke bydeler som slås sammen og hvilke oppgaver som overføres.	Må beregnes grundigere når premisser er avklart. I tillegg vil det være mye interntid som brukes ulike deler av organisasjonen.
Effektivisering av administrasjon	Stordriftsfordeler når 15 bydeler blir 6–9.	Årlige besparelse fra 2028, må beregnes nærmere.	Avhenger av faktisk årsverksreduksjon, grad av overtallighet og om gevinster tas ut før reformen.
Mer helhetlige innbyggerreiser	Tidlige, tverrfaglige tiltak i tre innbyggerreiser (eldre med skrøpelighet, psykisk helse/rus, og sårbare barn).	Ulike eksempler på hvordan helhetlige innbyggerreiser tidlig innsats, forebygging og tverrfaglig tilnærming	Effekten forutsetter at praksis beveger seg fra reaktive til pro-aktive løp.
Virkninger for innbyggere			
Virkninger for innbyggere	Mer helhetlige tjenester, større fagmiljøer, likere tilbud på tvers av byen.	Potensiell gevinst på sikt fra tidlig innsats (jf. 4.1.3), bedre digitale tjenester og mer helhetlige tjenester. Potensielle ulemper i omstillingsperioden, og risiko for større avstand mellom innbyggere, tjenesteytere og ledelse.	Virkningene for brukerne henger tett sammen med hvor godt kommunen lykkes å oppnå målene for fremtidig organisering

Virkninger for ledere og medarbeidere

Virkninger for ledere og medarbeidere	Endrede roller for medarbeidere. Mer ansvar for ledere.	Stor andel av medarbeidere vil påvirkes i liten grad. Ansatte i administrative stillinger vil kunne påvirkes i stor grad og kan oppleve negative effekter. Samtidig kan større fagmiljøer gi flere muligheter og bedre samarbeid. Enkelte vil bli overtallige eller oppleve store endringer som følge av sammenslåing eller endringer i oppgavefordeling. Ledere nivå 1 og 2 i bydel vil få større ansvar budsjettmessig og strategisk.	Virkningene for medarbeidere henger tett sammen med hvor godt kommunen lykkes med å oppnå målene for fremtidig organisering
---------------------------------------	--	--	---

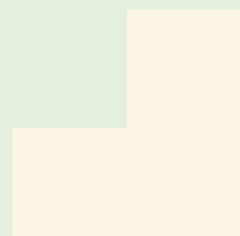
Mulige virkninger for lokaldemokrati

Politisk balanse og styringssystem	Færre, større bydeler påvirker maktbalanse mellom BU, byråd og bystyre, samt mellom byrådet og bydelsadministrasjonene.	Strukturen (parlamentarisme + bydelssystem) består.	Effekt avhenger av oppgavefordeling, BU-størrelse og frikjøp av representanter i BU.
Sammenstilling av bydelsutvalg	Alle BU har i dag 15 medlemmer, men dette bør revurderes ved større bydeler.	Tallet kan vurderes økt for å opprettholde representasjon i større bydeler. Videre vurderes frikjøp av politikere i BU.	Alternativt differensiert antall pr. folketall: mer kompleks, men mer proporsjonalt.
Lokal tilhørighet og deltakelse	Større bydeler kan gi avstand, men mer ressurser til deltakelse.	Risiko for svekket tilhørighet veies opp av bedre kapasitet til nærmiljøarbeid og dialog.	Effekten avhenger av lokal møteplasspolitikk og geografisk utforming.
Lokalpolitisk handlingsrom	Større budsjetter kan gi mer kraft til bydelslokalpolitikken.	Kan styrke BU som «ombud» for innbyggerne; men også øke koordineringsbehov med byrådet.	Avhenger av delegering av oppgaver og finansiering.

Administrative konsekvenser

Personalrelaterte konsekvenser	Ca. 17 000 bydelsansatte får ny organisatorisk tilhørighet. Endrede oppgaver for etatene.	Behov for bred kompetansekartlegging, harmonisering av lønn/turnus; mulig overtallighet.	Må forhandles med fagorganisasjonene, kostnader avhenger av hvilke stillinger som faktisk endres.
Bygg og annen infrastruktur	Samlokalisering i bygg vil være en omstillingskostnad, samtidig er det store gevinster knyttet til mer tilpassede lokaler.	Kostnad på kort sikt, men kan på lengre sikt gi mer effektiv arealbruk og bedre tilpassede lokaler for medarbeidere og innbyggere.	Leiekontrakter må forhandles, overgang kan gi «dobbel husleie» i en periode.

IKT og administrative fellesfunksjoner	Arbeid med å harmonisere IT-systemer og praksis, og virkninger over tid.	Stort arbeid i gjennomføringsfasen, men vil gi gevinster over tid.	Lavere kompleksitet enn kommunesammenslåing, men behov for felles systemtilpasninger og styrket samordnet styring.
Avtaler og leverandører	Avtaler må kartlegges, og reforhandles/harmoniseres	Arbeid med å kartlegge og reforhandle avtaler, risiko for midlertidig dobbel kostnad, muligheter for mer helhetlige og effektive avtalestrukturer.	Usikkerhet knyttet til innhold og bestemmelser i dagens avtaler.
Kriteriesystemet	Fordelingsmodell som styrer bydelenes budsjetter. Basert på ulike faktorer knyttet til innbyggere i bydelene.	Lite påvirket av nye grenser siden midlene følger innbygger i nye bydeler.	Kan være behov for endringer dersom tjenesteansvaret flyttes mellom bydel og etater.
Bydelsreglementet	Regulerer antall bydeler, BU-medlemmer, og bydelens oppgaver.	Må endres og vedtas før valget 2027, mange punkter bør avklares i 2026.	Avhenger av endringer i bydelsgrenser og antall, endringer i oppgavefordeling, endringer i vilkår for BU-representanter
Andre konsekvenser			
Konsekvenser for samfunnsutvikling	Konsekvenser knyttet til etableringen av ny identitet og gode lokalsamfunn. Innbyggernes opplevelse av å kunne påvirke utviklingen i sitt nærmiljø	Muligheter for kanalisering av ressurser og utvikling av støtte og mer robuste fagmiljø. Opplevelse av større avstand til der beslutningene tas kan slå negativt ut.	Forutsetter at rollen som samfunnsutvikler defineres tydeligere og at nærmiljøutvikling prioriteres som fagfelt.
Konsekvenser for beredskap	Konsekvenser knyttet til bydelenes ivaretagelse av ansvar innenfor beredskap.	Mulighet for økt robusthet og mobilitet i beredskap, mer effektivt samvirke og redusert kompleksitet.	Gevinster avhenger av koordinert og oppdatert planverk på tvers av sektorer og aktører.





6 Byrådets forslag til endring i bydelsorganisering, oppgavefordeling og tiltak

6.1 Er det riktig å gjennomføre en bydelsreform nå?

Det er over 20 år siden dagens bydelsstruktur og -organisering ble etablert. I løpet av disse årene har det skjedd store endringer i byens demografiske utvikling, oppgaver og rammebetingelser.

Siden 2004 har Oslo, i likhet med andre kommuner i Norge, blitt tilført en rekke nye oppgaver. Blant annet har kommunene fått utvidet ansvar for viktige velferds- og samfunnsoppgaver gjennom Samhandlingsreformen, NAV-reformen og barnevernreformen. I Oslo er ansvaret for disse oppgavene fordelt mellom bydeler og etater.

Oslo har vokst med over 200 000 innbyggere siden 2004. Samtidig gir endringer i befolkningssammensetningen, med flere eldre og færre i yrkesaktiv alder, økt press på helse- og omsorgstjenestene. Innbyggernes forventninger til kommunen øker, ikke bare til kvaliteten på tjenestene, men også til at kommunen samordner seg og tar i bruk ny teknologi. Store økonomiske og sosiale forskjeller skaper et stort behov for nytenkning i kommunens struktur og oppgavefordeling. Det er avgjørende å tenke nytt for å kunne gi sårbare innbyggerne bedre og mer sammenhengende tjenester. Konkurransen om kvalifisert arbeidskraft i skole, barnehage, barnevern og andre kommunale tjenester. Dette stiller høye krav til organisering og tjenesteleveranse.

Utfordringsbildet samsvarer i stor grad med samfunnsflokene som er beskrevet i kommuneplanens samfunnsdel.

Da nye bydeler ble innført i 1988 hadde de lik intern organisering. I dag er det stor variasjon mellom bydelene, noe som påvirker både tjenesteyting og rollen som lokaldemokratisk arena. Samtidig er behovet for tverrfaglig innsats, rask og tidlig oppfølging og mer sammenhengende tjenester økende.

Dagens organisering gir flere gjennomgående utfordringer: en kompleks struktur med 15 bydeler, utydelig rolle- og ansvarsfordeling, ulik kvalitet og tilgjengelighet i tjenestene, fragmenterte innbyggerreiser, sårbare fagmiljøer, dobbeltarbeid og begrenset utnyttelse av stordriftsfordeler. Dette gir også utfordringer i samarbeidet med eksterne aktører og gjør digitalisering mer krevende.

For å møte disse utfordringene, og sikre bærekraftig tjenesteutvikling fremover, er det behov for en forenklet organisering som ruster Oslo bedre for fremtidens oppgaver. En ny struktur må bidra til sterkere fagmiljøer, tydeligere styringslinjer og mer likeverdige tjenester på tvers av byen. Like viktig er det å styrke lokaldemokratiet: flere oppgaver til lokalt folkevalgte, tydeligere innflytelse for bydelsutvalgene og mer systematisk innbyggerinvolvering kan øke nærheten mellom kommunen og befolkningen, og samtidig gi større legitimitet i beslutningene som tas.

Byrådet ønsker en kommune som leverer tjenester av høy kvalitet, godt tilpasset innbyggernes behov. En ny organisering er et virkemiddel for å møte både de demografiske og økonomiske endringene, og samtidig bidra til å innfri innbyggernes økende forventninger til både tjenestekvalitet og muligheten til å påvirke sin egen hverdag.

Med grunnlag i bystyrets vedtak og de utfordringene Oslo kommune står overfor har utredningsarbeidet vært konsentrert om:

- ▶ endring i bydelsorganiseringen – bydelenes antall og grenser
- ▶ endring i oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt
- ▶ forbedringstiltak innen utvalgte tjenesteområder

Dette har bakgrunn i en vurdering av at det er en kombinasjon av organisatoriske grep, endringer i oppgavefordelingen og underbyggende forbedringstiltak som til sammen vil være tilstrekkelig kraftfullt til å løse noen av de mest sentrale utfordringene som kommunen står overfor.

En styringsgruppe bestående av samtlige byråder og kommunaldirektører har ledet arbeidet med å utrede fremtidig organisering. Et sekretariat utgått fra byrådsavdeling for helse har gjennomført utredningen og ført rapporten i pennen på oppdrag fra styringsgruppen. Forslagene som blir presentert i dette kapittelet (kapittel 6) er byrådets vurderinger og forslag. Disse er basert på det faglige grunnarbeidet som administrasjonen har gjort (i kapittel 1 til 5).

6.2 Forslag til nye bydeler

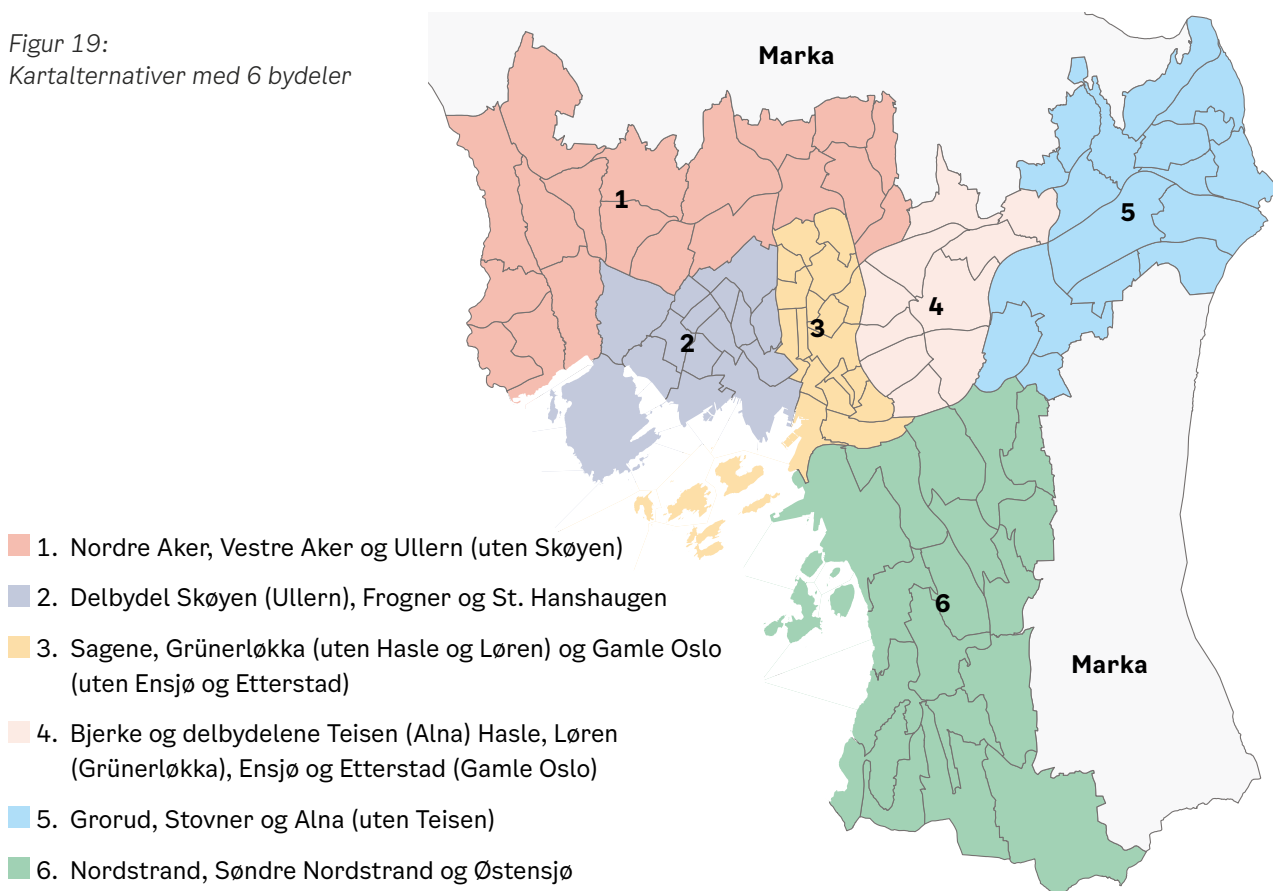
Basert på fremstillingen i kapittel 1–5 vurderer byrådet at en ny organisering av bydelene med endringer i bydelenes antall og grenser kan bidra til å nå målene som er vedtatt av bystyret. Byrådet støtter vurderingen om at en fremtidig organisering med 6-9 bydeler er foretrukket. Derfor blir mulige bydelskart for alternativer med 6, 7 og 8 bydeler presentert først, med en samlet begrunnelse for hvorfor vi har valgt å gå videre med disse alternativene.

Alternativene for inndeling i nye bydeler er vurdert opp mot målene for en fremtidig organisering og mot kriteriene for inndeling av nye bydeler. Det er også lagt vekt på at løsningene som blir foreslått skal fungere over tid, ta hensyn til historisk tilhørighet og legge til rette for en sammenhengende utvikling av byen som bosted og arbeidsplass.

6.2.1 Forslag til løsning med 6 bydeler

For alternativet med 6 bydeler presenteres følgende kart:

Figur 19:
Kartalternativer med 6 bydeler



Tabell 14: Nøkkeltall for kartalternativ med 6 bydeler^{169, 170}

Alternativ 6	2025						2035		
	Befolkning totalt	Befolkning 67 år+		Lav utdanning 30–59 år		Budsjett- størrelse mrd. kr	Befolkning totalt	Befolkning 67 år+	
		Antall	Andel	Antall	Andel			Antall	Andel
Bydel 1	134 460	20 892	16 %	4 011	7 %	5,1	148 116	25 687	17 %
Bydel 2	108 935	13 259	12 %	5 194	11 %	3,6	109 421	16 403	15 %
Bydel 3	141 152	9 310	7 %	10 478	15 %	5,0	143 197	12 590	9 %
Bydel 4	80 691	6 941	9 %	5 823	15 %	3,3	100 101	9 951	10 %
Bydel 5	107 445	13 999	13 %	13 954	30 %	5,6	114 538	16 577	15 %
Bydel 6	146 389	20 129	14 %	10 316	16 %	6,4	156 564	25 676	16 %
Gjennomsnitt	119 845	14 088	12 %	8 296	16 %	4,8	128 656	17 814	14 %

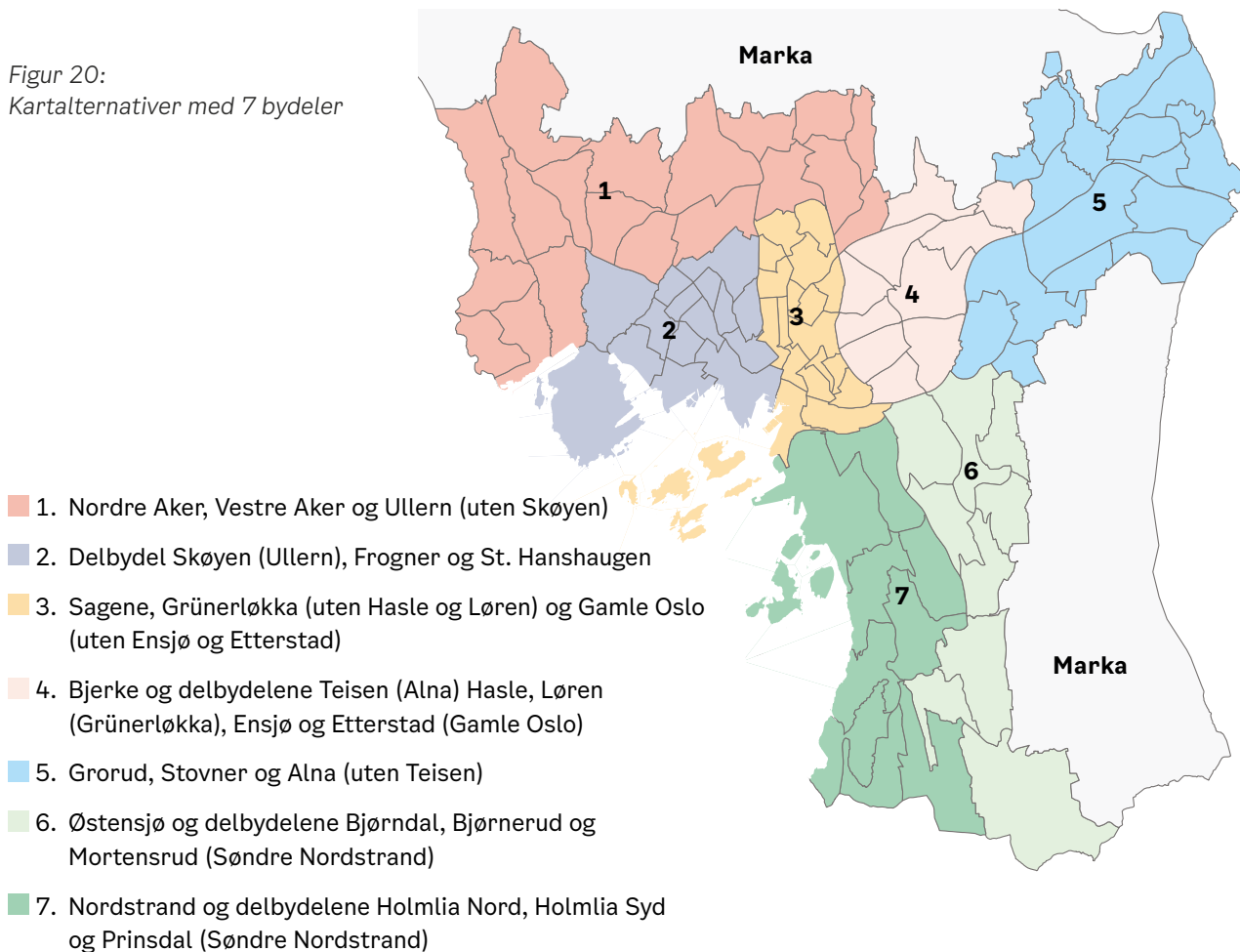
169 Tallgrunnlaget for tabell 11, 12 og 13 er hentet fra Statistikkbanken - Oslo kommune og Bydelsfakta – Visualisering av statistikk om befolkning, levekår og boforhold.

170 Budsjettstørrelse vist i tabell 11, 12 og 13 er basert på bydelenes kriteriefordelte midler og kriteriefordelt lønns- og priskompensasjon fra vedtatt budsjett 2025. Budsjettstørrelsen er en teoretisk fremstilling der kriteriefordelt ramme per funksjonsområde for dagens bydeler er summert i alternative konstellasjoner. Ved splitting av bydeler, der delbydeler plasseres i forskjellige nye bydelskonstellasjoner, er rammen fra den opprinnelige bydelen fordelt etter delbydelenes befolkningsandel. Budsjettstørrelsen er basert på bydelenes oppgaveportefølje i 2025.

6.2.2 Forslag til løsning med 7 bydeler

For alternativet med 7 bydeler presenteres følgende kart:

Figur 20:
Kartalternativer med 7 bydeler



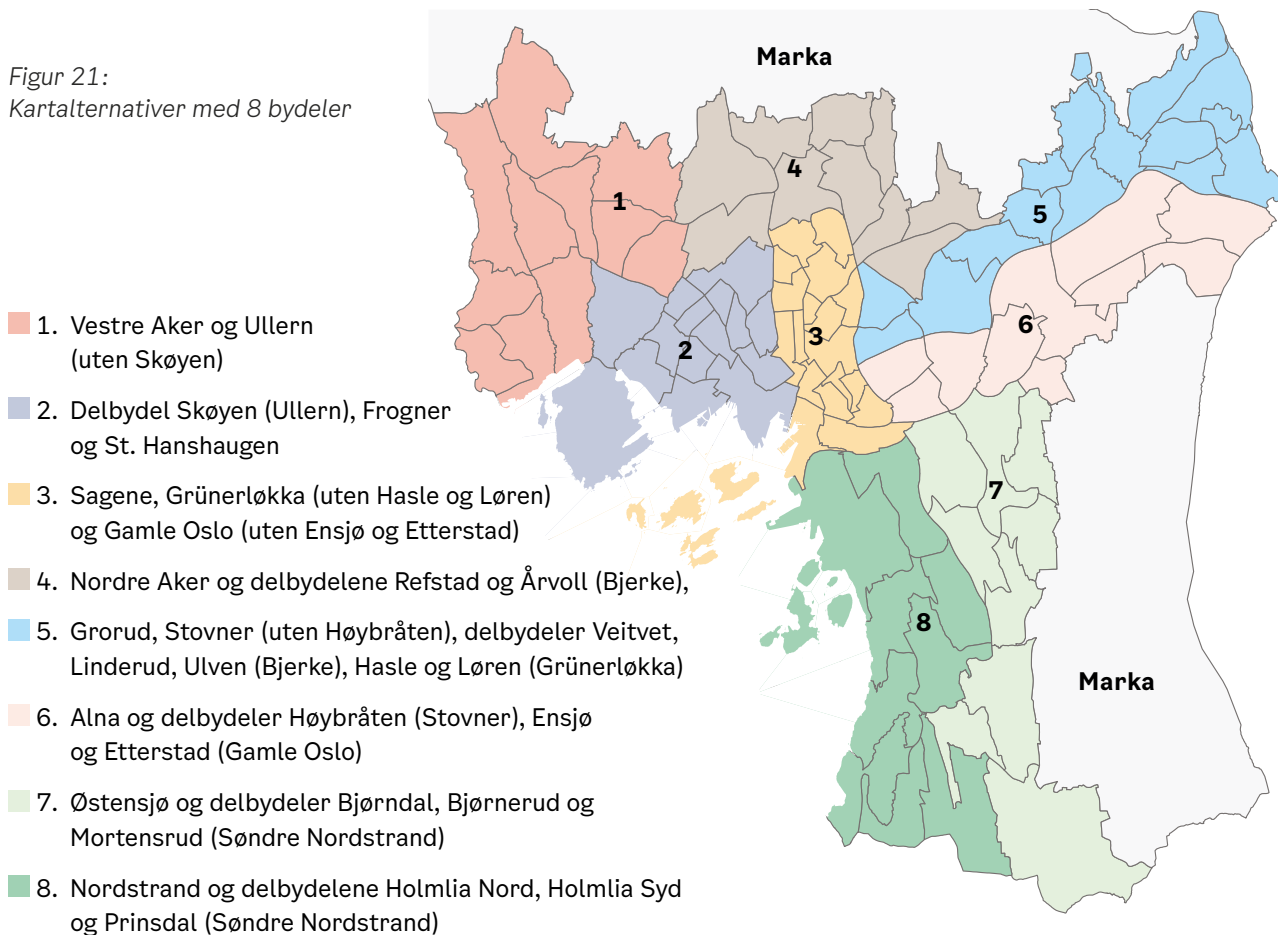
Tabell 15: Nøkkeltall for kartalternativ med 7 bydeler

Alternativ 7	2025						2035		
	Befolkning totalt	Befolkning		Lav utdanning		Budsjett- størrelse mrd. kr	Befolkning totalt	Befolkning	
		67 år+		30–59 år				67 år+	
		Antall	Andel	Antall	Andel			Antall	Andel
Bydel 1	134 460	20 892	16 %	4 011	7 %	5,1	148 116	25 687	17 %
Bydel 2	108 935	13 259	12 %	5 194	11 %	3,6	109 421	16 403	15 %
Bydel 3	141 152	9 310	7 %	10 478	15 %	5,0	143 197	12 590	9 %
Bydel 4	80 691	6 941	9 %	5 823	15 %	3,2	100 101	9 951	10 %
Bydel 5	107 445	13 999	13 %	13 954	30 %	5,6	114 538	16 577	14 %
Bydel 6	73 741	9 208	12 %	6 060	19 %	3,4	80 208	12 039	15 %
Bydel 7	72 648	10 921	15 %	4 256	14 %	3,0	76 356	13 637	18 %
Gjennomsnitt	102 725	12 076	12 %	46 032	16 %	4,1	110 277	15 269	14 %

6.2.3 Forslag til løsning med 8 bydeler

For alternativet med 8 bydeler presenteres følgende kart:

Figur 21:
Kartalternativer med 8 bydeler



Tabell 16: Nøkkeltall for kartalternativ med 8 bydeler

Alternativ 8	2025						2035		
	Befolkning totalt	Befolkning 67 år+		Lav utdanning 30–59 år		Budsjettstørrelse mrd. kr	Befolkning totalt	Befolkning 67 år+	
		Antall	Andel	Antall	Andel			Antall	Andel
Bydel 1	79 360	13 754	17 %	2 344	7 %	3,1	86 978	16 484	19 %
Bydel 2	108 935	13 259	12 %	5 194	11 %	3,6	109 421	16 403	15 %
Bydel 3	141 152	9 310	7 %	10 478	15 %	5,0	143 197	12 590	9 %
Bydel 4	71 243	8 924	13 %	2 748	9 %	2,7	79 912	11 449	14 %
Bydel 5	94 801	10 100	11 %	10 751	25 %	4,4	110 624	13 118	12 %
Bydel 6	77 192	9 054	12 %	7 945	23 %	3,7	85 241	11 164	13 %
Bydel 7	73 741	9 208	12 %	6 060	19 %	3,4	80 208	12 039	15 %
Bydel 8	72 648	10 921	15 %	4 256	14 %	3,0	76 356	13 637	18 %
Gjennomsnitt	89 884	10 566	12 %	6 222	15 %	3,6	96 492	13 361	14 %

6.2.4 Vurdering av løsninger med 9 bydeler

En geografisk inndeling av byen i 9 bydeler gjør det vanskelig å oppfylle målene for fremtidig organisering. 9 bydeler bidrar i liten grad til en mer funksjonell inndeling av byen når det gjelder effekt på stordriftsfordeler, økning i personell og kompetanse i bydel. 9 bydeler vil heller ikke påvirke bydelenes mulighet for flere ansvarsområder og en større samfunnsutviklerrolle i vesentlig grad. Når det gjelder graden av måloppnåelse, vil en løsning med 9 bydeler i noen grad bidra til å redusere kompleksitet. Det vil trolig være krevende å oppnå mer robuste fagmiljøer for flere bydeler. Det fremstår som mer krevende å få til mer sammenhengende innbyggerreiser, blant annet fordi en overføring av større oppgaver som døgnbaserte tjenester kan bli lite formålstjenlig. I en løsning med 9 bydeler kan effektiviseringsgevinster bli mer krevende å realisere enn i en løsning med færre bydeler. Det er blant annet fordi det fortsatt blir mange parallelle administrasjoner. 9 bydeler vil trolig innebære at en del oppgaver må løses sentralt og slik sett ikke bidra til å styrke bydelene og lokaldemokratiet.

En fremtidig organisering med 9 bydeler fremstår som lite aktuell fordi løsningen i mindre grad enn andre alternativ legger til rette for at målene for en fremtidig organisering av kommunen oppnås. Det er særlig prinsippene om redusert kompleksitet, mer koordinerte og sammenhengende innbyggerreiser, mer robuste fagmiljøer og mer enhetlig organisasjonsstruktur som slår dårligere ut med 9 bydeler. Et alternativ med 9 bydeler legger også i mindre grad enn øvrige alternativ til rette for at oppgaver kan overføres til bydelene.

6.3 Overordnede vurderinger av kartalternativene

Byrådet legger frem totalt tre alternativer for inndeling av byen: 6, 7 eller 8 bydeler. Alternativene bygger på de faglige vurderingene av mulige inndelinger av bydelene i vest, sentrum, øst og sør, slik disse er presentert i rapportens kapittel 3.4, samt kriteriene for inndeling av nye bydeler.

Byrådet ønsker å unngå for mange kompliserte bydelsoppsplittings, altså der to eller flere delbydeler skilles ut av en eksisterende bydel og slås sammen med en annen bydel. Dette for å kunne bevare gode arbeidsmiljøer og kompetanse i bydelene, og unngå for store kostnader knyttet til omstillingen i perioden fra en ny bydelsstruktur er vedtatt av bystyret, til endringene trer i kraft 01.01.2028. Hensynet til kompliserte oppsplittings er vurdert opp mot blant annet transportårer, geografi, historisk tilhørighet og innbyggertall. Forslaget om 6 bydeler innebærer to kompliserte oppsplittings av bydeler, forslaget om 7 bydeler innebærer tre slike oppsplittings, mens forslaget om 8 bydeler innebærer fire.

Byrådet har særlig sett hen til to nøkkeltall i forslagene til nye bydelskart: framskriving av totalbefolkningen i bydelen i 2035 og estimerte budsjettstørrelser i 2025-tall. Bydelenes budsjetttramme fordeles etter et kriteriebasert system, som tar hensyn til demografiske og sosioøkonomiske forhold. Bydeler med høy kompleksitet i tjenesteproduksjonen, for eksempel på grunn av en kombinasjon av høy andel eldre og store sosioøkonomiske utfordringer, vil ha et betydelig høyere budsjett enn en bydel med lav kompleksitet og få sosioøkonomiske utfordringer. Estimerte budsjettstørrelser for de nye bydelene kan derfor gi en god indikasjon på omfanget av utfordringer.

I bydeler med høy kompleksitet i tjenesteproduksjonen, for eksempel med store sosioøkonomiske utfordringer, bør det tas ekstra hensyn til befolkningsantallet. En bydelssammensetning der enkelte grupper med særskilte behov er overrepresentert i noen bydeler, kan gi både muligheter og utfordringer. På den ene siden kan en slik konsentrasjon legge til rette for økt

spesialisering og kompetansebygging. For eksempel kan en bydel med en høy andel pleietrengende eldre utvikle robuste fagmiljøer innen tematikken, noe som kan bidra til bedre kvalitet og mer effektive tjenester. På den andre siden bør man unngå en for sterk konsentrasjon av komplekse behov. Samlet sett anbefaler derfor ikke byrådet en samling av de fire bydelene Sagene, St. Hanshaugen, Grünerløkka og Gamle Oslo – som alle tilhører Lovisenberg sykehus sitt opptaksområde – til én ny, samlet sentrumsbydel. Det ville blitt en bydel med et fremskrevet innbyggertall på ca. 230 000 innbyggere i 2035. Bydelene ville hatt et estimert budsjett på ca. 7,6 milliarder kroner basert på 2025-tall.

Byrådet ønsker at løsningene for kollektivtransporten innad i de nye bydelene blir mest mulig sammenhengende, slik at det blir så enkelt som mulig for innbyggerne og ansatte å ta seg fram internt i bydelene. Byrådet har måttet gjøre avveininger mellom mange ulike hensyn, så det finnes likevel unntak fra dette. For de bydelene dette gjelder, vil det ikke nødvendigvis være en stor ulempe, da det hovedsakelig er administrasjon som har potensial for å sentraliseres ved bydelssamlinger, mens de innbyggerrettede tjenestene må være jevnt fordelt innad i de nye bydelene. Det vil bli spesielt viktig dersom det er geografiske og transportmessige barrierer internt i én og samme bydel.

De tre kartalternativene viser ulike varianter av bydelssamlinger i vest, nord, øst og sør. Forslaget til inndeling av sentrum ligger likevel fast i alle tre alternativene. Byrådet mener at en todeling av sentrum best ivaretar både historiske og geografiske forhold, og gjør at man unngår en for stor bydel i befolkningsantall og budsjettstørrelse.

Løsningene på tvers av de tre ulike kartalternativene kan kombineres. Siden de tre kartforslagene henger tett sammen, vil det bli gitt en samlet beskrivelse av alternativene.

6.4 Forklaring av kart for 6, 7 og 8 bydeler

Alternativene for 6 og 7 bydeler skiller seg på løsningen i sør. Alternativet for 8 bydeler viser frem alternative organiseringer av øst, nord og vest. Det vil i det følgende gås nærmere inn på de konkrete løsningene for hver foreslått bydel.

I alternativet med 6 og 7 bydeler foreslår byrådet en ny **bydel 1** i vest bestående av Vestre Aker, Nordre Aker og Ullern, uten delbydel Skøyen. Dette er bydeler som er tett knyttet sammen geografisk og historisk. Frogner innlemmes ikke i bydel 1, ettersom delbydelen inngår i den todelte sentrumsløsningen. Frogner oppfattes også for mange innbyggere som en sentrumsbydel. Bydel 1 vil ha et estimert budsjett på 5,1 milliarder kroner basert på 2025-tall. Bydelen vil videre ha et fremskrevet befolkningsantall på om lag 148 000 i 2035. Bydelens hovedutfordring vil i fremtiden være en kraftig økning i antallet pleietrengende eldre.

Kollektivløsningene blir ikke nødvendigvis sammenhengende, og man må for eksempel ta t-bane via en annen bydel for å komme seg mellom den vestlige og østlige delen av bydelen. Det innebærer at det er viktig at innbyggerrettede tjenestene er godt fordelt i den nye bydelen i fremtiden. Bydelen vil tilhøre to ulike opptaksområder for lokalsykehus. I alternativet med 8 bydeler foreslås en **bydel 1** som ikke inkluderer Nordre Aker.

Bydel 2 er en samling av St. Hanshaugen og Frogner, i tillegg til delbydel Skøyen fra dagens Ullern. Frogner og Skøyen kunne vært en del av løsningen i vest, men over tid har bydelen fått en tydelig sentrumsidentitet. Bydelen vil ha et estimert budsjett på 3,6 milliarder kroner basert på 2025-tall. Den vil videre ha et fremskrevet innbyggertall på om lag 109 000 i 2035. Med den planlagte utbyggingen i Skøyen-området, og sammen med ferdigstillingen av Fornebubanen, vil Frogner og Skøyen i økende grad være en naturlig del av sentrum.

Bydel 3 foreslås som en samling av Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo. Fra Grünerløkka tas delbydelene Hasle og Løren ut og foreslås innlemmet i bydel 4, det samme gjelder Ensjø og Etterstad fra Gamle Oslo. Bydel 3 utgjør et område med tydelig sentrumsidentitet. Bydel 3 vil ha en estimert budsjettstørrelse på 5,0 milliarder kroner basert på 2025-tall. Den vil videre ha et fremskrevet innbyggertall på ca. 143 000 innbyggere i 2035. Byrådet mener inndelingen av bydel 2 og 3 gir en god balanse mellom innbyggertall, historisk og geografisk tilhørighet.

Hovinbyen er Oslos største byutviklingsområde, og skal koble sammen indre by og Groruddalen. I 2018 vedtok bystyret Strategisk plan for Hovinbyen, som strekker seg mange tiår frem i tid. Hovinbyen består i hovedsak av utbyggingsområdene Løren, Hasle, Økern, Ulven, Ensjø, Etterstad og Bryn. Disse områdene er i dag fordelt mellom bydelene Bjerke, Alna, Grünerløkka og Gamle Oslo. Dette er blant de områdene av byen som vil endre seg mest i tiden fremover, og det skal legges til rette for opp mot 40 000 nye boliger. Utviklingen vil være med på å gi området en ny identitet. Byrådet ser at en egen **bydel 4** konsentrert rundt Hovinbyen bedre vil kunne tilrettelegge for nyetablerte i et område i sterk vekst, bidra til utvikling av grøntområder og sikre gode tjenester for barn og unge. Bydelen vil bestå av hele bydel Bjerke, delbydelene Hasle og Løren fra bydel Grünerløkka, delbydelene Ensjø og Etterstad fra bydel Gamle Oslo samt delbydel Teisen fra dagens Alna. Bydel 4 vil ha en estimert budsjettstørrelse på 3,2 milliarder kroner basert på 2025-tall. Den vil videre ha et fremskrevet innbyggertall på ca. 100 000 innbyggere i 2035. Som følge av den store utbyggingen som skjer i området, vil befolkningen etter all sannsynlighet øke ytterligere også etter 2035.

Bydel 5 i Groruddalen er en sammenslåing av Stovner, Grorud og Alna (uten delbydel Teisen). Området har en sterk historisk og geografisk tilknytning. Alternative løsninger som er skissert i rapportens kapittel 3, innebærer en oppsplitting av Groruddalen i tre ulike bydeler. Byrådet vurderer dette som lite hensiktsmessig, ettersom Groruddalen har en tydelig identitet og sammenfallende muligheter og utfordringer. Bydel 5 vil ha en estimert budsjettstørrelse på 5,6 milliarder kroner basert på 2025-tall. Den vil videre ha et fremskrevet innbyggertall på ca. 114 500 i 2035. Dersom også Bydel Bjerke hadde inngått i bydel 5, er byrådets vurdering at bydelen blir for stor og kompleks med et innbyggertall på ca. 162 000 innbyggere i 2035 og etn estimert budsjett på 7,2 milliarder kroner basert på budsjett-tall for 2025.

I alternativet med 8 bydeler blir delbydelene Refstad og Årvoll fra Bjerke bydel slått sammen med Nordre Aker i en ny **bydel 4**. Dette er et område som har en sammenhengende bebyggelse og identitet. Bydelen vil ha et estimert budsjett på 2,7 milliarder basert på 2025-tall. Den vil videre ha et fremskrevet innbyggertall på om lag 80 000 i 2035. Bydelen vil ha en eldre befolkning enn flere av de andre bydelene, og vil kunne spesialisere seg innen eldretjenester. Valget som er tatt med bydel 4 ved åtte bydeler, gjør at bydel 1 (Vestre Aker og Ullern, unntatt Skøyen) i alternativet med åtte bydeler får et relativt lavt budsjett og relativt få innbyggere sammenlignet med forslaget ved 6 og 7 bydeler. Å samle Nordre Aker og Bjerke i sin helhet i en ny bydel 4, som har vært oppe til vurdering, ville vært til hinder for en sammenhengende bydel 5, fra indre by og til øvre del av Groruddalen som strekker seg langs t-banens linje 5. Det er den viktigste forklaringen for hvorfor bydel 4 blir relativt liten i både befolkningsantall og budsjett. Løsningen i bydel 4 bidrar også til at delbydelene Veitvet og Linderud, med sterk groruddalsidentitet, blir en del av en av de to nye groruddalsbydelene.

Alternativet med 8 bydeler innebærer at man ikke etablerer en egen bydel i Hovinbyen. Bydel 3 er allerede såpass stor i både befolknings- og budsjettstørrelse, at det ikke vurderes hensiktsmessig å legge til ytterligere områder. I stedet samles strekket mellom indre by og Groruddalen i to bydeler på tvers, i en inndeling etter t-banens linje 2 og 5. **Bydel 5** langs t-banens linje 5 vil bestå av bydel Grorud og Stovner, uten delbydel Høybråten, i tillegg til delbydelene Veitvet, Linderud og Ulven fra bydel Bjerke, og delbydelene Hasle og Løren fra bydel Grünerløkka. Bydelen vil ha et estimert budsjett på 4,4 milliarder kroner basert på 2025-tall. Den vil videre ha et fremskrevet innbyggertall på ca. 110 000 innbyggere i 2035.

Bydel 6 langs t-banens linje 2 vil bestå av Alna, delbydel Høybråten fra Stovner, og Ensjø og Etterstad fra Bydel Gamle Oslo. Den vil ha et estimert budsjett på om lag 3,7 milliarder kroner basert på 2025-tall. Den vil videre ha et fremskrevet innbyggertall på ca. 85 000 innbyggere i 2035.

I alternativet med 6 bydeler foreslås en samlet sørbydel (**Bydel 6** i alternativet med 6 bydeler). Det vil bidra til at man unngår en komplisert oppsplitting av bydel Søndre Nordstrand. Ulempen med dette er at spennet i utfordringer blir høyt, med både en sterk økning i eldre, sosioøkonomiske utfordringer, og et høyt innbyggertall. Estimert budsjett for bydel 6 i alternativet med 6 bydeler, er på 6,4 milliarder kroner basert på 2025-tall. Bydelen vil videre ha en fremskrevet befolkning i 2035 på ca. 157 000 innbyggere. Til sammenligning har bydel 1 (i alternativet med 6 og 7 bydeler) om lag samme befolkningsantall, men et estimert budsjett på 5,1 milliarder kroner basert på 2025-tall.

Av den grunn foreslår byrådet i alternativet med 7 og 8 bydeler, en oppsplitting av Oslo sør i to deler. **Bydel 6** i alternativet med 7 bydeler og bydel 7 i alternativet med 8 bydeler vil bestå av Østensjø og delbydelene Bjørndal, Bjørnerud og Mortensrud fra dagens Søndre Nordstrand. Denne bydelen vil ha et estimert budsjett på ca. 3,4 milliarder kroner basert på 2025-tall. Den vil videre ha en fremskrevet befolkning i 2035 på ca. 80 000 innbyggere. Utviklingen av Gjersrud-Stensrud vil kunne føre til en stor befolkningsvekst for denne bydelen de neste ti-årene. **Bydel 7** i alternativet med 7 bydeler og bydel 8 i alternativet med 8 bydeler vil bestå av Nordstrand og delbydelene Holmlia Nord, Holmlia Sør og Prinsdal fra dagens Søndre Nordstrand. Bydelen vil ha et estimert budsjett på ca. 3,0 milliarder kroner basert på 2025-tall. Den vil videre ha et fremskrevet innbyggertall på ca. 76 000 innbyggere i 2035.

Delingen av sør følger kollektivlinjer og større transportårer i området. Bydel 6 og 7 vil få mulighet til å spesialisere seg i de utfordringene som finnes i dagens Søndre Nordstrand, samtidig som de er balansert godt opp mot befolkningstallet og spennet i tjenester som bydelene må levere.

En oppsplitting av Oslo sør vil resultere i at delbydel Bjørnerud får en suboptimal plassering, uavhengig av om den skulle være i den vestligste eller østligste bydelen. Dette da delbydelen består av områder som er definert som Mortensrud (som i hovedsak ligger den østligste bydelen) og Prinsdal (som i hovedsak ligger i den vestligste). Byrådet har i utgangspunktet ikke lagt opp til en deling av delbydeler, men vil vurdere det i det videre arbeidet dersom en oppsplitting av sør blir aktuelt.

6.5 Samarbeid med statlige organer

Byrådet vil gå i dialog med kommunens statlige samarbeidspartnere for å finne gode løsninger på utfordringene som kommer som følge av endringen i bydelsorganiseringen. Målet på mellomlang og lang sikt er at statlige virksomheter tilpasser seg det nye bydelskartet, der det skulle være hensiktsmessig for innbyggerne og for virksomhetene selv.

6.5.1 Sykehusenes opptaksområder

Dersom kriteriet om å hensynta sykehusenes opptaksområder hadde blitt fulgt uten unntak, ville handlingsrommet for å etablere en hensiktsmessig bydelsstruktur, som også tar hensyn til geografiske faktorer og historisk tilhørighet, blitt for lite. I 2031 vil Oslo universitetssykehus (OUS) være lokalsykehus for innbyggerne i åtte av 15 av dagens bydeler. Innbyggerne i dagens Vestre Aker, Ullern og Frogner har Diakonhjemmet sykehus som lokalsykehus, mens innbyg-

gerne i Sagene, St. Hanshaugen, Gamle Oslo og Grünerløkka tilhører Lovisenberg diakonale sykehus. At Oslo kommune endrer bydelsgrensene sine, påvirker ikke sykehusenes opptaks-områder. Eksempelvis vil innbyggere i dagens St. Hanshaugen bydel fortsatt ha Lovisenberg diakonale sykehus som lokalsykehus, selv om bydelen blir slått sammen med Frogner bydel og Skøyen delbydel.

For noen av bydelene innebærer forslaget til nye bydeler at de må samhandle med to ulike lokalsykehus, og ikke bare ett slik som i dag. I alternativet med 6 og 7 bydeler, vil bydel 1 måtte samhandle med både Diakonhjemmet sykehus og OUS. Bydel 2 må samhandle med både Diakonhjemmet og Lovisenberg, mens bydel 4 må samhandle med Lovisenberg og OUS. De nye bydelene vil være av en betydelig større størrelse enn dagens bydeler, og byrådet vurderer at det vil være enklere for en bydel på nærmere 150 000 innbyggere å samhandle med to sykehus, enn det ville vært for en bydel med 40 000 innbyggere.

Sett fra lokalsykehusenes perspektiv, vil Diakonhjemmet gå fra å måtte samhandle med tre ulike bydeler, til å samhandle med to. Lovisenberg vil gå fra å samhandle med fire bydeler, til å samhandle med tre. Samlet sett er byrådets vurdering at samhandlingen med sykehusene, og tilretteleggingen for mer sammenhengende brukerreiser, blir bedre ved en ny bydelsstruktur enn dagens bydelsstruktur.

6.5.2 Nav stat

De sosiale tjenestene i bydelene, som etter lov er lagt til Nav-kontor, utgjør en sentral del av bydelenes ansvar. De individuelle tjenestene etter kapittel 4 i sosialtjenesteloven; opplysning, råd og veiledning, økonomisk stønad, midlertidig botilbud, individuell plan og kvalifiseringsprogram skal etter loven ligge til Nav-kontoret. Her står ikke kommunene fritt.

Nav-kontorene i Oslo har én leder som rapporterer i to styringslinjer – en til staten og en til kommunen. Fremtidig utvikling av Nav-kontorene må derfor skje i partnerskap med Nav Oslo.

Et særskilt hensyn når det gjelder tjenestene til NAV er nærhet til innbyggerne. Selv om Nav-kontorene tilbyr sine tjenester digitale og telefonbaserte kanaler, har mange innbyggere behov for fysisk møte enten via drop-in eller avtalte samtaler. Tidlig hjelp og tiltak har vist seg å ha best effekt. Tilgjengeligheten til Nav-kontorene må opprettholdes på et tilfredsstillende nivå for å sikre tidlige møter og tidlig bistand til personer med hjelpebehov.

Byrådet vil i det videre arbeidet med bydelsreformen legge vekt på at de sosiale tjenestene får en tydelig organisatorisk plassering i bydelene, som muliggjør god partnerskapsledelse med Nav Oslo.

6.6 Forslag til plassering av Marka og Sentrum i ny bydelsorganisering

Sentrum og Marka har hatt en særskilt forvaltningsstatus som administrative enheter siden bydelsreformen i 1988. Disse områdene av byen har altså ikke vært underlagt ansvaret til et bydelsutvalg. Innbyggere i disse delene av byen mottar sine tjenester fra, og inngår i stemmekretsen til, nærmeste ordinære bydel. Bosettingen i Marka er spredt, og finnes hovedsakelig i dalførene Sørkedalen og Maridalen. Store deler av området er vernet gjennom Markaloven (2009), som har som formål å sikre Marka som friluftsområde og natur- og kulturvernområde. Enhetlig regulering og forvaltning er av stor betydning for ivaretagelsen av Markas status også i fremtiden. I en fremtidig organisering med færre bydeler vil det fremdeles være 3–5 bydeler

som grenser til marka. Markas store geografiske utstrekning taler også for at det fremdeles vil være hensiktsmessig at tjenester ytes fra tilliggende bydeler. **Det foreslås derfor at Markas status som administrativ enhet opprettholdes og at ansvaret for tjenester til innbyggerne i Marka fordeles på tilliggende bydeler, som i dag. Likeledes at innbyggere i Marka inngår i samme stemmekrets som i dag.** Eksempelvis vil da innbyggere som i dag bor nærmest Bydel Nordre Aker følge denne bydelen inn i en eventuell samling med en nabobydel.

Forslagene til ny bydelsinndeling tilsier at det vil bli færre bydeler i sentrum i en ny fremtidig struktur. Dette innebærer at problemstillinger som er særskilte for Oslo sentrum vil angå et fåtall bydeler, og være konsentrert om et nokså lite område sentralt i Oslo. Færre og større bydeler vil også legge til rette for utvidet ansvar til bydelene i sentrum og medfører at argumentet om å beholde bystyrets direkte kontroll over arealdisponeringen i området ikke lenger er like relevant. Gjennom utbyggingen av blant annet Aker Brygge, Bjørvika og Sørenga er det sentrumsområder som tilhører en bydel og som forvaltes på en annen måte. Det foreslås derfor at det geografiske området som i dag er definert som den administrative enheten sentrum inngår i ansvarsområdet til det som i dag er Bydel St. Hanshaugen. Videre foreslås at innbyggere i dette området fortsetter å få tjenester fra den bydel som Bydel St. Hanshaugen inngår i, og at de tilhører stemmekretsen til Oslo rådhus.

6.7 Forslag til kriterier for fastsettelse av navn på nye bydeler

I denne fasen av utredningsarbeidet er navn på nye bydeler ikke vurdert. Dette fordi det er vurdert som mest hensiktsmessig at forslag nye bydeler har vært gjennom en ekstern høring, før en formell navneprosess igangsettes.

Valgstyret i Oslo har lagt til grunn at navn på nye bydeler må være vedtatt før 1. november 2026. Den knappe tidsrammen tilsier at prosessen rundt fastsettelse av navn på nye bydeler må planlegges godt, slik at til legges til rette for at både innbyggere, ansatte og folkevalgte kan komme med synspunkter på navneforslagene som fremmes. Med denne tidsplanen vil være hensiktsmessig at kriterier for fastsettelse av navn på nye bydeler vedtas i forbindelse med at bydelenes antall og grenser vedtas, og at kriterier for navn er en del av en ekstern høring høsten 2026. **Med utgangspunkt i prinsippene for fastsettelse av navn som ble brukt i forrige bydelsreform (byrådssak 121/03) foreslås at følgende kriterier legges til grunn for navn på nye bydeler:**

1. alle bydelsnavnene gjennomgås i forbindelse med navnsettingen
2. nåværende navn kan beholdes der de har fått allmenn aksept og ikke bryter med øvrige kriterier for fastsettelse av navn
3. bydelsnavnene skal bestå av ett ledd, eventuelt supplert av «Søndre», «Gamle», mv.
4. bydelsnavnene skal ha en historisk forankring, og de skal karakterisere bydelen eller vesentlige deler av den
5. navn på områder som strekker seg over to eller flere av de nye bydelene, bør unngås, likeledes navn som bare en mindre del av bydelen kan identifisere seg med
6. navn som brukes i annen administrativ sammenheng med en vesentlig annen avgrensning enn bydelen, bør unngås

Dagens reglement for bydelene sier ingenting om hvilke bydeler Oslo består av, og hva de faktisk heter. Det kan være gode grunner for at det bør komme tydelig frem av selve reglementet hva navnet på de ulike bydelene skal være. I så fall kan det bli aktuelt at fastsettelsen av nye bydelsnavn formelt skjer i forbindelse med at nytt endret bydelsreglement vedtas, og at navnet både skal gjelde for den politiske enheten (bydelsutvalget) og den administrative enheten (bydelsadministrasjonen). Rent formelt er dette to ulike enheter som begge bør navngis.

6.8 Forslag til sammensetning av bydelsutvalg og frikjøp av enkelte bydelsutvalgsrepresentanter

Med grunnlag i bydelsreglementet har dagens bydelsutvalg 15 medlemmer i bydelsutvalget, uavhengig av hvor store bydelene er. Dette antallet har ligget fast siden 2004 og innebærer at det er nokså store variasjoner i representasjon dag. Eksempelvis er det 1882 innbyggere bak hver bydelsrepresentant i Bydel Grorud, mens tilsvarende for Grünerløkka er 4427.

I en fremtidig organisering med færre og større bydeler, og utvidet ansvar til bydelene på noen områder, bør det tas sikte på å opprettholde god representasjon i bydelsutvalgene. Samtidig bør det også legges til rette for ivaretagelse av den overordnede styringsbalansen mellom bydelsutvalgene og sentrale politiske organer. Målet om styrket lokaldemokrati og prinsippene om helhetlig styringsstruktur, redusert kompleksitet, enhetlig organisering legges til grunn for vurderingene knyttet til antall representanter i nye bydelsutvalg. Dette taler det for at alle nye bydeler også bør ha det samme antall representanter i bydelsutvalgene. Dersom hensynene nevnt over kombineres med hensynet til kostnadseffektivitet, taler det for at antallet representanter i bydelsutvalgene bør økes noe. Det er usikkert hvilken effekt en eventuell bydelsreform vil ha på innbyggernes interesse og vilje til å delta i bydelsutvalg. Det kan imidlertid være et selvstendig poeng at muligheten til å rekruttere lokalpolitikere blir lettere om det blir færre verv som skal besettes. **På bakgrunn av dette foreslås at antallet representanter i hvert bydelsutvalg økes fra dagens 15 til 21.** Tabellen under viser hvor mange bydelsutvalgsrepresentanter Oslo vil få samlet sett ved 6, 7 eller 8 bydeler med 21 representanter i hver bydel.

Tabell 17: Antall representanter i bydelsutvalg totalt ved 6, 7 og 8 bydeler

	Antall representanter totalt med 21 representanter pr bydel	Reduksjon i totalt antall representanter opp mot dagens 225
6 bydeler	126	99
7 bydeler	147	78
8 bydeler	168	57

I en løsning med 7 bydeler og 21 bydelsutvalgsrepresentanter i hver bydel, vil Oslo få 147 bydelsutvalgsrepresentanter samlet sett. Dette vil å så fall innebære en reduksjon med 78 representanter, sammenliknet med dagens 225 representanter totalt. Ved 6 bydeler vil reduksjonen være på 99 representanter, og ved 8 bydeler vil reduksjonen være på 57 representanter.

En fremtidig bydelsorganisering med større bydeler vil medføre et bredere nedslagsfelt for bydelspolitikere og kan potensielt medføre et større saksomfang. Dette kan gjøre vervene mer arbeidskrevende og aktualisere behovet for større grad av frikjøp. Som omtalt i kapittel 5.3.2 må spørsmålet om frikjøp av bydelspolitikere vurderes i lys av både demokratiske og personalpolitiske hensyn, økonomiske rammer og behovet for bred politisk representasjon.

Ulike løsninger for frikjøp bør også kunne tilpasses den enkeltes livssituasjon. **Byrådet ønsker derfor å innhente innspill i spørsmålet om frikjøp av enkelte bydelsutvalgsrepresentanter, slik som leder og nestleder i bydelsutvalget, før et konkret forslag til løsning legges frem.**

6.9 Forslag til føringer for intern organisering og samordning mellom bydeler

Det er synliggjort et tydelig utfordringsbilde knyttet til de ulikhetene som i dag eksisterer i bydelenes tjenestetilbud og interne organisering, inkludert avdelings- og seksjonsstruktur og arbeidsprosesser. **På bakgrunn av dette utfordringsbildet vil byrådet foreslå at det i en fremtidig bydelsorganisering innføres likere tjenestekjeder, organisasjonsstrukturer og arbeidsprosesser på tvers av bydeler.**

Innenfor tjenestene til barn og unge og innen helse, omsorg og sosial- og velferdstjenestene foreslås at det etableres strukturer som sikrer samsvar mellom økonomiske rammer, innbyggernes samlede behov, volumet av tjenester og tjenestens kvalitet. Slike strukturer bør videre legge bedre til rette for forutsigbarhet, faglig kvalitet og effektiv koordinering av vedtak og tjenesteyting på tvers av fagområdene. Til slutt bør det legges bedre til rette for større grad av enhetlig prinsipper for saksbehandling i behovsvurdering og tildeling av tjenester på tvers av bydeler.

Det foreslås videre at det utredes gode mekanismer som legger til rette for at bydelene forblir likere, mer standardiserte og samordnete også etter at bydelsreformen eventuelt er innført. En slik standardisering er nødvendig for å opprettholde et likeverdig tjenestetilbud for innbyggerne, effektivitet i samhandlingen med eksterne og øke farten i digitaliseringsarbeidet i kommunen. For å legge til rette for et tilstrekkelig handlingsrom i de nye bydelene foreslås det at mekanismene i større grad er tuftet på et krav om samordning og standardisering på tvers av bydelene og i regi av bydelene, snarere enn at de er tuftet på strammere sentral styring. Her er det nødvendig med videre utredning av hvordan dette skal gjennomføres i praksis.

6.10 Forslag til endringer i oppgavefordeling og tiltak

Basert på fremstillingen i kapittel 1-5 er det byrådets vurdering at en innretning på oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt kan bidra til å nå målene som er vedtatt av bystyret. I dette kapittelet presenteres forslag til en slik fremtidig oppgavefordeling. Oppgavefordelingen er vurdert ut fra en tydelig ambisjon om å nå de tre målene for fremtidig organisering, med særlig vekt på å styrke lokaldemokratiet.¹⁷¹

Det legges til grunn for tiltakene om at antallet bydeler reduseres til mellom 6 og 8. I tillegg har intensjonen om å flytte flere oppgaver og mer ansvar ut til bydelene og nærmere innbyggerne blitt vektlagt. En oppgavefordeling som i større grad legger til rette for mer helhetlige innbyggerreiser og tverrfaglig koordinering med tidlig innsats overfor innbyggergrupper med særlig sammensatte behov er også prioritert. Det er forutsatt at bydelene vil ha en mer samordnet og standardisert tjenesteportefølje og en mer enhetlig intern organisering som følge

¹⁷¹ Se kapittel 1.2.3

av en bydelsreform. Det legges videre til grunn at etatene i større grad får en understøttende rolle overfor bydelene.

Med dette utgangspunktet legges det til rette for en hovedretning innen oppgavefordeling og tiltak som er bygget på følgende premisser:

- ▶ For bydelssektoren samlet sett etterstrebes mer helhetlige innbyggerreiser, tjenesteleveranser og arbeidsprosesser ved å legge vesentlig flere oppgaver til bydel.
- ▶ At det etableres mekanismer i tjenester til barn og unge samt innen helse-, omsorgs- og velferdsområdet som sikrer bedre styring av hele tjenestekjedene, med mer likeartet behovsvurdering og tildeling på tvers av bydeler. At det gjøres organisatoriske grep som legger til rette for en mer *enhetlig struktur og organisering* av bydelenes tjenester, og at det etableres praksiser som styrker konsistensen i faglig skjønnsutøvelse mellom bydelene.
- ▶ Utvikling og drift av korttidsplasser i bydel for å oppnå mer effektive overganger mellom tjenester, bedre forutsetninger for å kunne bo hjemme og mer løpende tilpasning av tjenester etter behov.
- ▶ Tjenester som **ikke** utgjør en vesentlig del av en innbyggerreise, som har store effektiviseringsgevinster ved sentralisering og/eller som har lovkrav som tilsier det, kan legges sentralt. Langtidsplasser på sykehjem er eksempel på en tjeneste som ikke er en vesentlig del av en innbyggerreise da de fleste innbyggere som har fått plass på langtidshjem ikke flytter tilbake i egen bolig, samtidig som driften kan holdes mer effektiv dersom tjenestene er samlet i en sentral enhet. Grunnskolen er en viktig del av innbyggerreisen for sårbare barn og unge, men effektiviseringsgevinstene ved sentralisering i kombinasjon med vesentlige lovkrav tilsier fortsatt sentral organisering. Trafikkstyring og skiltmyndighet er eksempler på oppgaver med strenge lovkrav.
- ▶ Høyspesialiserte oppgaver der bydelene fortsatt kan ansees å ha for sårbare fagmiljøer for å oppnå effektiv drift bør sentraliseres. Behandling av klagesaker i fosterhjemstjenesten og heldøgntjenester for målgrupper med særlig utagerende adferd kan være et eksempel på dette.

Enkelte oppgaver som bydelene i utgangspunktet kan ha ansvar for i lys av prinsippene over, men hvor det likevel ikke er hensiktsmessig at oppgaven utføres i hver bydel, kan løses ved at én bydel får ansvar på vegne av alle. Dette kan være oppgaver som har et for lavt volum eller der bydelsvis fordeling ikke er effektivt. Eksempler på slike oppgaver er Hjelpemiddelformidlingen, Helsestasjon for kjønn og seksualitet eller det nåværende vaksinesenteret i Nydalen.

6.10.1 Forslag til oppgaver som overføres fra kommunen sentralt til bydelene

Det er gjort et omfattende arbeid med å gjennomgå styrker og svakheter ved dagens organisering og identifisere hvilke oppgaver som kan løses bedre på bydelsnivå enn i kommunen sentralt. Innenfor rammene av utredningsarbeidet har det imidlertid ikke vært mulig å utrede hvilke økonomiske og administrative konsekvenser en større endring i ansvar og oppgaver kan få. Nedenfor presenteres oppgaver som byrådet mener kan være egnet for flytting fra kommunen sentralt til bydelene. Videre utredning av endringer i fordelingen av disse oppgavene vil foregå høsten 2025, slik at konkrete forslag om endringer i oppgavefordelingen kan legges frem for bystyret vinteren 2026.

Byrådet foreslår at følgende oppgaver utredes for å overføres fra kommunen sentralt til bydelene:

- › innenfor sosial, velferd og barnevern:
 - kortvarige døgnplasser for innbyggere med utfordringer innen psykisk helse og rus – styrking og stabilisering for å kunne fortsatt bo hjemme. Opprettes slike plasser i fremtiden, skal bydelene ha ansvaret for dem
 - drift av bo- og avlastningstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne, som i dag driftes av BFE
 - drift av bo- og aktivitetstiltak for voksne med nedsatt funksjonsevne som i dag driftes av VEL
 - drift av botilbud og samlokaliserte boliger for innbyggere med utfordringer innen psykisk helse og rus, som i dag driftes av VEL
 - drift av arbeids- og aktivitetstiltak for innbyggere med nedsatt funksjonsevne
 - forvaltning av Ungbo og tilhørende boliger
- › innenfor helse og omsorg:
 - dagsentertilbudet som i dag ligger i SYE
 - korttidsopphold som øker muligheten for å kunne bo hjemme lengre (helsehus, avlastningsplasser og kortere heldøgnsopphold som KAD og FRA sine tilbud for eldre med skrøpelighet¹⁷²)
 - samle helsetilbudet for innbyggere med utfordringer innen psykisk helse og rus i bydel. Utrede om det er hensiktsmessig å samle VEL sine byomfattende tilbud hos én bydel som drifter på vegne av flere/alle.
 - forvaltning av avtalefysioterapeuthjemler/-avtaler til bydel
 - Tannhelsetjenesten
 - Ruter aldersvennlig transport (foreslått flyttet i Sak 1 2026 med virkning fra 01.04.2026)
- › innenfor boligområdet
 - rollen som operativ bestiller på boligområdet, både for SET- og HLS-sektor
- › innenfor nærmiljøutviklingsområdet
 - forvaltning drift, vedlikehold og oppgradering av flere parker, plasser og grøntområder med lavere kompleksitet
 - saksbehandling av utleie av egen grunn til arrangementer og servering
 - trafiksikkerhetstiltak, slik som plassering av fartshumper og sikring av skoleveier, herunder;
 - alternativ organisering av dagens trafiksikkerhetsarbeid, med mer involvering og innstillingsmyndighet/ vedtak for BU'ene, etter fagvurdering av Bymiljøetaten
- › ansvar for drift av mindre idrettsanlegg og nærmiljøanlegg for fysisk aktivitet som i hovedsak retter seg mot idrettslag og aktive i sitt nærområde

På nærmiljøutviklingsområdet legges det til grunn at fordeling av oppgaver som foreslås under punkt om trafiksikkerhet ikke strider imot vilkårene for vei- og skiltmyndighet som er særskilt delegert fra Statens Vegvesen til Bymiljøetaten.

172 Forslaget innebærer en omlegging av tilbudet og forutsetter at den totale kapasiteten ikke økes

Når det gjelder den videre utredningen av nærmiljøområdet ønsker byrådet å legge inn en spesifikk føring om at arbeidet skal ta utgangspunkt i målene for fremtidig organisering (Byrådssak 12/25), og at det skal skisseres flere løsningsforslag som inkluderer:

- ▶ at bydelene får finansieringsansvar, beslutningsmyndighet og driftsoppgaver og
- ▶ løsninger som innebærer en bestiller-utfører-modell hvor bydelene er bestillere

På nærmiljøområdet kan videre utredning også bringe frem andre oppgaver innen nærmiljø det kan være aktuelt å flytte fra kommunen sentralt til bydelene, eller spesifikke deloppgaver det kan være særlig aktuelt å legge til bydel.

Byrådet foreslår at følgende oppgaver overføres fra kommunen sentralt til bydelene uten ytterligere utredning:

- ▶ innenfor sosial, velferd og barnevern:
 - VEL sine oppgaver i rusFACT
 - Hasjavvenningsprogrammet
- ▶ innenfor helse og omsorg:
 - drift av rådgivningskontor for syn og hørsel
- ▶ Innenfor boligområdet:
 - arbeidstiltak for personer med funksjonsnedsettelse som i dag ikke ligger i bydel

6.10.2 Forslag til oppgaver som overføres fra bydelene til kommunen sentralt

Nedenfor presenteres oppgaver som byrådet mener kan være egnet for flytting fra bydelene til kommunen sentralt. Dette er til dels oppgaver som allerede har vært gjenstand for utredning i andre sammenhenger. Videre utredning knyttet til å kunne gjennomføre flytting av selve oppgaven kan utredes nærmere i fase 4.

Byrådet foreslår at følgende oppgaver overføres fra bydelene til kommunen sentralt og at gjennomføringen av flyttingen utredes nærmere i fase 4:

- ▶ innenfor sosial, velferd og barnevern:
 - tilsynspersonordningen på fosterhjemsområdet
- ▶ innenfor boligområdet
 - forvaltning, drift og vedlikehold av boliger og gårder/landbruks-eiendommer som bydelene disponerer for utleie i dag
- ▶ innenfor administrative støttefunksjoner:
 - urdere innretning, kapasitet og organisering av støtte og oppfølging i krevende personalsaker
 - innkreving av vederlag og refusjon som ikke er avhengig av kjennskap til bruker eller tjenesteleverandør

6.10.3 Tiltak som underbygger målsetningene for fremtidig organisering

I kapittel 3 drøftes også en rekke tiltak som vil kunne bidra til at målene for kommunens fremtidige organisering kan oppnås, og som bør virke sammen med endringen i oppgavefordeling som er foreslått i kapitelene ovenfor. Dette er tiltak som ikke krever bystyrets beslutning i fase 3, men som likevel er viktige i det videre arbeidet med en bydelsreform. Byrådets vurdering er at dette er tiltak det må jobbes videre med i fase 4, dersom bystyret vedtar å gå videre med en bydelsreform. Eksempler på slike tiltak er tiltaksforslagene knyttet til ledelse, kultur og teknologi. Det kan også være tiltak knyttet til etablering av en sentral koordinerende og understøttende funksjon på barnehageområdet for å legge til rette for større grad av likeverd, effektiv drift og jevn kvalitet i tjenestetilbudet.

Også for disse tiltakene er det en forutsetning at de gjennomføres innen gjeldende økonomiske rammer.

6.10.4 Eksempler på problemstillinger i det videre utredningsarbeidet

For å sikre et tilstrekkelig beslutningsgrunnlag knyttet til overføring av oppgaver vil byrådet utrede konsekvenser av forslagene videre, både parallelt med den eksterne høringen høsten 2025 og i forberedelser til en eventuell fase 4. Det finnes allerede noen kjente problemstillinger det er behov for å utrede videre. Flere av problemstillingene er omtalt berørt i vedleggene, men noen utvalgte løftes frem her for å eksemplifisere hvordan det videre utredningsarbeidet kan innrettes.

Når det gjelder korttidsopphold for eldre med skrupelighet vil det være nødvendig å klargjøre hvordan disse kan organiseres og finansieres i en situasjon med fire helsehus, tilbud på KAD og FRA, og 6-8 bydeler. For eksempel om hvem som skal fungere som operativ bestiller av plasser, om én eller flere bydeler skal være vertsbydeler for helsehusene, om helsehus kan eies og driftes i fellesskap på tvers av bydeler, og hvordan tilbud ved helsehusene kan samorganiseres med tilbud for eldre med skrupelighet på KAD og FRA. Tilsvarende avklaringer er relevante for rusfeltet, der organisering, finansiering og grenseflater mellom bydelene og byomfattende tilbud må tydeliggjøres for å sikre sammenhengende forløp. På området tannhelse må mulige konsekvenser av å flytte oppgaver fra en konsolidert, stordriftsorientert organisering til flere bydeler belyses. På området nærmiljøutvikling vil det være relevant å utrede mulige løsninger hvor bydelene får finansieringsansvar, beslutningsmyndighet og driftsoppgaver og løsninger som innebærer en bestiller-utfører-modell hvor bydelene er bestillere.

Målet med den videre utredningen av konkrete oppgaver er å gi en mer presis beskrivelse når det kommer til budsjettammer, fordeling av årsverk mv. Dersom oppgaver flyttes fra etater til bydel, skal det vurderes om dette utløser behov for omorganisering eller sammenslåing av etater. Der det er en spenning mellom lokalt handlingsrom og standardisering av tjenester, vil det være behov for å se nærmere på hvordan likere organisering på tvers av bydelene kan sikres. Samtidig skal det legges planer for å sikre gevinstrealisering i de foreslåtte tiltakene. I tillegg vil det utredes tiltak for å sikre helhetlige og koordinerte tjenester for innbyggere med sammensatte behov.

6.11 Samlet vurdering av måloppnåelse

På bakgrunn av det samlede løsningsforslaget som er presentert i kapittel 6 er det i tabellen under gjort en vurdering av mulighet for måloppnåelse dersom bydelsreformen vedtas, opp mot å fortsette med 15 bydeler. Når det gjelder bydelsorganisering legges det til grunn at det velges et av de foreslåtte alternativene mellom 6 og 8.

Som forutsetning for å vurdere nullalternativet er det lagt til grunn et behov for langt sterkere sentral styring for å oppnå nødvendig samordning og standardisering fremover. Det er også lagt til grunn en sentralisering av oppgaver som følge av at bydelene anses å være for lite robuste til å håndtere flere av oppgavene de har i dag.

Samlet sett viser vurderingene at det foreslåtte alternativet med 6–8 bydeler gir større grad av måloppnåelse enn nullalternativet.

Tabell 18: Vurdering av måloppnåelse av foreslått alternativ opp mot dagens 15 (0-alternativet)

Mål	Prinsipp	Nullalternativet (15 bydeler)	Foreslått alternativ (6–8 bydeler)
1 Mer helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud	1.1 Mer helhetlig styringsstruktur	Vil kunne medføre videreføring av en nokså fragmentert styringsstruktur som gjør det mer krevende å oppnå helhetlige tjenester.	Vil medføre at det er lettere å legge til rette for en mer helhetlig styringsstruktur fordi organisasjonsstruktur og styringslinjer forenkles.
	1.2 Redusere kompleksitet	Dagens komplekse organisering av tjenestetilbudet videreføres og etater og samarbeidspartnere må koordinere sin innsats med 15 bydeler.	Vil kunne medføre vesentlig reduksjon av kompleksitet ved en tilnærmet halvering av bydeler. Det legges også til rette for en mulig forenkling av etatsstrukturen.
	1.3 Mer koordinerte og sammenhengende innbyggerreiser	Som følge av at 15 bydeler gjør det mer krevende å etterleve prinsipp 1.1, 1.2 og 1.4, blir det også vanskelig å oppnå prinsipp 1.3.	Ved at oppgaver som inngår i større og sammensatte innbyggerreiser legges til bydel åpnes det for økt sammenheng og koordinering.
	1.4 Tydeligere rolle- og ansvarsfordeling	Rolle- og ansvarsdelingen mellom bydeler, etater og foretak er uklar på en rekke områder og påvirker muligheten for måloppnåelse negativt.	Dersom bydelene blir større legges det til rette for at samtlige bydeler ivaretar oppgaver der enkelte bydeler i dag får bistand fra etatene. Ved en samtidig gjennomgang og rendyrking av etatenes og bydelenes rolle kan oppgave- og ansvarsfordelingen bli tydeligere.
	1.5 Mer robuste fagmiljøer	15 bydeler vil kunne føre til at enkelte fagmiljøer forblir sårbare og føre til at oppgaver må overføres til etat.	Større bydeler legger til rette for at bydelene får mer kapasitet og kompetanse og spille på.

Mål	Prinsipp	Nullalternativet (15 bydeler)	Foreslått alternativ (6–8 bydeler)
2 Gode og mer effektive tjenester	2.1 Mer enhetlig organisasjonsstruktur	Innebærer videreføring av en intern organisering i bydelene som ikke gir likeverdig tilgang på tjenester og som vanskeliggjør samarbeid med eksterne.	Større bydeler og en gjennomgang av bydelenes interne organisering legger til rette for en mer enhetlig organisasjonsstruktur. En bydelsreform kan også legge til rette for en gjennomgang av etatsstrukturen med sikte på effektivisering.
	2.2 Minst mulig dobbeltarbeid	Fortsatt 15 bydeler vil i begrenset grad gi incitament til å gjennomgå dagens organisering og redusere dobbeltarbeid.	Grensesnitt og overlapp mellom bydeler og etater blir gjennomgått og muligheten for å eliminere dobbeltarbeid blir større når bydelenes fagmiljøer blir mer robuste.
	2.3 Standardisere der mulig, skreddersøm der nødvendig	Dagens organisering innebærer så stor grad av variasjon mellom bydelene at standardisering vanskeliggjøres. Dette er et vesentlig hinder for digitalisering.	En ny intern organisering av bydelene basert på beste praksis vil øke mulighetene for standardisering. Ved et fortsatt stort handlingsrom for tjenesteutvikling i den enkelte bydel ivaretas behovet for skreddersøm ut fra innbyggerbehovet.
	2.4 Helhetlig bruk av kompetanse på tvers	Bedre bruk av kompetanse på tvers av 15 bydeler vil kunne kreve sterkere overordnet styring og dermed inngripen i bydelenes interne prioriteringer.	Større og færre bydeler legger til rette for bedre bruk av kompetanse på tvers av tjenestene i bydel, samtidig som at det åpner for større samarbeid på tvers av bydeler og mot etater.
	2.5 Ta i bruk alle gode krefter	15 bydeler og et mindre geografisk område kan gjøre det lettere å opprettholde godt samarbeid med frivillige aktører. For leverandører som kommunen har avtale med kan det være krevende å forholde seg til 15 bydeler som håndterer samarbeidet ulikt.	Større avstand kan gjøre det vanskeligere å opprettholde et tett samarbeid med frivillige og pårørende. Større bydeler med sterkere fagmiljø gi mer profesjonell oppfølging av private leverandører.
	2.6 Mer selvstendigjørende tilbud og tjenester	Det er avdekket potensiale for å utvikle mer selvstendigjørende tilbud og tjenester som vanskelig lar seg realisere uten at det gjøres større organisatoriske endringer.	Overføring av lavterskeltilbud, styrking og standardisering av lavterskeltilbud, revisjon av finansierungsordninger og økt økonomisk fleksibilitet som følge av større budsjetter kan legge til rette for en riktigere og mer fleksibel tiltakskjede i bydelene.
	2.7 Sammenheng mellom vedtaksmyndighet, tjeneste- og budsjettansvar	Sammenhengen mellom vedtaksmyndighet, tjeneste- og budsjettansvar bør styrkes, men krever grep det kan være krevende å gjennomføre innenfor dagens organisering.	Flere tjenester til bydel legger til rette for bedre sammenheng mellom vedtaksmyndighet og tjenesteansvar. Gjennomgang av intern organisering og større fagmiljø legger også til rette for styrking av saksbehandlings- og vedtakskompetansen.

Mål	Prinsipp	Nullalternativet (15 bydeler)	Foreslått alternativ (6–8 bydeler)
3 Styrket lokal- demokrati og økt mulighet for samfunns- utvikling i bydelene	3.1 Øke bydelenes påvirkning på eget nærmiljø	Nærmiljøutviklings-området er ulikt prioritert mellom bydelene. For etatene er det ressurskrevende å opprettholde et godt samarbeid med 15 bydeler som har forskjellige ønsker og ulik praksis.	Færre bydeler, og samling av fagmiljø kan legge til rette for en styrking av nærmiljøutviklingsområdet og et bedre samarbeid med etatene. Fortsatt god representasjon i bydelsutvalgene og muligheter for frikjøp, kan gjøre det mulig å engasjere seg mer i samfunnsutviklingen i bydelene.
	3.2 Styrke bydelene som arena for innbyggerinvolvering	Bydelene klarer i varierende grad å fungere som en arena for innbyggerinvolvering i dag. Innsatsen fremstår fragmentert og avhengig av prosjektfinansiering.	Større bydeler med et bredere ressurstilfang kan gjøre det lettere å prioritere innbyggerinvolvering. En bydelsreform med fornyet fokus på lokaldemokratiet i bydel kan dessuten gi et løft for innbyggerinvolveringen.

Utrykte vedlegg

Vedlegg 1: Notat om barnehageeierskapet

Vedlegg 2: Notat om innbyggereisen for sårbare barn og unge

Vedlegg 3: Notat om innbyggerreisen for innbyggere med utfordringer innen psykisk helse og rus

Vedlegg 4: Notat om innbyggereisen for eldre med skrøpelighet

Vedlegg 5: Notat om det kommunale boligområdet

Vedlegg 6: Notat om nærmiljøutvikling i bydelene

Vedlegg 7: Notat om ledelse og organisasjonskultur som forutsetning for å lykkes med en bydelsreform

