

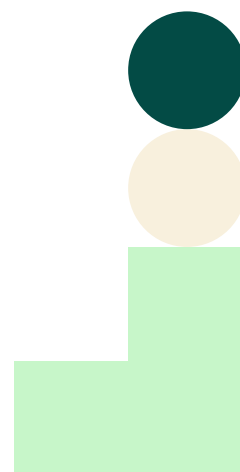


Organisering av bydelssektoren

Gjennomgang av oppgavefordelingen
mellom bydelene og kommunen sentralt

Innhold

1	Sammendrag	5
2	Introduksjon	9
2.1	Bakgrunn og formål	9
2.2	Metodiske utfordringer	11
2.3	Prosess	12
2.4	Leserveiledning	12
3	Utviklingen i Oslo kommune	14
3.1	Kunnskapsgrunnlag	14
3.2	Samfunnsendringer	14
3.3	Identifiserte samfunnsflokke	18
4	Innspill til styrker og svakheter ved bydelenes fire roller	22
4.1	Introduksjon	22
4.2	Bydelenes rolle som tjenesteprodusent	24
4.3	Bydelenes rolle som myndighetsutøvere	27
4.4	Bydelenes rolle som samfunnsutvikler	29
4.5	Bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena	31
5	Oppgavefordeling mellom bydeler, etater og foretak	35
5.1	Introduksjon	35
5.2	Overordnede innspill til oppgavefordeling	36
5.3	Barnehage og skole	37
5.4	Sosial, velferd og barnevern	39
5.5	Helse og omsorg	42
5.6	Boligområdet	44
5.7	Nærmiljøutvikling	46
5.8	Administrative støttefunksjoner	47
5.9	Særskilt om mål og styring	49
5.10	Særskilt om digitalisering og standardisering	50
6	Samarbeid på tvers i kommunen	52
6.1	Introduksjon	52
6.2	Samarbeid knyttet til bydelenes og etatenes tjenesteproduksjon	53
6.3	Samarbeid knyttet til fag- og støttefunksjoner	54
7	Vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt	58
7.1	Introduksjon	58
7.2	Mer helhetlig, likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud	59
7.3	Bedre og mer effektive tjenester	63
7.4	Styrket lokaldemokrati	66
7.5	Virkemidler	67
7.6	Vurdering av hypotesene i gjennomgangen	70
8	Samlet vurdering og anbefalinger	73
8.1	Samlet vurdering	73
8.2	Anbefalinger	73



Sentrale begreper

Begrep	Forklaring
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	Bydelenes rolle som tjenesteprodusent handler om de tilbud og tjenester som ytes til byens befolkning.
Myndighetsutøver	Bydelenes myndighetsrolle er særlig knyttet til vedtak om tildeling av tjenester, hvor bydelen utøver sin myndighet på delegert fullmakt fra bystyret.
Samfunnsutvikler	Bydelenes rolle som samfunnsutvikler innebærer å være høringsinstans i forbindelse med lokale planprosesser, men også å fremme egne initiativ for å utvikle bydelen.
Lokaldemokratisk arena	Bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena handler om å legge til rette for et levende lokalt folkestyre.
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 kommunen sentralt. Med kommunen sentralt menes de enhetene i kommunens organisasjon som ikke er bydeler, herunder etater, foretak og byrådsavdelinger.
Sentralisering	I denne rapporten omtaler man oppgaver som foreslås sentralisert, hvor man dette tilfellet mener å overføre oppgaver eller ansvar til etat, foretak eller andre sentrale enheter i kommunen.
Standardisering	I denne rapporten omtaler man oppgaver eller tjenester som kan standardiseres, hvor man i dette tilfellet mener 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.
PPT	Pedagogisk-psykologisk tjeneste
UDE	Utdanningsetaten
PBE	Plan- og bygningsetaten
BYM	Bymiljøetaten
VEL	Velferdsetaten
SYE	Sykehjemsetaten
HEL	Helseetaten

UKE	Utviklings- og kompetanseetaten
BPA	Brukerstyrt personlig assistanse
ROP	Rus og psykiatri
FDV	Forvaltning, drift og vedlikehold
BUP	Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk
AKS	Aktivitetsskolen
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.
Finansieringsprinsippet	Finansieringsprinsippet innebærer at den enheten som har ansvaret for å finansiere en aktivitet eller tjeneste, også bør ha myndighet til å bestemme hvordan ressursene skal allokere.
Shared services	Shared services 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.

1 Sammenheng

Oslo kommunes organisering og styring av bydelssektoren har stort sett vært uendret siden bydelsreformen i 2004. Siden da har samfunnsutviklingen stilt nye krav til kommunen blant annet som følge av statlige reformer, sterkere reguleringer, endringer i befolkningssammensetning og innbyggerforventninger. Bakgrunnen for denne rapporten er byrådets visjon om 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.»

For å realisere denne visjonen har byrådet initiert en vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, samt påfølgende behov for endringer i måten kommunen er organisert på. Målet er at tjenestetilbudet til innbyggerne skal bli bedre, mer effektivt, tilgjengelig og likeverdig. 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*

Mandatet for denne gjennomgangen har vært å gjøre en vurdering av dagens oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt. Vurderingen er basert på en kvalitativ kartlegging som inkluderer innspill fra kommunens virksomheter, fagforeninger, brukerråd og eksterne samarbeidspartnere og et kunnskapsgrunnlag som blant annet er basert på data fra Oslohelsen, Oslotrender og aktuelle rapporter samt evalueringer. Vurderingen er gjort særlig med tanke på samfunnsendringer som har skjedd siden 2004 og utfordringer som kommunen vil møte fremover.

Gjennomgangen har i tillegg vurdert seks hypoteser for å belyse utfordringer ved dagens organisering. Hypotesene spør om måten bydelene er organisert og løser oppgavene på kan:

- Føre til at tjenester i bydelene ikke er likeverdige
- Medføre unødvendig ressursbruk og ineffektive prosesser
- Hindre innbyggerne fra å ta aktivt del i samfunnsutviklingen i sin bydel
- Skape sårbare og små fagmiljøer på områder der det ikke fører til bedre tjenester
- Medføre mange overganger, som særlig for innbyggere med sammensatte behov fører til lange brukerreiser med mange brudd og risiko for svikt
- Medføre uklar rolle- og ansvarsforståelse

Formålet har vært å klargjøre behovet for videre utredning av oppgave- og ansvarsfordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, og foreslå mål og prinsipper som kan legges til grunn for fremtidig organisering.

I arbeidet med gjennomgangen er det lagt stor vekt på en involverende prosess, hvor både bydeler, etater og foretak, fagorganisasjonene, sentrale brukerråd og utvalg, samt eksterne samarbeidspartnere har blitt invitert til å komme med innspill til dagens oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt, samt områder med potensial for styrket samarbeid.

Innspillsprosessen har hatt fokus på å få frem bydelsstemmen, hvor bydelene i tillegg har gitt innspill på styrker og svakheter knyttet til bydelenes rolle som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena. Bydelenes innspill er behandlet i bydelsutvalget til alle 15 bydeler. I tillegg er det gjennomført innspillsmøter med byrådsavdelingene, samt at disse har gitt skriftlige innspill til bydelenes fire roller, samt dagens oppgavefordeling og samarbeid.

Det understrekes at innspillene er gitt med grunnlag i dagens bydelsorganisering og dagens oppgavefordeling mellom bydeler og etater. Innspillene er ikke konsekvensvurdert eller vurdert inn i en større kontekst med tanke på virkninger for andre tjenesteområder eller kommunen som helhet.

Innspillene viser både styrker og svakheter ved bydelenes roller som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena. Styrker ved disse rollene inkluderer blant annet god lokalkunnskap, nærhet til innbyggere, fleksibilitet og evne til å tilpasse seg bydelsbefolkningens behov. Svakheter omfatter ulikhet i tjenestetilbud, koordineringsutfordringer, begrenset kompetanse og lite handlingsrom til å påvirke utviklingen i egen bydel. Bydelene opplever at de spiller en viktig rolle i lokaldemokratiet, men har liten innflytelse i saker som betyr mye for egne innbyggere.

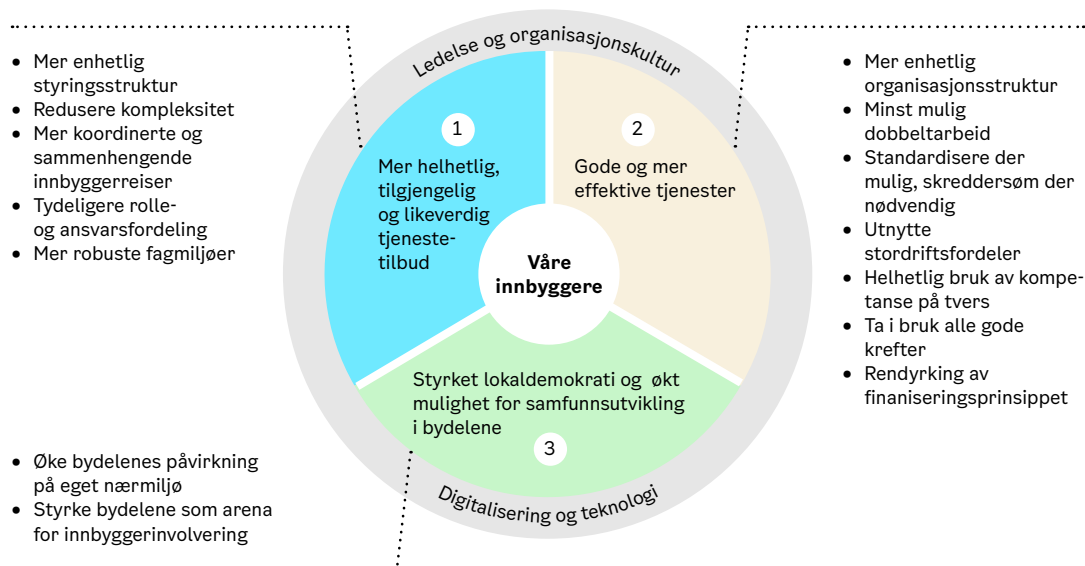
Når det gjelder oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt, har det kommet flere innspill til oppgaver med potensiale for sentralisering, enn desentralisering. Det er også enighet om behovet for mer tverrsektoriell innsats, særlig for sårbare barn og unge, og for å håndtere sammensatte utfordringer på helse- og velferdsfeltet. Innspillene til endring i oppgave- og ansvarsfordeling er sentrert rundt noen tjenesteområder der utfordringsbildet er mer fremtredende og endringsbehovet er klart uttrykt, uavhengig av om oppgavene i stort bør sentraliseres eller desentraliseres. Disse områdene er barnehage og skole, sosial, velferd og barnevern, helse og omsorg, boligområdet, nærmiljøutvikling og administrative støttefunksjoner.

Innspillene knyttet til samarbeid på tvers i kommunen viser et behov for bedre koordinering og mer formalisert samarbeid mellom bydeler og etater særlig når det gjelder oppfølging av sårbare grupper. Bedre kommunikasjon og informasjonsdeling er også nødvendig for å møte innbyggernes behov på en mer ensartet måte. De samlede innspillene og kunnskapsgrunnlaget som er samlet i vedlegget utgjør grunnlaget for vurderingene i denne rapporten.

Oppsummert viser vurderingene som er gjort at dagens oppgavefordeling mellom bydelene og Oslo kommune sentralt sannsynligvis ikke er tilstrekkelig for å møte fremtidige utfordringer. Flere av hypotesene kan også bekreftes, og det er avdekket utfordringer som tilsier at det er behov for endring. Rapporten underbygger at det er behov for videre utredning av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, samt av muligheten for bedre samarbeid mellom bydeler og etater/foretak. I forlengelsen av dette er det også behov for å utrede hensiktsmessigheten av dagens bydelsorganisering og antall bydeler.

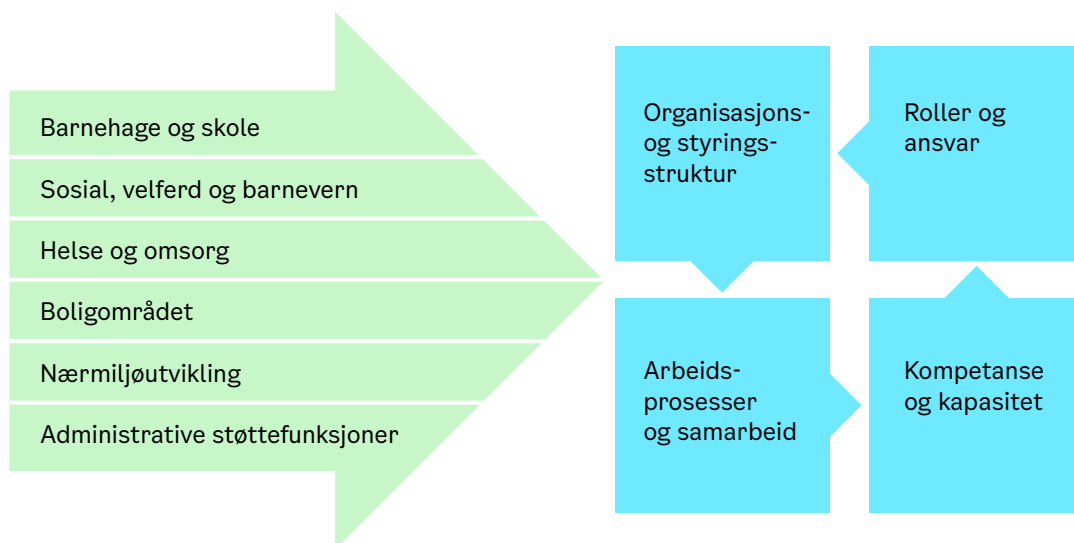
Basert på vurderingene anbefales tre mål med tilhørende prinsipper som bør legges til grunn i arbeidet med å innrette oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Mål og prinsipper tar utgangspunkt i kommunens innbyggere, og er vist i figur 1.1. Rapporten viser at

det bør utredes nærmere hvordan kommunens fremtidige oppgavefordeling skal være, med hensyn til å levere et mer helhetlig, likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud, bedre og mer effektive tjenester, samt et styrket lokaldemokrati med økt mulighet for samfunnsutvikling i bydelene.



Figur 1.1 Mål, prinsipper og virkemidler for fremtidig oppgavefordeling i Oslo kommune

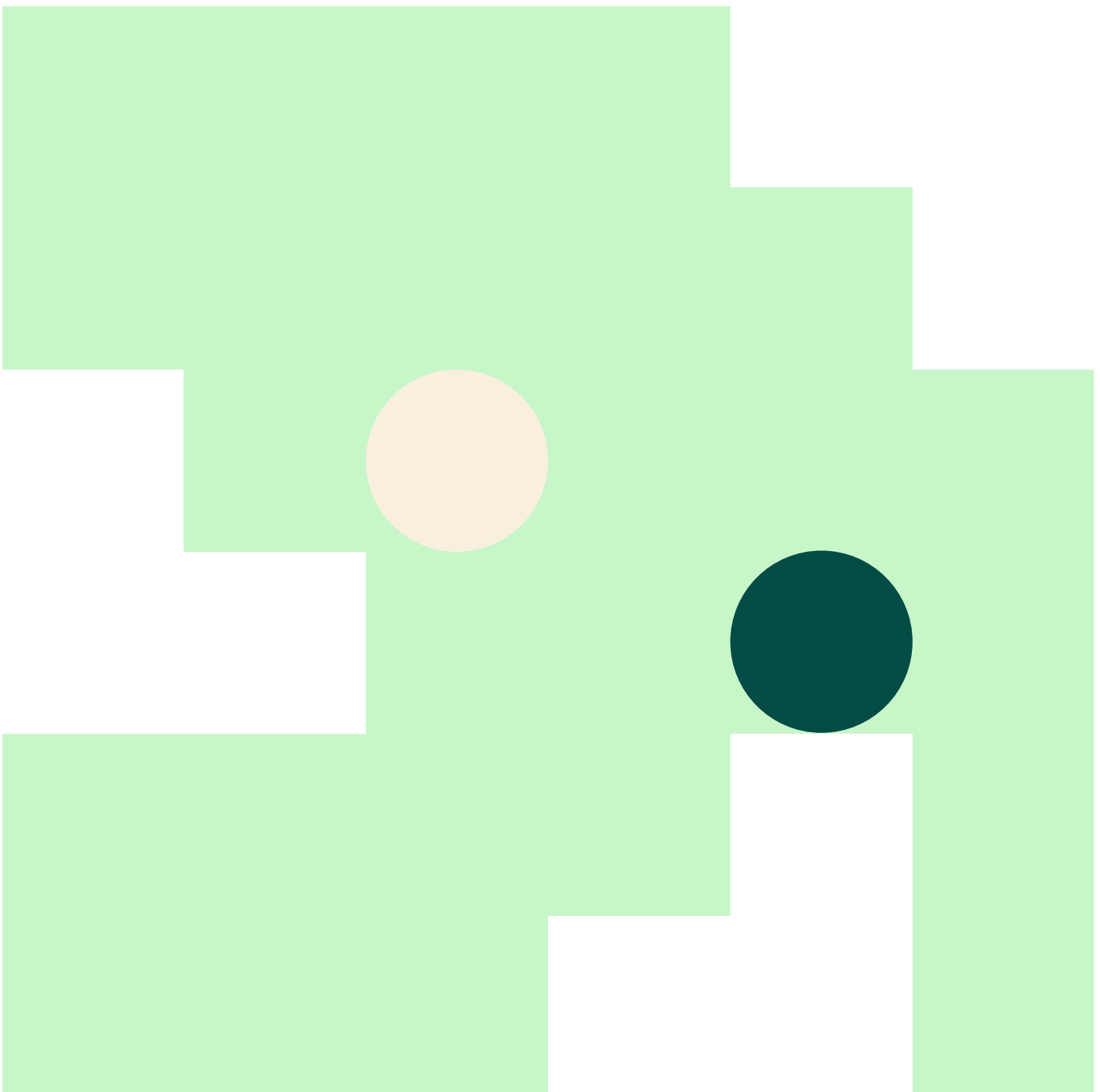
Det anbefales at den videre utredningen bør fokusere på seks identifiserte områder med særskilte utfordringer. Innenfor hvert område anbefales det at man utforsker organisasjons- og styringsstruktur, roller, ansvar, arbeidsprosesser, samarbeid, kompetanse og kapasitet. Disse områdene illustreres i figur 1.2.



Figur 1.2 Områder for videre utredning

Vurderingene som er gjort tilsier at omstillingsbehovet og behovet for å redusere kompleksitet i kommunen er for stort til at en gjennomgang av disse seks områdene, med foreslåtte problemstillinger, vil kunne håndtere utfordringene alene. Det anbefales derfor at den videre utredningen også vurderer om og i så fall hvordan bydelsstrukturen og oppgavefordelingen mellom bydeler og etater kan endres for bedre måloppnåelse.

Rapporten peker på særskilte suksesskriterier og risikoområder som er viktige for det videre arbeidet. Blant annet er det viktig å koordinere videre utredninger med andre initiativ, forankre dem godt i sektorene og involvere berørte parter. Videre må administrative og økonomiske konsekvenser belyses.



2 Introduksjon

2.1 Bakgrunn og formål

Oslo kommunes organisering og styring av bydelssektoren har i all hovedsak ligget fast siden bydelsreformen i 2004. Målene med bydelsreformen i 2004 ble definert slik:

- › Bedret service overfor publikum
- › Bedret kvalitet på kommunale tjenester
- › Mer effektiv ressursbruk
- › Demokratisering av forvaltningen
- › Mer meningsfylt og innholdsrik arbeidssituasjon for de ansatte
- › Desentralisering av politisk makt og myndighet

Siden den gang har det skjedd en endring i oppgaver for etater og bydeler, blant annet som en følge av statlige reformer og sterkere regulering. Eksempelvis har NAV-reformen og samhandlingsreformen endret kommunens oppgaver og måter å samhandle på. I samme periode har den digitale utviklingen skutt fart, og utgjør i seg selv et premiss for utviklingen av kommunale tjenester. Parallelt med dette har det skjedd en endring i befolkningssammensetningen og en samfunnsutvikling som stiller andre krav til kommunens myndighetsutøvelse, tjenesteproduksjon og behovet for samhandling mellom sektorene.

Erfaringer fra pandemien viste også at behovet for samhandling var større enn organisasjonsstruktur og styringsdokumenter gav rammer for.¹ Det har også skjedd en endring i befolkningens forventninger til medvirkning,² som har konsekvenser for bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena og samfunnsutvikler. Dette er endringer i samfunnet som også bør gjenspeiles i måten kommunen organiserer sin virksomhet på.

Bydelenes frihet til å organisere seg slik de selv anser hensiktsmessig, har siden 2004 gitt variasjoner i organisasjonsstruktur og prioriteringer fra bydel til bydel ut fra målet om å tilpasse seg innbyggernes behov. Disse strukturene påvirker bydelenes tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse innenfor barnehage, barnevern, helse, omsorg og sosiale tjenester. Likeledes påvirker ytre rammer bydelenes mulighet til å påvirke samfunnsutviklingen lokalt og muligheten til å opptre som lokaldemokratisk arena.

Byrådets visjon for Oslo 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.

¹ Oslo kommune – Evalueringen av pandemihåndteringen med særskilt fokus på samhandling i sektorene

² KS – Hvordan involvere innbyggerne?

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 påfølgende behov for endringer i måten kommunen er organisert på. Målet er at tjenestetilbudet til innbyggerne skal bli bedre, mer effektivt, tilgjengelig og likeverdig.

2.1.1 Formålet med gjennomgangen

Formålet med denne gjennomgangen har vært å klargjøre om det er behov for videre utredning av mulige endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, sett i lys av utfordringene kommunen vil stå overfor fremover. Arbeidet har vært innrettet mot å oppnå en omforent situasjons- og problemforståelse hos byråd, byrådsavdelinger og i bystyret.

Det er lagt stor vekt på å innhente innspill fra bydeler, etater/foretak, byrådsavdelinger og eksterne samarbeidsaktører. Gjennomgangen er avgrenset til bydelene og de deler av kommunen som har grenseflate mot bydelene, samt deler av kommunen som i dag utfører oppgaver som potensielt kan flyttes til/fra bydelene.

Gjennomgangen har tatt utgangspunkt i de fire rollene som kommunen etter kommuneloven forutsettes å ivareta: Rollen som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Disse rollene er benyttet som et rammeverk for å sikre en balansert vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, hvor ulike hensyn veies opp mot hverandre.

Seks hypoteser har stått sentralt i arbeidet. Disse bygger på at måten bydelene løser oppgavene på og hvordan de er organisert i dag, herunder oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt, blant annet kan:

- føre til at tjenester i bydelene ikke er likeverdige,
- medføre unødvendig ressursbruk og ineffektive prosesser,
- hindre innbyggerne fra å ta aktivt del i samfunnsutviklingen i sin bydel,
- skape sårbare og små fagmiljøer på områder der det ikke fører til bedre tjenester,
- medføre mange overganger, som særlig for innbyggere med sammensatte behov fører til lange brukerreiser med mange brudd og risiko for svikt,
- medføre uklar rolle- og ansvarsforståelse.

Videre skal gjennomgangen vurdere behov for utredning av mulige endringer i måten bydelene samarbeider på. Hensiktsmessigheten av dagens oppgavefordeling mellom bydelene og

kommunen sentralt skal også vurderes, særlig sett opp mot samfunnsendringer som har funnet sted siden 2004 og utfordringer som kommunen vil møte fremover.

Byrådet har utarbeidet en ny planstrategi og utkast til kommuneplan. Planstrategien og kommuneplanen tar utgangspunkt i seks samfunnsflokke, og kommuneplanen skisserer hvordan kommunen kan møte disse. Det er derfor naturlig at også gjennomgangen av om oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt ser til samfunnsflokene og utkast til ny kommuneplan som rammer for arbeidet.

Denne rapporten dokumenterer resultatene av innspillsprosessen og de vurderinger som er gjort av funnene. Rapporten må anses som en kvalitativ, overordnet analyse og er ikke egnet til å treffe klare konklusjoner, men er ment å kunne gi innsikt i behov av og føringer for prioriteringer til et videre utredningsarbeid. Rapporten er utarbeidet av et sekretariat i Byrådsavdeling for helse, som har et særlig koordineringsansvar for bydelssektoren.

2.2 Metodiske utfordringer

Hensikten med å innhente innspill fra bydeler, etater/foretak, byrådsavdelinger og eksterne samarbeidspartnere har vært å belyse styrker og svakheter ved dagens styring og organisering av bydelssektoren. Innspillene må derfor forstås og tolkes i lys av avsenderens ståsted. Ettersom bydelssektoren står sentralt i gjennomgangen, er det naturlig at bydelene har fått uttale seg og at deres meninger kommer tydeligst frem i rapporten. Samtidig er det viktig at synspunktene til etater, foretak, byrådsavdelinger og eksterne samarbeidspartnere også blir løftet frem i rapporten. I innsiktsarbeidet har bydelene blitt stilt flere spørsmål enn øvrige aktører, og deres innspill er derfor også viet mer plass i rapporten.

Bydeler, etater, foretak, byrådsavdelinger og eksterne samarbeidspartnere har ofte spilt inn ulike nyanser av et forslag eller beslektede forslag, snarere enn nøyaktig likelydende ordlyd. I oppsummeringen av innspillene i kapittel 4, 5 og 6 er det gjort skjønnsmessige vurderinger og sammenstilt innspill på tvers av aktørene. Som følge av nyanseforskjeller og ulik ordlyd, er det ikke mulig å angi et presist antall bydeler eller etater som har spilt inn et behov eller forslag. For at leseren likevel skal få en viss forståelse av omfang, er det brukt begreper som «noen» og «flere» hvor det er mulig.

Innspillene fra bydeler, etater, foretak, byrådsavdelinger og eksterne samarbeidspartnere er gitt med grunnlag i dagens bydelsorganisering og dagens oppgavefordeling mellom bydeler og etater. I flere av innspillene påpekes det at dersom disse rammebetingelsene endres, ville man ha svart annerledes.

Det gjøres oppmerksom på at innspillene er å betrakte som forslag til forbedringer flytting av ansvar og oppgaver som bør utredes nærmere. Antallet endringsforslag kan også sees på som en indikator for et samlet endringsbehov. Innspillene er ikke konsekvensvurdert eller vurdert inn i en større kontekst med tanke på virkninger for andre tjenesteområder eller kommunen som helhet. Det er heller ikke beregnet administrative og økonomiske konsekvenser av forslag til endringer i styring og organisering av bydelssektoren som har blitt spilt inn. Disse metodiske begrensningene medfører at innspillene krever ytterligere bearbeiding og konsekvensvurdering før de kan legges til grunn for eventuelle organisatoriske endringer.

2.3 Prosess

Byrådet har ønsket en åpen og involverende prosess hvor bydeler, etater og foretak, fagorganisasjonene, sentrale brukerråd og utvalg samt eksterne samarbeidspartnere er invitert til å komme med synspunkter på hva som fungerer bra og hva som må forbedres i nåværende organisering.

Byrådsleder og helsebyråd har i perioden februar til april 2024 gjennomført møter med alle bydeler hvor organiseringen av bydelssektoren og oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt har vært tema. Bydelsadministrasjonens ledelse og leder av bydelsutvalget har deltatt på disse møtene. Flere bydeler har også invitert inn fagorganisasjoner og vernetjeneste.

Bydelene har kommet med skriftlige innspill til arbeidet gjennom å svare på spørsmål om styrker og svakheter ved bydelenes fire roller, oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt samt muligheter for styrket samarbeid mellom bydelene. Bydelens svar er behandlet av bydelsutvalget i alle 15 bydeler.

Kommunens etater og foretak har også kommet med skriftlige innspill knyttet til spørsmål om oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt samt muligheter for styrket samarbeid mellom bydeler og etater. Det er gjennomført innspillmøter med byrådsavdelingene og byrådsavdelingene har gitt skriftlige innspill på spørsmål om roller og oppgavefordeling.

Fagorganisasjonene, sentrale brukerråd og utvalg samt eksterne samarbeidspartnere er også invitert til å komme med skriftlige innspill. Eksterne samarbeidspartnere som har kommet med innspill er:

- Sykehusene
- Politiet
- Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus, Sosial- og eldreombudet i Oslo
- NAV sin fylkesdirektør for Oslo
- Private leverandører av helse- og velferdstjenester

De skriftlige innspillene fra bydeler, etater, foretak og eksterne er tilgjengeliggjort på Oslo kommunes hjemmeside.³ For å legge til rette for at aktørene får spørsmål de har forutsetninger for å svare på, er spørsmålsformuleringen tilpasset den enkelte virksomhet. I fremstillingen av innspill i hvert kapittel vises det derfor til hvilke spørsmål som er besvart.

2.4 Leserveiledning

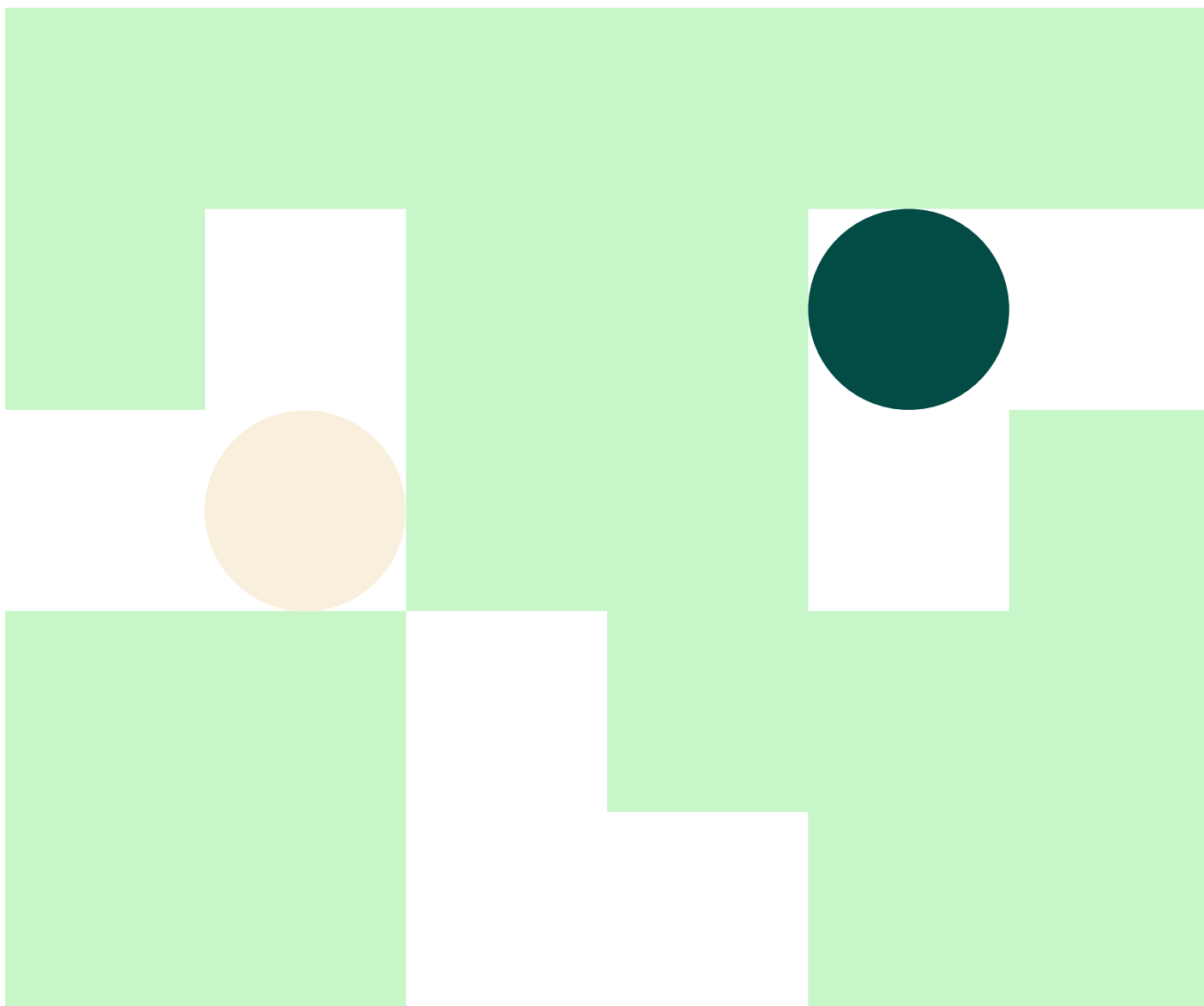
I kapittel 3 beskrives utviklingen som har funnet sted i Oslo siden bydelsreformen i 2004 og de utfordringene kommunen står overfor i kommende år. Videre beskrives samfunnsflokene som er identifisert og lagt til grunn for forslaget til ny planstrategi som ble behandlet i bystyret juni 2024.

³ <https://www.oslo.kommune.no/satsingsomrader-og-prosjekter/bydelsprosjektet/2ll>

I kapittel 4 presenteres innspillene fra bydelene når det gjelder styrker og svakheter ved bydelenes fire roller som tjenesteyter, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og lokaldemokratisk arena. Innspillene fra bydelene suppleres med innspill fra etater/foretak, eksterne samarbeidspartnere og byrådsavdelinger.

I kapittel 5 gjengis innspill fra bydeler, etater/foretak, eksterne samarbeidspartnere og byrådsavdelinger hva angår dagens oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt. Det samme gjelder kapittel 6, hvor innspill til samarbeid på tvers av bydeler og etater omhandles.

I kapittel 7 vurderes innspillene gjengitt i kapittel 4, 5 og 6, herunder de seks hypotesene. I kapittel 8 følger anbefalinger til videre prosess og områder som bør utredes nærmere.



3 Utviklingen i Oslo kommune

3.1 Kunnskapsgrunnlag

Denne hovedrapporten bygger blant annet på et kunnskapsgrunnlag oppsummert i vedlegg 1, som kan forstås som et bakteppe som funnene i denne gjennomgangen drøftes opp mot. I kunnskapsgrunnlaget gis en kortfattet beskrivelse av hovedelementene i Oslo kommunes styringsstruktur. Videre presenteres et utvalg av fakta, statistikk og data som vurderes som særlig relevant for å synliggjøre bydelsvise forskjeller i behovet for tjenester, brukerrater, sosioøkonomiske forhold, sysselsettingsgrad og fullføringsgrad i videregående skole. Utviklingen i henvendelser til Pasient- og brukerombudet og klager til Statsforvalter, samt innbyggertilfredshet for utvalgte tjenester omtales også.

3.2 Samfunnsendringer

Kapittelet beskriver utviklingen siden bydelsreformen i 2004 og forventet utvikling frem til 2044. Kapittelet tar for seg utvalgte temaer som har betydning for rammevilkårene for styringssystemet i Oslo kommune.

3.2.1 Befolkningsutvikling

Per 1. januar 2024 bodde det 717 710 innbyggere i Oslo. Det er rundt 200 000 flere innbyggere enn i 2004. Dette gir i snitt en befolkningsvekst på om lag 10 000 per år fra 2004 til 2024. Sentrumsnære bydeler har siden 2004 hatt en befolkningsvekst på rundt 80 prosent, mens enkelte bydeler i ytre øst har en befolkningsvekst på 15 prosent. Befolkningsveksten skyldes i hovedsak fødselsoverskudd samt innvandring fra andre land.

Oslos befolkning er relativt ung, med en stor andel innbyggere i alderen 20–40 år. Det er store variasjoner i alderssammensetningen mellom de ulike bydelene. I bydelene Grünerløkka, Sagene og St. Hanshaugen er mer enn halvparten av innbyggerne i alderen 20–39 år. Bydel Søndre Nordstrand er bydelen med størst andel barn, mens i bydel Ullern er andelen eldre størst. Forskjellen i aldersfordelingen mellom indre og ytre bydeler har holdt seg relativt stabil de siste tiårene.

Det er i de indre bydelene vi finner den største andelen unge voksne. Karakteristisk for Oslo er et stabilt flyttemønster med netto innflytting av unge voksne og netto utflytting av barnefamilier. Oslo har størst netto utflytting til Akershus, men samtidig netto innflytting fra nær alle andre fylker i landet.

Forventet befolkningsutvikling for Oslo beregnes til rundt 810 000 innbyggere i 2050 (mellomalternativ). Dette er en vekst på rundt 100 000.⁴ Veksten forventes å være størst i ytre bydeler øst og sør. Den største forventede prosentvise økningen skjer i befolkning med innvandrerbakgrunn.

⁴ https://statistikkbanken.oslo.kommune.no/statbank/pxweb/no/db1/db1_Befolkning_Befolkningsframskrivinger/OK-BEF033.px

3.2.2 Innbyggernes forventninger og behov

Innbyggerundersøkelsen 2023 viser at 77 prosent av innbyggerne trives godt i Oslo og 80 prosent trives godt i området der de bor, jamfør kunnskapsgrunnlagets kapittel 5.1. Andelen som trives godt i boområdet sitt har holdt seg relativt stabil siden 2014. Trivselen varierer imidlertid mellom bydelene. I bydel Søndre Nordstrand er andelen som trives i stor/svært stor grad litt over 60 prosent av innbyggerne, mens i bydel Frogner er andelen som trives i stor/svært stor grad rett under 90 prosent av innbyggerne.

Sammenlignet med innbyggerundersøkelsen 2018 har andelen som trives gått ned med fem prosentpoeng. Undersøkelsen viser at noe flere kvinner svarer at de trives i stor grad sammenlignet med menn. Det er også forskjeller på landbakgrunn, der åtte av ti norskfødte med norske foreldre svarer at de trives i Oslo, mens syv av ti med innvandrerbakgrunn uten vestlige land svarer det samme.

Antall personer over 80 år har en forventet økning på 58 prosent frem mot 2034. Dette er en økning fra dagens 80 000 personer over 80 år til 125 000, jamfør kunnskapsgrunnlaget kapittel 4.2.1. I 2024 er det registrert rundt 10 000 personer med demens, mens forventet utvikling viser at antall demente i 2040 vil være i underkant av 17 000. De eldre har også i økende grad et komplekst sykdomsbilde gjennom ikke-smittsomme sykdommer som for eksempel hjerte- og karsykdommer, kols og kreft, psykiske plager og lidelser, samt muskel- og skjelettlidelser. Utviklingen viser samlet sett at de eldre vil ha et økende behov for sammensatte tjenester innen helse og omsorg.

Andelen vanskeligstilte på boligmarkedet i Oslo varierer mellom bydelene. Nordre Aker og Grünerløkka har det høyeste antallet husholdninger uten barn som er kategorisert som vanskeligstilte på boligmarkedet, mens bydelene Gamle Oslo og Alna har de høyeste antallene vanskeligstilte barnefamilier. Avhengig av hvilken definisjon som legges til grunn, anslås de at mellom 44 000 og 78 600 personer i Oslo er vanskeligstilte på boligmarkedet.

Videre er de kommunale boligene svært ujamnt fordelt mellom bydelene. De tre østlige sentrumsbydelene er bydelene med flest kommunalt disponerte boliger. Mer enn 5.900 av de totalt 13 500 kommunalt disponerte boligene befinner seg i disse tre bydelene. Tiltak som kan hjelpe de som er vanskeligstilte på boligmarkedet er sammensatte. Dette arbeidet er viktig slik at de kan få tilgang til en egnet bolig og bedre levekår for seg og familien.

Omfanget av psykiske plager og rusmiddellidelser er større i Oslo enn ellers i Norge, og også her er det store forskjeller mellom bydeler og delbydeler. Stadig flere ungdom og unge voksne tar kontakt med helsetjenestene grunnet psykiske utfordringer og bruker medisiner mot psykiske lidelser. En større andel barn har barneverntiltak og det registreres flere tilfeller av kriminalitet blant ungdom. Å få bukt med den økende ungdomskriminaliteten er derfor en kompleks utfordring for kommunen og krever innsats fra flere ulike sektorer.

Det er også behov for forebyggende innsats og sammensatte tjenester innenfor rusområdet. Utviklingen viser at det er en økning i prøving og bruk av narkotiske stoffer blant ungdom. Økningen er spesielt stor blant elevene på videregående skole, der andelen nesten har doblet seg de siste årene. Når det gjelder rusproblemer blant voksne viser utviklingen en økning på 35 prosent siden 2018 på konsultasjoner hos fastlege med bakgrunn i rusproblemer.

Kriminalitetsbildet i Oslo er i endring. Selv om få ungdommer i Oslo ikke er registrert for kriminelle handlinger, viser utviklingen siden før pandemien at den registrerte kriminaliteten har økt noe. Unge som blir registrert for gjentatte lovbrudd står for nær 40 prosent av alle lovbrudd, noe som indikerer at en liten del står for en betydelig andel av lovbruddene. Ungdomskriminaliteten henger også sammen med omsetningen av narkotika og gjengkriminalitet som de siste årene har økt. Samtidig viser denne utviklingen at det er behov å etablere trygghet for kommunens innbyggere. Årsakene til endringene i kriminalitetsbilde er sammen satte og krever en bred tilnærming av virkemidler og tjenester.

I Innbyggerundersøkelsen 2023 har innbyggerne også tatt stilling til hvorvidt man opplever å ha interesse for og kan medvirke i lokalpolitikken. En av fire svarer at de er svært interessert i lokalpolitikk mens en av fire svarer at de er svært lite interessert. Personer som bor i bydel Frogner har størst andel interesserte i lokalpolitikk, mens personer som bor i bydel Grorud og bydel Stovner har lavest andel.

Angående opplevelsen av muligheten for medvirkning, er bare én av ti innbyggere enige i at de kan påvirke avgjørelser tatt av kommunen, mens nær halvparten i liten grad er enige i dette. Videre er 15 prosent klar over hvor de kan gi innspill om forbedringsområder, og 16 prosent mener at de har mulighet til å påvirke utviklingen i sitt lokalsamfunn. Ut fra valgdeltakelse og private saker i bydelsutvalgene er grad av medvirkning høyere i bydeler med høyere sosioøkonomisk gradient enn i bydeler med lavere.

3.2.3 Kommuneøkonomi

Det tekniske beregningsutvalg for kommunesektoren beregner hvert år et anslag for hva det vil koste sektoren å tilpasse seg endret befolkningsmengde og sammensetning. Kommunesektoren blir hvert år kompensert med nasjonalt tilførte midler for den forventede kostnadsveksten som endret befolkning medfører. Videre har kommunesektoren hatt realvekst ut over dette de fleste år gjennom kommunesektorens andel av skatteinntektene og gjennom størrelsen på rammetilskuddet.

Kommunen kompenseres altså for endringer i ressursbruken som følge av endret demografisk utvikling. Likevel er det grunnlag for å anta at det økonomiske handlingsrommet reduseres dersom Oslo får en økning på 80 000 innbyggere frem mot 2040. Det vil øke utgifter til helse- og omsorgstjenester og pensjoner samtidig som det isolert gir lavere sysselsetting og dermed svekket skattegrunnlag. Veksten i pensjonsutgifter har allerede skutt fart, mens veksten i utgiftene til helse- og omsorgstjenester til de eldre aldergruppene først ventes å tilta etter 2030, når andelen av befolkningen over 80 år tar seg opp.

I kommuneproposisjonen for 2025 ble et nytt inntektssystem for kommunene presentert. Endringen i inntektssystemet for kommunene innebærer at Oslo kommune får betydelige reduserte inntekter i årene fremover.

3.2.4 Digital utvikling

Mange tjenester som i dag er digitale, var analoge eller manuelle i 2004. En viktig driver for den digitale transformasjonen er at det gjennom digitaliserte løsninger bygges opp store mengder data. Dette er verdifull informasjon for kommunen. Både for å følge opp tjenesteproduksjonen, men også som grunnlag for tjenesteutvikling. Datagrunnlaget etableres i og

utenfor kommunen, og fagsystemer er viktige kilder for kommunen. Når denne informasjonen kan kobles med data fra andre kilder i kommunen eller utenfra, tilrettelegges det for kunnskapsbasert planlegging og tjenesteutvikling, virksomhetsstyring og gevinstrealisering.

Datagrunnlaget vil de kommende årene øke og i større grad kunne tilgjengeliggjøres i nåtid. Muligheten til å kunne benytte seg av økende datamengder på tvers av tjenesteområder innad og utenfor kommunen, og levere ressurseffektive kommunale tjenester av høy kvalitet, vil bli viktigere i de kommende årene. Videre vil rask teknologisk utvikling muliggjøre at systemer forvalter data og løser flere oppgaver maskinelt.

Rutinepreget og tidskrevende saksbehandling, beregning og analyse kan potensielt gjøres gjennom maskinbasert teknologi, og dermed frigjøre ressurser til mer meningsfulle og verdiskapende oppgaver. Med god flyt av nødvendig data unngås krevende søknadsprosesser for innbyggere som allerede står i en utfordrende situasjon, samtidig som det også gir mer koordinerte tjenestetilbud og tryggere overganger mellom ulike tilbud.

Samtidig er deling av data krevende. Det er flere tilfeller i kommunen der bydeler, etater og foretak ikke har juridisk råderett over hvordan kommunen benytter informasjonen den sitter på. Det er samtidig en forutsetning at kommunen ivaretar innbyggernes personvern og informasjonssikkerhet. Både bydeler, etater og foretak må framover stå rustet til å dele data når de kan, og når det er hjemmel for det, samtidig som de må være bevisste for når data skal skjermes.

Samlet betyr dette at for å kunne realisere den digitale transformasjonen gjennom deling og bruk av data, er det behov for å investere i ny teknologi og opplæring, og tenke nytt om samhandling og organisering av tjenestene. Endringer i struktur, organisering, regelverk og kompetanse vil bli sentralt for å kunne utnytte teknologiske gevinster i årene som kommer.

Oslo kommune har en strategi for kunnskapsbasert utvikling, innovasjon og digital teknologi.⁵ Strategien har som formål å bidra til å forbedre tjenestene til innbyggerne, forenkle hverdagen til de ansatte og skape økt bærekraft i kommunen. Kommunen skal ivareta og videreutvikle kommunens fire roller som tjenesteyter, samfunnsutvikler, demokratisk arena og myndighetsutøver.

Strategien er strukturert i 7 innsatsområder:

- 1) Kultur for endring, læring og samarbeid
- 2) Forskning, innovasjon og utvikling
- 3) Systematisk kompetanseutvikling
- 4) Kontinuerlig tjenesteutvikling
- 5) Deling av informasjon
- 6) Muliggjørende IKT-løsninger
- 7) Digital sikkerhet

Innsatsområdene skal bidra til å skape bedre tjenester og finne nye løsninger på store samfunnsutfordringer.

⁵ Se strategien her: https://einnsyn-fillager-api.api.oslo.kommune.no/fil?virksomhet=976819837&filnavn=7ee7780ed67a4e3-f8f635e5f27b7a130_bf9842b6d6bf77ed1cb3b1d6f3ef883f.pdf

3.3 Identifiserte samfunnsflokke

Kapittelet tar for seg de seks samfunnsflokke som er identifisert i arbeidet med planstrategi for Oslo kommune 2024–2027 og som er benyttet som grunnlag for utkast til ny Kommuneplan for samme tidsrom. Datagrunnlaget for planstrategien baserer seg i stor grad på Oslotrender, Oslohelsa, Oslo kommunes statistikkbank og Bydelsfakta. Kommuneplanen er kommunens øverste styringsdokument og legger dermed viktige premisser arbeidet rapporten omtaler, samtidig som den oppsummerer utfordringsbildet som kommunen står overfor fremover.

Felles for samfunnsflokke er at de krever systematisk, koordinert og helhetlig tilnærming, ikke sporadisk innsats. Oslo kommune må jobbe på tvers av sektorer mot felles mål. Utkast til kommuneplan poengterer at kommunen må tenke nytt om oppgaveløsning og organisering av innsats.

3.3.1 Klima og miljø

Klima og naturkrisen er den største utfordringen samfunnet står overfor. Mer enn halvparten av de globale utslippene av klimagasser skapes i byene. Å utvikle klimaløsninger for byene er derfor helt avgjørende for å unngå skadelige klimaendringer.

Kommunen har et ambisiøst mål om klimakutt med 95 prosent innen 2030, sammenliknet med 2009-nivå. I perioden 2009 til 2022 ble kommunens utslipp redusert med 28 prosent, og kommunens klimabudsjett viser at med virkemidlene som foreløpig er vedtatt, kan utslippene reduseres med 63 prosent fra 2009 til 2030. Kommunens utfordringer med å nå klimamålene vil kreve innsats fra alle kommunens sektorer, i tillegg til tilrettelegging for at innbyggere og næringsliv enklere kan ta mer miljøvennlige valg.

Et viktig tiltak for å møte klimaendringene, er å gi større plass til naturen i byen. Forventet befolkningsvekst i Oslo vil i årene fremover vil legge press på kommunens arealer. Bærekraftig arealbruk og arealnøytralitet i kombinasjon med arealregnskap er viktige grep for møte utfordringene. Samtidig er klima- og naturkrisen en floke som er særlig utsatt for målkonflikter, da vern og tilrettelegging for naturen kan gå på bekostning av for eksempel boligbygging eller økonomisk vekst.

Planlegging og tilrettelegging for gode, helhetlige mobilitetsløsninger og god bylogistikk er en forutsetning for å nå kommunens mål for klima, miljø og god byutvikling. Kommunens utfordring blir å tilrettelegge for dette arbeidet samtidig som andre hensyn ivaretas. I tillegg er elver, vassdrag og Oslofjorden truet. En viktig del av arbeidet med å bedre miljøtilstanden i Oslofjorden, er å gjennomføre gode tiltak fra Marka til fjorden.

Med klimaendringene vil det bli flere og mer alvorlige naturhendelser, både som følge av mer ekstremvær og endringer i normalværet. Klimautfordringene treffer også ulike deler av befolkningen ulikt. De som har mindre ressurser vil ofte kunnes rammes hardere, både direkte av konsekvenser av klimaendringene og av tiltak for å møte klima- og naturkrisen.

3.3.2 Den demografiske utfordringen

Oslo er en storby med over 700 000 innbyggere, og i fremtiden er det forventet at det skal bli enda flere. Samtidig vil alderssammensetningen endre seg, og kommunen får flere eldre

og relativt sett færre innbyggere i yrkesaktiv alder. Flere eldre frem mot 2034 og etter gjør at større andel av befolkningen vil ha behov for omsorgstjenester og bistand fra det offentlige, mens det vil være færre som kan yte tjenestene og finansiere dette gjennom skatter og avgifter.

Dagens samfunnsmodell og velferdsstat er ikke i tilstrekkelig grad tilrettelagt for å imøtekomme økningen i eldrebefolkningen, og det vil kreve en enorm omstilling av kommunen for å klare å yte tjenester til langt flere, med færre yrkesaktive. Mangel på arbeidskraft og et endret kompetansebehov gjør at kommunen må tenke nytt rundt oppgaveløsning.

En aldrende befolkning gir økt sykdomsbyrde og risiko for flere med aldersrelaterte helseutfordringer, herunder demens. Denne gruppen vil ha behov for en tilrettelagt hverdag med tilpasset bolig og god faglig oppfølging.

Personer som står utenfor arbeidslivet, er en uutnyttet ressurs for kommunen. En viktig utfordring fremover vil derfor være å få alle som kan jobbe, i arbeid. En økt andel som fullfører og består videregående skole vil bidra til dette.

Syssetning blant innvandrere er lavere enn i den øvrige befolkningen, og ettersom arbeid er helt sentralt for å motvirke fattigdom og utenforskap, er det en sentral utfordring for Oslo å få flere innvandrere i jobb.

Siden mangel på arbeidskraft er en utfordring i fremtiden, er det også viktig å legge til rette for gode arbeidsforhold. For å vinne konkurransen om de skarpeste hodene, må kommunen jobbe for å tiltrekke seg riktig kompetanse i konkurranse mot andre kommuner og virksomheter.

3.3.3 Fattigdom og økende ulikhet

I Oslo er det stor ulikhet og tydelige sosiale og økonomiske forskjeller mellom ulike områder av byen. I Oslo bor både landets rikeste og landets mest fattige, og det er en utvikling hvor forskjellene blir større.

Innbyggere som verken er i utdanning eller i jobb koster samfunnet store summer. Sannsynligheten for at de vil få problemer med å forsørge seg selv senere i livet er stor. I 2022 stod 90 000 personer, eller 18,7 prosent av befolkningen i alderen 20–66 år i Oslo, utenfor arbeidslivet og utdanning. Andelen varierer mellom bydeler og delbydeler.

Blant husstander der ingen er i arbeid, lever 48 prosent i fattigdom. Barn som vokser opp i områder med høy andel innbyggere utenfor skole og arbeid har større sannsynlighet for å selv ikke fullføre høyere utdanning, og falle utenfor arbeidslivet og ha større grad av uhelse. Å få flere i arbeid er det viktigste tiltaket for å motvirke fattigdom og utenforskap. I tillegg bøter det på for det økte behovet for arbeidskraft.

Sosial ulikhet og utenforskap er kostbart, både i samfunnsmessig, økonomisk og menneskelig forstand. Det svekker limet i samfunnet når mange ikke har muligheten å delta i samfunnet på lik linje med sine medborgere. Både samfunnsdeltagelse og lav grad av økonomisk ulikhet er sentralt for høy sosial tillit i et samfunn. Tillit til myndighetene og andre institusjoner er viktig for samfunnsutviklingen og kommunens evne til å håndtere kriser.

3.3.4 Ungt utenforskap

En god barndom og oppvekst legger fundamentet for et godt voksenliv. Motsatt vil en vanskelig oppvekst kunne sette negative spor som varer livet ut. Grunnlaget for en god oppvekst legges derfor primært gjennom tiltak rettet mot familiene. Barn er ikke fattige, men kan vokse opp i familier med lavinntekt og dermed ekskluderes fra viktige arenaer og ikke få samme muligheter som andre barn.

Kommunen har en viktig rolle i å fange opp og forebygge utenforskap hos barn og unge, hvor barnehage og skole er de viktigste arenaene. Dette er også viktige læringsarenaer som legger til rette for demokratiutvikling og kunnskap til å bygge gode liv.

Frafall i skolen er en viktig faktor til utenforskap. Å øke elevenes motivasjon og skape et skolemiljø som er trygt og motiverende, er viktig for å bidra til at elevene gjennomfører utdanning.

Det er store forskjeller i kulturdeltakelse og fysisk aktivitet mellom bydeler, som ser ut til å følge de sosiale skillelinjene i Oslo. Investering i sosial infrastruktur som legger til rette for deltagelse i idretts- og kulturaktiviteter i områder som er preget av dårlige levekår er et viktig virkemiddel for å forebygge sosial uro og utenforskap. I tillegg er idrett viktig både for helse og sosial utvikling. Det er viktig at kommunen legger til rette for at flest mulig har muligheten til å delta i fritidsaktiviteter uavhengig av foreldres økonomi og livssituasjon.

3.3.5 Krevende boligmarked og bærekraftig by

Oslos innbyggertall er forventet å vokse fremover. Det vil kreve en tversektoriell og helhetlig tilnærming for å bedre tilgangen på boliger, gjøre det mulig for flere å eie egen bolig, skape gode boområder over hele byen som bidrar til livskvalitet og god folkehelse, sikre effektiv og god bylogistikk, og samtidig ta vare på naturen og redusere klimagassutslipp.

Boligprisene i Oslo er blant de høyeste i landet og er forventet å øke, dels fordi planlagt boligutbygging er lavere enn forventet befolkningsvekst. Samtidig er kommunen avhengig av at også samfunnskritiske yrkesgrupper har råd til å bo i Oslo. Sykepleierindeksen måler hvor stor andel av de omsatte boligene en enslig sykepleier får finansiering til å kjøpe. I Oslo har en sykepleier i 2023 kun råd til å kjøpe 2,4 prosent av boligene.

En annen konsekvens av dagens boligmarked er at prisforskjellen mellom bydeler og delbydeler bidrar til økt segregering og en mer delt by. Inntekt og formue er en avgjørende faktor for hvor i byen innbyggere bosetter seg. Bosetningsmønsteret bidrar til at levekårsutfordringer hopper seg opp i enkelte barnehager og skoler, og med dette dårligere forutsetninger for god læring og fullføring.

Oslo har et stort behov for flere kommunale boliger, eller andre boligløsninger som ivaretar behovet til innbyggere som er vanskeligstilt på boligmarkedet. Behovet er fordelt på ulike befolkningsgrupper og boligtyper, for eksempel tar nye boligprosjekter ikke tilstrekkelig høyde for den demografiske utviklingen med flere eldre med behov for helse- og omsorgstjenester og tilrettelagt bolig. I tillegg er de kommunale boligene skjevt fordelt blant bydelene, med en konsentrasjon i de tre østlige sentrumsbydelene, jamfør kunnskapsgrunnlaget kapittel 3.6.⁶

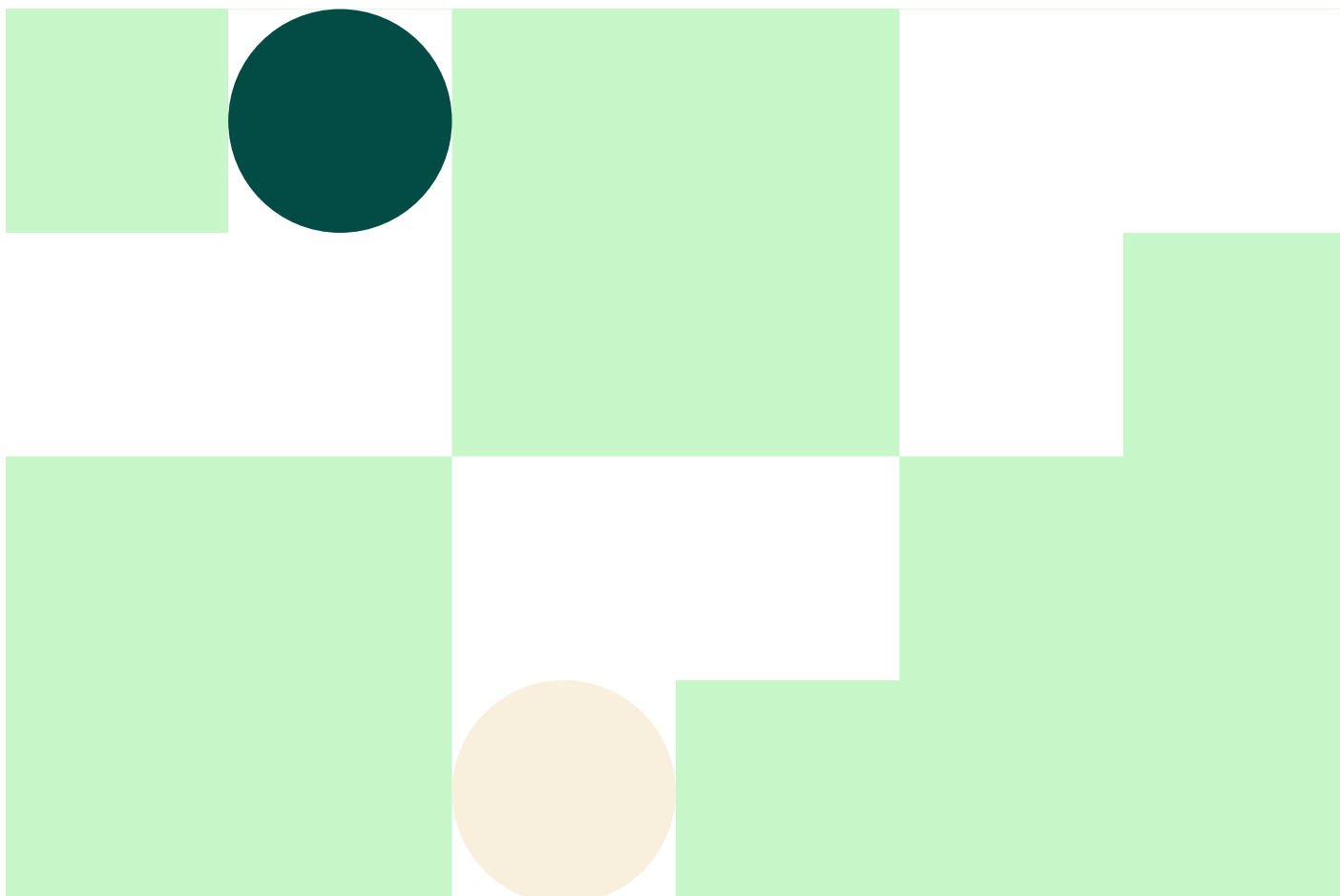
6 Sentrum øst er definert som Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene.

3.3.6 Trusler mot trygghet og samfunnssikkerhet

Oslo har de siste årene vært rammet av blant annet terrorangrep, vannrestriksjoner og flom, samtidig som globale forhold med pandemi, krig, flyktningstrømmer og klimaendringer har medført konsekvenser også for Oslo kommune. Oslo kommune blir, som andre viktige samfunnsinstitusjoner, utsatt for digitale trusler og angrep, og behovet for digital beredskap har blitt svært tydelig. Sabotasje, påvirkningsaksjoner og annen gråsone-aktiviteter utgjør ifølge Politiets sikkerhetstjeneste (PST) en trussel i årene fremover. Flere sentrale aktører innenfor myndighetsutøvelse, beredskap, forsvar og teknologi holder til i Oslo og vil være særlig utsatt.

Etter en periode med nedgang i ungdomskriminalitet, har Oslo opplevd en økning i 2023, sammenlignet med tiden under pandemien da det var en nedgang i den registrerte kriminaliteten. Ungdomskriminalitet er en kompleks utfordring for kommunen og krever innsats fra flere ulike sektorer, og politiet er en viktig samarbeidspartner i dette arbeidet.

Som kommune og hovedstad må Oslo ha beredskap for å kunne håndtere hendelser som truer grunnleggende verdier og funksjoner og setter liv og helse i fare. Økende risiko for større ulykker, ekstremvær, redusert vannforsyning, smitteutbrudd, cyberangrep og fysiske terrorangrep, er noen av truslene kommunen står overfor i årene som kommer. Forebyggende tiltak, et forberedt beredskapssystem, sammen med god håndteringsevne, forutsetter godt samarbeid og samvirke både internt og eksternt. Det er viktig å sikre robust infrastruktur i byen for å forebygge uønskede hendelser.



4 Innspill til styrker og svakheter ved bydelenes fire roller

I de følgende tre kapitlene – kapittel 4, 5 og 6 gjøres en fremstilling og oppsummering av de innspill og forslag som er samlet inn.

I dette kapittelet omtales innspill som er samlet inn knyttet til bydelenes fire roller. Først beskrives hvilken forståelse som er lagt til grunn for de fire rollene i denne rapporten. Styrker og svakheter som beskrives i kapitlene nedenfor er i all hovedsak basert på innspill fra bydelene selv, og supplert med momenter spilt inn fra etater/foretak og byrådsavdelinger.

I kapittel 5 er innspill og forslag knyttet til endring av oppgave- og ansvarsfordeling mellom bydeler og etater samlet. Deretter gis en fremstilling av innspill og forslag til forbedring av samarbeidet mellom bydeler og mellom bydeler og etater. Denne fremstillingen utgjør kapittel 6.

4.1 Introduksjon

I henhold til kommuneloven skal kommunene ivareta fire roller: rollen som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og demokratisk arena. Utgangspunktet er definisjonen til ekspertutvalget for «Kriterier for en god kommunestruktur» i 2014.

Kommunens fire roller	
Kommunens fire roller	Myndighetsutøver
Kommunen har en viktig rolle som produsent av velferdstjenester, og staten stiller krav til de kommunale tjenestene. Et sentralt nasjonalt mål er at tjenestene skal være likeverdige. 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 forskrifter, og i nasjonale mål for oppgaveløsningen presentert i de årlige budsjettproposisjonene. Sektor- myndighetene stiller generelt krav til god kvalitet i tjenestene og at tilbudet tilpasses den enkelte.	Rollen som myndighetsutøver er nær beslektet med kommunens rolle som tjenesteleverandør. 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, fordele tilskudd og gi bevilgninger. Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot enkeltindivider, bedrifter eller organisasjoner. Kommunes mangfoldige oppgaveportefølje innebærer at kommunen for eksempel fatter vedtak innenfor grunnopplæringen, vedtak om tildeling av sykehjemsplass, vedtak om byggetillatelser ulike tilskudd til kulturformål og fatter vedtak knyttet til spesialiserte oppgaver som psykiske helsetjenester og barnevern.
Samfunnsutvikler	Lokaldemokratisk arena
Kommunenes rolle som samfunnsutvikler handler om langsiktig arealbruk og utbyggingsmønster, utbygging av infrastruktur, steds- 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. Det er lagt til rette for satsing på kommunens utviklingsrolle gjennom flere statlige programmer og prosjekter.	Kommunenes demokratiske rolle har blitt viktigere etter som velferdssystemet i stadig større grad har blitt bygget opp rundt kommunen som ansvarlig for viktige deler av offentlige fellesytelser. Kommunene sikrer innbyggerne bedre innflytelse over egen hverdag. At innbyggerne har anledning til selv å velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar for deres innsats er en del av kjernen i hele vårt demokratiske system. Kommunens ledelse må ta hensyn til hva innbyggerne mener om kommunen som demokratisk organ, om de tjenestene kommunen tilbyr og hvordan pengene prioriteres. Dette er også en spore til effektivitet i den enkelte kommune.

Figur 4.1 Kommunens fire roller

Kilde: Sluttrapport fra ekspertutvalget «Kriterier for en god kommunestruktur», 2014.

I Oslo kommune utøves kommunens fire roller fordelt mellom bydeler og kommunen sentralt. Hva de fire rollene innebærer for bydelssektoren i Oslo kommune er ikke formelt definert, og bydelenes rolle må sees i sammenheng med kommunens roller. Forståelsen av bydelenes fire roller som legges til grunn i denne rapporten er et resultat av tolkning av kommuneloven, bydelsreglementet, dokumenter fra den nasjonale kommunereformen og sedvane i Oslo. I rapporten er forståelsen av bydelenes fire roller benyttet som metodisk rammeverk for innkomne innspill knyttet til vurdering av styrker og svakheter ved dagens organisering av bydelssektoren. Figur 4.2 beskriver hvilken forståelse av de fire rollene som er lagt til grunn, samt eksempler på relevante forhold som hører til denne rollen i bydelen.

Bydelenes fire roller	
Tjenesteprodusent	Myndighetsutøver
Bydelens rolle som tjenesteprodusent handler om tilbud og tjenester som ytes til byens befolkning. Eksempler på relevante forhold: - Hvordan organiseringen av bydelene påvirker bydelens mulighet til å tilby likeverdige tjenester - Bydelens ressursbruk og effektivitet - Om fagmiljøene er sterke nok - Hvordan bydelsorganiseringen påvirker innbyggerreisen for innbyggere med sammensatte behov - Om det er klare rolle- og ansvarsforhold mellom bydelene og kommunen sentralt	Bydelene utøver myndighet etter delegerte fullmakter fra bystyret, og har på flere områder ansvar å fatte vedtak om blant annet tildeling av tjenester. Eksempler på relevante forhold: - Hvordan organiseringen av bydelene påvirker bydelens mulighet til å tilby likeverdige tjenester - Bydelens ressursbruk og effektivitet - Om fagmiljøene er sterke nok - Hvordan bydelsorganiseringen påvirker innbyggerreisen for innbyggere med sammensatte behov - Om det er klare rolle- og ansvarsforhold mellom bydelene og kommunen sentralt
Samfunnsutvikler	Lokaldemokratisk arena
Bydelens rolle som samfunnsutvikler handler om ivaretagelse av bydelens interesser og tilrettelegging for utvikling i bydelen. Samfunnsutvikling i denne sammenheng handler om arealbruk, by- og næringsutvikling og ivaretagelse av miljø og folkehelse. Eksempler på relevante forhold: - Hvordan organiseringen av bydelene påvirker innbyggerne og bydelspolitikernes muligheter til å ta aktivt del i samfunnsutviklingen i sin bydel - Bydelens rolle- og ansvarsforhold sett opp mot kommunen sentralt	Bydelens rolle som lokaldemokratisk arena handler om å legge til rette for et levende lokalt folkestyre. Eksempler på relevante forhold: - Hvordan organiseringen av bydelene påvirker innbyggernes muligheter til å påvirke lokaldemokratiet i sin bydel - Bydelens rolle og ansvarsforhold sett opp mot kommunen sentralt

Figur 4.2 Forståelse av bydelenes fire roller som er lagt til grunn i rapporten

Ved innføringen av ny bydelsstruktur i 2004 var den interne organiseringen i hver bydel nokså lik. Byrådet forutsatte den gang at det skulle opprettes likeartete forvaltninger i alle bydelene, selv om det var erkjent at en standard organisasjonsplan måtte ha karakter av en «skisse», med et visst rom for lokal tilpasning. I årenes løp har bydelene organisert seg slik de har ansett det som hensiktsmessig. Dette har gitt hver bydel en organisasjon tilpasset lokale forhold, prioriteringer og behov. Som følge har relativt store variasjoner i organisasjonsstruktur fra bydel til bydel vokst frem, både i antall avdelinger, antall nivåer, navn på enheter og i fordeling av oppgaver og ansvar mellom enhetene.

Bydelens rolle som tjenesteprodusent handler om de tilbud og tjenester som ytes til byens befolkning. Siden 2004 har også bydelene utviklet seg forskjellig når det gjelder etablering og utvikling av ulike tjenester, og tjenestekjeden som hver bydel disponerer i dag. Konsekvensene er at tjenestetilbudet i den enkelte bydel vil variere innen rammene av gjeldende lovverk

og styringsdokumenter. Hvilken innretning tjenestene har vil derfor variere for innbyggerne avhengig av hvor de bor.

Bydelenes myndighetsrolle er særlig knyttet til vedtak om tildeling av tjenester, hvor bydelen utøver sin myndighet på delegert fullmakt fra bystyret. Bydelenes rolle som myndighetsutøver må også ses i sammenheng med etatenes og byrådsavdelingenes myndighetsutøvelse.

Bydelenes rolle som samfunnsutvikler har utviklet seg over tid. I utgangspunktet var bydelene tiltenkt en avgrenset rolle på dette området. De senere årene har bydelene tatt en mer aktiv rolle i den lokale samfunnsutviklingen. Blant annet har bydelsutvalgene ønsket å være mer aktive i utviklingen av gode nabolag i bydelene, eksempelvis gjennom rollen som høringsinstans i planprosesser som berører bydelen.

Bydelene skal som lokaldemokratisk arena legge til rette for et levende lokalt folkestyre. Bydelsutvalgene står i dialog med bydelens innbyggere gjennom private forslag, innmeldte saker og deltakelse i bydelsutvalgets møter. Samtidig er bydelsutvalgene stemt inn av bydelens befolkning.

Bydelene er blitt bedt om å gi innspill til styrker og svakheter ved de fire rollene, med grunnlag i beskrivelsene i figuren ovenfor.

4.2 Bydelenes rolle som tjenesteprodusent

Produksjon av velferdstjenester er bydelenes primæroppgave. I tjenesteproduksjonen til bydelene står tre hensyn sentralt:

- Kvalitet i tjenestetilbudet
- Effektiv utnyttelse av kommunens ressurser
- Likeverdig tjenestetilbud uavhengig av hvor i kommunen en bor

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. I Oslo fastsettes bydelenes økonomiske ramme til det enkelte funksjonsområde av bystyret, men bydelene kan omprioritere mellom tjenesteområdene innenfor den samlede rammen som er lagt.

Spørsmålet om likeverdige tjenester og bydelsvise forskjeller i tjenestetilbud står sentralt i denne gjennomgangen. 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.

4.2.1 Styrker og svakheter ved rollen som tjenesteprodusent

Styrker

Lokalkunnskap og nærhet til innbyggerne

Et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltning er at tjenester skal utvikles og ytes så nærme innbyggerne som mulig. Nærheten til brukerne og deres behov ble sterkt vektlagt da bydelene i sin tid ble opprettet. Bydelenes lokalkunnskap, nærhet til innbyggerne og mulighet til

å tilpasse tjenesteytingen til deres behov er en åpenbar styrke ved deres rolle som tjenesteprodusent. Dette er det forholdet som vektlegges sterkest i bydelenes innspill.

Fleksibilitet og autonomi

Flere bydeler er opptatt av at bydelenes delegerte fullmakter gir fleksibilitet til rask tilpassning av tjenester for å møte endrede behov, hvor behovene kan variere betydelig mellom ulike bydeler og delbydeler. Dette gir bydelene handlingsrom til å utvikle en tjenestekjede som er tilpasset bydelenes befolkning og deres behov, både hva angår lavterskeltilbud og helse-, omsorgs og velferdstjenester. Bydelenes delegerte fullmakter gir et handlingsrom som også kan medføre ulik organisering og praksis på tvers. Dette omtales under svakheter ved rollen.

Tverrfaglige samarbeid og kompetanse

Videre fremheves det at bydelenes nærhet til innbyggere og lokalsamfunn gir bydelene mulighet til å se tjenestetilbudet mer helhetlig og koordinert på tvers av ulike sektorer og tjenester. Dette, i tillegg til tette fagmiljøer, legger til rette for bedre samarbeid på tvers av kompetanseområder og slik bidra til mer helhetlige tjenestetilbud.

Svakheter

Ulikhet i tjenestetilbud

Variasjoner i ressursnivå og tjenestetilbud fremheves som en svakhet ved bydelenes rolle som tjenesteprodusent fra bydelenes side. Noen bydeler bemerker at dette kan medføre en opplevelse av ulik tjenestekvalitet blant innbyggerne som mottar tjenestene. Både det sentrale eldrerådet og flere av sykehusene mener at ulikhet i organisering og prioritering i bydelene kan føre til at tjenestene ikke blir likeverdige. I enkelte av innspillene fra de private leverandørene på helse- og omsorgsområdet påpekes det at ulikhet i tildelingspraksis på hjemmetjenester ikke bidrar til at Oslo kommunes innbyggere tilbys likeverdige tjenester.

Koordineringsutfordringer

Ansaret for tjenesteproduksjonen i kommunen er delt mellom bydeler og etater. Flere av de større, byomfattende helse- og velferdstjenestene er lagt til etater som bydelene bestiller tjenester fra. Det bidrar til et likere tjenestetilbud til innbyggerne på tvers av bydelene, eksempelvis når det gjelder langtidsplasser i sykehjem.

Det påpekes av flere etater og byrådsavdelinger at det er mulige effektiviseringsgevinster ved å samle tjenestetilbudet og kompetanse i større organisatoriske enheter. Samtidig gir det utfordringer som kan gi uheldige virkninger for innbyggerne, spiller bydelene inn. Innbyggeren skal være i sentrum for tjenesteytingen, men når tjenesteproduksjonen deles mellom ulike virksomheter, kan det være vanskelig å etterleve dette prinsippet.

Det delte ansvarsforholdet stiller også store krav til koordinering og samarbeid mellom bydeler og etater. Pasient- og brukerombudet i Oslo og Akershus, Sosial- og eldreombudet i Oslo erfarer at det er noe uklar ansvars- og oppgavefordeling mellom etatene og bydelene i komplekse saker. Likeledes erfarer Ombudet noen ganger at bydelene er uenige om tilhørigheten til søkeren og at vedkommende blir sendt frem og tilbake mellom bydelene.

Navigasjonsvansker for innbyggerne

Delt ansvar mellom bydeler og etater kan bidra til oppstykkede tjenestereiser og brudd i overganger mellom tjenester for innbyggerne, eksempelvis når det gjelder eldre med behov for rehabilitering eller personer med samtidige utfordringer innenfor psykisk helse og rus, påpeker både bydeler og etater innen sektorene. Dette kan gjøre det utfordrende å gi gode tilbud til innbyggere med sammensatte behov hvor det kreves samarbeid mellom mange forskjellige virksomheter. For innbyggere kan det oppleves utfordrende å navigere mellom bydeler og ansvarlige enheter for ulike tjenester, noe som kan skape forvirring og frustrasjon.

En svakhet ved dagens organisering, som blant annet trekkes frem av brukerrådene og sykehusene, er at bydelene opererer med ulike navn på samme tjeneste eller har samme navn på forskjellige tjenester. Oslohjelpa nevnes av flere som eksempel. Dette medfører at innbyggere sliter med å finne frem til riktig tjeneste i bydelen, noe som vanskeliggjør samarbeidet mellom spesialist- og kommunehelsetjenesten. At innbyggere flytter mellom bydeler er særdeles vanlig, hvor det i 2022 var nesten 53 000 personer som flyttet mellom bydeler i Oslo,⁷ noe som utgjorde omtrent 40 prosent av all innflytting samme år. Ulike navn på tjenestene gjør det dermed mer komplisert for innbyggerne som flytter mellom bydeler.

Begrensninger i ressurser og kompetanse

Innen mindre fagområder, hvor enkelte bydeler har få fagpersoner, kan dagens tjenesteproduksjon bli sårbar. Blant eksemplene som trekkes frem er startlån og tilskudd til egen bolig, oppfølging av fastlegetjenesten og samfunnsmedisinsk beredskap. Noen bydeler opplever å ha begrensede ressurser og kompetanse, særlig når det gjelder høyspesialisert fagkompetanse og håndtering av komplekse behov. Dette kan gi små, sårbare kompetansemiljø som det kan være kostnadskrevende å opprettholde.

Andre fremhever at etatenes tilbud, særlig knyttet til komplekse tjenester mot ressurskrevende brukere, ikke alltid samsvarer med behovet i bydelene. Dette fører til at bydelene bygger opp tilbud selv, at etatenes tilbud ikke blir benyttet og at ressursene dermed utnyttes dårlig.

I tillegg bemerker enkelte bydeler at de har begrenset kapasitet til å fokusere på fagutvikling, en situasjon som gjør dem sårbare og intensiverer konkurransen om den allerede knappe arbeidskraften.

Forebygging og tidlig innsats

Enkelte bydeler påpeker også at ulik tilgang til økonomiske ressurser påvirker muligheten til å satse på forebyggende, ikke-lovpålagte tjenester slik som ungdomsklubb, seniortilbud, bedre mattilbud til skoler og barnehager m.m. Videre nevner enkelte bydeler at viktige forebyggende tilbud i bydelen som Nye familier på helsestasjonen og Oslohjelpa bør styrkes og gis en mer enhetlig utforming på tvers av bydeler.

I figur 4.3 oppsummeres innspillene som handler om styrker og svakheter ved bydelenes rolle som tjenesteprodusent.

⁷ Bydelsfakta, Oslo kommune, <https://bydelsfakta.oslo.kommune.no/bydel/alle/fodte-dode-flytting>

Tjenesteprodusent	
Styrker	Svakheter
• Lokalkunnskap og nærhet til innbyggere: Bydelene har god kjennskap til lokale forhold og behov, som gjør det mulig å tilpasse tjenestene etter innbyggernes behov på en effektiv måte. • Fleksibilitet og autonomi: Bydelene har en fleksibilitet som tillater rask tilpasning av tjenesteportefølje for å møte endrede behov. Dette inkluderer også evnen til å tilby differensierte tjenester og innovative løsninger. • Tverrfaglig samarbeid og kompetanse: Tette fagmiljøer i bydelene legger til rette for samarbeid med andre overlappende kompetanseområder, og kan enklere tilrettelegge for mer helhetlige tjenestetilbud.	• Ulikhet i tjenestetilbud: Variasjoner i tjenestetilbud og ressursnivå mellom bydelene kan føre til ulikheter i tjenestekvalitet og opplevd urettferdighet. Bydelenes selvbestemmelse vanskeliggjør utvikling på tvers virksomheter og tjenester. • Koordineringsutfordringer: Delt ansvarsforhold mellom bydeler og etater bidrar til oppstykkede tjenestereiser/brudd i overganger mellom tjenester. Dette kan føre til ineffektiv ressursallokering og overlappende tjenester. • Navigasjonsvansker for innbyggere: Innbyggerne kan oppleve det vanskelig å navigere mellom bydeler og ansvarlige enheter for ulike tjenester, noe som kan skape forvirring og frustrasjon. • Begrensninger i ressurser og kompetanse: Noen bydeler opplever begrensede ressurser og manglende kompetanse, spesielt når det gjelder høyspesialisert fagkompetanse og håndtering av komplekse behov, som også kan påvirke tjenesteleveransen negativt. • Forebygging og tidlig innsats: Det er et behov for ytterligere fokus på tidlig innsats og forebygging, spesielt for barn og unge. Dette kan føre til driftsgevinster og bidra til å adressere utfordring på et tidlig stadium. Muligheter for ikke-lovpålagte tjenester som supplement og som treffer innbyggerne der de bor – for eksempel Oslohjelpa.

Figur 4.3 Innspill til styrker og svakheter ved bydelenes rolle som tjenesteprodusent

4.3 Bydelenes rolle som myndighetsutøvere

Bydelsadministrasjonens myndighet og fullmakter omfatter å fatte enkeltvedtak på tjenester som ytes med hjemmel i lov og som er delegert fra byrådet, eller lagt til bydelsadministrasjonen av bystyret, eller til stilling i lovgivning. Bydelsadministrasjonen har også fullmakter delegert fra bydelsutvalgene innenfor bydelsutvalgenes fullmaktsområde.

Bydelenes myndighet og oppgaver er et resultat av prinsipielle valg som ble tatt da bydelene ble etablert, endringer som ble foretatt gjennom bydelsreformen i 2004 og mindre tilpasninger som er foretatt gjennom organisatoriske og styringsmessige grep i årenes løp. I planleggingsansvaret til bydelene ligger ansvaret for å sikre at de har tilstrekkelig volum på tjenestetilbudet til å dekke innbyggernes samlede behov innenfor gjeldende økonomiske rammer.

Kjennskapen til lokale forhold og befolkningens behov gir bydelsutvalgene gode forutsetninger for å foreta riktige prioriteringer og sikre en samlet helhetlig tildeling av tjenester og tilbud. Bydelenes myndighetsutøvelse, i tildeling av tjenester gjennom enkeltvedtak, skjer innenfor de rammene som tjenestekjede, organisering og økonomi gir.

4.3.1 Styrker og svakheter ved rollen som myndighetsutøver

Styrker

Delegerte fullmakter, lokalkunnskap og nærhet til innbyggerne

Både bydeler og etater peker på at det er en styrke at bydelene har god kjennskap til lokale forhold og innbyggerbehov, dette gjør de i bedre stand til å utøve sine delegerte fullmakter til lokale behov. Det gjelder både beslutninger om det samlede volumet av tjenester som bydelen

tilbyr og i saksbehandling av enkeltvedtak innenfor helse-, omsorgs- og velferdslovgivningen. Bydelene fremhever viktigheten av at vedtaksmyndighet og tjenesteproduksjon sees i sammenheng og må ligge til bydel, ettersom det er bydelen som er nærmest innbyggerne og kjenner deres behov.

Helhetlig kunnskap, effektivitet og tilpasningsevne

Saksbehandlerne i bydelene samarbeider med de utøvende tjenester, hvor det i kombinasjon med innsikt i lokale behov, kan bidra til raskere og mer målrettet saksbehandling. Dette gjør det mulig å ta hele bydelens tjenestespekter i betraktning når tjenester skal tildeles, noe som er særlig viktig for innbyggere med sammensatte utfordringer. Helhetlige faglige vurderinger og vedtak som fattes med utgangspunkt i den enkeltes behov, oppleves å bidra til likeverdighet fremmes som en styrke.

Svakheter

Begrensninger i beslutningsrom

Til tross for at bydelene er autonome og har delegerte fullmakter, er det flere bydeler som opplever begrensninger i beslutningsrom. Dette gjelder spesielt for barn og unge med sammensatte behov. Det vurderes som en svakhet ved dagens organisering i tilfellene der instansen som fatter vedtak ikke har den lokale kjennskapen eller det økonomiske ansvaret. Et eksempel som nevnes av flere er Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) som ligger i Utdanningsetaten (UDE). I dag har PPT ansvar for å utarbeide en sakkyndig vurdering om barnet har behov for spesialpedagogisk hjelp, mens bydelen er vedtaksmyndighet og finansielt ansvarlig. Den sakkyndige vurderingen er altså rådgivende, men legger i praksis sterke føringer for innholdet i vedtakene som bydelen vedtar.

Ulik praksis og kvalitet

Statistikk over klager til Statsforvalteren og henvendelser til Pasient- og brukerombudet innenfor helse, sosial og barnevern indikerer at kvaliteten på bydelenes saksbehandling varierer, at bydelene har ulik saksbehandlingspraksis og utøvelse av faglig skjønn. Noen bydeler påpeker at små fagmiljøer på enkelte områder kan medføre sårbarhet og svekke kvaliteten på saksbehandlingen. Generalister må håndtere ulike typer oppgaver og kan i liten grad spesialisere seg. Flere av bydelens myndighetsoppgaver, som for eksempel funksjonen som barnehaugemyndighet og tilsyn med private institusjoner, ivaretas av enkeltpersoner eller små fagmiljø og oppfattes å gi dårlig ressursutnyttelse for kommunen, helhetlig sett.

Manglende samordning og koordinering

En annen svakhet som nevnes er manglende samordning og koordinering, som tidvis kan føre til brutte tjenestereiser. Dette gjelder spesielt når innbyggere har store og sammensatte behov på tvers av virksomhetenes ansvarsområder, eller ved flytting mellom bydeler. Innbyggerne er avhengige av helhetlige og sammenhengende tjenestetilbud som organiseringen ikke alltid legger til rette for, ifølge flere bydeler. For eksempel må det opprettes nye barnevernssaker i hver enkelt bydel, noe som er en utfordring når familier eller barn flytter på seg. I tillegg medfører fragmentering av ansvarsområder på etats- og byrådsavdelingsnivå vanskeligheter med å jobbe helhetlig. For eksempel ligger ansvaret for psykiatri og rus i to ulike byrådsavdelinger mens det i bydelene er en samlet funksjon. Likeledes er ansvaret for barn og unge fordelt på tre byrådsavdelinger.

I figur 4.4 oppsummeres innspillene som omhandler styrker og svakheter ved bydelenes rolle som myndighetsutøver.

Myndighetsutøver	
Styrker	Svakheter
• Delegerte fullmakter: Bydelenes fullmakter utgår fra bystyret og legger til rette for at faglig skjønn utøves nærmest mulig den enkelte innbygger. Prioriteringer og beslutninger om tjenestevolum tar utgangspunkt i kunnskap om hva bydelens befolkning trenger. • Lokalkunnskap og nærhet til innbyggere: Bydelenes lokalkunnskap om nærmiljø, nettverk og nærhet til innbyggerne legger til rette for at beslutninger som fattes er tilpasset lokale eller individuelle behov. • Effektivitet og tilpasningsevne: Bydelene har god kompetanse på å behandle søknader. Bydelenes kunnskap om nærmiljø, nettverk og nærhet til innbyggerne legger til rette for at enkeltvedtak er tilpasset individuelle behov. Kort tjenestevei gir raskere saksbehandling. • Helhetlig kunnskap: Saksbehandlere innenfor helse- og velferdstjenestene samarbeider tett med de som utfører tjenestene har en grundig forståelse av det samlede tilbudet til den enkelte innbygger. Dette kan gi rom for tilpasninger i tjenestetilbudet til den enkeltes behov. Dette gjelder spesielt hjemmebaserte tjenester.	• Begrensninger i beslutningsrom: Bydelene har begrenset rom for å ta helhetlige beslutninger, spesielt på områder som gjelder barn og unge med sammensatte behov. • Ulik praksis og kvalitet: Variasjon i kompetansenivå og kapasitet mellom ulike bydeler kan føre til ulik praksis og kvalitet i beslutninger. Små og fragmenterte miljøer oppfyller ikke nødvendigvis kriterter for kompetanse, upartiskhet og lokalkunnskap fullt ut. Ulike tjenester fører til varierende utfall i beslutninger og tilgjengelige tjenester for innbyggere. • Manglende samordning og ressursutnyttelse: Manglende samordning mellom bydeler og kommunen sentralt, kan føre til uklare ansvarsforhold og ineffektiv ressursfordeling. Det er en noe uklar oppgave- og ansvarsfordeling mellom etat og bydel som påvirker tjenestene i bydelene. Dette gjelder spesielt knyttet til komplekse problemstillinger som krever samhandling på tvers av etat og bydel, slik som sårbare barn og unge, skrøpelige eldre og innbyggere med behov for kommunal bolig.

Figur 4.4 Innspill til styrker og svakheter ved bydelenes rolle som myndighetsutøver

4.4 Bydelenes rolle som samfunnsutvikler

Bydelenes rolle som samfunnsutvikler er i endring og har fått fornyet aktualitet de senere årene. Befolkningen forventer i større grad enn tidligere at bydelen tilrettelegger for og bidrar til positiv utvikling i bydelen og for Oslo som helhet. Bydelene er høringsinstans i forbindelse med lokale areal- og transportinteresser. Dette gir bydelene en rolle i planprosessene som berører bydelen, enten det er Oslo kommune som selv er initiativtager eller initiativet kommer fra en privat aktør eller staten. Gjennom rollen som høringsinstans bidrar bydelene til ivaretagelsen av lokale samfunnsinteresser.

En annen viktig rolle er å fremme egne initiativ for å utvikle bydelen. Bydelen kan gjennom dialog og samarbeid med lokalt næringsliv, frivillige lag og organisasjoner utvikle tiltak eller prosjekter. Områdesatsningene er slikt arbeid satt i system og hvor det er fremmet mange gode nærmiljøtiltak i samarbeid med frivillige lag og organisasjoner.

4.4.1 Styrker og svakheter ved rollen som samfunnsutvikler

Styrker

Lokalkunnskap og nærhet til innbyggere

Bydelenes nærhet til innbyggerne betyr at de har gode forutsetninger for å tilpasse tilbud og tjenester ut fra sin befolkning og lokale hensyn og dermed bidra til å utvikle gode lokalmiljø. Bydelene fremhever at de bør ha sterkere stemme i utviklingen av tiltak som andre virksomheter tar initiativ til eller sørger for, som kultur- og fritidstilbud, grøntområder og tiltak innen miljø og trafiksikkerhet.

Lokal deltakelse og medvirkning

En annen styrke som nevnes av flere bydeler er at bydelsadministrasjonen og bydelspolitikerne er tettere på innbyggerne og lokalmiljøet, og på den måten er politikerne engasjerte i saker som er viktige for bydelens befolkning. Bydelene er et viktig bindeledd mellom innbyggerne og kommunen, hvor bydelene kan legge til rette for god innbyggermedvirkning som er spesielt tilpasset sin befolkning.

Samarbeid og koordinering

I flere bydeler er fagmiljøene relativt små og tette, noe som gjør det enklere å samarbeide med andre miljøer om overlappende fagområder. Bydelene fremhever at de gjennom dialog og samarbeid med lokalt næringsliv, frivillige lag og organisasjoner er i posisjon til å påvirke tiltak og prosjekter, slik at kommunens interesser fremmes. Delprogram nærmiljø i områdesatsningen nevnes som eksempel på at arbeid satt i system og hvor det er fremmet mange gode nærmiljøtiltak i samarbeid med frivillige lag og organisasjoner.

Svakheter*Uklar rolle som samfunnsutvikler*

Flere av bydelene opplever at bydelsrollen som samfunnsutvikler er noe uklar, og at de mangler en klar definisjon på hva rollen innebærer. Det nevnes av flere bydeler at bydelenes rolle som samfunnsutvikler bør styrkes, og at bydelen bør få en tydeligere rolle som aktiv tilrettelegger for innbyggermedvirkning og nærmiljøutvikling.

Begrensninger i beslutningsrom

Flere bydeler uttrykker frustrasjon over at bydelen kun er en høringsinstans i saker knyttet til byutvikling, og at de ellers har liten mulighet til å påvirke utviklingen av lokalsamfunnet. Bydelene opplever at de kommer sent inn i prosessene, og får korte tidsfrister til å uttale seg om prosjekter, tiltak og reguleringer. Dette gjør det også utfordrende å sikre lokal forankring og best mulig løsninger for innbyggerne. Det er med andre ord et tydelig utsagn fra bydelene om at det er utfordrende å delta aktivt i samfunnsutviklingen, hvis bydelene kun skal være en høringspart.

Fragmentering og begrenset samarbeid fører til manglende engasjement

Ansvar og oppgaver knyttet til samfunnsutvikling er fordelt på mange etater, hvor bydelene opplever samarbeidet med fagetatene som tidkrevende og vanskelig fordi etatene ikke har kjennskap til lokale forhold. Dette påvirker også bydelenes innbyggere, hvor innbyggerne tidvis kan oppleve det som krevende å finne frem i Oslo kommune og hvem som har ansvar for hva, kommenterer flere bydeler. Bydelene opplever ofte å få innbyggerhenvendelser på områder som bydelen ikke har ansvar for, slik som skoleveier, glatte veier, snømåking, trafikk, parkering etc.

I dagens organisering opplever bydelene at det er stor avstand fra bydelen til f.eks. Plan- og bygningsetaten (PBE), Bymiljøetaten (BYM) og bystyret, og at lokale hensyn ikke blir lyttet til. Bydelene gir uttrykk for at innbyggerne opplever dette som frustrerende. Flere av bydelene antyder at manglende gjennomslagskraft og opplevelsen av å kjempe mot systemet er en mulig årsak til at innbyggerne ikke engasjerer seg i lokale spørsmål. Det påpekes at styrking av bydelenes samfunnsutviklerrolle vil forbedre lokaldemokratiet ved å involvere lokale politiske

organer i viktige saker som angår deres bydel. Dette vil kunne bidra til økt politisk engasjement og sikre bedre representasjon av områder med levekårsutfordringer.

I figur 4.5 oppsummeres innspillene som omhandler styrker og svakheter ved bydelenes rolle som samfunnsutvikler.

Samfunnsutvikler	
Styrker	Svakheter
• Lokalkunnskap og nærhet til innbyggere: Bydelsutvalgene har et grunnleggende engasjement for bydelens utvikling. Bydelene har i tillegg god kjennskap til lokale forhold, noe som gir dem mulighet til å tilpasse tjenester og tiltak til lokale behov. Dette inkluderer forståelse for befolkningssammensetning, sosioøkonomiske forhold, hensiktsmessig forvaltning av bydelens arealer, lokale ønsker og spesifikke utfordringer i bydelen. • Lokal deltakelse og medvirkning: Bydelene legger til rette for systematisk innbyggerinvolvering og mobilisering for medvirkning og beslutningstaking. Dette inkluderer direkte kommunikasjon mellom innbyggere og bydel, og mulighet for innbyggerpåvirkning i ulike medvirkningsprosesser. Gode relasjoner til lokale aktører styrker samarbeidet og engasjementet i samfunnsutviklingen. • Samarbeid og koordinering: Bydelene kan koordinere lokale utviklingsprogrammer og sikre samsvar med lokale behov. Nærhet mellom bydelsadministrasjon og politikere til lokalsamfunnet gir mulighet for engasjement i viktige lokale saker.	• Uklar rolle som samfunnsutvikler: Bydelene kan oppleve at deres rolle som samfunnsutvikler er uklar, og at de mangler klar definisjon og tilstrekkelige ressurser for denne rollen. Dette svekker bydelens mulighet til å utvikle sitt lokalsamfunn. • Begrensninger i beslutningsrom: Bydelene har begrenset beslutningsmyndighet og økonomiske ressurser til større samfunnsutviklingsprosjekter. Det er begrenset rom for bydelene til å ta en aktiv rolle i byutviklingen innenfor dagens praktisering av medvirkningsprosess i byutviklings- og reguleringsaker. • Fragmentering og begrenset samarbeid: Fragmentert fagkompetanse og manglende koordinering med kommunen sentralt fører til fragmentert og inkonsekvent planlegging og gjennomføring av tiltak. Utilstrekkelig tverrsektorielt samarbeid og mangelfull kompetanse kan hindre effektiv samfunnsutvikling. • Manglende engasjement: Bydelene ser punktet over som en mulig årsak til lavt engasjement fra innbyggernes side. I tillegg kan avstanden til vedtaksorganer på sentralt kommunenivå oppleves som for stor.

Figur 4.5 Innspill til styrker og svakheter ved bydelenes rolle som samfunnsutvikler

4.5 Bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena

Kommunenes demokratiske rolle har blitt stadig viktigere i takt med at velferdssystemet i økende grad har blitt bygget opp rundt kommunen, som har ansvar for sentrale deler av offentlige fellesytelser. At innbyggerne har anledning til selv å velge sine lokale politiske ledere og å stille dem til ansvar, er kjernen i hele det demokratiske systemet. De folkevalgte må ta hensyn til hva innbyggerne mener om kommunen som demokratisk organ, om de tjenestene kommunen tilbyr og hvordan pengene prioriteres brukt.

Bydelsreformen i 1988 innebar en politisk og administrativ desentralisering, ved at bydelsutvalgene fikk politisk myndighet. Mens innføringen av parlamentarisk styre først og fremst var en styringsreform, der målet om å tydeliggjøre de politiske ansvarsforholdene stod sentralt, var bydelsreformen dels begrunnet i demokrati- og deltakelseshensyn og dels i behovet for å effektivisere tjenesteproduksjonen.

Lokaldemokratiet ble ytterligere styrket i 2007 ved at det ble innført direktevalg til bydelsutvalgene i alle bydeler.⁸ Bydelsutvalget har ansvar for å planlegge virksomheten i bydelen og vedta budsjett og regnskap. Bydelsutvalget skal også føre tilsyn med virksomheten i bydelen. Lokaldemokratiet dyrkes ikke bare gjennom formelle arenaer. Like viktig er lokal deltakelse for å utvikle bydelene og nærområdene, som omtalt i kapittelet om bydelenes samfunnsutviklerrolle.

4.5.1 Styrker og svakheter ved rollen som lokaldemokratisk arena

Styrker

Folkestyre og innbyggerdialog

Bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena handler om å legge til rette for et levende lokalt folkestyre. Flere av bydelene fremhever at bydelsutvalgenes sentrale posisjon i Oslos kommunes styringsstruktur styrker lokaldemokratiet. Bydelen har, med sin kjennskap til demografi og særtrekk ved bydelen, gode forutsetninger for å drive systematisk innbyggerinvolvering tilpasset sin befolkning.

Lokalt ansvar og selvstyre

Lokal prioritering og lokalt ansvar for prioritering gir lokalpolitikere og administrasjon et mer direkte ansvar overfor innbyggerne i sine lokalsamfunn, påpeker flere bydeler. At bydelene har handlingsrom gjennom delegerede fullmakter oppfattes av flere å bidra positivt til samfunnsengasjement og deltakelse fra innbyggerne.

Økt lokal innflytelse og deltakelse med bydelsutvalgene som læringsarena

Flere av bydelene mener det er en styrke at bydelene som lokaldemokrati har påvirkning i nærmiljøet, noe som befester lokaldemokratiet og engasjementet. I bydelene har innbyggerne i dag anledning til å delta på åpen halvtime i råd og utvalg, hvor mange fremmer dette som et nyttig tiltak for å fremme saker som opptar befolkningen. Likevel ser man at deltakelsen er størst i saker som bydelene har råderett over. Lokalt engasjement er veien inn til politikken for mange folkevalgte.

Svakheter

Uklar rolle og begrenset myndighet

Flere bydeler opplever at rollen som lokaldemokratisk arena ikke er klart definert eller formalisert. Bydelspolitikere gir uttrykk for at de opplever «å stange hodet i veggen» i møte med kommunens etater, særlig innen nærmiljøutvikling og trafiksikkerhet.

Bydelene fremhever at svært mange beslutninger som berører bydelenes nærmiljø avgjøres sentralt i kommunen, med bydelen som høringsinstans. Befolkningens forventninger til hva bydelen skal ha påvirkning på, går imidlertid langt ut over bydelens myndighet og ressursmessige ramme. Eksempler på områder hvor bydelene forventes å ha større innflytelse er by- og nærmiljøutvikling, bolig og trafiksikkerhet. Bydelene mener at en forsterking av mandatet til bydelsutvalgene vil styrke lokaldemokratiet og innbyggernes opplevelse av nærhet til beslutningene som fattes i kommunen.

8 Direkte valg til bydelsutvalg hadde vært en prøveordning i utvalgte bydeler siden 1995 og ble innført for alle bydeler fra 2007.

Lav valgdeltakelse og opplevd avstand

Til tross for at bydelene mener at dagens organisering med lokale bydelsutvalg bidrar til å styrke lokaldemokratiet, viser utviklingen i valgdeltakelse på bydelsnivå at lokaldemokratiet med fordel kan styrkes. Enkelte bydeler mener at navnet «bydelsutvalg» kan være misvisende, og at et utvalg muligens ikke er å forstå som et «lokalt styre». Det påpekes at det i større grad må gjøres kjent at det er to valg man deltar i, ved kommunevalget.

Varierende grad av engasjement og innflytelse

I tillegg til at det er relativt lav valgdeltakelse i bydelsvalgene generelt, er også deltakelsen i hver bydel svært ulik. Dette fremkommer også i Innbyggerundersøkelsen 2023, hvor kun én av fire svarer at de er svært interessert i lokalpolitikk. Det nevnes at variasjon i politisk interesse og engasjement mellom ulike bydeler kan føre til ulik grad av oppslutning om demokratiet. Muligheten til å påvirke i en prosess oppleves nok også ulik fra en innbyggergruppe til en annen. En årsak til dette kan være ulikhet i ressurser og muligheter for innbyggermedvirkning mellom bydelene.

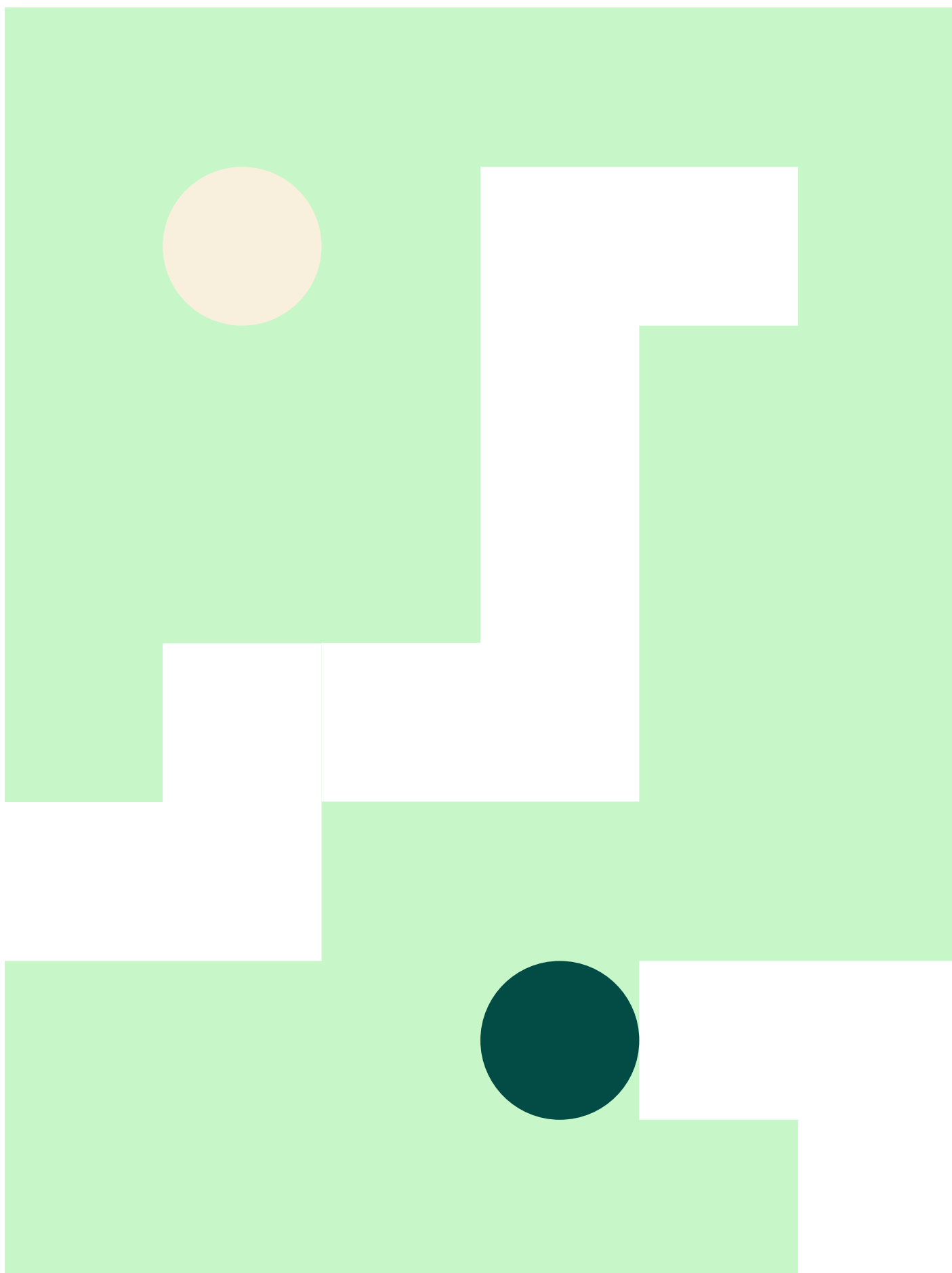
Kommunikasjonsutfordringer

Flere bydeler mener at en forbedring av informasjon og kommunikasjon er nøkkelkomponenter for å engasjere innbyggerne og skape økt tillit. Dersom man i bydel og sentralt i kommunen ikke formidler et konsistent budskap om hvordan best imøtekomme et behov ut mot befolkningen, kan dette føre til misforståelser, frustrasjon og lavere grad av tillit. Dette kan for eksempel handle om at kommunens tjenester er fragmenterte og dårlig koordinerte. Bydelene mener at tillit er avgjørende for et fungerende lokaldemokrati, hvor bydel og etater må samarbeide og koordinere tettere for å fremstå mer helhetlig.

I figur 4.6 oppsummeres innspillene som omhandler styrker og svakheter ved bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena.

Lokaldemokratisk arena	
Styrker	Svakheter
• Folkestyre og innbyggerdialog: Bydelene har god lokalkunnskap og nærhet til innbyggerne, noe som muliggjør systematisk innbyggerinvolvering og mobilisering for deltakelse og beslutningstaking. Dette gir mulighet for bedre medvirkning og innflytelse i lokale beslutningsprosesser. • Lokalt ansvar og selvstyre: Lokalt ansvar for prioritering gir lokale politikere og myndigheter mer direkte ansvarlighet overfor innbyggerne, noe som kan bidra til å øke engasjement og medvirkning fra innbyggerne. • Økt lokal innflytelse og deltakelse: Lokalpolitikere og innbyggere har økt involvering i byutvikling og planlegging, noe som styrker lokaldemokratiet og samfunnsengasjementet. • Lærings- og rekrutteringsarena: Bydelsutvalgene fungerer som en lærings- og rekrutteringsarena for lokalpolitikken.	• Uklar rolle og begrenset myndighet: Bydelens rolle som lokaldemokratisk arena oppleves ikke klart definert eller formalisert. Begrenset handlingsrom og oppfattelsen av å være kun et høringsorgan kan redusere incentiver for engasjement og tillit til lokaldemokratiet. To styringslinjer kan skape krysspress, interessekonflikt og handlingslammelse. • Lav valgdeltakelse og opplevd avstand: Lav valgdeltakelse i bydelene, sammen med opplevd avstand til besluttede organer på sentralt kommunalt nivå, kan begrense lokalt engasjement og tilliten til lokaldemokratiet. • Varierende grad av engasjement og innflytelse: Ulike demografiske grupper deltar i ulik grad i politiske beslutningsprosesser. Ulik grad av politisk interesse og engasjement kan føre til varierende formåls effektivitet for lokaldemokratiet. • Kommunikasjonsutfordringer: Det er et behov for forbedret informasjon og kommunikasjon for å engasjere innbyggerne og bygge tillit. Misforståelser og frustrasjon kan oppstå dersom lokale og sentrale myndigheter ikke kommuniserer effektivt.

Figur 4.6 Innspill til styrker og svakheter ved bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena



5 Oppgavefordeling mellom bydeler, etater og foretak

I dette kapittelet omtales innspill og forslag som har kommet knyttet til oppgavefordeling mellom bydeler, etater og foretak. Først omtales spørsmålene som er stilt. Deretter er innspillene oppsummert overordnet, så systematisert i identifiserte utfordringsområder.

5.1 Introduksjon

Virksomhetene, byrådsavdelingene og eksterne samarbeidspartnere har blitt bedt om å gi innspill på oppgavefordelingen mellom bydeler, etater og foretak. Figur 5.1 gir en oversikt over spørsmålene som ble stilt til de ulike aktørene.

Styrker

1. Er det oppgaver som i dag ligger til etatene eller kommunen sentralt som kunne vært løst bedre dersom de lå på bydelsnivå? Hvorfor?
2. Er det oppgaver som i dag ligger til bydelene som kunne vært løst bedre dersom de lå utenfor eller samlet utenfor bydelsnivå? Hvorfor?

Etatene og foretakene

3. Er det oppgaver som i dag ligger til etatene, foretakene eller kommunen sentralt som kunne vært løst bedre dersom de lå på bydelsnivå? Hvorfor?
4. Er det oppgaver som i dag ligger til bydelene som kunne vært løst bedre dersom de lå hos etatene, foretakene eller kommunen sentralt? Hvorfor?

Byrådsavdelingene

Har dere forslag til tiltak og endringer i samordning mellom bydeler og etater som kan bidra til:

- Mer likeverdige tjenester
- Bedre ressursbruk
- Sterkere fagmiljø
- Færre overganger og redusert risiko for svikt i brukerreiser
- Tydeligere rolle- og ansvarsforståelse

Eksterne aktører

Fagorganisasjonene, sentrale brukerråd og utvalg, samt eksterne samarbeidspartnere (sykehusene, politiet, pasient og brukerombudet i Oslo og Akershus, sosial- og eldreombudet i Oslo, NAV sin fylkesdirektør for Oslo og private leverandører av helse- og velferdstjenester) har blitt bedt om å komme med innspill på oppgaver som kunne vært løst bedre om de var organisert annerledes i dag.

Figur 5.1 Spørsmål til bydeler, etater, foretak byrådsavdelinger og eksterne samarbeidspartnere

Både interne og eksterne aktører har gitt innspill med utgangspunkt i dagens organisatoriske struktur og oppgave- og ansvarsfordeling mellom bydeler, etater og foretak. Ved endringer i den organisatoriske strukturen, herunder inndeling i bydelsstrukturen, og endringer i fordeling av roller, ansvar og myndighet mellom bydeler og etater, kan virksomhetene potensielt ha andre vurderinger og synspunkter enn de som kommer frem i de mottatte innspillene. Blant annet trekker noen av bydelene frem at dersom det hadde vært færre, større bydeler kunne det være hensiktsmessig å utvide bydelenes ansvar.

Virksomhetene har ikke utredet økonomiske og administrative konsekvenser av forslag til konkrete endringer i fordelinger av oppgaver som de har kommet med. Flere bydeler, etater og byrådsavdelinger kommenterer at endringer foretatt ett sted kan forrykke utarbeidede organisatoriske, styringsmessige og økonomiske balanser mellom bydeler, etater og foretak. Flere understreker at slike endringer ikke må tas lett på, men eventuelt gjøres etter mer grundige vurderinger inkludert konsekvensanalyser.

Flere av virksomhetene viser også til andre pågående prosesser i kommunen hvor sentralisering av oppgaver vurderes, som har grensesnitt til denne gjennomgangen og som derfor bør hensyntas i vurderingene. Dette gjelder blant annet regnskapstjenester og myndighetsoppgaver på barnehageområdet,⁹ og et påbegynt initiativ fra byrådet knyttet til potensiale for effektivisering i kommunen. Velferdsetaten har også det siste året gjennomført en kartlegging av bydelenes forvaltning av kommunale boliger.

5.2 Overordnede innspill til oppgavefordeling

Det er kommet mange innspill og forslag fra bydeler, etater, foretak og byrådsavdelinger, samt fra eksterne aktører, om oppgaver som kunne vært løst bedre om de lå på et annet nivå i kommunen. Samtidig er det relativt få spesifikke oppgaver som er nevnt eller vektlagt på samme måte av flere, eller hvor det er brukt samme argumentasjon, dette kan være knyttet til den kvalitative tilnærmingen i metoden som er valgt.

Samlet sett har virksomhetene i kommunen gitt flere innspill og forslag til oppgaver som de mener kan sentraliseres, enn oppgaver som de mener bør ligge i bydel. Samtidig kommer det frem et behov for endring knyttet til større selvråderett til bydelene innen områder hvor de ikke har det i like stor grad i dag. Dette gjelder primært områder knyttet til utvikling av nærmiljøet i bydelene.

Forslagene til endring i oppgave- og ansvarsfordeling er sentrert rundt noen tjenesteområder der utfordringsbildet er mer fremtredende og endringsbehovet er klart uttrykt, uavhengig av om oppgavene i stort bør sentraliseres eller desentraliseres. Dette gjelder områder som er mer komplekse og sammensatte, der innbyggerreisen går gjennom flere ulike instanser og tilbud, og der tverrsektoriell innsats er nødvendig.

Det kommer frem at dagens organisering allerede nå skaper utfordringer med å levere helhetlige og effektive tjenester innen disse områdene. Både bydeler, etater og foretak uttrykker bekymring for hvordan kommunen skal klare dette når rammebetingelsene blir mer krevende og behovene større i fremtiden. Oppsummeringen i dette kapittelet er derfor sentrert rundt disse tjenesteområdene:

⁹ Organiseringen av bydelenes myndighetsoppgaver på barnehageområdet, herunder tilsyn av private og kommunale barnehager, barnehageopptak, godkjenninger og beregning av tilskudd til private barnehager, er oppe til vurdering.

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

I det følgende gjøres en oppsummering av samlede innspill og innen hvert tjenesteområde, både med tanke på sentralisering og desentralisering.

5.3 Barnehage og skole

Barnehage og skole omfatter kommunale og private barnehager i bydelene og tjenester tilknyttet skoletilbudet i kommunen, dvs. grunnskole, videregående skole og andre opplæringsstilbud og tilhørende tjenester (f.eks. Pedagogisk-psykologisk tjeneste).

Det er bred forståelse i kommunen om at det er stor gevinst i å sikre at flest mulig fullfører og består videregående opplæring. En hovedbekymring som mange deler, er skolegang hos sårbare barn og unge. Det er barn og unge som trenger ekstra oppfølging for å evne å ta til seg kunnskap, og barn og unge som står i fare for å falle ut av skolen og ikke fullføre grunnskole og videregående opplæring. Bydelene mener at de allerede i barnehagen har god innsikt i hvilke barn som er utsatt, og viser til behov for helhetlig tverrsektoriell innsats allerede fra barnealder, inkludert oppfølging av familiene til barna.

Flere etater og bydeler etterlyser at tjenestene rettet mot barn og unge organiseres med sterkere fokus på å legge til rette for tverrsektoriell oppfølging av sårbare barn og unge. Dette ønsket kommer fra en opplevelse av at dagens organisering gjør det for krevende å samle alle nødvendige instanser rundt samme bord og jobbe helhetlig.

Etater og enkelte byrådsavdelinger fremmer forslag om sentralisering av flere av tilbudene som støtter sårbare barn og unge som en løsning. En sentralisering av styringen av tjenestene på etatsnivå vil kunne gi større likhet i tjenestetilbudet, et mer enhetlig planverk og gjøre det lettere å følge opp barn, unge og familier på tvers av bydelsgrensene. I tillegg vil et sterkt sentralt faglig miljø kunne bidra til høyere kompetanse og kvalitetssikring.

Videre vurderer etater at det kan være mulig å oppnå nærhet til innbyggerne i tjenesteutøvelsen selv ved en sentralisering av oppveksttjenester. Skolene trekkes frem som et eksempel. Her ligger forvaltningsansvaret i Utdanningsetaten, mens den enkelte skole kjenner nærmiljøet, elevene og familiene godt. Det påpekes imidlertid at en sentralisering av styringen av tjenestene vil forutsette et sterkere tverrfaglig samarbeid på etatsnivå.

Flere av bydelene fremhever på en annen side at de opplever det samme behovet for tverrsektoriell oppfølging av sårbare barn og unge. Men bydelene peker på at løsningen ligger i mer lokal tverrsektoriell organisering, siden mange tjenestene som er rettet mot sårbare barn og unge ligger i bydelene. Flere bydeler har i denne sammenheng spilt inn at bydelene bør overta ansvaret for skolene på barne- og ungdomstrinnet nettopp for å sikre tilstrekkelig gjennomgående tverrsektoriell oppfølging.

Flere kommenterer at dette temaet bør utredes nærmere ettersom en bedre tverrsektoriell samhandling i oppfølgingen av sårbare barn og unge har langtrekkende samfunnsøkonomiske gevinster, både med tanke på forebygging og tidlig innsats, og for å hindre dobbeltarbeid. Både bydeler og etater poengterer viktigheten av å sikre et mer likeverdig (og likt) tilbud på tvers av bydeler. En likere organisering av tilbud vil gjøre det enklere for den enkelte innbygger å flytte mellom bydeler og enklere å lykkes med tverrsektoriell oppfølging av sårbare barn og unge. I tillegg vil det gi et bedre grunnlag for samhandling mellom virksomhetene i kommunen internt, og mellom kommunen og eksterne aktører.

Barnehagefeltet er et område hvor flere bydeler og etater mener at det er et potensiale for sentralisering, primært knyttet til myndighetsoppgavene. Barnehagemyndigheten har blant annet ansvaret for godkjenning av barnehager, opptak til barnehage og tilsyn av barnehager. Det trekkes frem at barnehagemyndigheten i bydel utgjør små fagmiljøer som er sårbare når oppgavene øker i kompleksitet og omfang, og at enkelte myndighetsoppgaver kunne blitt bedre ivare tatt ved at de utføres i en sentral enhet. Dette kan gi bedre kvalitet, mer likeverdige tjenester og tilstrekkelig uavhengighet.

Samtidig understreker bydelene at det behov for lokal kjennskap og nærhet til innbyggerne i barnehageopptak. Bydelene foreslår at dette kan ivaretas på flere måter, f.eks. ved at ansatte fordeler bydelene seg imellom og har lokalkunnskap om den enkelte bydel, eller at den sentrale enheten samarbeider med bydelene som har større kjennskap til utfordringsbildet til barnehagene. Et annet moment som må hensyntas i vurderingene, er samspillet mellom myndighetsoppgaven og finansieringsansvaret for barnehagene. Dersom en bydel eller etat har vedtaksmyndighet, men ikke det økonomiske ansvaret for endringer, kan økonomiske konsekvenser av tiltak lettere bli oversett eller tatt mindre hensyn til. Innspillene til bydelene og etatene må ses i sammenheng med at det pågår prosesser knyttet til sentralisering av myndighetsutøvelsen på barnehagefeltet.

De fleste bydeler er opptatt av at Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) har for stor myndighet til å reelt beslutte omfanget av spesialpedagogisk hjelp i barnehager uten å ha det økonomiske ansvaret.¹⁰ Flere bydeler etterlyser en mer helhetlig praksis der utredning og vedtaksmyndighet er samlet med utførelsen av tjenesten, enten ved å flytte myndighetsansvaret for Pedagogisk-psykologisk tjeneste ut til bydel eller ved å øke bydelens mulighet til å påvirke volum og innretning av tiltaket for det enkelte barn på annet vis (finansieringsprinsippet).

Etater og enkelte byrådsavdelinger er opptatt av risiko for små og sårbare fagmiljøer samt lite likeverdige tjenester knyttet til Pedagogisk-psykologisk tjeneste dersom mer ansvar legges til bydelene. I tillegg påpekes det at Pedagogisk-psykologisk tjeneste har en faglig uavhengig rolle og at det kan oppstå utfordringer med uavhengigheten om Pedagogisk-psykologisk tjeneste legges til bydel, hvor det vises til erfaringer fra arbeidet med sentralisering av barnehagemyndigheten.

Et utredningsarbeid om det spesialpedagogiske feltet er også initiert, for å få bedre kunnskap om en mer hensiktsmessig innretning fremover. Avslutningsvis viser flere bydeler og etater til at det kan oppstå glipp i oppfølgingen av den enkelte barn og ungdom i overgangene mellom

¹⁰ Bydelene fatter vedtak på bakgrunn av sakkyndig vurdering fra Pedagogisk-psykologisk tjeneste i Utdanningsetaten som har en byomfattende seksjon på barnehagefeltet med egne bydelsansvarlige for hver bydel.

barnehage og grunnskole, og videre fra grunnskole til videregående skole. Det stilles spørsmålstegn ved om kommunen har utnyttet potensialet i å dele innsikt rundt behovene til det enkelte barn, og dermed sikre et best mulig tilbud. Enkelte reflekterer derfor over om bydelene, etatene og foretakene er mer forsiktige med informasjonsdeling enn det loven krever.

Innspill til konkrete oppgaver som kunne vært bedre løst på et annet nivå i kommunen innenfor skole og oppvekst er oppsummert i figur 5.2 som gir en skjematisk oversikt fordelt på de ulike aktørene.

Oppgaver som kunne vært bedre løst på sentralt nivå	Oppgaver som kunne vært bedre løst på bydelsnivå
Bydelene	
• Barnehageopptak • Barnehagemyndighet • Fritidstilbud til ungdom (sektorsamarbeid) • Frafall videregående skole • Skolefritidsordning (AKS)	• Grunnskole • Kulturskole • Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) • Skolefritidsordning (AKS) • Disponere skolens lokaler etter skoletid
Etatene og foretakene	
• Barnehagedrift og myndighetsfunksjon • Skolehelsetjeneste • Oppfølgingstjenester • Tverrfaglige kompetanseteam innen særlig komplekse problemstillinger som krever samordning på tvers av tjenesteområder • Oppgaver knyttet til integrering av personer utenfor arbeidslivet	<i>Ingen innspill på konkrete oppgaver</i>
Eksterne aktører	
<i>Ingen innspill på konkrete oppgaver</i>	<i>Ingen innspill på konkrete oppgaver</i>

Figur 5.2 Innspill til oppgavefordeling mellom virksomhetene innenfor barnehage og skole

5.4 Sosial, velferd og barnevern

Sosial og velferd omfatter tilbud og tjenester tilknyttet NAV, boligsosialt arbeid, rusfeltet, flyktninger, hjelpemiddelformidling, integrering og mangfold, kvalifisering og sosiale tjenester, samt tilrettelagt transport. Barnevern omfatter alle tjenester innenfor området og myndighetsutøvelse på feltet. Boligtematikken omtales særskilt som et eget tjenesteområde på tvers av sektorer i kapittel 5.6.

Innen sosial- og velferdsområdet spiller virksomhetene inn særlig fire områder med potensiale for en bedre oppgave- og ansvarsfordeling mellom bydeler, etater og foretak. Dette gjelder NAV-området, tilbud knyttet til spesialiserte heldøgns plasser, barnevernområdet og rusomsorgen.

Innenfor NAV-området påpeker virksomhetene muligheten for sentralisering/regionalisering og digitalisering av deler av NAV sitt kommunale tjenestetilbud. Flere bydeler nevner muligheten for felles publikumsmottak på tvers av bydeler for mer effektiv samlet utnyttelse av ressurser og oppbygging av større og sterkere fagmiljøer. Det dreier seg særskilt om tjenester innen to kategorier:

- Tildeling av sosiale tjenester som er enkle, skalerbare og lett kan standardiseres og digitaliseres
- Tjenester som er komplekse og sjeldne og som krever faglig spisskompetanse

Når det gjelder tildeling og drift av spesialiserte heldøgns plasser, trekkes det frem som et utfordringsområde av flere bydeler og etater. Nær alle de private leverandørene innen sosial- og velferdsområdet som har kommet med innspill, nevner siste års sentralisering av kontraktsforvaltning som positivt. De mener det har profesjonalisert og forenklet samarbeidet med kommunen betraktelig. På den andre siden understreker de at variasjon i bydelenes tildelingspraksis og utmåling av tjenesten blir en utfordring med tanke på å tilby likeverdige tjenester.

De aller fleste bydelene nevner utfordringer knyttet til kjøp av spesialiserte døgnplasser innen rus og psykiatri. Bydelene bemerker at de ofte må kjøpe disse tjenestene av private leverandører til høye priser på kort varsel, og at det er et potensiale for mer effektiv økonomisk drift dersom kommunen selv hadde et tjenestetilbud som dekket behovet.

Innen barnevernsområdet etterlyser både etater og bydeler større grad av felles fagutvikling, opplæring og kvalitetssikring av tjenestene. Enkelte bydeler mener at mer robuste og større fagteam koordinert fra sentralt hold kan være en løsning for de store komplekse sakene. De fremhever at dette kan gi kvalitetsmessig og økonomisk gevinst samtidig som det styrker lik praksis på tvers av bydeler.

Flere bydeler nevner også behovet for flere heldøgns plasser for de mest utsatte barna innen barnevernsområdet. Også her spilles det inn at bydelene må kjøpe dyre plasser fra private tilbydere, og det etterlyses flere etatsdrevne kommunale plasser eller flere sentraliserte rammeavtaler. På den andre siden trekkes det frem at avlastningsboliger for barn og unge kunne drives mer effektivt og med bedre mulighet for tilpasning av behov dersom ansvaret lå hos bydelene.

Når det gjelder rusomsorgen, nevner flere private tilbydere at de opplever samarbeidet med etater og foretak som godt. Særlig trekkes Velferdsetatens (VEL) håndtering av rammeavtalene og lavterskeltilbudenes løpende dialog knyttet til oppfølgingen av den enkelte bruker frem. Samtidig nevner flere private aktører innen rusomsorgen at oppleves utfordrende å forholde seg til 15 ulike bydeler med hver sin organisering innen fagområdet og ulik praksis i forhold til åpenhet mot og samarbeid med private aktører.

Flere av innspillene fra bydelene, etatene, foretakene og eksterne aktører viser til behovet for mer helhetlig og tverrsektorielt samarbeid. Områder som nevnes er barnevern i samspill med utdanning, helse og politiet og psykisk helse i samspill med utdanning, rus, bolig og NAV. Flere av kommunens viktigste samarbeidspartnere, som sykehusene og politiet, mener at bydelenes ulikheter kan være til hinder for effektiv og helhetlig tverrsektoriell tjenesteutvikling. De opplever det som krevende å forholde seg til 15 ulike måter å utføre oppgaver på. Politiet viser eksplisitt til bydelenes forskjeller som et hinder i effektivt forebyggende arbeid mot ungdomskriminalitet (SaLTo-samarbeidet), hatkriminalitet, radikalisering og oppsøkende forebyggende arbeid.

Enkelte bydeler etterspør tettere samarbeid med andre bydeler som opplever lignende utfordringer som de selv. Dette gjelder særlig innenfor barne- og ungdomskriminalitet. Ettersom ungdommer flytter seg over bydelsgrenser, er informasjonsutveksling på tvers av bydelsgrenser en uttalt problemstilling fra bydelene.

Politiet påpeker at et tettere samarbeid og en bedre samordning kan gi økt kunnskapsbase og sterkere fagmiljø innenfor eksempelvis problematikk knyttet til nettverkskriminalitet. Forenklet vedtaksbehandling og tildeling av tilrettelagt transport (TT) trekkes også frem av flere bydeler som en tjeneste som bør standardiseres, sentraliseres og digitaliseres på linje med andre tjenester som har enkel, standardisert saksbehandling med relativt høyt volum. Dette kan bidra til å sikre større grad av likebehandling på tvers av bydeler og effektivisering av saksbehandling og oppfølging.

Alle innspill til konkrete oppgaver som kunne vært bedre løst på et annet nivå i kommunen innenfor sosial, velferd og barnevern er oppsummert i figur 5.3.

Oppgaver som kunne vært bedre løst på sentralt nivå	Oppgaver som kunne vært bedre løst på bydelsnivå
Bydelene	
• NAV (automatisering og høy kompleksitet) • Akutt døgnovernatting • Oppfølging av private leverandører • Fosterhjem • Integrering av flyktninger • Psykososialt kriseteam • Midler til pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) • Erstatningssaker barnevern • Komplekse saker på barnevern • Saksbehandling for tilrettelagt transport • Heldøgns plasser innen velferd og barnevern • Hjelpemiddelsentralen	• Utekontakten til sentrumsbydelene
Etatene og foretakene	
• Hjelpemiddelformidling og velferdsteknologi • Regionalisering av saksbehandling og tildeling av tjenester • Saksbehandling for tilrettelagt transport • Bo-oppfølging • Erstatningssaker barnevern • Visse funksjoner på fosterhjemsfeltet • Tilsyn og internkontroll av fosterhjem • Oppfølging og veiledning av foreldre på fosterhjemsområdet • Brukermedvirkning fra barn og familier • Sosiale tjenester til barn og unge • NAV (automatisering og høy kompleksitet)	• Frikort
Eksterne aktører	
• Hjelpemiddelsentralen • Inkluderende rekruttering og arbeidstreningstiltak • Støttekontakt (myndighetsutøvelsen) • Forvaltning av botilbud (f.eks. barnevern) • Tilrettelagt transport (TT-ordningen)	Ingen innspill på konkrete oppgaver

Figur 5.3 Innspill til oppgavefordeling mellom virksomhetene innenfor sosial, velferd og barnevern

5.5 Helse og omsorg

Helse og omsorg omfatter helse- og omsorgsrelaterte tjenester som blant annet helsestasjon, tannhelse, tilbud innen psykisk helse, hjemmetjeneste, omsorgsbolig, sykehjem, hjemmetjenester og tjenester til personer med nedsatt funksjonsevne.

Sykehjemsetaten (SYE) har i dag ansvar for sykehjem, helsehus og i hovedsak dagsentertilbudet, innen helse- og omsorgstilbudet for eldre i kommunen. Helseetaten (HEL) har ansvar for legevakt, forsterket rehabilitering og kommunal akutt døgnenhet. Bydelene har ansvar for hjemmetjenesten, Omsorg+, frivillighetssentralene, oppfølging av fastlegene, avtalefysioterapeutene og i stor grad også egen helse- og velferdsteknologi (utover elektroniske pasientjournaler som forvaltes av Helseetaten). I tillegg har flere bydeler etablert egne dagsentertilbud. Innen helse- og omsorgsfeltet ytrer flere bydeler ønske om endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom bydeler, etater og foretak, med hensikt om å redusere den totale kompleksiteten i tjenesten. For eksempel foreslår enkelte bydeler at langtidshjem og helsehus bør legges til bydel, mens andre mener at dette fremdeles bør være oppgaver som løses sentralt.

Samtidig mener flere etater at hovedutfordringen innen helse- og omsorgsfeltet ikke er knyttet direkte til oppgave- og ansvarsfordelingen, men at det er mange ulike kommunale tilbydere som til sammen yter det totale tjenestetilbudet. I kommunen yter både bydeler og etater helserelaterte tilbud, mens utenfor kommunen er det både offentlige tjenesteytere (for eksempel spesialisthelsetjenesten) og private tilbydere (med og uten anbud for kommunen). Dette gjelder særlig innen eldreomsorgen og oppfølging av innbyggere med flere og sammensatte utfordringer innen spekteret psykisk helse, rus, manglende evne til foreldreomsorg, nedsatt funksjonsevne og utenforskap.

Uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom etatene og den enkelte bydel belyses av flere. Flere etterlyser en reduksjon av kompleksitet i tjenestetilbudet og påpeker at det vil bedre effektiviteten vesentlig. Sentrale etater og eksterne samarbeidspartnere og tilbydere spiller inn at bydelenes ulike oppbygging og organisering gjør det krevende å samhandle effektivt. Private tilbydere av hjemmetjenester belyser hvordan det er stor variasjon i hvordan bydelene fatter vedtak, hvordan deres tjenester og bydelens tjenester er koordinert, og hvilke rutiner for samhandling som finnes.

Flere anbefaler større grad av samordning og standardisering for bedre og mer effektive tjenester.

Som en del av dette bildet foreslår flere bydeler og etater også endringer innen hjelpemiddelområdet, der bydel Bjerke har et felles ansvar på vegne av alle bydeler i dag. Flere mener at dette tilbudet heller bør sentraliseres.

Innen oppfølging av innbyggere med sammensatte utfordringer i tjenestespekteret psykisk helse, rus, manglende evne til foreldreomsorg, nedsatt funksjonsevne og utenforskap, er også den påpekte hovedutfordringen manglende koordinering mellom tjenestene. Dette området er tett knyttet til og dels overlappende med velferds- og sosialområdet. Her ytrer flere at det er behov for mye bedre samhandling og koordinering av tjenestetilbudet rundt den enkelte innbygger. Dagens organisering, med den oppgave- og ansvarsfordeling som foreligger, vanskelig gjør denne koordineringen i stedet for å understøtte den.

Flere bydeler kommenterer også at de har for små og sårbare fagmiljøer til å følge opp enkelte mindre ansvarsområder innen helse- og omsorg, særlig der disse krever spesialisert kompetanse. Flere nevner oppfølgingen av fastlegeordningen, Lege i spesialisering (LIS1)-oppfølging, samfunnsmedisinsk beredskapsvakt og smittevernfunksjonen, oppfølging av migrasjonshelse og tildeling av driftstilskudd til avtalefysioterapeuter. Enkelte av de høyspesialiserte hjemmetjenestene, som tjenester til alvorlig syke barn, nevnes også. Det er kommet forslag om et regionalt samarbeid på tvers av bydeler eller en sentralisering av ansvar for å bedre ivareta disse oppgavene.

Andre tjenester som nevnes for et mulig regionalt samarbeid eller et mer sentralisert ansvar er blant annet Rask psykisk helsehjelp og Oslohjelpa, frisklivssentral og andre lavterskel folkehelse tilbud samt tilbud om klinisk ernæringsfysiolog. Flere bydeler nevner også mer spesialiserte oppgaver innen hjemmetjenesten, som for eksempel barn med alvorlig sykdom eller innbyggere med behov for kompleks hjemmebasert oppfølging i siste livsfase. Innen disse områdene foreslår både bydeler og etater at mer sentraliserte fagmiljøer kan gi større robusthet, bedret kvalitet og mer effektivitet i tjenesteutøvelsen.

De bydelene som har ansvar for helsetjenesten i fengslene i sin bydel, ytrer også ønske om at disse overføres til en sentral enhet.

Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) er en ordning for utøvelse av tjenester til innbyggere med behov for assistanse. Ordningen er brukerstyrt. Søknader om BPA saksbehandles av bydel, mens tjenesten i de fleste tilfeller leveres av private leverandører. Enkelte bydeler mener BPA-ordningen bør vurderes lagt til en sentral enhet i kommunen, mens andre bydeler viser til finansieringsprinsippet og at virksomheten som har finansieringsansvaret også bør ha tildelingsmyndigheten. Disse bydelene fremmer ønske om å beholde ansvaret selv.

I innspillene fra de private leverandørene av BPA fremheves at bydelene utøver sin vedtaksmyndighet forskjellig og har ulik forståelse av gjeldende rundskriv, blant annet når det gjelder utmåling av timer. De mener en sentralisering vil bidra til større grad av likebehandling. Med bakgrunn i et bystyrevedtak om etablering av en ordning med sentral bestillerenhet for BPA pågår en utredning om hvordan en slik prøveordning kan organiseres.

Alle innspill til konkrete oppgaver som kunne vært bedre løst på et annet nivå i kommunen innenfor helse og omsorg er oppsummert i figur 5.4.

Oppgaver som kunne vært bedre løst på sentralt nivå	Oppgaver som kunne vært bedre løst på bydelsnivå
Bydelene	
• Høyspesialiserte hjemmetjenesteoppgaver • Smittevern • Fastlegeordning, LIS1 oppfølging • Avtalefysioterapi • Transporttjenester til dagsenter • Responssenter velferdsteknologi inkludert trygghetsalarm • Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) • Helsetjenester i fengsel • Hjelpemidler • Bolig for ressurskrevende brukere	• Sykehjem • Helsehus • Dagsenter • Hjelpemidler • Avlastning barn og unge • Helkommunale NAV-kontorer • Rett til å tildele plass til kommunalakutt døgnetenhet (KAD) og forsterket rehabiliteringsenhet på Aker sykehus (FRA)
Etatene og foretakene	
• Helsestasjon for ungdom • Helseundersøkelse for flyktninger, asylsøkere og familiegjenforente • Byomfattende rutiner (legemiddelhåndtering, LAR mm) • Anskaffelse av kompetansetiltak, kurs, treningsteknologi, kartleggingsverktøy mm • Sentral responstjeneste for alle helse- og omsorgstjenester • Regionalisering av saksbehandling og tildeling av tjenester • Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) • Miljørettet helsevern • Beregning av egenandel ved langtidsopphold i sykehjem • Omsorg+	• Samle avtaleterapeuter • Avlastning for eldre • Dagsenter
Eksterne aktører	
• Arbeid med digitalisering (helse og omsorg) • Brukerstyrt personlig assistanse (BPA) • Lavterskel psykologisk helsehjelp • Behovsstyrt bemanning (BOB) med systematisk kartlegging av brukere og pasienters behov • Spesialiserte tjenester (bl.a. ambulante rehabiliteringsteam, spesialisert psykisk helsetilbud, forskning) • Kompetansehevingstiltak • Oppgaver som krever spesialisert fagmiljø for å ivareta brukerbehov (krisesenter for voldsutsatte kvinner, exit mestringsenhet for unge voksne med rusbruk) • Forvaltning av botilbud (f.eks. rus, psykiatri) • Helsestasjon for kjønn og seksualitet (HKS) • Sektorbasert ansvar for helsehus, sykehjem, omsorgsboliger og velferdsinstitusjoner • Behov for noe overgripende struktur i Helsefelleskape	• Helsehus • Sykehjem

Figur 5.4 Innspill til oppgavefordeling mellom virksomhetene innenfor helse og omsorg

5.6 Boligområdet

Boligområdet blir i flere av de mottatte innspillene trukket frem som et av de største utfordringsområdene for kommunen fremover. Behovet for å bygge 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 svært ujevnt fordelt mellom bydelene i dag. Bydeler og andre virksomheter leier ut ca. 2 400 boliger mens Boligbygg leier ut ca. 11 600 boliger. Både bydeler og etater bemerker at det er krevende å få full oversikt over samlet boligportefølje

per bydel og spiller inn at kommunale boliger bør samles under en portefølje. Flere spiller inn behov for en mer datadrevet/kunnskapsbasert videre utvikling.

Prosessen for fremskaffelse av boliger nevnes av flere som uhensiktsmessig lite koordinert og tverrsektoriell. 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 kan føre til at boliger i en sektor står ledige, mens det er behov for samme type bolig i en annen sektor, med ineffektiv tildeling og forvaltning som følge. En samlet og sentralisert enhet med ansvar for fremskaffelse av bolig på tvers av sektorer spilles inn som en aktuell løsning.

Flere bydeler og etater problematiserer behovet for tettere samarbeid mellom boligforvaltningen og tjenestene som har ansvar for økning av bokompetansen. Det blir også påpekt at boligmangel fører til at flere må bo i ordinære boliger og at dette fører til forverring av bomiljøer og økte istandsettelseskostnader, særlig knyttet til rus og psykiatri (ROP).

I tillegg ligger kommunale boliger i en bydel eller delbydel ofte tett samlet, gjerne i en blokk eller ett kvartal. De aller fleste bydeler og etater som kommer med innspill innen boligfeltet nevner dette som utfordrende, fordi det skaper utrygge oppvekstmiljøer og gjør det mer krevende å etablere og beholde gode livsvaner for eksempel for en innbygger som forsøker å komme ut av rusmisbruk eller kriminelle handlinger.

Bydeler viser til at Boligbygg Oslo KF som kommunalt foretak har ansvar for forvaltning, drift og vedlikehold (FDV) av hoveddelen av de fremskaffede kommunale boligene, mens bydelene har FDV-ansvaret for en mindre andel. Bydelene tildeler kommunale boliger og har ansvar for booppfølging, behandlinger av søknader om kommunal støtte til bolig. Ansvarsfordelingen medfører at bydelene må besitte nødvendig fagkompetanse, som er ulikt spredt på tvers av bydelene. Å samle FDV-ansvaret for hele boligmassen i en portefølje som tilpasses byens samlede behov med utgangspunkt i datadrevet kunnskap spilles inn som en løsning av flere bydeler så vel som etater.

Tilsvarende spilles det inn at Oslobygg KF eller Boligbygg Oslo KF kan ha et samlet forvaltnings-, drifts- og vedlikeholdsansvar for boligtilbudene i sin portefølje – helsehus, sykehjem og Omsorg+, så vel som boliger innen rus, psykiatri og innbyggere med funksjonsnedsettelse. For enkelte eiendommer er bydelene leietaker og har ansvar for innvendig vedlikehold i dag. Et helhetlig ansvar kan ligge hos Oslobygg KF eller Boligbygg Oslo KF, som har vesentlig mer ressurser og nødvendig kompetanse, kan bidra til et mer likeverdig botilbud, en mer helhetlig boligforvaltning og mer effektiv drift av boligene, foreslår flere bydeler så vel som etater og foretak.

Alle innspill om konkrete oppgaver som kunne vært bedre løst på et annet nivå i kommunen innenfor boligområdet er oppsummert i figur 5.5.

Oppgaver som kunne vært bedre løst på sentralt nivå	Oppgaver som kunne vært bedre løst på bydelsnivå
Bydelene	
• Fremskaffelse av kommunale boliger • Bygningsmessig drift og vedlikehold • Planlegging og bygging av plasser for heldøgns omsorg • Bestilling og fordeling av boliger • Bostøtte og startlån • Eiendomsforvaltning	Ingen innspill på konkrete oppgaver
Etatene og foretakene	
• Helsestasjon for ungdom • Vedtak om kommunal bolig • Kommunal boligmasse samles og sentralisere i en portefølje hos Boligbygg, inkludert fremskaffelse av boligmasse • Bestillerfunksjon for bygningsmasse til Omsorg+	Ingen innspill på konkrete oppgaver
Eksterne aktører	
• Forvaltning, drift og vedlikehold av eiendom, bygg og anlegg	Ingen innspill på konkrete oppgaver

Figur 5.5 Innspill til oppgavefordeling mellom virksomhetene innenfor boligområdet

5.7 Nærmiljøutvikling

Flere bydeler ønsker mer påvirkningsmulighet i utviklingen av bydelens eget nærmiljø. Noen bydeler bemerker også at mange av sakene som tas opp av innbyggere i bydelsutvalget er knyttet til lokalmiljøet og kobler innbyggers opplevelse av påvirkningsmulighet på dette feltet til lokaldemokratisk engasjement.

Flere bydeler spiller inn et ønske om større selvråderett innen enkle lokale reguleringssaker og byggesaksklager, samt dispensasjon i enkle lokale byggesaker. Noen spiller også inn at de ikke opplever tilstrekkelig påvirkningsmulighet slik deres rolle som høringsinstans fungerer i dag. På den annen side spiller de sentrale virksomhetene inn at mer helhetlige vurderinger på tvers av bydeler er lettere om reguleringen foretas fra sentralt hold.

Forvaltning av parker og uteplasser er et delt ansvar i dag. Bymiljøetaten har ansvar for ca. 91 prosent av kommunens parkareal, mens bydelene har ansvar for de resterende 9 prosentene. Noen bydeler ønsker å forvalte egne parkområder og uteplasser. Andre ser for seg en full sentralisering av forvaltningen av utearealene i kommunen. Både bydeler, etater og foretak poengterer at forvaltningen fordrer utstyr, så vel som fagkompetanse.

Både bydeler og etater påpeker at det i dag er stor forskjell på utleieprisene for utearealer hos Bymiljøetaten og sentrumsbydelene. Dette kan være krevende for arrangører å forholde seg til og en sentralisert regulering av utleiepriser i en felles utleiestrategi spilles inn som en mulig løsning.

Flere bydeler spiller inn et behov for større påvirkningsmulighet innen trafikkregulering og parkering i egen bydel. Organisatorisk plassering av ansvaret for lokale gjenbruksstasjoner er også fremmet som et område det er behov for å se nærmere på.

Områdesatsingene i Oslo 2017–2026 består av Groruddalsatsingen, Oslo indre øst-satsingen og Oslo sør-satsingen. De gjennomføres som tre delprogrammer, der utvikling av nærmiljø

gjennom områdeløft er ett. De seks bydelene som er med i områdesatsningene har hatt større fokus på mer ressurser og frihet til utvikling av eget nærmiljø, for eksempel oppgradering av utendørs møteplasser, torg, parker og historiske bygg/samfunnshus. Flere av bydelene som er med har understreket den positive effekten dette har hatt for egen bydel og ønsker at muligheten for å utvikle eget nærmiljø også styrkes etter at programmet avsluttes.

Alle innspill til konkrete oppgaver som kunne vært bedre løst på et annet nivå i kommunen innenfor nærmiljøutvikling er oppsummert i figur 5.6.

Oppgaver som kunne vært bedre løst på sentralt nivå	Oppgaver som kunne vært bedre løst på bydelsnivå
Bydelene	
• Overordnet byutvikling • Forvaltning av parker og grøntområder	• Nærmiljøutvikling • Trafikksikring • Reguleringsmyndighet av mindre lokale arealer • Mindre og ukompliserte byggesaker • Ansvar for park og grøntområder i egen bydel • Tillatelser for utendørsarrangementer • Serverings- og skjenkebevilling • Vetorett i saker med 2/3 flertall i BU
Etatene og foretakene	
• Overordnet byutvikling • Forvaltning av grøntområder • Prissetting av utleie parker og uteareal	• Nærmiljøutvikling • Parker og uteområde • Ordninger for ombruk, miljøverksted, opplæring innenfor kildesortering • Mer ansvar for tiltak knyttet til klima og miljø
Eksterne aktører	
• Sentrallager for varer, post, mat	Ingen innspill på konkrete oppgaver

Figur 5.6 Innspill til oppgavefordeling mellom virksomhetene innenfor nærmiljøutvikling

5.8 Administrative støttefunksjoner

I tillegg til innspill til endring av oppgave- og ansvarsfordeling innen tjenesteområdene nevnt over, har både bydeler, etater og byrådsavdelinger spilt inn en rekke tjenesteunderstøttende områder som med fordel kunne vært sentralisert. Alle bydeler, etater og foretak i Oslo kommune har behov for administrative funksjoner som støtter opp om og gjør ledelse og utøvelse av tjenestene lettere.

Flere av bydelene og etatene har nevnt slike funksjoner som i dag ligger til virksomhetene, men som kunne vært standardisert og sentralisert tilsvarende en «Shared Services»-funksjon. Begrepet Shared services 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. I hovedtrekk støtter byrådsavdelingene opp om en slik linje.

Kjennetegn ved funksjonene som pekes på er at de er virksomhets- og kontekstuavhengige, at de utøves i relativt stort volum, at det er mulig å oppnå stordriftsfordeler og at de er egnet for

standardisering og automatisering. Noen av funksjonene er det også viktig at er noenlunde like på tvers av virksomhetene for å understøtte utvikling av mer likeverdige tjenester.

Mange av oppgavene tilknyttet disse funksjonene er allerede digitalisert, men det er potensiale for mye større grad av digitalisering, ifølge både bydeler og etater. Flere byrådsavdelinger og eksterne aktører understøtter dette. Noen har allerede en del sentraliserte ansvarsområder, men virksomhetene spiller inn at flere områder kan sentraliseres.

Eksempler på slike oppgaver og tjenestekområder er:

- Oppgaver knyttet til HR-feltet; oppstart og avslutning av arbeidsforhold, lederstøtte i personaloppfølging, utarbeidelse av ulike policydokumenter. Styring av lønnsutvikling for kommunen for å hindre intern konkurranse om dyktige medarbeidere.
- Oppgaver knyttet til leder- og medarbeiderutvikling; ledelse og medarbeiderskap i ny kontekst og med nye måter å jobbe på, evne til å stå i omstilling. Flere etterspør felles standarder for ledelse og medarbeiderskap i kommunen. Utvikling av og opplæring i felles metoder og rammeverk for tjenesteutvikling
- Internkontroll og tilsyn
- Funksjoner knyttet til vikarordninger; felles vikarpool for henholdsvis omsorg og barnehage
- Anskaffelser og kontraktsforvaltning innen bolig, private tjenester, kurs og kompetansetiltak, konsulenttjenester innen organisasjonsutvikling
- Anskaffelse, drift og forvaltning av en samlet bilpark
- Anskaffelse, drift og support av digitalt utstyr og telefoni, felles systemer/digitale arbeidsflater og fagsystemer
- Statistikk og analysearbeid som gir tverrgående innsikt, hensiktsmessige styringsdata og dernest prediksjoner som grunnlag for effektiv tjenesteutvikling og -dimensjonering
- Regnskap, fakturering og innkreving og oppfølging av dødsbo
- Renhold, servicefunksjoner, sikkerhet

Virksomhetene poengterer at det er viktig at tjenester som sentraliseres har tilstrekkelig innsikt i innbyggerbehovet og tjenestenes utforming. Samtidig oppfatter flere at felles standarder for tjenesteoppbygging og tjenesteutøvelse på tvers av bydeler er avgjørende for å understøtte mer effektiv ressursbruk og likeverdige tjenester fremover.

Alle innspill til konkrete oppgaver som kunne vært bedre løst på et annet nivå i kommunen innenfor administrative støttefunksjoner er oppsummert i figur 5.7.

Oppgaver som kunne vært bedre løst på sentralt nivå	Oppgaver som kunne vært bedre løst på bydelsnivå
Bydelene	
• Regnskap • Digitalisering • Standardisering og forenkling av saksbehandling • Vederlagsberegning for sykehjem og institusjoner • Helse, miljø og sikkerhet (HMS) • HR og arbeidsgiverpolitikk • Beredskap • Informasjonssikkerhet • Lederutvikling og lederstøtte • IKT-support • Statistikk og analyse • Kommunikasjon til innbyggerne • Tjenester som er delegert til bydel, som brukes av alle innbyggere	• Direktekommunikasjon til bydelens innbyggere
Etatene og foretakene	
• Digitalisering – fagsystemer som snakker sammen • Kunnskapsutvikling • Analyse • Eiendomsforvaltning (facility services) • Renhold, servicefunksjoner, sikkerhet • Utvikling av felles verktøy og metoder • Vikarer og støttetjenester • Kompetanseheving innen områder som bør utføres likt på tvers av bydeler • Innkreving og fakturering av egenbetaling (barnehageplass, helse- og omsorgstjenester, husleie) • Oppfølging av dødsbo • Oppfølging av samkjøpsavtaler • Kommunikasjon	Ingen innspill på konkrete oppgaver
Eksterne aktører	
• Regnskap • Arkiv	• Regnskap og økonomi

Figur 5.7 Innspill til oppgavefordeling mellom virksomhetene innenfor administrative støttefunksjoner

5.9 Særskilt om mål og styring

Bydeler, etater og foretak har kommet med innspill til styringsstrukturen i kommunen, spesielt med tanke på utforming og oppfølging av plandokumenter, strategier og tildelingsbrev.

Flere virksomheter i kommunen formidler at det historisk har vært utfordrende å få til en helhetlig sammenheng mellom planstrategi, kommuneplan, øvrige planer og strategier, budsjetter og tildelingsbrev. Prosessene for utforming av overordnede styringsdokumenter har tatt lang tid. De har også ofte måttet løpe ukoordinert, ikke sekvensielt eller i parallell med hverandre, slik at dokumentenes endelige utforming ikke har innbyrdes sammenheng.

Bydeler, etater og foretak har i tidligere budsjett og tildelingsbrev primært fått oppgaver og ansvar basert på eget ansvarsområde eller innen egen sektor. Tildelingsbrevene har et innledningsvis kapittel om felles føringer, som ofte tar for seg effektivisering, koordinering, kontinuerlig forbedring og tverrsektorielt samarbeid. Samtidig har det ikke vært nok fokus på dette til å la det få prioritet i en til dels presset og travel kommunehverdag.

En annen utfordring som bemerkes er at bydelene må forholde seg til tre ulike byråds-avdelinger. Disse har direkte styringslinje innenfor sine ansvarsområder til bydelene. Dette oppleves som en utfordring for bydelene og er ressurskrevende for både bydelene og byråds-avdelingene, siden det må settes av ressurser til koordinering. En annen styringsmessig utfordring er at bystyret og bydelsutvalgene har ulik politisk sammensetning. Konsekvensen kan være at det gis motstridende føringer til bydelen fra bystyret og bydelsutvalgene.

Flere bydeler og etater spiller inn at de ønsker mer helhetlig, koordinert og sammenhengende mål og styring. Det vises til at det eksisterer for mange og til dels motstridende styringssignaler som ikke er koblet til hverandre i et logisk, enkelt hierarkisk system med kommuneplanen som første kilde og øvrige planer og styringsdokumenter som har en naturlig sammenheng.

5.10 Særskilt om digitalisering og standardisering

Digitale verktøy og fagsystemer som understøtter god tjenesteutvikling og tjenesteutøvelse er vesentlig for kvalitet og effektivitet i arbeidet. Fagsystemavdelingen i Helseetaten forvalter i dag fagsystemer på vegne av flere sektorer. Samtidig har Utviklings- og kompetanseetaten og Origo delt ansvar for ulike plattformer, leverandøravtaler og ulike digitale utviklingsløp for kommunen. Flere etater, bydeler og byrådsavdelinger spiller inn at fordelingen av ansvar over tre etater ikke forenkler den digitale utviklingen. Flere etterlyser en mer sentralisert digital utvikling og forvaltning som i større grad lar brukerbehovene både hos innbyggere og medarbeidere være drivende for prioriteringene.

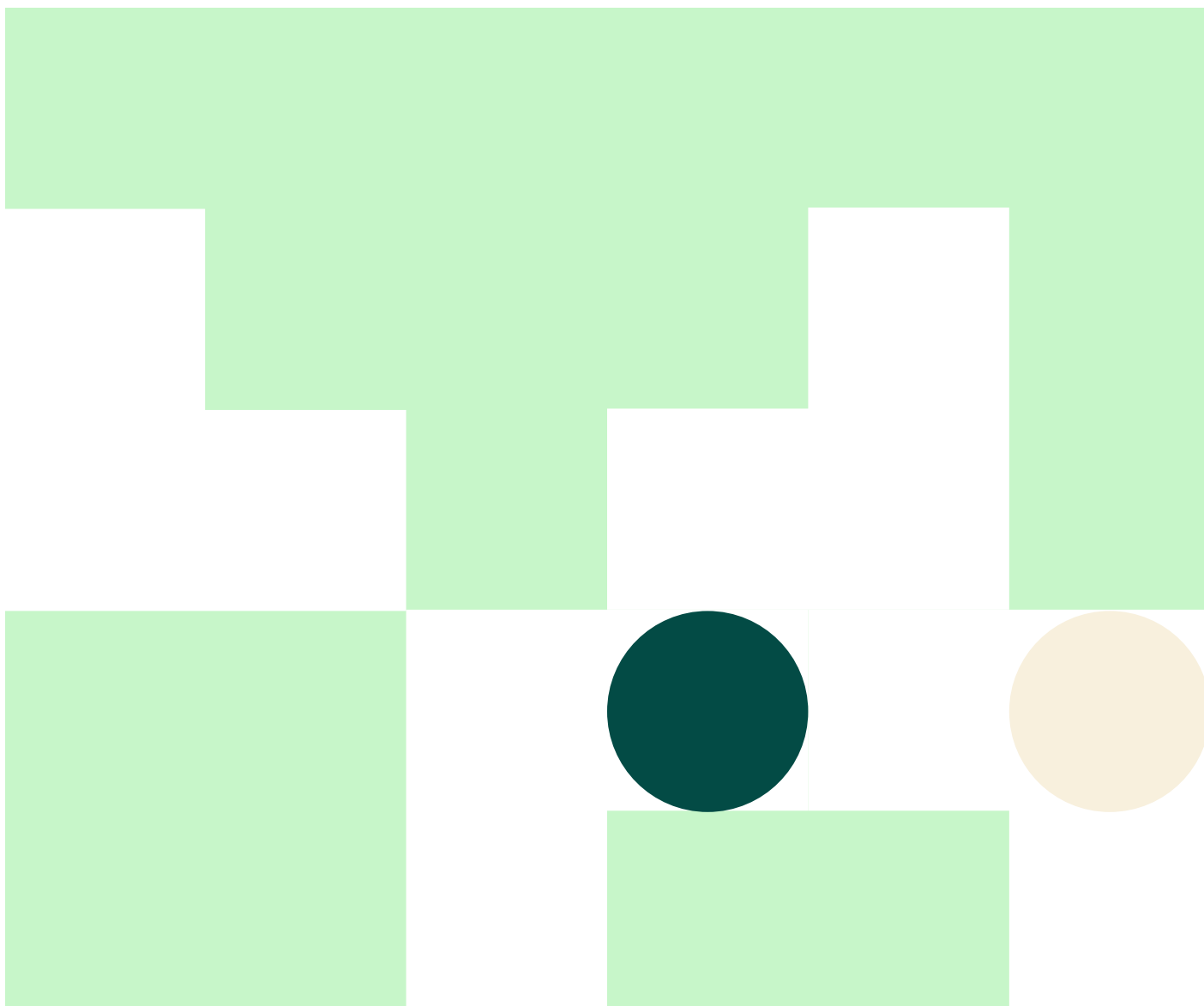
Flere bydeler og etater poengterer at for å utnytte potensialet i digital teknologi må større grad av standardisering av tjenester med felles rutiner, prosedyrer og metoder etterstrebes. Både etater og eksterne samarbeidspartnere som sykehus og politi spiller også inn at bydelene har ulike navn på samme tjeneste eller har samme navn på forskjellige tjenester. Dette vanskeliggjør standardisering, og enhetlig navngivning og innhold på tjenester på tvers av bydeler bør innføres, som en konsekvens. Først da kan også de understøttende digitale verktøyene ha samme oppbygging og funksjonalitet, spiller de samme flere inn. Innspillene peker på at kriterier for å lykkes med slik standardisering er klare styringssignaler og prioriteringer med et sentralisert ansvar for en helhetlig oppfølging og en ressurseffektiv samlet organisering innen teknologiområdet. Dette spilles inn av både bydeler, fagetater og byrådsavdelinger.

Flere nevner også et felles og gjennomgripende behov for kunnskaps- og innsiktsdrevet tjenesteutvikling uavhengig av sektor. Målet er å bruke data effektivt og sikre at ansatte og ledere har relevant informasjon for tjenesteutøvelse, styring og ledelse. Som følge av dette etterlyser flere sterkere og mer sentraliserte analysemiljøer.

Samtidig understreker flere bydeler, etater og byrådsavdelinger at for å sikre tilstrekkelig fart, må alle bydeler, etater og foretak drive digitalutvikling. Alle enheter i Oslo kommune må selv ta i bruk de mulighetene som ligger i den digitale utviklingen, men det er ikke ressurseffektivt at alle bydeler/etater skal bygge opp omfattende miljøer innenfor eksempel analyse og teknologi, påpeker flere. Da blir det nødvendig å klargjøre når digitalisering bør håndteres lokalt versus sentralt, for å balansere mellom selvstendighet og sentralisert effektivitet.

På lokalt nivå spiller enkelte inn at bydeler og etater kan initiere løsninger som adresserer spesifikke lokale behov, styrket av innsikter i lokale utfordringer. Mulighetene for å bruke Microsoft sine Power Platform verktøy som Power Apps for å lage enkle analyser og dashbord eller kunstig intelligens for å dimensjonere og innrette tjenester og turnus understreker denne tilnærmingen. Videre foreslås det at sentralt nivå har ansvar for å sikre helhetlig bruk av digitale løsninger, herunder sikre grunnleggende felles digital arkitektur, investering i store infrastrukturprosjekter, sikre lik bruk av felles arbeidsflater og annen sentral koordinering som sikrer standardisering.

Flere bydeler så vel som etater nevner også utvikling av velferdsteknologi og et tilhørende felles responscenter på tvers av bydelene som et eksempel på et område som kunne skape felles gevinster dersom det ble sentralisert til en etat. Men en slik sentralisering bør ikke medføre avstand mellom tjenesteutøvere og digitale støttefunksjoner understrekes det, og den digitale dimensjonen bør forbli sektortilknyttet og tjenestenær. Noen bydeler foreslår at tjenesten kan organiseres som et bydelssamarbeid.



6 Samarbeid på tvers i kommunen

I dette kapittelet omtales innspill som er kommet inn knyttet til samarbeid på tvers av bydeler, og mellom bydeler og etater. Innspillene knyttet til tjenesteproduksjon er omtalt først, deretter innspill knyttet til fag- og støttefunksjoner.

6.1 Introduksjon

Bydelene har også gitt innspill til områder med potensial for styrket samarbeid på tvers av bydelene. Videre har etatene og foretakene, samt eksterne aktører (herunder fagorganisasjoner, sentrale brukerråd og utvalg) gitt innspill til områder med potensial for styrket samarbeid mellom bydeler og etater. Bydelene har i hovedsak kun blitt stilt spørsmål om områder med potensial for samarbeid mellom bydelene, men enkelte bydeler har også svart på områder med potensial for styrket samarbeid mellom bydel og etat. Figur 6.1 gir en oversikt over spørsmålene som ble stilt til de ulike aktørene.



Figur 6.1 Spørsmål til bydeler, etater og foretak, samt eksterne aktører

I Oslo kommune produserer både bydeler og etater tjenester i direkte møte med innbygger. I tillegg har både bydeler og etater varierende grad av fag- og støttefunksjoner; ansvar for innsamling og tilgjengeliggjøring av relevant nøkkelinformasjon, fag- og kompetanseutvikling og rådgivning innen området, utvikling og forvaltning av digitale systemer samt for innkjøp av tjenester og kontraktsforvaltning innen fagområdet.

Ansvarsfordelingen i tjenesteproduksjon og fag- og støttefunksjon mellom etat og bydel er ulik fra sektor til sektor. Bydelene har tjenesteproduksjonsansvar for lovpålagte oppgaver innen barnehage, barnevern, helse, omsorg, sosiale tjenester og rusomsorg, samt noe forvaltning av parker og uteområder. I tillegg har bydelene en rekke tilbud og tjenester som ikke er lovpålagte, særlig innen helse, omsorg, sosiale tjenester og på rusområdet. Ut over dette har de en administrativ støttefunksjon for de tjenesteproduserende områdene.

Felles for Oslos etater er at de leverer byomfattende tjenester. Etatene har imidlertid ikke en enhetlig oppgave- og ansvarsportefølje. Deres kjerneoppgaver er knyttet både til tjenesteproduksjon, forvaltning, saksbehandling, planlegging, fagutvikling, rådgivning, koordinering og beredskap. Flere av etatene i kommunen har hovedsakelig tjenesteproduksjon, andre ivaretar både tjenesteproduksjon og flere fag- og støttefunksjoner. Både bydeler og etater bemerker at dette i sum gir komplekse samarbeidsflater som vanskeliggjør utnyttelse av ressurser og kompetanse på tvers.

6.2 Samarbeid knyttet til bydelenes og etatenes tjenesteproduksjon

Bydelene samarbeider tett med etatene, hovedsakelig i samme sektor, på områder der etatene har en rolle som tjenesteprodusent innen ulike tjenester. Her handler samarbeidet i stor grad om å etablere og vedlikeholde sammenhengende tjenester i helhetlige innbyggerreiser på tvers av de ulike tjenestene, for eksempel i overgangen fra sykehus til korttidsplass i SYE og videre til hjemmetjenesten i bydel, eller i overgangen fra barnehage i bydel til skole som er etatsorganisert.

Etatene spiller inn at de ønsker et tettere samarbeid med bydelene om nettopp helhetlige innbyggerreiser. Det kan dreie seg om tydeligere mandater og rolleavklaringer, mer formalisering av samarbeid, større grad av utvikling av tverrfaglige team på tvers av bydel og etat eller tettere samarbeid om ressurser og kompetanseutvikling. Fra innspillene kommer det frem at opplevelsen av modning i samarbeidet om tjenesteproduksjon varierer fra sektor til sektor, og flere etater og bydeler spiller inn et ønske om en mer helhetlig og gjennomarbeidet tilnærming til tjenestesamarbeidet uavhengig av sektor, for eksempel i form av tydeligere avklaring på etatens versus bydelens rolle i en felles tjenstlig verdikjede.

I rapportens kapittel 5 omtales fem områder knyttet til tjenesteproduksjon som er særlig kompleks og sammensatt, med innbyggerreiser som går over flere ulike instanser og med behov for tverrsektoriell innsats:

- barnehage og skole
- sosial, velferd og barnevern
- helse og omsorg
- bolig
- nærmiljøutvikling

Felles for disse er at verdikjedene også går på tvers av bydeler og etater. Innspillene knyttet til tettere samarbeid om tjenesteproduksjon er knyttet til de samme områdene.

Det finnes i dag områder der bydelene har innbyrdes samarbeid om tjenesteproduksjon. Flere bydeler samarbeider om felles tjenester innen psykisk helse barn og unge, for eksempel i tilknytning til Barne- og ungdomspsykiatrisk poliklinikk (BUP) som drives av spesialisthelsetjenesten. Samarbeid om drift av feberpoliklinikker og smittesporing under pandemien trekkes fram som et godt eksempel på tjenester der flere bydeler har lyktes om det gode samarbeidet.

Men hovedinntrykket fra innspillene til bydelene er at dette til dels er tilfeldig, personavhengig og lite forpliktende. Samarbeid mellom bydeler må ofte etableres på tvers av ordinær styringslinje, og kan være vanskelig å forene med strukturene for politisk styring. Selv om samarbeid på tvers av bydeler skal være integrert i daglig drift, fremmer bydelene at det er behov for å styrke formelle rammebetingelser for samarbeid på flere områder hvis kommunen skal lykkes med dette fremover.

6.3 Samarbeid knyttet til fag- og støttefunksjoner

Bydelene, etatene, foretakene og fagorganisasjonene har kommet med flere eksempler på områder hvor samarbeidet kan styrkes innen fag- og støttefunksjoner, både på tvers av bydeler og mellom bydeler og etater, hvor dette kan bidra til å møte innbyggenes behov og sikre mer effektiv tjenesteyting:

Fagutvikling og kompetansedeling

Flere etater har en viktig rolle som fag- og kompetanseutvikler i sin sektor, både for tjenester levert av etatene og tjenester levert av bydel. Tilsvarende har bydelene egne fagutviklingsmiljøer. Flere etater og bydeler etterlyser en tydeligere rolle- og ansvarsfordeling innen fagutvikling og kompetanseutvikling mellom bydel og etat, uavhengig av sektor. Både virksomhetene og fagorganisasjonene bemerker at det er mange ulike instanser innen hver sektor som driver med fag- og kompetanseutvikling, og at dette kan medføre dobbeltarbeid.

Det er urimelig å forvente at alle bydeler skal ha tung fagkompetanse og erfaring særlig innen spesialiserte områder knyttet til for eksempel ungdomskriminalitet, psykisk helse, rus eller barnevern, påpeker en etat. Samtidig er det nødvendig at bydelene har god grunnleggende fagkompetanse innen de samme områdene. Her kan etaten ha en viktig fag- og kompetanseutviklerrolle, påpeker noen bydeler og etater videre.

Flere bydeler nevner at bydelene kan samarbeide tettere seg imellom når det gjelder fagutvikling, ved å tilby og dele kompetanse på tvers av bydeler. Dette gjøres til en viss grad i dag, men samarbeidet kan systematiseres betydelig.

Et mer systematisert samarbeid innen fag- og kompetansedeling med tydeligere rolle- og ansvarsfordeling kan bidra til bedre løpende kompetanseutvikling, effektive løsninger og mulighet for å gjøre større satsninger som en bydel har vanskelig for å gjennomføre i egen regi, utdyper flere bydeler og etater. Større og mer samlede kompetansemiljøer kan styrke den totale faglige kompetansen, særlig innen spesialiserte fagområder og ved små fagmiljøer, spiller enkelte av etatene og bydelene i tillegg inn. Alle innspill om samarbeid innen fagutvikling og kompetansedeling er oppsummert i figur 6.2.

Fagutvikling og kompetansedeling	
Samarbeid mellom bydeler	Samarbeid mellom bydel og etat
• Samarbeide om kompetanseutvikling • Systematisering av kompetansedeling på tvers • Mulighet for større felles satsninger og initiativer • Mer effektive løsninger	• Bygge videre på eksisterende samarbeid med fokus på faglig utviklingsarbeid • Tydeligere rolle- og ansvarsfordeling innen fagutvikling og kompetansedeling for å unngå dobbeltarbeid • Større og mer samlede kompetansemiljøer for å styrke faglig kompetanse • Etater kan ha en fag- og kompetanseutviklerrolle overfor bydelene

Figur 6.2 Innspill til bedre samarbeid innen fagutvikling og kompetansedeling

Effektiv ressursbruk og koordinering

Flere bydeler nevner at det er behov for bedre koordinering av ressurser og tjenester på tvers av bydelsgrenser, både for bedre informasjonsflyt og for å sikre mer effektiv bruk av offentlige midler. Andre savner et mer strukturert og formalisert samarbeid mellom bydelene der mottakere av tjenester flytter mellom bydeler. I dag brukes det mye tid og ressurser på å koordinere tjenestetilbud og avklare ansvarsforhold, både mellom bydeler og mellom bydeler og etater. Tydelige mandater og sterkere formalisering av samarbeid påpekes som nødvendig, særlig fra bydeler og fagorganisasjoner, men også fra eksterne aktører som sykehus og politi. Her spiller Pasient- og brukerombudet inn at bruker selv må gis handlingsrom til å koordinere egne tjenester etter ønske.

Bydeler, etater og andre påpeker at etatene kan ha en viktig rolle i å nettopp koordinere mellom bydeler og bidra til å sikre gode prosesser for avklaring av ansvarsforhold. Helseetaten nevnes eksempelvis som en etat som utfører slike koordinerende oppgaver i dag, innen eksempelvis bydelsoverlegefunksjonen og overfor helsestasjonene. Fagnettverket KIDS (Koordinere, Inspirere, Dele og Samordne/standardisere) med Utdannings og kompetanseetaten, Oslo Origo, Sykehjemsetaten, Velferdsetaten og Helseetaten nevnes også som et verdifullt nettverk for tjenesteutvikling. Et bydelsnettverk for klima og miljø er opprettet høsten 2023, der Bymiljøetaten, Plan og bygningsetaten og bydelene deltar for å styrke samarbeidet. Samtidig etterlyses et enda tettere samarbeid knyttet til utarbeidelse av gode felles klimatiltak.

Et område der bydelene etterlyser tettere og mer koordinert samarbeid er rundt oppfølging av sårbare barn og unge, der bydelene etterspør mer samarbeid med Utdanningsetaten. Samtidig påpeker flere at nettopp et slikt samarbeid er igangsatt mellom Utdanningsetaten og de fire vestlige bydelene (SAMBO-arbeidet). Også generelt samarbeid mellom bydelen og Utdanningsetaten om overganger mellom barnehage, skole og Aktivitetsskolen (AKS) etterlyses fra bydelene. Alle innspill om samarbeid innen ressursbruk og koordinering er oppsummert i figur 6.3.

Effektiv ressursbruk og koordinering	
Samarbeid mellom bydeler	Samarbeid mellom bydel og etat
• Koordinering av ressurser og tjenester på tvers • Strukturert samarbeid på områder med små og sårbare fagmiljøer, samt områder hvor tjenestemottakere flytter mellom bydeler	• Tydelige mandater og sterkere formalisering av samarbeid • Styringssignaler må koordineres mellom etater, foretak og bydeler for å sikre samstemthet, gode prosesser og kvalitet i tjenesteutviklingen • Styrke samarbeid mellom bydeler og etater gjennom bydelsnettverk

Figur 6.3 Innspill til bedre samarbeid innen effektiv ressursbruk og koordinering

Struktur og organisering

Bydelene mener at et alternativ til å overføre tjenester til sentrale etater kan være å finne løsninger hvor bydeler samarbeider i regioner. Noen bydeler etterlyser forpliktende avtalefestet samarbeid med geografisk nærliggende bydeler for å sikre en tidlig identifikasjon og koordinert oppfølging av målgrupper på tvers av bydelene. Dette kan være samarbeid både innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse, fag m.m. Slike samarbeid kan bidra til å styrke små fagmiljø og redusere risiko, samtidig som at det vil være mulig å beholde lokalkunnskap. Dette gjelder særlig komplekse tjenester med få brukere i den enkelte bydel.

I møte med oppfølging av de mer komplekse innbyggerbehovene finnes allerede godt etablerte tverrfaglige og tverrsektorielle team innen enkelte områder, for eksempel bydelsvise FACT-team med medlemmer både fra bydel, etater og spesialisthelsetjenesten. Et mer systematisk og helhetlig fokus på utvikling av tverrfaglige og tverrsektorielle team for oppfølging av innbyggere med komplekse behov spilles inn av flere.

Flere bydeler og enkelte etater spiller inn forslag om organisering av regionale samarbeidsområder mellom bydeler. Hjemmebaserte tjenester for barn utskrevet fra sykehus, vedtak i særlig komplekse saker knyttet til barnevern, psykiatri eller somatisk sykdom, smittevernoppgaver, oppfølging av fastlege-tjenesten og avtalehjemler for psykologer/fysioterapeuter, i tillegg til områder som beredskapskontakt, kvalitetsforvalter, informasjonssikkerhetskoordinator og personvernkoordinator spilles inn som områder egnet for et formelt regionalt samarbeid. I et regionalt samarbeid kunne etatene fortsatt ha en koordinerende rolle, mener noen bydeler og etater.

Noen bydeler foreslår en mer rendyrkning av etatene som tjenesteutøvere, og spiller inn at fag- og støttefunksjoner kan organiseres for seg. Noen bydeler nevner at etatenes fag- og støttefunksjoner bør organiseres i matrise mot bydel selv om de fortsatt tilhører etatene, der de også fysisk sitter i bydelenes bygg.

Alle innspill om samarbeid innen struktur og organisering er oppsummert i figur 6.4.

Struktur og organisering	
Samarbeid mellom bydeler	Samarbeid mellom bydel og etat
• Regionssamarbeid mellom bydeler, både innen tjenesteproduksjon, myndighetsutøvelse og fag • Bidrar til å styrke små fagmiljø og redusere risiko, samtidig som det vil være mulig å beholde lokalkunnskap	• Tydelige mandater for å unngå usikkerhet og tvil • Formell organisering eller formalisert samarbeid for å sikre riktig tjeneste til rett bruker og likeverdige tjenester • Rendyrking av etatene, og utøvende-/driftstjenester bør organiseres hver for seg • Sentralisering eller organisering på tvers av bydeler av spesialiserte tjenester • Utvikling av tverrfaglige team og samhandlingsmodeller for å forbedre brukeropplevelsen og sikre sømløse overganger mellom ulike tjenester

Figur 6.4 Innspill til bedre samarbeid innen struktur og organisering

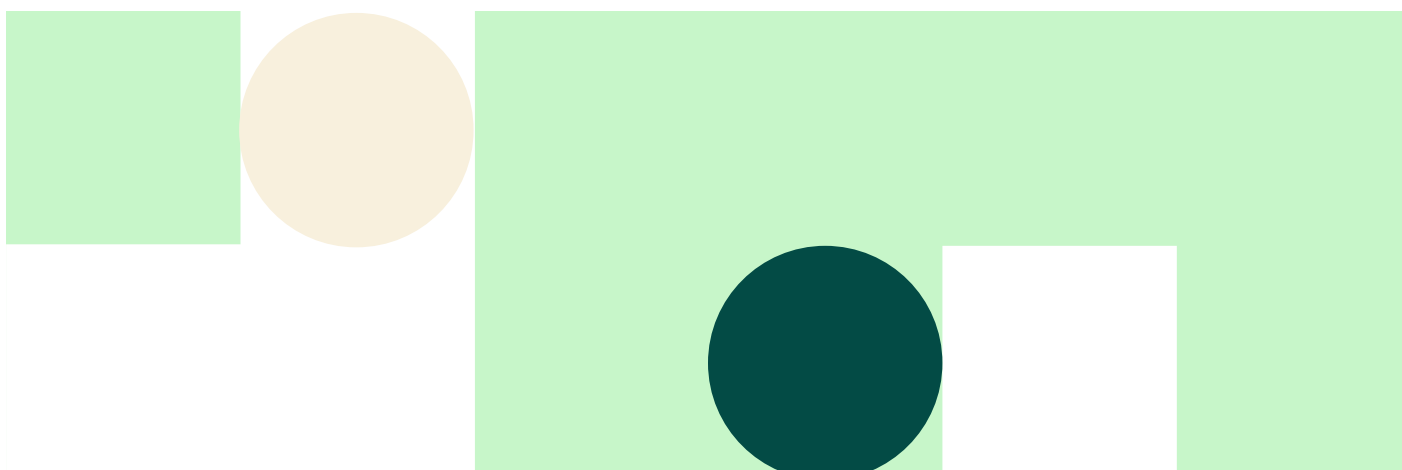
Kommunikasjon og informasjonsdeling

Dagens kommunikasjonsfunksjon pekes på som en utfordring blant flere bydeler. Samarbeidet mellom bydeler innen kommunikasjonsområdet kunne med fordel vært styrket på en mer formell og forpliktende måte enn det som er tilfelle i dag, ifølge innspillene til bydelene. Slik kan man få en mer effektiv samlet utnyttelse av ressurser, bygge større fagmiljøer, samt møte innbyggernes behov på en mer ensartet måte. Fra innbyggernes perspektiv ser de på kommunen som én enhet, og er mindre opptatt av hvilken bydel som er avsender av informasjon.

Alle innspill om samarbeid kommunikasjon og informasjonsdeling er oppsummert i figur 6.5.

Kommunikasjon og informasjonsdeling	
Samarbeid mellom bydeler	Samarbeid mellom bydel og etat
• Mer formelt samarbeid på kommunikasjonsområdet • Samle ressurser og bygge større fagmiljøer	• Fortsette å styrke dialogen og samarbeidet med bydelene for å forbedre tjenestene • Tettere og mer jevnlig dialog med bydelsadministrasjonen for å sikre gode tilbud • Bedre samhandling, felles forståelse og behov for felles holdepunkter/samlingssteder for å kunne se hverandre i hverdagen

Figur 6.5 Innspill til bedre samarbeid innen kommunikasjon og informasjonsdeling



7 Vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt

7.1 Introduksjon

Kapittel 4 til 6 systematiserer og oppsummerer innspillene fra kommunens virksomheter og eksterne samarbeidspartnere i styrker og svakheter ved bydelenes roller, sammenfatning av seks utfordringsområder i oppgavedelingen mellom bydel og kommunen sentralt, samt innspill til styrket samarbeid på tvers. Innspillene er, som belyst innledningsvis i rapporten, ikke konsekvensvurdert eller vurdert i en større kontekst. De gir likevel verdifull innsikt i opplevde endringsbehov.

I dette kapittelet brukes innspillene som grunnlag for å vurdere om det er hensiktsmessig å igangsette en videre utredning av mulige utbedringer i oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt og i samarbeidet mellom virksomhetene. I tillegg til innspillene, bygger vurderingen på kvantitative data, evalueringer, rapporter og annen relevant dokumentasjon. Dette materialet er oppsummert i kunnskapsgrunnlaget som følger som vedlegg til rapporten. Faglig skjønn og erfaringer med styringssystemet i Oslo kommune er også lagt til grunn. Samlet er det gjort kvalitative vurderinger av om kartleggingen underbygger et endringsbehov som gir grunnlag for videre utredning.

Vurderingene som gjøres i kapittelet tar utgangspunkt i tre forutsetninger som er viktige for å lykkes med å møte kommunens fremtidsutfordringer:

1

Mer helhetlig, likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud

Helhetlig, likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud handler om at alle innbyggere skal ha tilgang til de tjenestene de trenger uavhengig av hvor de bor eller hvilken bakgrunn de har. Dette betyr at tjenestene skal være tilgjengelige geografisk, økonomisk og kulturelt for alle innbyggere. Det innebærer også at tjenestetilbudet skal være sammenhengende og koordinert på tvers av sektorer og tjenesteområder der det er behov for det. Tjenestene kan være forskjellige for å tilpasses den enkeltes behov. På en annen side bør de ikke være så forskjellige at det er fare for at de ikke blir likeverdige.

2

Gode og mer effektive tjenester

Gode og mer effektive tjenester handler om hvordan tjenestene kan produseres mer ressurseffektivt. I en ressurseffektiv produksjon av tjenester skapes størst mulig verdi for innbyggerne og samfunnet med minst mulig ressursbruk. Det vil si hvordan dagens tjenester kan produseres med mindre bruk av ressurser uten å redusere kvaliteten. Alternativt hvordan det er mulig å produsere mer tjenester med samme bruk av ressurser, uten å redusere kvaliteten.

3

Et styrket lokaldemokrati og mulighet for samfunnsutvikling i bydelene

Styrket lokaldemokrati handler om å styrke innbyggernes engasjement for og deltakelse i beslutningsprosesser som angår deres hverdag og nærmiljø. Dette betyr at bydelen og innbyggerne skal ha mulighet til å påvirke utviklingen av sitt eget nærmiljø, og at det finnes gode arenaer for dialog og samarbeid mellom innbyggere og bydel. Dette kan bidra til å skape en mer inkluderende og demokratisk samfunnsutvikling.

Et mer helhetlig, likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud, bedre og mer effektive tjenester og et styrket lokaldemokrati med mulighet for samfunnsutvikling i bydelene er forutsetninger som vil kunne sette kommunen bedre i stand til å møte fremtiden og håndtere samfunnsflokene. Vurderingen drøfter om det er behov for en nærmere utredning av endringer i oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt for å oppnå dette. Innenfor hver av forutsetningene vurderes kommunens organisering og styring, roller og ansvarsfordeling, arbeidsprosesser og samarbeid, samt kompetanse og kapasitet.

- ♦ *Organisasjons- og styringsstruktur* refererer til kommunens formelle strukturer og hvordan de sikrer at alle deler av virksomheten arbeider mot de samme målene.
- ♦ *Roller og ansvarsfordeling* handler om fordelingen av oppgaver, ansvar og beslutningsmyndighet i kommunen.
- ♦ *Arbeidsprosesser og samarbeid* handler om hvordan kommunens arbeidsoppgaver, prosesser og samarbeid påvirker muligheten til å levere helhetlige tjenester for innbyggerne og effektivitet i tjenesteproduksjonen.
- ♦ *Kompetanse og kapasitet* vurderer den samlede evnen, kunnskapen, erfaringen og kapasiteten hos kommunens ansatte for å utføre sine roller og oppgaver på en effektiv måte.

For at organisering, roller og ansvar, arbeidsprosesser og samarbeid og kompetanse og kapasitet skal bidra til at kommunen når sine mål, ligger to sentrale virkemidler, *organisasjonskultur og ledelse* og *digitalisering og teknologi* til grunn. Siden mangler innen disse områdene kan forsterke utfordringene knyttet til de øvrige områdene, samt gjøre det vanskeligere å hente gevinster og effekter av mulige endringer i oppgavefordelingen, er disse også omtalt.

7.2 Mer helhetlig, likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud

Et helhetlig, likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud handler om sammenhengende innbyggerreiser, individuelt tilpassede tjenester som er likeverdige og at tjenestene gis til alle som har behov for det.

7.2.1 Organisasjons- og styringsstruktur

Oslo kommune har, som beskrevet i vedlegget, en kompleks organisasjons- og styringsstruktur.

Kartleggingen synliggjør at det kan være utfordrende å få til en god rød tråd fra kommuneplanens samfunnsdel og arealdel til øvrige førende strategier, planer og budsjetter. Innsiktarbeidet viser videre at bydelene, etatene og foretakene ofte utvikler egne mål og planer som ikke i tilstrekkelig grad ivaretar en helhetlig, tverrsektoriell og langsiktig strategisk dimensjon. Dette gir en risiko for at bydeler, etater og foretak styres etter mål som til dels er motstridende, til dels er frakoblet til overordnede mål og retning, eller som ikke fremmer sammenhengende tjenester.

Oslo er også eneste kommune i landet som har bydeler med direkte valg til et folkevalgt organ med beslutningsmyndighet på bydelsnivå. I tillegg har Oslo 25 etater, 3 foretak og 8 byrådsavdelinger og et sentralt administrativt nivå i byrådsavdelingene. Byrådsavdelingene, etatene og foretakene er sektorinndelt, mens de 15 bydelene har et tverssektorielt ansvar. Denne kompleksiteten kan være til hinder for kommunens evne til å kraftsamle og sikre et helhetlig tjenestetilbud på tvers av virksomheter og sektorer.

I tillegg til at organisasjonsstrukturen for hele kommunen er kompleks, viser innsiktsarbeidet at bydelene til dels er organisert ulikt. Ledere i forskjellige bydeler har ansvar for ulikt sammensatte avdelinger og seksjoner med ulik fordeling av tjenesteporteføljer innen samme tjenesteområde. Dette kan i flere tilfeller bidra til utfordringer i samarbeidet mellom bydelene, etatene og foretakene i kommunen, samt eksterne samarbeidspartnere, ved at det ikke alltid er tydelig hvem som bør samles rundt samme bord. Tverrgående koordineringsarbeid blir mer krevende når det blir utfordrende å samle ledere og tjenesteutøvere med samme ansvar på tvers av bydeler til felles dialog. En annen utfordring er at terskelen for å standardisere og utveksle kompetanse mellom bydelene heves når så mange ulike instanser må involveres i parallell.

Kommunen har også et omfattende og viktig samarbeid med eksterne aktører. Når eksterne aktører må ta hensyn til at hver bydel er organisert ulikt med ulike organisasjonskart, kan samarbeidet oppleves som unødvendig ressurskrevende. Innspill fra viktige eksterne samarbeidspartnere som sykehus og politi viser at det blir vanskelig for dem å vite hvilken enhet som har ansvar for hva og hvilken type tjeneste som leveres. Dette kan for eksempel føre til at sykehusene har større utfordring med utskrivning av pasienter og en god dialog med bydelen for den enkelte pasient sin vei videre etter utskrivelse. Det kan også føre til at politiet opplever utfordringer i samarbeidet med kommunen om forebyggende tiltak mot rus og kriminalitet.

I innsiktsarbeidet peker både bydeler, etater, foretak og byrådsavdelinger på at den komplekse organiseringen ofte skaper utfordringer med å etablere helhetlige tjenestetilbud, og fare for oppstykkede tjenestereiser og brudd i overganger mellom tjenester oppstår. Et eksempel er tjenester til skrøpelige eldre. Et annet eksempel er innbyggere med samtidige utfordringer innenfor psykisk helse og rus. Konsekvensen er at det er utfordrende å gi godt koordinerte tilbud til innbyggere med sammensatte behov hvor det kreves samarbeid mellom flere forskjellige instanser i kommunen. For tjenestemottakere og deres nærmeste blir det også utfordrende fordi de finner det vanskelig å navigere mellom ansvarlige enheter for ulike tjenester, noe som kan skape forvirring og frustrasjon.

Ansvarsområdet til Oslo kommune er stort. Slik sett er det ikke realistisk at alle tjenester skal være organisert slik at en innbyggerreise alltid tilhører en enkelt del av kommunen. Imidlertid er det et viktig prinsipp for å tilby et helhetlig og tilgjengelig tjenestetilbud at organisasjonsstrukturen legger til rette for helhetlige og enkle innbyggerreiser så langt det er mulig. Innsiktsarbeidet viser at det er potensiale for forenkling av organisasjons- og styringsstrukturen for med dette å oppnå et mer helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud. Vurderingen er at en slik forenkling kan gjøre kommunen bedre rustet til å møte fremtidsutfordringene.

7.2.2 Roller og ansvar

Innbyggeren skal i utgangspunktet være i sentrum i kommunens tjenesteyting og utvikling av mer helhetlige innbyggerreiser har vært et mål for kommunen lenge. Innsiktsarbeidet viser at dette kan bli utfordrende når roller og ansvar i tjenesteproduksjonen deles mellom bydeler, etater og foretak. På enkelte områder ligger også oppfølgingsansvaret for tjenestene på to eller flere byrådsavdelinger, som ytterligere kompliserer samhandling på tvers. Eksempelvis ligger ansvaret for psykisk helse og rus i to ulike byrådsavdelinger, samt at Velferdsetaten og Helseetaten også er involvert, mens det i bydelene gjerne er en samlet funksjon. Det delte ansvaret stiller altså store krav til koordinering og samarbeid mellom virksomhetene.

Rolle- og ansvarsfordeling mellom bydel og etat varierer fra sektor til sektor. Flere etater har primært ansvar for tjenesteutøvelse sentralisert i etat (eks. Sykehjemsetaten), mens flere etater i stor grad har myndighetsansvar (eks. Plan og bygningsetaten). Noen etater har en kombinasjon av både myndighetsansvar og tjenesteutøvelse, i tillegg til at de utøver fagutvikling, rådgivning og koordinering av tjenester (eks. Utdanningsetaten og Helseetaten).

For eksterne samarbeidspartnere kommer det frem at en ulik rolle- og ansvarsfordeling mellom bydeler og etater fra sektor til sektor kan føre til vansker med å forstå hva som kan forventes, det gjelder for eksempel i samhandlingen mellom Barne- og familieetaten versus samhandlingen med Utdanningsetaten. Uklar rolle- og ansvarsfordeling kan dermed være til hinder for helhetlige og tilgjengelige tjenester, fordi det blir krevende å forstå hvilken instans som bidrar med hva på tvers av sektorer.

Mange bydeler gir innspill på at det innen enkelte områder er uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom bydel og etat. Utydelige roller påvirker spesielt komplekse saker, for eksempel innen tjenester for barn og unge eller skrøpelige eldre med sammensatte behov hvor innbyggerne flytter mellom ulike ansvarseiere. Flere virksomheter har i innspillsrunden stilt spørsmål om «hva skal en bydel være» og «hva skal en etat være». Det etterspørres en tydeligere grensedragning i ansvarsfordelingen mellom virksomheter og formalisering av rolleutøvelsen i bydelene tilpasset dagens utfordringsbilde.

Bydelenes demografiske sammensetning varierer, og forskjellene fører til ulike innbyggerbehov. Innsiktsarbeidet viser at dette påvirker bydelens opplevde rolle og ansvar overfor innbyggeren. Bydelenes ønske om å sette innbygger i sentrum har også ført det er blitt utviklet ulike tjenestetilbud i bydelene. Et eksempel på dette er innen lavterskeltilbud til sårbare familier. Tilbudene kan være gode, effektive og målrettede på individnivå, men kan føre til en mangel på opplevd likeverdighet i tjenestetilbudet fra bydel til bydel.

7.2.3 Arbeidsprosesser og samarbeid

Helhetlige tjenestetilbud fordrer helhetlig tenkning rundt arbeidsprosesser og stor grad av samarbeid. Dette er særlig viktig når det er mange overganger i innbyggerreisen eller der det er behov for flere tjenester samtidig. Slik sett utfordrer dagens arbeidsprosesser målet om både helhetlige innbyggerreiser og tilgjengelige tilbud.

Ansvaret for tjenesteproduksjonen internt i kommunen er delt mellom etater og bydeler. Etatene utfører sine arbeidsprosesser likt, uavhengig av hvilken bydel de samhandler med, mens det er opp til hver enkelt bydel hvordan man velger å utforme sin del av arbeids-

prosessen innen samme tjeneste. Det betyr at grenseflatene mellom etat og bydel potensielt må skreddersys til 15 ulike varianter innen samme tjeneste. Stor variasjon i hvordan bydelene velger å utforme sin del av arbeidsprosessen kan føre til at det blir vanskeligere å samhandle på tvers av etat og bydel. Et eksempel kan være rutine for samhandling mellom skole og bydel rundt oppfølging av sårbare barn og deres familier.

Eksempler fra innsiktsarbeidet viser at det oppstår misforståelse og uklarheter i kommunikasjonen, og at det blir vanskeligere å sikre likeverdighet og lik tilgjengelighet i tjenestetilbudet på tvers av bydelene. Variasjonen i arbeidsprosesser og samarbeid mellom bydeler kan også skape forvirring for innbygger som beveger seg mellom bydeler ved flytting, eller som forholder seg til mange ulike instanser for å få sine behov dekket.

Ulike arbeidsprosesser innen samme tjeneste skaper også utfordringer i samhandlingen med eksterne aktører. Flere av innspillene fra politiet og sykehusene, viser behov for mer helhetlig og tverrsektorielt samarbeid. Eksempelvis opplever politiet utfordringer med samhandling når de forholder seg til bydelenes ulike prosesser knyttet til forebygging mot ungdomskriminalitet (SaLTø-samarbeidet), hatkriminalitet, radikalisering og oppsøkende forebyggende arbeid (jamfør kapittel 5.3). Ulikhetene mellom bydelene kan derfor være til hinder for et helhetlig tverrsektorielt tjenestetilbud.

På bakgrunn av dette er det grunnlag for å hevde at ulike arbeidsprosesser fra bydel til bydel og mellom bydel og etat er til hinder for et helhetlig og tilgjengelig tjenestetilbud. Utvikling av mer like arbeidsprosesser, rutiner og arbeidsbeskrivelser på tvers av bydelene kan dermed bidra til å styrke muligheten for helhetlige og tilgjengelige tilbud på tvers i Oslo kommune.

7.2.4 Kompetanse og kapasitet

I dag har bydeler og etater til dels kryssende fagansvar innenfor flere områder, særlig knyttet til helse- og velferdstjenestene. Et sentralt spørsmål er hvilken kompetanse bydelene skal besitte og hvilket fagansvar de skal ha sett i lys av etatenes ansvar. Det er nødvendig at bydelene har tilstrekkelig fagkompetanse på områder hvor bydelene har ansvar for tjenestene og myndighet til å fatte vedtak.

Det er imidlertid ikke nødvendig at alle bydeler skal ha egen fagkompetanse på spesialiserte områder. Eksempler på dette kan være innen enkelte høyspesialiserte oppgaver i hjemmetjenesten, tung psykisk helse og rus eller de mest krevende og kompliserte sakene innen barnevern. Uavklarte forventninger til kompetanse og kapasitet mellom bydel og etat kan føre til varierende kompetansenivå og dermed kvalitet i tilbudet fra bydel til bydel. Det kan også føre til utfordringer i dimensjonering av kapasitet for både bydeler og etater.

Innspillene viser videre et tydelig behov for felles fagutvikling, opplæring og kvalitetssikring av tjenester som bør leveres likt på tvers av bydeler. I dag har flere etater ansvar for kompetanseutvikling i sin sektor, samtidig som at bydelene også har egne fagutviklingsmiljøer i samme sektor. I tillegg til fare for dobbeltarbeid, er det også en risiko for at fagutviklingen i mindre grad blir enhetlig for kommunen.

Innenfor områder hvor bydelene har ansvar for tjenestene, er det etterspurt et mer systematisert samarbeid mellom bydelene om fagutvikling og kompetansedeling. Manglende syste-

matikk knyttet til fag- og kompetanseutvikling kan bli en underliggende driver til utfordringer med å oppnå et likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud.

7.3 Bedre og mer effektive tjenester

Bedre og mer effektive tjenester handler om hvordan kommunens virksomheter kan produsere tjenester med riktig kvalitet mest mulig ressurseffektivt. Dette krever en organisasjonsstruktur som legger til rette for det samtidig som arbeidsprosesser, i og mellom virksomhetene, gjennomføres med riktig bruk av ressurser og kompetanse.

7.3.1 Organisasjons- og styringsstruktur

En konsekvens av Oslo kommunes komplekse organisasjonsstruktur er at produksjonen av tjenester er fordelt mellom flere virksomheter og tjenester. Dette kan føre til utfordringer med å tilby effektive og målrettede tjenester.

Innsiktsarbeidet underbygger behovet for å utrede nærmere hvordan en reduksjon av kompleksitet i styringen og organiseringen av tjenestetilbudet kan oppnås. En mer helhetlig styringsstruktur vil kunne tydeliggjøre prioriteringer for virksomhetene og gjøre det lettere å avvikle eller justere tjenester som ikke støtter om målene som er fastsatt. Redusert kompleksitet kan potensielt bidra til at det er lettere for innbyggere å orientere seg i tjenestetilbudet og at man får mer målrettede tjenester. Dette vil kunne bidra til å heve kvaliteten på tjenestene samtidig som de leveres mer ressurseffektivt.

Antall bydeler i Oslo utgjør i seg selv en kompliserende faktor. Det er krevende å sikre effektiv koordinering mellom 15 selvstendige enheter og øvrige nivåer i kommunen. Organisasjons- og styringsstrukturen bidrar til transaksjonskostnader og merkostnader, i den forstand at det må settes av ressurser til samordning og samhandling innenfor mange områder. I tillegg til at dette er ineffektivt for kommunens ressursbruk i stort, viser innsiktsarbeidet at kompleksiteten kan påvirke tjenestekvaliteten negativt.

Etatene og eksterne samarbeidspartnere spiller inn at bydelenes ulike oppbygging og organisering gjør det krevende å samhandle effektivt. Flere anbefaler derfor at muligheten for større grad av samordning og standardisering av tjenester utredes nærmere. Her pekes det på at en mer enhetlig tjenesteoppbygging og tjenesteutøvelse på tvers av bydeler er avgjørende for å lykkes med mer effektiv ressursbruk og likeverdige tjenester fremover.

I kapittel 5.7 omtales flere administrative støttefunksjoner i bydeler og etater der virksomhetene foreslår å utrede om en sentralisering kan gi gevinst, særlig om det foreligger et potensiale for å hente ut stordriftsfordeler og sikre mer robuste fagmiljøer. Dette kan særlig dreie seg om høyspesialiserte tjenester, men også om tjenester med lavt volum og relativt enkel saksbehandling. Samtidig viser innsiktsarbeidet at det er viktig å skille mellom tjenester der innbyggernærhet og tjenesteinnsikt er avgjørende. Disse er ansett av både bydeler og etater å være mindre egnet for standardisering eller sentralisering.

7.3.2 Roller og ansvar

Etatenes varierende rolle fra sektor til sektor omtales blant annet i kapittel 7.2.2, og kan medføre en utfordring med å sikre helhetlige tjenestetilbud til innbyggerne. Variasjonen i

roller kan også være kompliserende faktor i samhandlingen mellom bydeler og etater, samt øke risikoen for forvirring og uklarhet for eksterne samarbeidspartnere og innbyggere.

Innsiktsarbeidet viser at den koordinerende, støttende og utviklende funksjonen som enkelte etater har, er positiv, men at den i enkelte tilfeller kan defineres tydeligere. Selv om bydelene oppgir å sette pris på bistanden, kan uklarheter i rolle- og ansvarsforståelse føre til problemer med arbeidsfordelingen og redusere effektiviteten. Videre kan den helhetlige fagutviklingen svekkes ved at både bydeler og etater bruker ressurser på samme type utviklingsarbeid. Et eksempel på dette er at bydelene har miljøer som driver fag- og kompetanseutvikling, rådgivning og oppfølging av egne tjenester innen helse, samtidig som Helseetaten har samme type miljø. Ansvar til fagmiljøet i bydelene kan være utydelig avgrenset mot, og til dels overlappende med, etatenes ansvarsområder. I tillegg er det en variasjon mellom bydelene i hvilken grad det er bydelen selv eller etaten som har denne funksjonen.

Dette kommer også frem innen Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) og barnevern. Også innen reguleringssaker og byggesøknader kan det oppstå utfordringer med effektivitet og kostnadskontroll når bydelene ikke har tilstrekkelig fagkompetanse til å være gode samhandlingspartnere med etatene. I innsiktsarbeidet er dette eksemplifisert ved at bydelene igangsetter kostnadsdrivende mulighetsstudier av tomtearealer der Plan- og bygningsetaten kunne ha veiledet og avverget unødige utredningskostnader ved tidlig og god dialog samt bidrag til kompetanseheving.

En annen potensiell kilde til ineffektivitet, er manglende sammenheng mellom forvaltnings- og finansieringsansvar. For å sikre tilstrekkelige insentiver og økonomisk ansvarlighet, er finansieringsansvaret som hovedregel lagt til utøvende instans. Her finnes det unntak som bør utredes nærmere med tanke på hensiktsmessighet. Innen Pedagogisk-psykologisk tjeneste i barnehage har for eksempel Utdanningsetaten ansvar for sakkyndigvurderingen som ligger til grunn for tildelingen av tjenesten fra bydel.

Konklusjonen i sakkyndigvurderingen kan av bydelene tidvis oppleves å ha så stor tyngde at handlingsrommet for å fatte vedtak om å tilby andre eller mindre omfattende tjenester enn det som foreslås i vurderingen er lite. Bydelene kan dermed oppleve at muligheten for prioritering og vurdering av flere innbyggers behov opp mot hverandre blir innskrenket, noe som kan medføre ineffektiv ressursbruk.

7.3.3 Arbeidsprosesser og samarbeid

Som nevnt i kapittel 7.2.3, skaper ulike arbeidsprosesser innenfor samme tjenestetilbud i bydelene utfordringer for samarbeidet opp mot etat og eksterne samarbeidsaktører.

Store deler av tjenesteytingen i bydelene dreier seg om lovpålagte tjenester som skal leveres innenfor stramt regulerte rammer. Kvalitetssystemer med faglige rutiner og prosedyrer bidrar til felles praksis og standardisering mange steder. Likevel tyder innspill både fra eksterne samarbeidspartnere og etatene på at variasjoner i rutiner og arbeidsprosesser fra bydel til bydel vanskeliggjør effektiv samhandling og er til hinder for kvalitetsutvikling, særlig i overganger mellom tjenestene som inngår i en innbyggerreise. Et eksempel på dette er utskrivningsklare pasienter fra sykehusene som skal motta kommunale omsorgstjenester etter hjemreise. Det forventes ofte at eksterne samarbeidspartnere tilpasser seg arbeidsprosessene i den enkelte bydel, fremfor at bydelene i større grad samkjører sine rutiner.

Ulike arbeidsprosesser skaper også utfordringer for koordinering og samkjøring av samme tjeneste på tvers av bydeler. Innspillene viser at kommunikasjonen på tvers av bydeler til dels er fragmentert og ukoordinert, med redusert effektivitet som følge. Et eksempel på dette er behandlingen av barnevernssaker, hvor man i dag må opprette nye barnevernssaker dersom en innbygger flytter mellom to bydeler, jamfør kapittel 4.3.1. Det har også blitt vist til saker som flyttes mellom bydeler, fordi bydelene ikke har blitt enige om hvor innbyggeren har tilhørighet. Slik manglende kommunikasjon og koordinering kan svekke kommunens evne til å levere ressurseffektive tjenester og potensielt føre til at innbyggerne ikke får tilstrekkelig hjelp og støtte fra kommunen når de trenger det.

Svakt samarbeid mellom bydeler og etater om tilbud til brukergrupper med særskilte behov kan også føre til dårlig utnyttelse av ressurser. Når bydeler opplever at etatenes sentraliserte tilbud ikke møter behovet bydelene ser at innbyggerne har, hender det at de selv etablerer eller kjøper kapasitet på slike tjenester. Eksempelvis har bydeler kjøpt spesialiserte heldøgns plasser fra private tilbydere og omkringliggende kommuner fordi de opplever at Sykehjemsetaten og Barne- og familieetaten ikke har riktig type plasser å tilby. Når bydelene oppretter egne tjenester fører det til at deler av etatenes tilbud ikke benyttes, noe som i sum innebærer suboptimal bruk av kommunens ressurser.

Innen boligområdet viser innsiktsarbeidet behov for mer sammenhengende arbeidsprosesser på tvers av sektorer og fagområder. Innsiktsarbeidet avdekker utfordringer med å få til en rød tråd fra kartlegging av behov til fremskaffelse, tildeling, drift og forvaltning, bo-oppfølgning og oppfølging av tildelte tjenester for en innbygger med bistand til bolig fra kommunen. Dette skaper risiko for ineffektiv boligutnyttelse, blant annet fordi det mangler boliger og kostbare alternativer må fremskaffes, og fordi manglende bokompetanse hos innbygger kan gi økt behov for vedlikehold.

7.3.4 Kompetanse og kapasitet

Som tjenesteproducent og myndighetsutøver, er bydeler og etater avhengig av god kompetanse og tilstrekkelig kapasitet. Innspillene fra bydelene og etatene viser at innenfor noen tjenesteområder er det en utfordring for bydelene å få etablert et tilstrekkelig fagmiljø for effektiv tjenesteutførelse. Dette gjelder særlig tjenesteområder hvor det kreves høyspesialisert fagkompetanse og håndtering av komplekse behov, men også innen tjenesteområder der volumet er for lite til at det opparbeides tilstrekkelig erfaring og kompetanse.

Slike kompetanseutfordringer kan føre til at kvaliteten på tjenestetilbudet svekkes og effektiviteten i tjenesteutøvelsen reduseres. Når myndighetsutøvelsen er mangelfull, er det også grunnlag for å anta at det oppstår følgefeil og dermed unødvendig ressursbruk. For å sikre effektive tjenester av tilstrekkelig kvalitet er det derfor nødvendig å vurdere tiltak for å sikre tilgjengelig kompetanse, særlig innenfor «utsatte» tjenesteområder. Det kan potensielt sikres gjennom økt faglig samarbeid mellom bydeler og etater, men også ved at ansvaret for fagutvikling og spesialisert tjenesteutøvelse legges til større, sentraliserte fagmiljøer. Flere bydeler har for eksempel spilt inn ønske om mer sentralisert kompetanse innen enkelte hjemmetjenester, som oppfølging av barn som er utskrevet fra sykehus.

Når det gjelder kapasitet, opplever virksomhetene vansker med å tiltrekke og beholde riktig og tilstrekkelig kompetanse. Flere spiller inn at virksomhetene ikke bare konkurrerer om arbeidskraft med omkringliggende kommuner eller andre offentlige eller private virksomheter i Oslo, men også konkurrerer mot hverandre i kampen om arbeidskraft. Dette kan tilsa at det er behov for mekanismer som forhindrer at virksomhetene i kommunen utkonkurrerer hverandre for å sikre seg attraktiv kompetanse og tilstrekkelig kapasitet. Samtidig kan mangel på arbeidskraft føre til høy vikarbruk med økte kostnader, lavere effektivitet og lavere kvalitet. Dermed blir kompetanse og kapasitet en underliggende driver til flere av utfordringene kommunen står overfor.

7.4 Styrket lokaldemokrati

Styrket lokaldemokrati handler om å gi mer makt og myndighet til den tjenesten som er nærmest innbyggerne, men også styrking av innbyggernes mulighet til å medvirke i beslutningsprosesser som angår dem, for eksempel ved å gi bydelsutvalgene mer innflytelse i spørsmål som betyr mye for nærmiljøet i bydelen. Det er en klar sammenheng mellom bydelenes forutsetninger for å fylle rollen som samfunnsutvikler og styrking av lokaldemokratiet.

7.4.1 Organisasjons- og styringsstruktur

En av hovedintensjonene med bydelsreformen i 1988 var en styrking av bydelene som lokaldemokratisk arena gjennom blant annet desentralisering av politisk makt og myndighet. Selv om bydelene har rom for til å tilpasse tjenestetilbudet til sine innenfor rammene som er lagt, viser innsiktsarbeidet at bydelene opplever at handlingsrommet er for snevert.

Flere funn i innsiktsarbeidet indikerer at bydelene opplever at befolkningens forventninger til hva bydelen skal ha påvirkning på, til dels går ut over bydelens myndighet og ressursmessige ramme. Det er særlig innenfor områdene som berører innbyggernes nærmiljø hvor forventningene til bydelenes rolle oppleves som størst. Eksempel på dette er parkering i egen bydel. Når antall parkeringsplasser i nabolaget reduseres for å ivareta tiltak som er bydelsovergripende opplever flere bydeler at de ikke har tilstrekkelig innflytelse til å ivareta lokale behov opp mot sentrale tiltak. Dette kan sees på som en medvirkende årsak til at bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena svekkes.

Ved å gi bydelene mer direkte ansvar på områder som betyr mye for innbyggerne, vil dette kunne tilrettelegge for å øke engasjement og medvirkning, og dermed styrke lokaldemokratiet.

7.4.2 Roller og ansvar

Når det gjelder rollen som samfunnsutvikler, har den fått fornyet aktualitet de siste årene. I praksis opplever bydelene begrensninger i beslutningsmyndighet med liten mulighet til å påvirke utviklingen av lokale samfunnsinteresser. Det at bydelenes samfunnsutviklerrolle ikke er tydelig definert kan bidra til å svekke mulighet til å være en aktiv tilrettelegger for innbyggermedvirkning og nærmiljøutvikling.

Samfunnsutviklerrollen henger sammen med rollen som lokaldemokratisk arena, hvor bydelene skal legge til rette for et levende lokalt folkestyre. Mange innbyggere har et tydelig engasjement knyttet til eget lokalmiljø, enten det gjelder parker, trafikkavvikling, parkering, boligutbygging, lokale møteplasser eller tomteregulering. Bydelene oppfatter midlertid et sprik mellom hva innbyggerne forventer at lokaldemokratiet skal kunne påvirke, og hva

de faktisk har myndighet til. Opplevelsen av begrenset handlingsrom kan videre redusere insentiver for engasjement og tillit til lokaldemokratiet blant innbyggerne. Basert på disse innspillene, er det aktuelt å vurdere om det bør gjøres endringer i bydelsorganiseringen eller roller og ansvar, for å styrke bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena.

7.4.3 Arbeidsprosesser og samarbeid

Som nevnt i kapittel 7.2.3 og 7.2.4, fører manglende likhet i arbeidsprosesser utfordringer for kommunikasjon og samarbeid på tvers i kommunen. Manglende kommunikasjon, både på tvers av bydeler og mellom bydel, etater og foretak, kan også føre til at innbyggere mister engasjement og tillit til kommunen. Slike utfordringer belyser viktigheten av at virksomhetene må samarbeide og koordinere seg tettere for å fremstå mer helhetlig ovenfor innbyggerne i kommunen.

Bydelenes opplevelse av ikke å ha tilstrekkelig påvirkning på utviklingen av eget nærmiljø kan sees i sammenheng med dialogen og dynamikken mellom kommunen sentralt og bydel i store byutviklingsprosjekter. Når bydelene først kommer inn i planleggingen i de formelle høringsprosessene, opplever flere bydeler at deres reelle påvirkningsmulighet blir for liten. På den ene siden opplever etatene frustrasjon over manglende kompetanse og rolle- eller prosessforståelse i bydel. På den andre siden oppgir både bydeler og etater at samarbeid og påvirkning er godt ivare tatt der bydelen har kompetanse og hvor prosessene legger opp til at bydel deltar aktivt i utviklingsarbeidet fra tidlig uformell fase.

7.4.4 Kompetanse og kapasitet

Bydelens rolle som lokaldemokratisk arena fordrer at kommunen, lokalt og sentralt, har tilstrekkelig kompetanse, forståelse og innsikt i hva rollen innebærer, og hvordan bydelen kan være lokaldemokratisk arena for sine innbyggere. Innspillene til denne gjennomgangen vitner om at kompetansen og forståelsen rundt denne rollen ikke er tilstrekkelig, og at det er behov for tverrgående kompetanseløft i kommunen.

Det er en klar sammenheng mellom bydelenes forutsetninger for å fylle rollen som samfunnsutvikler og styrking av lokaldemokratiet. Flere bydeler påpeker at de ikke har tilstrekkelig kompetanse til å fylle rollen som samfunnsutvikler på de områdene hvor innbyggerne har størst forventninger til at bydelen skal ha innflytelse, eksempelvis byplanlegging og reguleringsaker.

7.5 Virkemidler

Viktige virkemidler må ligge til grunn for at organisering, roller og ansvar, arbeidsprosesser og samarbeid og kompetanse og kapasitet skal bidra til at kommunen når sine mål. I dette kapittelet vurderes to sentrale virkemidler, *organisasjonskultur og ledelse* og *digitalisering og teknologi*.

7.5.1 Organisasjonskultur og ledelse

Organisasjonskultur refererer til kommunes felles verdier, holdninger og atferdsmønstre. Kommunens organisasjonskultur påvirker hvordan medarbeidere samhandler med hverandre og hvordan arbeidet blir utført i organisasjonen. Organisasjonskulturen skal understøtte kommunens mål og bidra til effektivitet og kvalitet i tjenesteproduksjonen.

Ledelse handler om hvordan man styrer og leder kommunen mot sine mål og strategier. Dette innebærer at ledere i alle sektorer og nivåer planlegger, organiserer og koordinerer ulike aktiviteter og ressurser slik at kommunen oppnår sine mål.

De siste 15–20 årene har Oslo kommune operert innenfor relativt stabile rammer, med økonomisk vekst, god tilgang på ressurser, stabile geopolitiske forhold og et lavt trusselbilde. Organisasjonskulturen og ledelsen som kjennetegner kommunen i dag har blitt formet i denne konteksten. Som beskrevet i kapittel 2 om samfunnsflokene, vil trolig rammebetingelsene for kommunen endres i de kommende årene. Kommunen må stå bedre rustet til å håndtere konsekvensene av geopolitisk ustabilitet, strammere økonomiske rammer, økt trusselbilde, dårligere ressurstilfang, økte innbyggerbehov og en teknologiutvikling i stadig raskere endring. Med dette som fremtidig ramme kan det bli behov for en annen organisasjonskultur og annen type ledelse i fremtiden.

Det kan bli behov for en organisasjonskultur som i større grad kjennetegnes av økt innovasjon og kunnskapsdeling, økt effektivitet og fininnstilt ressursutnyttelse, samt økt samarbeid på tvers av fagområder, virksomheter og sektorer. Det kan også bli behov for en organisasjonskultur som tåler kompleksitet, evner å utøve kontinuerlig læring og forbedring, håndterer usikkerhet og evner å stå i beredskap. Utvikling av en slik kultur fordrer en ledelse som er rollemodeller for og tar beslutninger i tråd med det samme.

Ledelse under endrede rammebetingelser, med stramme rammer og økende behov for kommunens tjenester, krever evne til raske beslutninger, fokus på effektivitet, delegering og samarbeid, prøving og feiling. Ledelse krever at man i større grad benytter og samarbeider med hele virksomheten og eksterne samarbeidspartnere. Dette innebærer et behov for økende grad av tverrfaglig ledelse og tilrettelegging for gode beslutninger.

7.5.2 Digitalisering og teknologi

Digitalisering og teknologi handler om å ta i bruk løsninger for å forbedre og effektivisere prosesser og tjenester innenfor kommunens ansvarsområder. Dette kan omfatte alt fra å automatisere oppgaver, samle inn og analysere store mengder data, til å tilby digitale tjenester og dialog med innbyggere på nye måter. Digitalisering kan blant annet bidra til å gjøre oppgaveutførelsen lettere, og derav øke produktiviteten, forbedre tjenestekvaliteten og skape nye muligheter for samhandling på tvers. Digitaliseringen blir derfor et viktig virkemiddel for at kommunen skal løse sine utfordringer i tiden fremover. Samtidig stiller digitaliseringen også krav til kommunen når det gjelder blant annet organisering, kompetanse og sikkerhet.

Kommunen har vedtatt en egen strategi for kunnskapsbasert utvikling, innovasjon og digital teknologi.¹¹ Strategien inneholder imidlertid ikke en detaljert beskrivelse av hvordan den grunnleggende arkitekturen og ansvarsfordelingen for den totale digitale satsningen i Oslo kommune bør være. For å styrke digitalisering og teknologi som et virkemiddel for kommunale tjenester og prosesser i tiden fremover, er det derfor nødvendig å se nærmere på en hensiktsmessig forvaltning av digitalisering og teknologi.

¹¹ Se https://einnnsyn-fillager-api.api.oslo.kommune.no/fil?virksomhet=976819837&filnavn=7ee7780ed67a4e3f8f635e5f27b7a130_bf9842b6d6bf77ed1cb3b1d6f3ef883f.pdf (Oslo kommune, 2023).

Kommunens arbeid med digital utvikling er i dag fragmentert. Utviklings- og kompetanse-etaten (UKE) og Oslo Origo har delt ansvar for ulike plattformer, leverandøravtaler og ulike digitale utviklingsløp for kommunen. De fleste av disse er administrative støttesystemer som er i bruk på tvers av kommunen, eksempelvis Microsoft 365, Websak+, GAT og WinTid. Noen systemer skal sikre dialog og informasjon til innbygger, slik som kommunens hjemmesider og flere skjemaløsninger. I tillegg har Origo også ansvar for tjenestebasert utvikling, for eksempel innen helse. Helseetaten forvalter i dag store, komplekse fagsystemer på vegne av flere sektorer, samtidig som andre etater også forvalter sine respektive fagsystemer. Ansvar er altså fordelt over tre etater, i tillegg til det som ligger i sektorene, uten at en helhetlig prinsipiell tekning ligger til grunn for ansvarsfordelingen.

Oslo Origo har en viktig rolle som pådriver i kommunens digitale transformasjon, og skal bidra til at kommunen kan realisere sin visjon for digitalisering. Samtidig har ikke Origo myndighet til å gjennomføre endringer utenfor egen virksomhet. En utydelig ansvarsfordeling er med på å vanskeliggjøre den digitale utviklingen, noe som innspillene fra virksomhetene også tydelig viser.

Flere av innspillene peker i retning av at farten i den digitale utviklingen hemmes av manglende sentralisert forvaltning av felles, tverrgående digitalisering, plattformer og løsninger. Eksempelvis kan sentralisering gjøre det lettere å automatisere arbeidsprosesser som er enkle og repetitive, både innen administrative støttefunksjoner og enkel, standardisert saksbehandling. Samtidig kan sterkere og mer sentraliserte analysemiljøer, gjøre det enklere å samle data og levere rask og relevant styringsinformasjon. Dette kan bidra til å øke kunnskapsnivået og kompetansen innenfor data- og innsiktsdrevet tjenesteutvikling og sikre bedre beslutningsgrunnlag og mer effektiv ressursbruk.

Innsiktsarbeidet tydeliggjør at digital utvikling og tjenesteutvikling ikke kan skilles fra hverandre. Utviklingen av tjenestenære digitale løsninger må derfor ligge til tjenestene selv. Videre påpekes det at ledere må ansvarliggjøres for digital utvikling og bruk i eget fagområde. Dette understøttes også fra erfaringer fra andre virksomheter i offentlig sektor, samt fra forskning og faglitteratur på feltet. I Oslo kommune er dette imidlertid ikke tydelig uttalt i dag, noe som fører til langsommere og mer ineffektiv digitalutvikling på tjenestesiden enn nødvendig.

Digital utvikling fordrer mer standardiserte tjenester, med likeartet organisering, felles rutiner, prosedyrer og metoder. I dag har flere bydeler ulike navn på like tjenester, eller samme navn på ulike tjenester. Dette gjør det utfordrende å utvikle og implementere digitale verktøy og løsninger som fungerer på tvers av kommunen. Større grad av standardisering er derfor nødvendig, både med enhetlig benevnning og innhold på tjenester, men også lik oppbygging av arbeidsprosesser.

Standardisering og sentralisering kan imidlertid oppleves som en inngripen i bydelenes selvbestemmelse knyttet til utvikling av tjenester. Videre henger digitalisering og tjenesteutvikling sammen, og selvbestemmelse kan også være en styrke for den digitale utviklingen i kommunen. Bydelene kan være mer fleksible og tilpasningsdyktige, og utvikle digitale tjenester og løsninger som er tilpasset lokale behov. En vellykket digitalisering av kommunale tjenester og løsninger må derfor finne balansen mellom sentralisering, standardisering og tjenestenær utvikling.

7.6 Vurdering av hypotesene i gjennomgangen

Den innledende vurderingen av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt skal søke å bekrefte eller avkrefte seks fremsatte hypoteser. Hypotesene er bygget på antakelser om hvordan bydelene løser oppgavene på og hvordan de er organisert i dag, herunder oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt.

Basert på vurderingene i denne rapporten og tidligere arbeid, er de seks hypotesene vurdert, jamfør figur 7.1.



Figur 7.1 Vurdering av hypotesene

Hypotese 1 Dagens ansvars- og oppgavefordeling kan føre til at tjenester i bydelene ikke er likeverdige

Bydelene har ulik demografisk sammensetning og derav ulike innbyggerbehov. Dette danner grunnlag for ulik tildeling og utførelse av tjenester. Det er vesentlig for innbyggernær, målrettet og effektiv tjenesteutøvelse at tjenesten er tilpasset innbyggers behov. Tjenestene kan derfor ikke være fullstendig ensartede og like på tvers av kommunen. Samtidig har bydelene siden 2004 etablert forskjellige organisasjonsstrukturer, navn og innhold i flere typer tjenester. De har også ulike arbeidsprosesser, ulik kompetansesammensetning og ulik ressursfordeling.

Dette medfører at tjenestetilbudet fremstår som ulikt mellom bydelene. Innspillene viser også eksempler på at tjenester tildeles ulikt slik at to innbyggere med likelydende livssituasjon og behov får ulikt tilbud. Dette sees for eksempel innen sosiale tjenester og helse- og omsorgstjenestene. Innsiktsarbeidet antyder at bydelenes myndighetsutøvelse og tjenestetilbud er mer ulikt enn det som er hensiktsmessig og så ulikt at det er fare for at tilbudet blir mindre likeverdig og mer ineffektivt enn ønskelig. Dette indikerer at det innen enkelte områder er et behov for en gjennomgang for å fininnstille balansen mellom likeverdighet på tvers av bydeler og individuell tilpasning av tilbudet den enkelte bydel har gjort for å imøtekomme sine innbyggers behov.

Hypotese 2 Dagens ansvars- og oppgavefordeling kan medføre unødvendig ressursbruk og ineffektive prosesser

Innsiktsarbeidet viser at kommunen allerede har effektiv ressursbruk og utnytter mange stordriftsfordeler innenfor flere områder. Likeledes pågår det løpende arbeid med kontinuerlig utvikling både i bydeler, etater og foretak. Imidlertid avdekker innsiktsarbeidet en fare for at det oppstår stordriftsulempen som følge av stor organisatorisk kompleksitet og kronglete arbeidsprosesser. For eksempel er det ikke god nok ressursutnyttelse på områder hvor oppgave- og ansvarsfordelingen mellom bydeler og etater er uklar. Videre har innsiktsfasen avdekket enkelte områder hvor både bydeler og etater utfører samme oppgave, der det ikke er nødvendig. Flere steder er det også avdekket at bydelene gjør samme oppgave ulikt. Dette kan være uheldig, og spesielt på områder hvor det burde vært bedre samordning. For eksempel vanskeliggjør det samarbeidet med eksterne samarbeidspartnere, som må ta hensyn må forholde seg til mange ulike arbeidsprosesser.

Innsiktsarbeidet avdekker også områder hvor bydelene mener at etatene ikke har etablert tilbud og som følge av dette velger å kjøpe dyrere tjenester utenfor kommunen. I tillegg forekommer små og spesialiserte fagmiljøer der oppgavetilfanget ikke er stort nok i hver bydel. Basert på innsikten som foreligger, forekommer det derfor unødvendig ressursbruk og ineffektive prosesser innen de fleste sektorer og virksomheter.

Hypotese 3 Dagens ansvars- og oppgavefordeling kan hindre innbyggerne fra å ta aktivt del i samfunnsutviklingen i sin bydel

Bydelene har i dag etablerte fora der innbyggerne kan engasjere seg. Bydelene har imidlertid mindre råderett over utviklingen av nærmiljøet i egen bydel enn de ønsker, både fordi de ikke anser lokale perspektiver tilstrekkelig ivarettatt i arealutvikling og byggesaker, fordi de opplever tilstrekkelig råderett over egne uteområder, parker og samlingssteder og fordi de opplever liten mulighet til påvirkning av trafikkavvikling og parkeringsreglement i egen bydel. Bydelene har i dag også mindre råderett sammenlignet med befolkningens forventninger til hva bydelen skal ha påvirkning på. I tillegg har bydelene i begrenset grad kompetansen til å ivareta samfunnsutviklerrollen. En konsekvens av dette kan bli at det lokale engasjementet avtar.

Hypotese 4 Dagens ansvars- og oppgavefordeling kan skape sårbare og små fagmiljøer på områder der det ikke er hensiktsmessig

Det fremkommer flere områder der bydelene har ansvar for spesialiserte og små fagområder. Bydelene selv påpeker sårbarheter, både når det gjelder utøvelsen av myndighetsoppgaver og tjenesteyting. Dette gjelder blant annet saksbehandling (enkeltvedtak) for brukere med særlig komplekse behov, hvor flere lovverk kommer til anvendelse. Det gjelder også tilbud for innbyggere med behov for høyspesialiserte tjenester, eller med tjenestebehov som forekommer relativt sjelden.

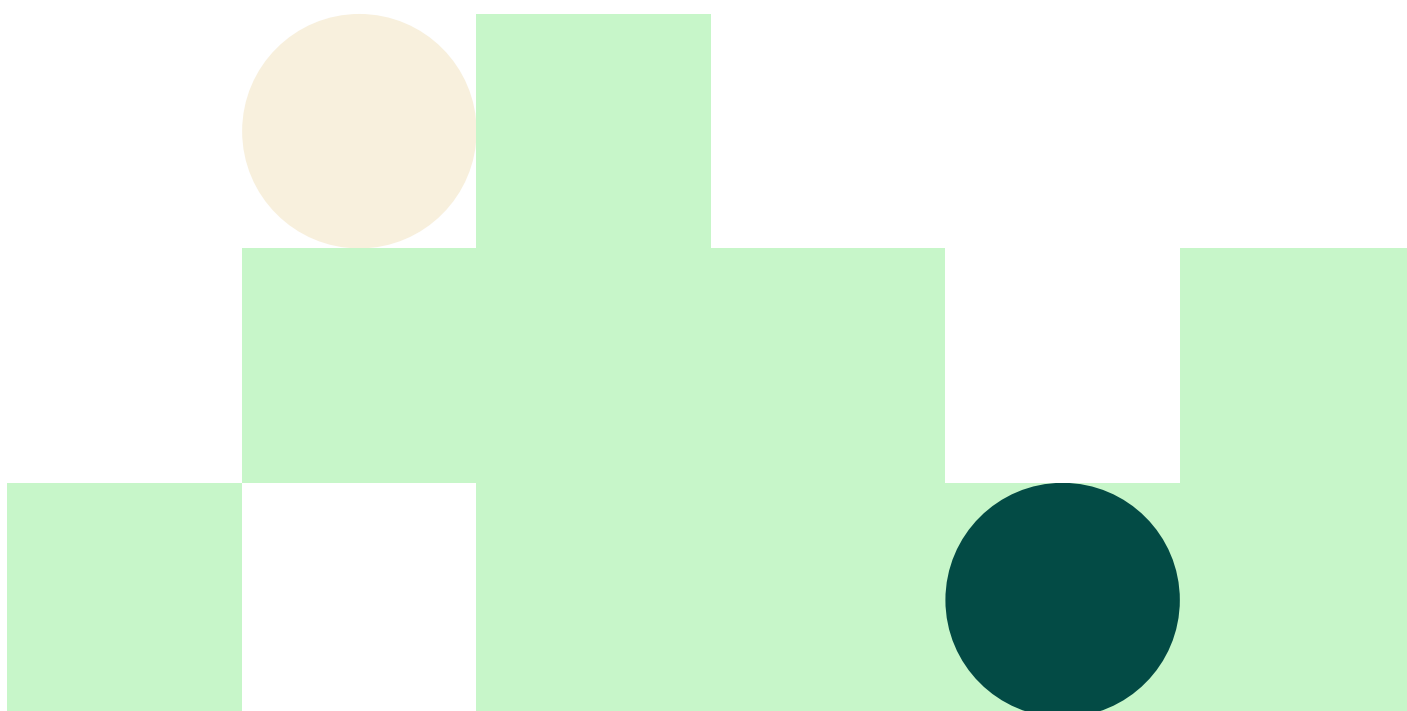
Hypotese 5 Dagens oppgave- og ansvarsfordeling kan medføre mange overganger, som særlig for innbyggere med sammensatte behov kan føre til lange brukerreiser med mange brudd og risiko for svikt

En gjennomgående bekymring på tvers av samtlige sektorer som leverer tjenester til sårbare barn og unge og eldre med skrøpelighet samt til innbyggere med sammensatte behov innen helse, omsorg, rus og velferd, er at det er for krevende å samle riktige tjenestetilbydere rundt samme bord for koordinerte, samordnede og helhetlige tjenester. Mange av de mest sårbare innbyggerne mottar også tjenester levert fra virksomheter utenfor kommunen der samhandling blir vesentlig. Samtlige innspill tydeliggjør at dagens oppgave- og ansvarsfordeling fører til lange, brutte brukerreiser med risiko for svikt.

Hypotese 6 Dagens ansvars- og oppgavefordeling fører til uklar rolle- og ansvarsforståelse

Det foreligger tjenesteområder der rolle- og ansvarsdelingen mellom bydeler og etater er uklar og hvor begge virksomhetsnivåer utfører samme oppgave. Det forekommer også flere eksempler på innbyggere som blir kasterballe mellom ulike tjenesteutøvere fordi ingen helt tar ansvar for oppgavene eller tjenesten som skal utføres. Dette gjelder særlig brukergrupper med sammensatt problematikk, herunder barnehage/barnevern/skole/psykisk helse, rus/psykisk helse og eldreomsorg. Det er også avdekket uklar rolle- og ansvarsfordeling innen forvaltning av parker, plasser og nærmiljøanlegg, samt innen kommunale botilbud.

Oppsummert kan flere av hypotesene bekreftes som følge av de oppsamlede innspillene. Selv om mye fungerer godt, er det avdekket utfordringer som tilsier at det er behov for endring. Dette gjelder særlig med tanke på å gjøre kommunen best mulig rustet til å møte utfordringene fremover og håndtere samfunnsflokene.



8 Samlet vurdering og anbefalinger

8.1 Samlet vurdering

Arbeidet med kartlegging og vurdering av oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt er initiert av byrådet. Målet med arbeidet er å vurdere om det er behov for å utrede videre hvordan oppgavefordelingen kan justeres for å bedre møte fremtidens behov.

Det er kommet inn mange innspill til forbedringer i organiseringen av bydelssektoren, oppgavefordelingen mellom bydelene og andre deler av kommunen og samarbeid mellom bydelene. Innspillene er ikke entydige og er gitt ut fra eget perspektiv, men til sammen løfter de likevel en rekke problemstillinger som bør adresseres. Samlet sett avdekker innspillene og kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet flere forhold ved dagens organisering, rolle- og ansvarsfordeling, samarbeid og arbeidsprosesser, grad av digitalisering og organisasjonskultur og ledelse som peker i retning av et behov for endring.

Videre har det siden 2004 skjedd endringer i bydelenes og etatenes oppgaver, blant annet som følge av statlige reformer.¹² De siste årene er også utfordringsbildet skjerpet - behovet for tjenester forventes å øke uten at ressurstilfanget vil øke tilsvarende. Dette fører til større behov for helhetlige, likeverdige og tilgjengelige tjenestetilbud og for bedre og mer effektive tjenester. Samtidig har det opplevde behovet for et styrket lokaldemokrati i bydelene økt. Dersom forventningene og kravene øker, kan problemene med å operere tilstrekkelig helhetlig og effektivt også øke.

En samlet vurdering tilsier derfor at det er grunnlag for å utrede hvilke organisatoriske og styringsmessige grep som kan gjøres for å sette kommunen bedre i stand til å møte de utfordringene byen står overfor. Det inkluderer endringer i oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt, og et mulig behov for endringer i dagens bydelsorganisering.

8.2 Anbefalinger

Innsiktsarbeidet og vurderingene av dette tilsier at en utredning med tanke på endring av dagens oppgavefordeling mellom bydelene og Oslo kommune sentralt bør igangsettes for å finne løsninger som møter de utfordringene som denne rapporten har identifisert og styrker kommunen i møte med fremtidige utfordringer. Anbefalingen er derfor at det settes av tid og ressurser til å utrede hvordan oppgavefordelingen bør være for å bygge et bedre, mer effektivt, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud på tvers av bydelene, styrke lokaldemokratiet og legge til rette for et godt arbeid med samfunnsflokene.

¹² Eksempelvis NAV-reformen og Samhandlingsreformen.

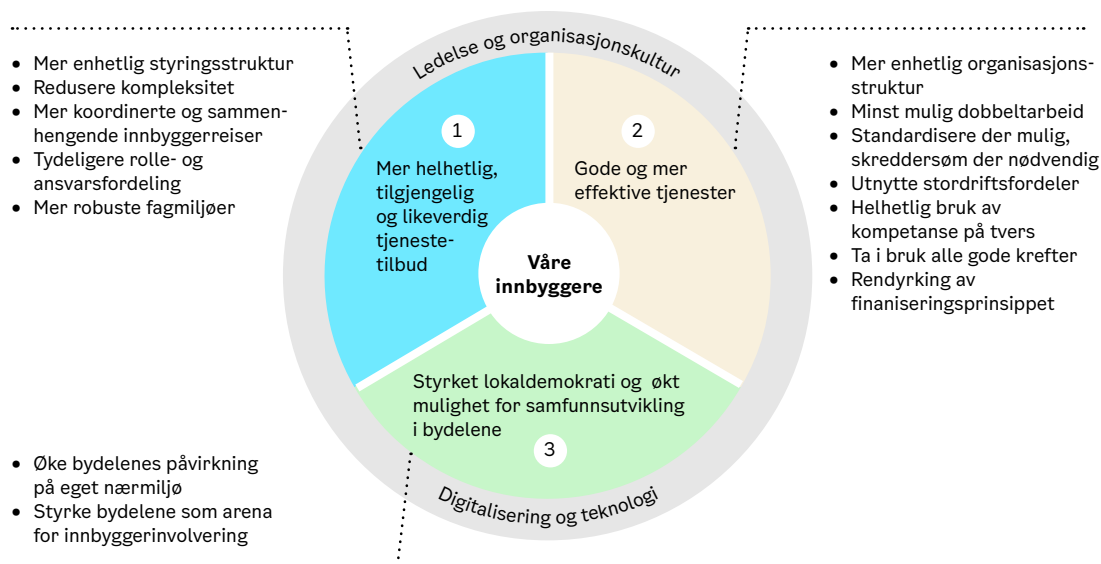
Hva som skal til for å oppnå dette bør vurderes grundig. Innspillene som er kommet inn er ikke kvalitetssikret eller grundig analysert. Dersom endringer skal gjøres, må politiske, økonomiske og juridiske vurderinger legges til grunn og konsekvenser synliggjøres. Det er også viktig å foreta nøkterne nyttekostnadsanalyser, og ikke undervurdere ressursbehovet ved å endre på strukturer i en organisasjon med 55 000 ansatte.

I innsiktsarbeidet påpeker bydeler, etater og byrådsavdelinger at balansen i maktfordeling mellom bydelsutvalgene og bystyret er utviklet over tid. Det må heller ikke undervurderes at dagens oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt har vokst frem gjennom 20 år, med mål om å oppnå best mulige løsninger. Det kriteriebaserte systemet for fordeling av økonomiske midler er også utviklet og justert gjennom mange år. Balansen i den parlamentariske modellen er et resultat av kontinuerlig tilpasning av rolleforståelsen mellom bystyret, byråd og bydelsutvalgene. Dette bør hensyntas dersom endringer i oppgave- og ansvarsfordelingen mellom bydeler og kommunen sentralt skal utredes.

8.2.1 Mål og prinsipper for oppgavefordelingen

Basert på innsiktsarbeidet og vurderingene som er gjort, anbefales det tre mål med tilhørende prinsipper, som kan legges til grunn i arbeidet med å innrette oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Mål og tilhørende prinsipper uttrykker hva en fremtidig oppgave- og ansvarsfordeling mellom bydeler og kommunen sentralt skal oppnå. De tar utgangspunkt i innbyggerne og forholder seg til de foreslåtte kommunemålene.

Figur 8.1 nedenfor gir en illustrativ oversikt over anbefalte mål og prinsipper. Virkemidlene ledelse- og organisasjonskultur og digitalisering og teknologi bidrar til å sette rammene for det arbeidet.



Figur 8.1 Mål og prinsipper for den fremtidige oppgave- og ansvarsfordelingen

Mål Mer helhetlig, likeverdig og tilgjengelig tjenestetilbud

- 1 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 enhetlig 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, 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 tjenestepor-
teføljer på tvers av bydeler, etater og foretak. Dette kan bidra til at det blir enklere for ulike tjenesteutøvere å se sitt arbeid i en større sammenheng og enklere for innbyggerne å møte, forstå og benytte seg av tjenestene.

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 tydelige 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 Gode og mer effektive tjenester

- 2 Målet skal sikre at kommunen produserer tjenester med en gitt kvalitet til lavest mulig kostnad.

En mer enhetlig organisasjonsstruktur innebærer å ha en klarere og mer samordnet organisering av tjenestene som tilbys, slik at det blir lettere å koordinere og samarbeide på tvers av ulike sektorer og nivåer i kommunen.

Minimere 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 det er mulig og tilpasse der det er nødvendig innebærer å ha en balanse mellom standardisering og tilpasning av tjenestetilbudet. Dette innebærer at det etableres et tydelig skille mellom når det er påkrevd 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* er en føring rettet mot å benytte mangfoldet blant kommunale, private ideelle og private kommersielle virksomheter for å tilrettelegge for innovasjon og tjenesteutvikling i kommunen. Å ta i bruk alle gode krefter innebærer også et tettere samarbeid med innbyggere i frivillig arbeid eller som pårørende.

Å *rendyrke finansieringsprinsippet* 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.

Mål

Et styrket lokaldemokrati og mulighet for samfunnsutvikling i bydelene

3

Målet skal bidra til at bydelenes rolle som lokalpolitisk arena er reell. Innsiktsarbeidet viser at økt mulighet for aktiv innbyggermedvirkning vil styrke bydelenes rolle som lokaldemokratisk arena.

Å *øke bydelenes påvirkning på eget nærmiljø* innebærer føringen om å gi bydelene større innflytelse og ansvar for utviklingen av sitt eget nærmiljø. Å *styrke bydelene som arena for innbyggerinvolvering* betyr å legge til rette for at innbyggerne kan delta aktivt i utviklingen av sitt eget nærmiljø og tjenestetilbud. Begge disse prinsippene 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.

Virkemidlene **ledelse og organisasjonskultur** er beskrevet i kapittel 7.5.1 som et 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 for innsats fra frivillige og pårørende så vel som fra ideelle og private aktører. Men det innebærer også å ha et sterkt fokus på forbedrings- og effektiviseringstiltak og på å prioritere tjenester og tilbud med målt effekt. Samtidig fordrer det 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.

Som beskrevet i kapittel 7.5.2, er **digitalisering og teknologi** et virkemiddel som kan brukes til å forbedre og effektivisere kommunens prosesser og tjenester. En viktig del av dette er å styrke koblingen mellom tjenesteutvikling og digital utvikling. Dette kan oppnås ved å etablere felles metoder og standarder for innovasjon og nye måter å jobbe på. På denne måten kan kommunen sikre at digitaliseringen blir en integrert del av tjenesteutviklingen, og at digitale løsninger blir utviklet med tanke på å møte innbyggernes behov og ønsker. Dette kan bidra til å øke kvaliteten på tjenestene som tilbys, samtidig som det kan føre til mer effektiv ressursbruk og bedre samhandling på tvers av organisasjonen.

8.2.2 Anbefalte områder for videre utredning

Vurderingene som er gjort tilsier at den videre utredningen, i tillegg til å vurdere hvordan de anbefalte målene og prinsippene kan ivaretas, bør konsentreres om seks utvalgte områder, jamfør kapittel 5.2. Kartleggingen har vist at innenfor disse områdene er utfordringsbildet mer fremtredende og endringsbehovet tydelig.

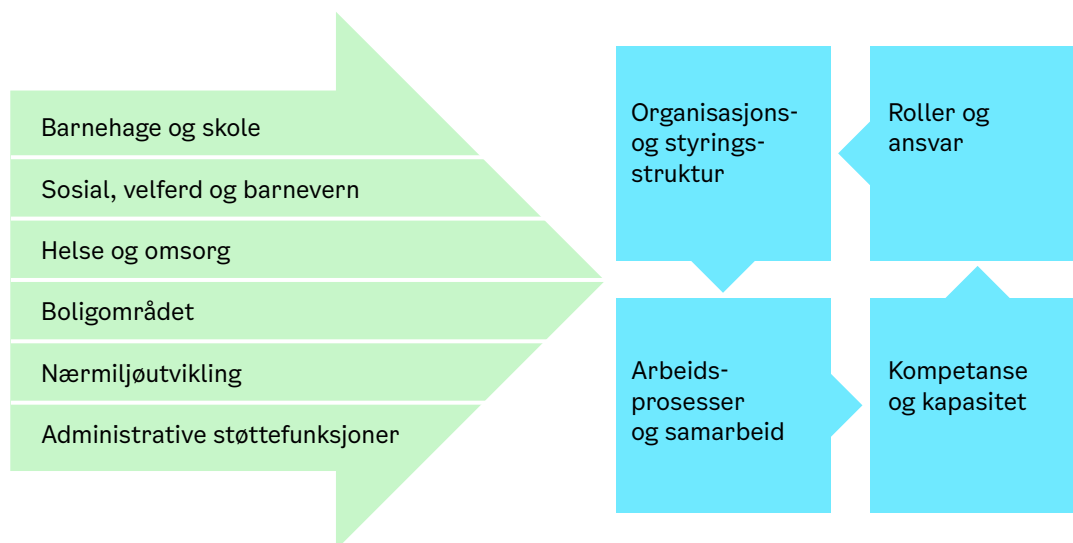
Innenfor hvert av disse områdene anbefales at det redegjøres for organisasjons- og styringsstruktur, roller, ansvar, arbeidsprosesser, samarbeid, kompetanse og kapasitet. Sett opp mot målene, så bør mangler identifiseres og tiltak for å sikre større måloppnåelse utredes. I figur 8.2 illustreres sammenhengen mellom disse områdene.

Innenfor **barnehage og skole** viser kartleggingen at det blant annet bør utredes grep som gjør det lettere for bydel og skole å samhandle om de mest sårbare barna. I tillegg bør det vurderes grep som gir en fremtidsrettet utvikling på det spesialpedagogiske feltet i barnehagene, inkludert Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT).

Kartleggingen av **sosial-, velferds- og barnevernsområdet** viser at en videre utredning bør vurdere organiseringen av oppgaver i barnevernet som krever spesialisert kompetanse og er av et begrenset volum, for eksempel erstatningssaker og deler av arbeidet med rekruttering til fosterhjem. Videre bør det ses på tiltak for å sikre bedre bruk av heldøgns plasser og en mer helhetlig organisering av hjelpemiddelområdet og tilrettelagt transport (TT-området). På **helse- og omsorgsfeltet** bør det utredes hvordan kompleksiteten i innbyggerreisen for sårbare grupper kan reduseres. Det bør også ses på grep som bidrar til mer likeartet praksis i saksbehandling og tildeling av tjenester.

En videre utredning av **boligområdet** bør se på grep som gir mer helhet og sammenheng på det kommunale boligområdet. Det gjelder blant annet fra behovskartlegging til frem-skaffelse, tildeling, forvaltning, bo-oppfølging og tjenesteyting. Innenfor **nærmiljøutvikling** bør det utredes grep som kan styrke bydelens rolle som samfunnsutvikler innen byutvikling. Kartleggingen har også vist at det bør vurderes grep som kan styrke bydelens rolle i forvaltning av nærmiljø, eksempelvis parker og plasser.

En videre utredning av organisering av de **administrative støttefunksjonene**, bør se på hvordan disse i større grad kan samles, standardiseres og automatiseres.



Figur 8.2 Områder for videre utredning

Kartleggingen og vurderingene som er gjort tilsier videre at omstillingsbehovet og behovet for å redusere kompleksitet i kommunen er for stort til at en gjennomgang av disse seks områdene, vil kunne håndtere utfordringene alene. Flere av problemstillingene som reises henger direkte sammen med organiseringen av bydelssektoren i stort, antall bydeler og ivaretagelsen av bydelenes fire roller. Det anbefales derfor at den videre utredningen også vurderer om og hvordan bydelsstrukturen kan endres for bedre måloppnåelse, samt oppgavedelingen mellom bydeler og etater.

Utredningene bør inneholde kost-nyttevurderinger og gevinstrealiseringsplaner. De administrative og økonomiske konsekvensene ved å gjennomføre endringene bør også fremkomme og vurderes.

8.2.3 Suksesskriterier i det videre arbeidet

Kritiske suksessfaktorer er forhold som utredningsarbeidet må lykkes med gitt målsettingene som er lagt til grunn. Suksessfaktorene er således utredningsspesifikke og gjelder i utgangspunktet alle relevante aktører. Samtidig er risikoområder de faktorene som kan føre til negative konsekvenser dersom suksesskriteriene ikke håndteres på en effektiv måte. Risikoområdene er gjerne det motsatte av de identifiserte suksessfaktorene, og belyser risikoene ved å ikke ivareta disse i en eventuell neste fase.

Det er viktig at **utredningen sees i sammenheng med andre større parallelle initiativ** rettet mot omstrukturering eller effektivisering av tjenester. Alle slike initiativ bør sees i en felles sammenheng tett knyttet mot kommunens overordnede planer. En god koordinering vil bidra til at kommunens samlede initiativ drar i samme retning, skaper synergier på tvers og hjelper berørte i bydeler og etater til å se endringer i en helhetlig sammenheng som er i tråd med kommunens overordnede målsettinger. Dermed er det også viktig med en kartlegging av de mest relevante prosjektene som har grenseflater mot utredningen.

Dersom utredningen ikke sees i sammenheng med andre større parallelle initiativ, er det blant annet risiko for forvirring og energitap hos involverte aktører, dobbeltarbeid og motstridende føringer.

Videre bør **utredningsarbeidet forankres godt i sektorene som inngår**, slik at utredningen tar hensyn til sektorspesifikke behov og utfordringer, og at sektorene har eierskap til prosessen. Dette bør medføre at byrådsavdelinger, etater og tjenesterepresentanter fra bydelene innen den aktuelle sektor aktivt deltar i utredningsarbeidet.

Det er også viktig å **sikre involvering og forankring** hos fagorganisasjonene, brukerrådene, ombudene og sentrale samarbeidspartnere. Dette vil bidra til å sikre at utredningen også har vurdert behovene til de som vil bli påvirket av endringene, og at det er forståelse for utredningens anbefalinger blant de berørte partene.

Manglende forankring og involvering av berørte sektorer og parter vil blant annet kunne føre til mangelfulle beslutningsgrunnlag og motstand mot foreslåtte endringer.

Administrative og økonomiske **konsekvenser bør belyses** og det må gjennomføres gode nytte-kostnadsanalyser samt risikoanalyser av ulike alternativ i utredningen. Endringene som utredes bør også sees i lys av bydelsreglement og fordelingssystemet og belyse eventuelle konsekvenser knyttet til behov for endringer i disse.

Manglende konsekvensanalyser og nytte-kostnadsanalyser kan blant annet medføre risiko for feilvurderinger og urealistiske forventninger til gevinstuttak.

