



# Bydelsutvalgenes tilsyn - forståelse, organisering og rapportering

2013

## Tidligere publikasjoner fra Kommunerevisjonen i Oslo

- Rapport 01/2012 Gjennomgang av anskaffelsesdokumentasjon i 16 virksomheter
- Rapport 02/2012 Bydelene som barnehagemyndighet – Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand
- Rapport 03/2012 Styringsinformasjon i Utviklings- og kompetansetaten
- Rapport 04/2012 Utleie av kommunal grunn - saksbehandling, kontroll og oppfølging
- Rapport 05/2012 Anskaffelse, kontroll og oppfølging av tjenester til utviklingshemmede – Bydel Frogner og Bydel Nordre Aker
- Rapport 06/2012 Planlegging av investeringsprosjekter i Vann- og avløpsetaten
- Rapport 07/2012 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen – samlerapport 2011
- Rapport 08/2012 Skolens saksbehandling knyttet til spesialundervisning – Korsvoll skole, Lindeberg skole, Skøyenåsen skole, Tiurleiken skole
- Rapport 09/2012 Intern kontroll i og rundt enkelte IT-systemer – Samlerapport 2011
- Rapport 10/2012 Informasjonssikkerhet i Energigjenvinningsetaten
- Rapport 11/2012 Informasjon om tannhelsetjenester til mottakere av hjemmesykepleie – Bydel Alna og Bydel Vestre Aker
- Rapport 12/2012 Etterlevelse av finansreglementet i Oslo kommune
- Rapport 13/2012 Forvaltning av Gerica i Oslo kommune og intern kontroll rundt inntekter fra praktisk bistand
- Rapport 14/2012 Sosialtjenestens oppfølging av rusmiddelavhengige ved behandlingsopphold
- Rapport 15/2012 Ledelsesforankring av innkjøpsområdet i Sykehjemsetaten
- Rapport 16/2012 Kontroll og oppfølging av kvalitet i kommunale institusjoner for rusmiddelavhengige
- Rapport 17/2012 Rapportering av statistikk for pleie- og omsorgstjenester
- Rapport 18/2012 Ettervern Barneverntiltak for ungdom etter fylte 18 år i Bydel Gamle Oslo og Bydel Stovner
- Rapport 19/2012 Registrering av elever i risikozonen for frafall. Bruken av koden “ELEV” i IT-systemet OTTO
- Rapport 20/2012 Oppfølgingsundersøkelse etter rapport 18/2009 Sykehjemsetaten – status etter to års drift.
- Rapport 21/2012 Tjenester til beboere i samlokaliserte boliger - Bydel Stovner
- Rapport 22/2012 Internkontroll i Kollektivtransportproduksjon AS med datterselskaper
- Rapport 23/2012 Anskaffelser og internkontroll i Oslo Vognselskap AS
- Rapport 01/2013 Internkontroll med anskaffelsesområdet i Ruter AS
- Rapport 02/2013 Internkontroll i- og rundt enkelte IT-systemer. Samlerapport 2012
- Rapport 03/2013 Ulike undersøkelser i regnskapsrevisjonen. Samlerapport 2012
- Rapport 04/2013 Barneverntjenestenes håndtering av meldinger fra Oslo Krisesenter i 2011
- Rapport 05/2013 Informasjonssikkerhet i Vann- og avløpsetaten (unntatt offentlighet)
- Rapport 06/2013 Eierskapskontroll i Kollektivtransport-produksjon AS 2010-2012
- Rapport 07/2013 Oslo kommunes saksbehandling i Lindebergsakene
- Rapport 08/2013 Eierskapskontroll i Oslo Vognselskap AS 2010-2012
- Rapport 09/2013 Oslo kommunes oppfølging av berørte etter 22.07.2011
- Rapport 10/2013 Sosialtjenestens forvaltning av klientmidler
- Rapport 11/2013 Kvalitet i barnehage - Jettegryta barnehage i Bydel Søndre Nordstrand

For mer informasjon om Kommunerevisjonen og våre rapporter se [www.krv.oslo.kommune.no](http://www.krv.oslo.kommune.no)

## Forord

Denne rapporten er et resultat av Kommunerevisjonens undersøkelse *Bydelsutvalgenes tilsyn - forståelse, organisering og rapportering*, vedtatt av kontrollutvalget i møte 28.08.2012 (sak 87). Prosjektet hører inn under fokusområdet *Virksomhetsstyring og investeringskontroll*, jf. bystyrets vedtak i sak om *Overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon* av 13.06.2012 (sak 165).

Bydelsutvalgene er folkevalgte organer. Det gjør det lite naturlig å rette forvaltningsrevisjon mot utvalgene. I undersøkelsen er det valgt en beskrivende og drøftende tilnærming, med formål å gi et grunnlag for videreutvikling av tilsynsarbeidet.

Prosjektet er gjennomført av seniorrådgiver Geir Lunde og revisjonsrådgiver Arve Alstad, med førstnevnte som prosjektleder.

Vi vil takke alle involverte for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

11.09.2013

  
Randi Blystad  
ass. avdelingsdirektør

  
Geir Lunde  
seniorrådgiver



# Innhold

<b>Hovedbudskap .....</b>	<b>5</b>
<b>Sammendrag .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Innledning.....</b>	<b>9</b>
1.1 Bakgrunn .....	9
1.2 Formål, problemstilling og avgrensninger .....	10
1.3 Metode.....	10
1.4 Rapportens oppbygging.....	10
<b>2. Nærmere om tilsyn.....</b>	<b>12</b>
2.1 Formål - ansvar og delegering .....	12
2.2 Tilsynsoppgavenes hovedinnhold .....	13
2.3 Aktivt og passivt tilsyn, overordnet og nærmeste tilsyn .....	14
2.4 Flytende overgang fra tilsyn til kontroll og fra tilsyn til aktiv styring .....	14
<b>3. Forståelse, utfordringer og opplæring i tilsyn.....</b>	<b>16</b>
3.1 Forståelsen av tilsyn .....	16
3.2 Utfordringer i tilsynsarbeidet .....	16
3.3 Opplæring i tilsyn.....	17
3.4 Oppsummering.....	17
<b>4. Utvalgenes tilrettelegging for tilsyn gjennom organisering .....</b>	<b>19</b>
4.1 Komiteer .....	19
4.2 Arbeidsutvalg .....	20
4.3 Tilsynsutvalg for institusjoner og hjemmetjeneste.....	21
4.4 Brukerråd.....	22
4.5 Oppsummering.....	22
<b>5. Utvalgenes grunnlag for tilsyn med økonomi og tjenesteproduksjon.....</b>	<b>23</b>
5.1 Frekvens i rapporteringen.....	23
5.2 Tertial- og årsrapportering.....	24
5.3 Annen rapportering om økonomi og tjenesteproduksjon.....	26
5.4 Oppsummering.....	27
<b>6. Utvalgenes grunnlag for tilsyn med kvaliteten i tjenesteproduksjonen.....</b>	<b>28</b>
6.1 Rapportering fra tilsynsutvalg.....	28
6.2 Rapportering fra brukerråd.....	29
6.3 Annen rapportering om tjenestekvalitet .....	30
6.4 Oppsummering.....	32
<b>7. Tilsyn med bydelenes langsiktige planlegging .....</b>	<b>33</b>
7.1 Strategisk plan .....	33
7.2 Økonomiplanen .....	34
7.3 Andre langsiktige planer .....	34
7.4 Oppsummering.....	35

<b>8. Viktige faktorer for godt tilsyn .....</b>	<b>37</b>
8.1 Forståelse av tilsynsansvaret .....	37
8.2 Tilrettelegging for tilsyn.....	37
<b>Referanser .....</b>	<b>41</b>
<b>Tabelloversikt.....</b>	<b>43</b>
<b>Vedlegg 1 Metode og gjennomføring av prosjektet .....</b>	<b>45</b>

## Hovedbudskap

Bydelsutvalgene er pålagt å føre tilsyn med virksomheten i bydelene. Det er et viktig element i styringen og kontrollen av virksomheten i bydelene.

I denne undersøkelsen har Kommunerevisjonen kartlagt hvordan bydelsutvalgene har tilrettelagt for å utføre sine tilsynsoppgaver fra etter valget høsten 2011 og gjennom 2012. Det er blant annet gjennomført kartlegging av organiseringen av tilsynsarbeidet, av rapporteringen av informasjon og av arbeidsutvalgenes synspunkter på nytten av innspill og rapporteringer i tilsynsarbeidet. Kommunerevisjonen fant blant annet at

- et stort flertall av arbeidsutvalgene mente at tilsynsansvaret var klart, men mange av dem ga likevel uttrykk for at det var behov for ytterligere opplæring
- mange av bydelsutvalgene fikk bred informasjon om økonomi og tjenesteproduksjon
- bydelsutvalgene i ulik grad hadde mottatt informasjon om gjeldende kvalitetskrav og den faktiske kvaliteten på tjenestene
- det sittende bydelsutvalget i mange av bydelene ikke hadde, eller bare i begrenset grad hadde hatt saker med langsiktige planer på sakskartet

## Sammendrag

I denne rapporten presenteres Kommunerevisjonens undersøkelse av bydelsutvalgenes organisering av og tilrettelegging for tilsyn. Prosjektet ble vedtatt gjennomført av kontrollutvalget 28.08.2012 (sak 87).

Bydelsutvalgenes ansvar for å føre tilsyn med virksomheten i bydelene følger av *Reglement for bydelene*. Tilsynet er et viktig element i styringen og kontrollen av bydelene.

Formålet med prosjektet er å bidra til å videreutvikle og forbedre bydelsutvalgenes

ivaretagelse av tilsynsansvaret. Følgende spørsmål blir belyst i rapporten:

- Hvilken informasjon eller opplæring har bydelsutvalgenes medlemmer fått om sitt tilsynsansvar og praktisk gjennomføring av tilsynsoppgaver?
- Hvordan har bydelsutvalgene organisert tilsynet?
- Hvilken informasjon om økonomi og tjenesteproduksjon og kvalitet i tjenestene baserer bydelsutvalgene seg på som grunnlag for utøvelsen av tilsynet?
- Hvilken informasjon mottar bydelsutvalgene om oppfølging av bydelens langsiktige planer?

Bydelsutvalgene i Oslos 15 bydeler har vært omfattet av undersøkelsen. Informasjon har hovedsakelig vært innhentet gjennom en spørreundersøkelse rettet mot bydelsutvalgenes arbeidsutvalg og gjennom kartlegging av hvilke saker som har vært på sakskartet i bydelsutvalgene i perioden fra konstituering etter valget høsten 2011 og gjennom 2012.

Denne undersøkelsen er ikke en forvaltningsrevisjon med vurderinger opp i mot revisjonskriterier. Rapporten har derfor ikke vært sendt arbeidsutvalgene til uttalelse.

**Bydelsutvalgenes forståelse av tilsynsansvaret**  
Tilsyn handler om å sikre overholdelse av lover, forskrifter, bystyrevedtak og andre kommunale forordninger. Når saker behandles av bydelsutvalget i tilsynsøyemed, er det naturlig at fokuset er på kritiske områder. Imidlertid må fokus i tilsynsarbeidet i noen grad forventes å variere fra bydel til bydel, noe vi også ser av de svarene Kommunerevisjonen fikk fra arbeidsutvalgene.

De aller fleste arbeidsutvalg ga uttrykk for at tilsynsansvaret ble oppfattet som klart med hensyn til innhold og utførelse. Dette samsvarer

med svarene i tilsvarende undersøkelse som ble gjort i forrige valgperiode.

Arbeidsutvalgene var mer delt i synet på hvilke utfordringer bydelsutvalgene møtte i tilsynsarbeidet. Åtte av de tretten arbeidsutvalgene som svarte på spørreundersøkelsen, ga uttrykk for at det ikke var særlige utfordringer i tilsynsarbeidet. De øvrige arbeidsutvalgene pekte blant annet på at bydelsutvalget ikke hadde god nok kompetanse på sentrale deler av bydelenes virksomhet og at informasjonen ikke var godt nok tilpasset bydelsutvalgenes behov.

### ***Behov for opplæring***

Selv om flertallet av arbeidsutvalgene oppfattet tilsynsansvaret som klart, svarte så mange som ni av arbeidsutvalgene at det var behov for ytterligere opplæring. Arbeidsutvalgene ga en omfattende liste over hva de ønsket opplæring i. Slik Kommunerevisjonen tolker tilbakemeldingene var det ønsket om mer opplæring i tilsynsrollen og tilsynsarbeidet generelt. Dessuten pekte flere arbeidsutvalg på behov for å øke forståelsen knyttet til kvaliteten i tjenestene og på behovet for opplæring/utdyping av tilsynsutvalgenes oppgaver.

### ***Bydelsutvalgenes organisering av tilsynet***

Samtlige bydelsutvalg hadde opprettet komiteer under bydelsutvalget. Samtlige bydeler hadde opprettet de lovpålagte tilsynsutvalg for institusjoner og hjemmebaserte tjenester og brukerråd for eldre, funksjonshemmede og ungdom.

Basert på informasjon fra bydelelenes hjemmesider hadde bydelsutvalget i Bydel Grorud delegert tilsynsansvaret til komiteene. I tre bydeler framgikk det av hjemmesidene at ansvaret for oppfølging av tilsynsutvalgene var delegert til helse- og sosialkomiteen. For de øvrige ni bydelene var ikke ansvaret eksplisitt delegert.

Selv om tilsynsansvaret ikke eksplisitt var delegert til komiteene, viser svarene på

spørreundersøkelsen at arbeidsutvalgene opplevde at komiteene i stor/meget stor grad arbeidet med tilsyn. Dette gjaldt især komiteenes arbeid med oppfølging av tjenesteproduksjon og kvalitet for de tjenestesektorer komiteene arbeidet med.

Bydelsutvalgets tilsynsansvar er omfattende. Tilrettelegging for tilsyn ved bruk av andre organer vil kunne bidra til at bydelsutvalgets tilsyn utøves mer rasjonelt og med mindre ressursbruk. En del politikere opplever at store saks- og dokumentbunker er utfordrende og at tiden er for knapp til at saker får den oppmerksomhet de fortjener. For å lette på dette kan tilsynsoppgaver spres på flere, for eksempel på komiteer og utvalg, samtidig som man kan oppnå en gevinst mht. både kapasitet og kompetanse.

### ***Rapportering om bydelens virksomhet til bydelsutvalget***

#### *Økonomi og tjenesteproduksjon*

Når bydelsutvalgene skal føre tilsyn med bydelenes økonomi og tjenesteproduksjon, er det viktig at de mottar informasjonen tilstrekkelig raskt og hyppig. Også kvaliteten i rapporteringen er selvsagt viktig, men kvaliteten er ikke vurdert i denne undersøkelsen.

De aller fleste bydelsutvalgene mottok rapportering om økonomi og tjenesteproduksjon i nesten hvert møte i undersøkelsesperioden.

Referat fra startmøtene for budsjettoppfølging mellom Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester og hver bydels administrative ledelse og byrådets tertialrapporter med vedlegg kan gi bydelsutvalgene innsyn i hvordan byrådsavdelingen og byrådet vurderer bydelens økonomiske utvikling. Dette kan etter Kommunerevisjonens vurdering være et viktig supplement til bydelsadministrasjonens rapportering til bydelsutvalget om den økonomiske situasjonen. Kommunerevisjonens gjennomgang tyder på at de fleste bydelsutvalgene mottok informasjon om



startmøtet, mens bare et lite mindretall mottok vedlegget til byrådets tertialrapporter om den økonomiske utviklingen i den enkelte bydel.

Arbeidsutvalgene i elleve av de tretten bydelene, som besvarte undersøkelsen, opplevde at de mottok tilstrekkelig informasjon om økonomi og tjenesteproduksjon til å ivareta tilsynsoppgavene, mens arbeidsutvalgene i to bydeler opplevde at de bare delvis mottok tilstrekkelig informasjon.

#### *Kvalitet i tjenestene*

En rekke lover og forskrifter, samt føringer gitt av bystyret setter krav til kvaliteten på tjenestene bydelene har ansvar for. For at bydelsutvalgene skal kunne føre tilsyn med kvaliteten, er det nødvendig at utvalgene mottar tilstrekkelig informasjon om kvalitetskravene og om den faktiske kvaliteten på tjenestene.

Svarene på spørreundersøkelsen viser at langt fra alle bydelsutvalg hadde blitt orientert om kvalitetskravene.

Brukerundersøkelser, rapporter fra tilsynsutvalg og rapporter fra eksterne aktører som vurderer kvaliteten, kan være nyttige supplementer til informasjonen om kvalitet på tjenestene som bydelsutvalgene mottar fra bydelsadministrasjonen. Kommunerevisjonens informasjon tyder på at brukerundersøkelser i ulik grad hadde vært på sakskartet i bydelsutvalgene. Fem bydelsutvalg hadde ikke brukerundersøkelser på sakskartet i undersøkelsesperioden. Undersøkelsen tyder på at utvalgene fikk få saker om andre aktørers vurderinger av kvaliteten på tjenestene til behandling.

#### *Informasjon til bydelsutvalgene om bydelenes langsiktige planer*

Utsikter til fortsatt sterk befolkningsvekst og stramme økonomiske rammer innebærer etter Kommunerevisjonens vurdering at bydelene bør legge langsiktige planer for å møte utfordringene. Eventuelle langsiktige planer for bydelenes ulike tjenesteområder bør bygge på strategisk plan.

Bydelsutvalget skal føre tilsyn med administrasjonens langsiktige planlegging. Et godt og relevant planverk vil også være viktig grunnlag for utvalgets videre tilsyn med bydelen, fordi planverket gjerne synliggjør risikoområder og utfordringer bydelen står overfor. Bydelsutvalgenes involvering i både det kortsiktige og langsiktige planarbeidet, for eksempel gjennom budsjettkonferanser, vil kunne gi politikerne kompetanse og informasjon som kan være viktig i tilsynsarbeidet.

For å følge opp den strategiske planen og tilsynet med langsiktig planlegging er det viktig at den strategiske planen brukes ved utarbeiding av årsplan og budsjett og ved utarbeiding av økonomiplanen. Økonomiplanen er også viktig for tilsynet med planleggingen. Kommunerevisjonens gjennomgang viser at i noen bydeler ble utfordringer og prioriteringer i liten grad diskutert i økonomiplanen. Manglende prioriteringer i økonomiplanen kan medføre utilstrekkelig grunnlag for å føre tilsyn med gjennomføring av planen.

Kommunerevisjonens informasjon kan tyde på at mange av bydelsutvalgene ikke hadde hatt andre saker med langsiktige planer og analyser på sakskartet i perioden som er undersøkt.



# 1. Innledning

Bydelene i Oslo har ansvaret for en betydelig del av kommunens tjenester til befolkningen. Bydelene er store virksomheter i en norsk kommunal målestokk, og er forvaltere av store samfunnsmessige verdier.

Målet for all offentlig virksomhet er mest mulig velferd for hver krone. Dette krever god styring. Bystyret har besluttet at det skal være to styringslinjer inn til bydelene; den ene via byrådet og byrådsavdelingene, den andre via de lokale, direktevalgte bydelsutvalgene.

Kommunerevisjonen har gjennom en årrekke sett på ulike aspekter ved styring i bydelene, herunder bl.a. kvaliteten på styringsinformasjon, økonomistyring, omstillinger, kvalitet på tjenesteproduksjon, kontroll og oppfølging ved kjøp av varer og tjenester fra eksterne leverandører og forvaltning av klient- og beboermidler. Kommunerevisjonens undersøkelser i bydelssektoren rettes vanligvis mot bydelsadministrasjonen eller tjenesteapparatet.

Fra tid til annen har vi også gjennomført undersøkelser der bydelsutvalgenes rolle i styringen av bydelene har vært i fokus. Det har tidligere vært gjennomført tre undersøkelser om bydelsutvalgenes tilsynsansvar.<sup>1</sup> I denne undersøkelsen har vi sett nærmere på bydelsutvalgenes forståelse av tilsynsansvaret med et særlig fokus på hvordan det var tilrettelagt for tilsyn gjennom komité- og utvalgsstrukturen og gjennom rapportering om økonomi og tjenesteproduksjon, kvalitet på tjenestene og bydelenes langsiktige planlegging.

## 1.1 Bakgrunn

Bydelsutvalgenes tilsynsansvar følger av *Reglement for bydelene* § 3-3 5. punkt som lyder:

<sup>1</sup> Undersøkelsene er dokumentert i følgende rapporter fra Kommunerevisjonen: Rapport 3/2000, rapport 17/2004 og rapport 07/2010.

Bydelsutvalget har ansvar for å føre tilsyn med bydelens virksomhet.

Bydelsutvalgene skal føre tilsyn med bydelsadministrasjonen og med organer som bydelsutvalgene enten er forpliktet til å etablere, eller som etableres etter initiativ fra bydelsutvalgene selv, så som tilsynsutvalg, arbeidsutvalg og komiteer. Lokale tilsynsutvalg, arbeidsutvalg, komiteer og bydelsdirektører har tilsynsansvar på sine respektive områder, i kraft av sine funksjoner.

Selv om bydelsutvalget er pålagt å etablere tilsynsutvalg for institusjoner og hjemmetjenester, betyr ikke det at bydelsutvalgets tilsynsansvar stopper der. Hele virksomheten i en bydel er underlagt bydelsutvalgets tilsyn, det vil si tjenesteproduksjonen, myndighetsutøvelsen, økonomi og administrasjon.

Tidligere undersøkelser fra Kommunerevisjonen har påvist at både forståelsen av tilsynsansvaret og ivaretagelsen av det har variert mellom bydelsutvalgene. I rapport 7/2010 het det bl.a. i hovedbudskapet:

I denne undersøkelsen har vi kartlagt bydelsutvalgs tilrettelegging for tilsyn gjennom organisering og rapportering etter siste kommunevalg, med særlig vekt på årene 2008 og 2009. Vi finner at

- bydelsutvalgene langt på vei har etablert den samme struktur av komiteer og utvalg, men at det er betydelig variasjon i hvor eksplisitt disse organenes ansvar og oppgaver er nedfelt – et gjennomgående trekk er at tilsynsansvaret og -rollen ikke er konkretisert
- det var stor variasjon i innholdet og frekvensen på den statusrapportering om økonomi og tjenesteproduksjon som bydelsutvalgene fikk fremlagt i 2008 og 2009

Videre het det i sammendraget:

Selv om arbeidsutvalgene opplever tilsynsansvaret som nokså klart, mener over halvparten av dem at det er behov for ytterligere opplæring i tilsyn i bydelsutvalget. Manglende forståelse av tilsynsansvaret i bydelsutvalget ble av mange arbeidsutvalg oppgitt å være den største utfordringen i tilsynsarbeidet.

## 1.2 Formål, problemstilling og avgrensninger

Formålet med undersøkelsen har vært å bidra til videreutvikling av bydelsutvalgenes ivaretagelse av tilsynsansvaret. Undersøkelsen fokuserer som nevnt på hvordan det var tilrettelagt for tilsyn gjennom komité- og utvalgsstrukturen og gjennom rapportering om økonomi og tjenesteproduksjon, kvalitet på tjenestene og bydelens langsiktige planlegging. Følgende spørsmål blir belyst i rapporten:

- Hvilken informasjon eller opplæring har bydelsutvalgenes medlemmer fått om sitt tilsynsansvar og praktisk gjennomføring av tilsynsoppgaver?
- Hvordan har bydelsutvalgene organisert tilsynet?
- Hvilken informasjon om økonomi og tjenesteproduksjon og kvalitet i tjenestene baserer bydelsutvalget seg på som grunnlag for utøvelsen av tilsynet?
- Hvilken informasjon mottar bydelsutvalget om oppfølging av bydelens langsiktige planer?

Bydelsutvalgenes faktiske utøvelse av tilsyn har altså ikke vært tema for undersøkelsen.

I undersøkelsen dekkes perioden fra bydelsutvalgenes konstituerende møte høsten 2011 og ut 2012.

Undersøkelsen er ikke en forvaltningsrevisjon med vurderinger opp i mot revisjonskriterier, men en kartlegging og drøfting av hvordan bydelene har organisert og tilrettelagt for å ivareta bydelsutvalgenes tilsynsansvar.

## 1.3 Metode

Bydelsutvalgene i Oslos 15 bydeler har vært omfattet av undersøkelsen, som i det alt vesentlige har bestått av følgende elementer:

- Informasjon innhentet gjennom et spørreskjema til bydelsutvalgenes arbeidsutvalg. Spørreskjemaet ble besvart i perioden desember 2012 til mars 2013. 13 av de 15 bydelene besvarte undersøkelsen<sup>2</sup>.
- Gjennomgang av alle sakslister og protokoller for de 15 bydelsutvalgene i perioden fra konstituering høsten 2011 og ut 2012, der blant annet følgende ble kartlagt:
  - Saker med rapportering om økonomi og tjenesteproduksjon; løpende statusrapportering, tertial- og årsrapportering
  - Saker om kvalitet i bydelens tjenester
  - Saker om langsiktig planlegging
- Fra bydelens hjemmesider ble beskrivelser og dokumenter om følgende tema gjennomgått:
  - Organisering i komiteer, råd og utvalg
  - Reglementer for bydelsutvalg

Muntlige orienteringer i bydelsutvalgenes møter, og dokumenter omdelt under møtene, kan gi vesentlig informasjon for utvalgenes tilsynsarbeid. De er imidlertid ofte ikke dokumentert i protokollene fra møtene, og har derfor ikke vært omfattet av undersøkelsen.

Det er redegjort nærmere for undersøkelsens metode og gjennomføring i rapportens Vedlegg 1.

## 1.4 Rapportens oppbygging

I kapittel 2 redegjør vi for tilsyn generelt og bydelsutvalgenes tilsynsansvar spesielt, mens vi i kapittel 3 ser på bydelsutvalgenes opplæring i og forståelse av tilsynsansvaret.

I kapittel 4 ser vi på hvordan bydelsutvalgene har organisert tilsynet med hensyn til organer og funksjoner.

<sup>2</sup> Bydel Bjerke og Bydel Frogner besvarte ikke spørreundersøkelsen.

I kapittel 5 ser vi på det informasjonsgrunnlaget bydelsutvalgene hadde som utgangspunkt for sitt tilsyn med bydelsøkonomien og tjenesteproduksjon. I kapittel 6 gjennomgås rapportering av kvaliteten på tjenestene, mens i kapittel 7 gjennomgås bydelsutvalgenes

behandling av saker om langsiktig planlegging, herunder strategisk plan og oppfølging av denne. I kapittel 8 gjennomgås en del faktorer som er vesentlige for å tilrettelegge for et godt tilsynsarbeid.

## 2. Nærmere om tilsyn

Tilsyn og kontroll er ikke et mål i seg selv, men et virkemiddel i styringen av bydelene og for å styrke tilliten til den kommunale forvaltningen.

### 2.1 Formål - ansvar og delegering

#### **Formål**

I NOU 1991: 11 *Granskning av Oslo kommune - Rapport nr. 2* ble tilsynsansvaret i kommuneforvaltning gjennomgått og diskutert. Formålet med tilsynsansvaret er omtalt på s. 36:

Formålet med å pålegge visse organer et tilsynsansvar er for det første å sikre at kommunen driver sin virksomhet i samsvar med de lover og regler som gjelder.

Dette innebærer at organer som har et tilsynsansvar, skal påse at gjeldende lover, reguleringer, instruksjoner og budsjettvedtak blir overholdt, og at handlinger og vedtak er i tråd med gjeldene delegasjonsvedtak.

Videre står i neste avsnitt:

En annen viktig del av tilsynsansvaret går ut på å se til at de instanser som er undergitt tilsyn, også politisk utviser ønskelig eller akseptabel atferd.

#### **Ansvar og delegering**

Ansvar for å ivareta tilsyn hviler på det enkelte organ, eller den enkelte leder. Utøvelse av tilsyn er en plikt og en rett som det enkelte organ ikke kan fritta seg fra ved å vise til at også andre organer utøver tilsyn<sup>3</sup>. Overlapp i tilsynsansvar i en hierarkisk organisering, finner man i flere sammenhenger. Bystyret har tilsynsansvar på tilsvarende måte som kontrollutvalget, bystyrekomiteene, byrådet, bydelsutvalgene, ledere for etater, bydeler og foretak etc. Til dels vil det være nivåforskjeller på den informasjonen som danner grunnlaget for tilsyn, informasjonen vil komme fra ulike kilder, og til dels vil det være et skille mellom aktivt og passivt tilsyn.

---

<sup>3</sup> NOU 1991:11, s. 37.

Det formelle grunnlaget for bydelsutvalgenes tilsynsansvar, er bystyrets krav nedfelt i *Reglement for bydelene*<sup>4</sup>, § 3-3 5. punkt:

Bydelsutvalget har ansvar for å føre tilsyn med bydelens virksomhet.

Bydelenes virksomhet er omfattende. Ansvarsområdet reguleres blant annet av følgende lovverk, som også sier noe om tilsynsutøvelse:

- lov om sosiale tjenester av 13.12.1991, nr. 81
- lov om barnevernstjenesten av 17.07.1992, nr. 100
- lov om helsetjenesten i kommunene av 19.12.1982, nr. 66
- lov om strålevern og bruk av stråling av 12.05.2000 nr. 36
- lov om vern mot smittsomme sykdommer av 05.08.1994, nr. 55
- lov om vern mot tobakkskader av 09.03.1973, nr. 14
- lov om barnehager av 05.05.1995, nr. 19
- lov om introduksjonsordning og norskopplæring for nyankomne innvandrere av 04.07.2003 nr. 80

Etter kommuneloven § 6 ligger all myndighet i Oslo kommune i utgangspunktet til bystyret. Kommuneloven åpner imidlertid for utstrakt delegasjon. Ved delegering av myndighet gir ikke det delegerende organet fra seg egen myndighet, men overlater til andre å utøve myndigheten på sine vegne. Det delegerende organet beholder ansvaret, og må påse at den delegerte myndigheten utøves innen de rammene som er gitt, og kan trekke tilbake delegasjonen.

Rapportering om utøvelse av delegert myndighet utgjør et viktig grunnlag for tilsyn. Delegasjon av ansvar og myndighet til bydelsutvalgene og bydelsdirektørene,

---

<sup>4</sup> Vedtatt av Oslo bystyre 15.10.2003 (sak 363), sist endret etter vedtak i bystyret 28.03.2012 (sak 73).

innebærer at disse selv plikter å føre tilsyn med de ansvarsområdene som ligger til bydelene. Samtidig vil instanser på andre nivå ha forpliktelser til å ivareta tilsyn med ulike forhold innenfor bydelenes ansvarsområder. Tilsyn vil dermed også kunne ivaretas av for eksempel departement, fylkesmann eller særskilte tilsynsorganer.

Bydelsutvalgene har ansvaret for å ivareta tilsynet med bydelen, men kan organisere og tilrettelegge for tilsyn ved andre. Tilsyn ved komiteer og ved obligatoriske tilsynsorganer, kan bidra til at bydelsutvalgenes tilsyn utøves mer rasjonelt og med mindre bruk av ressurser. Men komiteene (og andre tilsynsorgan) kan ikke fatte avgjørelser i forlengelsen av tilsynet, jf. *Reglement for bydelene* § 2-4, hvor det fremgår at bydelsutvalget kan opprette komiteer som saksforberedende organer for bydelsutvalget. Dette innebærer altså at komiteene kan tildeles tilsynsoppgaver som saksforberedende organ for bydelsutvalget.

Når det gjelder bydelsutvalgets tilsyn på de områder der bydelsdirektørene er delegert myndighet fra byrådet, legger Kommune-revisjonen til grunn at tilsynsansvaret omfatter generelt tilsyn, men ikke tilsyn i enkeltsaker.

## 2.2 Tilsynsoppgavenes hovedinnhold

I NOU 1991: 11 er tilsynsansvarets hovedinnhold gjennomgått. Det står bl.a. om tilsynsoppgavene<sup>5</sup>:

*Plikt til å organisere virksomhet og kontroll*  
Tilsynsansvaret innebærer for det første en plikt til å organisere den kommunale virksomheten, derunder kontrollen, på en slik måte at feil og uregelmessigheter så vidt mulig blir forebygget eller oppdaget.

*Plikt til å kontrollere*  
At et organ har tilsynsansvar for et annet, innebærer videre at det skal kontrollere og følge med i virksomheten som drives av det lavere plasserte organ. I dette ligger bl.a. at det

ansvarshavende organet må sørge for å få den informasjon om virksomheten som er nødvendig for å utøve tilsynet.

*Plikt til å reagere mot uheldige forhold*  
Tilsynsansvaret innebærer en plikt til å gripe inn dersom det blir kjent at den virksomhet som er undergitt tilsyn, ikke blir tilfredsstillende utøvet.

Bydelsutvalgenes tilsyn innebærer i vid forstand å føre tilsyn med om fastlagte mål nås, om tjenesteproduksjonen i bydelene skjer til lavest mulig kostnad, om den har nødvendig kvalitet og i rimelig grad er behovsdekkende, om virksomheten i bydelene foregår innenfor de rammene som er lagt i lov og forskrift, om vedtak iverksettes osv. Bydelsutvalgenes tilsyn utøves hovedsakelig gjennom budsjettoppfølging og gjennomgang av meldinger og rapporter. Dette er understreket i *Reglement for bydelene* § 3-3, nr. 5:

Tilsynet ivaretas primært gjennom ordinær budsjettoppfølging, gjennomgang av tertialrapporter, årsmeldinger og øvrige meldinger som bystyret fastsetter, samt rapporteringsordninger som bydelen selv fastsetter.

Viktige grunnlag for bydelsutvalgenes tilsyn er statusrapporter om økonomi og tjenesteproduksjon, tertialrapporter og årsrapporter som bydelsutvalgene skal behandle, jf. *Reglement for bydelene*, § 5-1.

Bydelsutvalgets adgang til å be om nærmere spesifisert rapportering for oppfølging og tilsyn med administrasjonen, er fastslått i *Reglement for bydelene* § 3-4. Bydelsutvalget kan pålegge administrasjonen å utarbeide de rapporter utvalget finner nødvendig for utøvelsen av sin tilsynsvirksomhet. Bydelsutvalget kan på denne måten tilpasse rapporteringsordningene til bydelens særskilte behov.

Effektiv gjennomføring av tilsyn forutsetter at medlemmene i bydelsutvalgene har kunnskap om sitt tilsynsansvar, tilsynets formål og innhold. Faste rutiner eller en "fast praksis" for

<sup>5</sup> NOU 1991:11, s. 36.

tilsyn kan bidra til bevisstgjøring og skjerpe fokus på tilsyn.

Oppmerksomhet mot tilsyn, etablerte rutiner og praksis for ivaretagelse av oppgaven, vil kunne bidra til å sikre at bydelsutvalgene

- mottar nødvendig informasjon om tjenesteproduksjonen, myndighetsutøvelsen og forvaltningen generelt i bydelen,
- settes i stand til å behandle informasjonen på en hensiktsmessig måte i forhold til intensjonen med tilsynet, og
- utvikler et reaksjonsmønster tilpasset tilsynets formål.

### **2.3 Aktivt og passivt tilsyn, overordnet og nærmeste tilsyn**

Tilsyn kan deles i et aktivt og passivt tilsyn. Passivt tilsyn utøves ved at ansvarlig organ påser at saker det får seg forelagt, gir den informasjon som er nødvendig blant annet for å kunne vurdere sammenhengen mellom mål og resultat, om den forberedende saksbehandlingen har vært forsvarlig osv.<sup>6</sup> Passivt tilsyn vil som hovedregel ta utgangspunkt i informasjon som mottas som følge av faste rapporteringsrutiner.

Aktivt tilsyn betegner tilfeller hvor et organ på eget initiativ setter seg inn i spesielle saker / en virksomhet for å avdekke mulige feil eller mangler, og/eller for å sikre at hensiktsmessige retningslinjer og rutiner er etablert og følges.

Det er til en viss grad sammenheng mellom hierarkisk plassering / avstand til tilsynsobjektet og passivt/aktivt tilsyn. Tilsynsaktiviteten forventes å være større jo nærmere tilknytning man har til tilsynsobjektet.<sup>7</sup> Det nærmeste tilsynet omfatter en mer direkte og undersøkende kontakt med tilsynsobjektet, mens et overordnet tilsyn gjerne forstås som et passivt tilsyn og et tilsyn med andre organers tilsynsutførelse.

---

<sup>6</sup> NOU 1991:11, s. 37-38.

<sup>7</sup> NOU 1991:11, s. 37.

Direkte sammenfall er det likevel ikke mellom overordnet og passivt tilsyn, eller mellom nærmeste og aktivt tilsyn. Plikten til å ivareta et aktivt tilsyn vil også oppstå for overordnede organer i tilfeller hvor det reises kritikk mot tilsynsobjektet, eller ved at man på annen måte får inntrykk av at det har oppstått avvik. Annet grunnlag for et aktivt overordnet tilsyn kan være at underordnet organ ikke ivaretar sitt tilsynsansvar.

Statusrapporter som legges frem for bydelsutvalgene, sier noe om status og resultater i forhold til mål, strategier og tiltak. Målene, strategiene og tiltakene vil være nedfelt i plandokumentene som følgelig også vil måtte omfattes av tilsynet. Bydelsutvalgenes tilsyn med grunnlag i plan- og resultatinformasjonsdokumenter vil i hovedsak være et passivt tilsyn.

Tilsyn kan også utøves med utgangspunkt i informasjon fra media eller spørretime i bydelsutvalgene, rapporter fra statlige tilsynsorganer, revisjonsberetninger eller rapporter fra Kommunerevisjonen osv. Slikt tilsyn vil kunne ha form av både aktivt og passivt tilsyn.

### **2.4 Flytende overgang fra tilsyn til kontroll og fra tilsyn til aktiv styring**

Det er ikke vesentlig forskjell i meningsinnhold mellom begrepene tilsyn og kontroll. I stor grad er det tale om ulikheter i kontrollnivå og kontrollgrad. Begrepet tilsyn karakteriserer som oftest en overordnet og kontinuerlig oppfølging av aktivitet i forhold til lover, forskrifter, vedtak etc. Kontroll betegner gjerne en mer nitid undersøkelse rettet mot en prosedyre, et resultat, en funksjon eller aktivitet, og vil gi grunnlag for mer kvalifiserte oppfatninger om status innenfor undersøkt felt enn tilsyn.

På tilsvarende måte vil en finne glidende overganger mellom tilsyn og styring.



Tilsynsaktivitet kan opphøre dersom det for eksempel konstateres godt sammenfall mellom plan og resultat. Alternativt kan et konstatert avvik gli over i en instruerende/styrende

aktivitet hvor det stilles oppfølgingsspørsmål, iverksettes korrigerende tiltak, eller fattes beslutninger med forventning om spesifikke resultater.

### 3. Forståelse, utfordringer og opplæring i tilsyn

#### 3.1 Forståelsen av tilsyn

I Kommunerevisjonens spørreundersøkelse om bydelsutvalgenes tilsynsansvar svarte elleve av de tretten arbeidsutvalgene<sup>8</sup> at de opplevde at tilsynsansvaret i stor eller meget stor grad var klart med hensyn til innhold og utførelse. De resterende to arbeidsutvalgene mente at tilsynsansvaret i noen grad var klart. Dette samsvarer i stor grad med svarene på tilsvarende spørsmål i undersøkelsen som ble gjennomført i 2009.<sup>9</sup>

I spørreundersøkelsen ble arbeidsutvalgene bedt å vurdere i hvilken grad ulike angitte elementer inngikk i bydelsutvalgets tilsynsarbeid, jf. tabell 1.

Samtlige arbeidsutvalg svarte at informasjon gjennom saker som bydelsutvalget fikk til behandling og/eller orientering, i stor/meget stor grad inngikk i tilsynsarbeidet.

Seks av tretten arbeidsutvalg svarte at saker der bydelsutvalgene etterspurte ytterligere informasjon, i stor eller meget stor grad inngikk i tilsynsarbeidet. Seks arbeidsutvalg svarte at dette i noen grad inngikk, mens kun ett vurderte at dette i liten grad inngikk i bydelsutvalgets tilsynsarbeid.

To av de tretten arbeidsutvalgene vurderte at bydelsutvalgenes initiativ til undersøkelser i meget stor grad inngikk i tilsynsarbeidet. Syv arbeidsutvalg svarte at dette i noen grad inngikk i tilsynsarbeidet, mens fire svarte at dette i liten grad inngikk i tilsynsarbeidet.

Fire arbeidsutvalg vurderte at bydelsutvalgets vedtak om korrigerende tiltak i stor eller meget stor grad inngikk i tilsynsarbeidet. Fire arbeidsutvalg svarte at dette i noen grad inngikk i tilsynsarbeidet, mens arbeidsutvalgene i ytterligere fem bydeler vurderte at vedtak om korrigerende tiltak i liten eller meget liten grad inngikk i tilsynsarbeidet.

#### 3.2 Utfordringer i tilsynsarbeidet

På spørsmål om hvilke utfordringer bydelsutvalgene hadde i sitt tilsynsarbeid svarte åtte av de tretten arbeidsutvalgene at det ikke var særlige utfordringer. To arbeidsutvalg svarte at informasjonen de mottok ikke var tilpasset bydelsutvalgets behov, og to arbeidsutvalg svarte at bydelsutvalgene manglet kompetanse på sentrale deler av bydelens virksomhet. Ett arbeidsutvalg svarte at forståelsen av tilsynsarbeidet ikke var god nok.

**Tabell 1** *Vurderinger av i hvilken grad ulike elementer inngikk i bydelsutvalgenes tilsynsarbeid*

	I meget stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I meget liten grad	Antall svar
Ved saker til behandling/orientering	6	7	0	0	0	13
BU etterspør mer informasjon	2	4	6	1	0	13
BU tar initiativ til undersøkelser	2		7	4	0	13
BU vedtar korrigerende tiltak	2	2	4	4	1	13

Kilde: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse om bydelsutvalgenes tilsynsansvar

<sup>8</sup> Tretten av arbeidsutvalgene i Oslo i femten bydeler besvarte spørreundersøkelsen.

<sup>9</sup> Spørsmålene i de to undersøkelsene var ikke formulert på samme måte, men likevel kan svarene tolkes slik at forståelsen av tilsynsansvaret i et stort flertall av arbeidsutvalgene i stor grad eller meget stor grad ble oppfattet klart i begge undersøkelsene.

I spørreundersøkelsen ba vi arbeidsutvalgene gi konkrete forslag til tiltak som kan forbedre tilsynsarbeidet. Fire arbeidsutvalg kom med følgende innspill:

- Komiteene er viktige for tilsynsfunksjonen, men kan i større grad være flinkere til å sende inn spørsmål på forhånd. Vanskelig å ta ting over bordet på møtet, og det er ikke alle saker som kan utsettes.
- Gruppelederne ønsker mer opplæring og større involvering tidligere i saker.
- Skriftlige retningslinjer, ens forståelse og følgende praksis på tvers av bydelene, i de sjeldne tilfellene der det er politisk påtrengende nødvendig å håndtere enkeltsaker av prinsipiell betydning, slik at både politiske og administrative behov ivaretas basert på lov og regelverk.
- Noe bedre tilpassing av informasjon og noe bedre organisering av tilsynsarbeidet.

### 3.3 Opplæring i tilsyn

Alle de tretten arbeidsutvalgene oppga at alle faste medlemmer av bydelsutvalget hadde fått tilbud om opplæring, og ti av de tretten svarte at alle varamedlemmene hadde fått tilbud om det samme.

I to av bydelene hadde at alle faste medlemmer i bydelsutvalgene deltatt på opplæring i tilsynsarbeidet, og i syv bydeler hadde over halvparten deltatt. Varamedlemmene i bydelsutvalgene hadde i mindre grad enn de faste medlemmene deltatt i slik opplæring. I alle de tretten bydelene skjedde opplæringen i regi av KS, og i tillegg hadde syv bydeler gjennomført egen intern opplæring for bydelspolitikere.

Ti av de tretten arbeidsutvalgene oppga at opplæringen i stor eller meget stor grad hadde vært nyttig som grunnlag for å forstå og ivareta tilsynet, mens tre arbeidsutvalg svarte at opplæringen i noen grad hadde vært nyttig.

Ni av de tretten arbeidsutvalgene mente det var behov for ytterligere opplæring, og ga følgende innspill om hva de opplevde at det var behov for:

- Oppfølgingen av tilsynet med kvaliteten i tjenesteproduksjonen. Økonomitilsyn er uproblematisk.
- Ikke KS sin. Lokalt forankret
- Kostra, økonomi og tilsyn.
- Tilsynsansvar er en del av folkevalgtopplæringen. Rammene rundt tilsynsansvaret. Avgrensning mellom tilsyn og engasjement i enkeltsaker med generell betydning for tjenestekvaliteten.
- Det dukker inni mellom opp saker vi kanskje ikke er helt på høyden i forhold til og at noen glemmer hva de har lært, så en brush up kan være verdifull.
- Lovverk, forskrifter, rolleforståelser, rapportskriving og praktisk gjennomføring
- Hva er kvalitet, hvordan tolker vi brukerundersøkelser, hvilke måleparametere skal brukes av tilsynsutvalgene?
- Opplæring/orientering for de som sitter i tilsyn ved sykehjem o.l. Har hatt noe intern opplæring og noe mer er planlagt, men et fastere opplegg rundt dette kunne være på sin plass (også for driftsstyrerepresentanter)

### 3.4 Oppsummering

Tilsyn handler om å sikre overholdelse av lover, forskrifter, bystyrevedtak og andre kommunale forordninger. Når rapporter behandles av bydelsutvalget i tilsynsøyemed, er det naturlig med fokus på vesentlige områder og områder med risiko for avvik. Dette krever at medlemmene i bydelsutvalgene har en god forståelse både av tilsynsansvaret og av bydelens virksomhet.

Det kan være krevende å vite om tilsynsansvaret faktisk ivaretas på en tilfredsstillende måte. Opplæring er viktig for at de folkevalgte i bydelene skal være omforente i forståelsen av hva ansvaret innebærer og hvordan det søkes ivaretatt.

Undersøkelsen gir ikke grunnlag for å vurdere den faktiske forståelsen av tilsynsansvaret i bydelsutvalgene. Vi konstaterer at de fleste arbeidsutvalgene opplevde tilsynsansvarets innhold og utførelse som klart. Enkelte pekte imidlertid på at forståelsen av tilsynsansvaret ikke var god nok, at bydelsutvalget ikke hadde god nok kompetanse på sentrale deler

av bydelens virksomhet, og at informasjonen bydelsutvalget fikk seg forelagt ikke var godt nok tilpasset utvalgets behov. De fleste

arbeidsutvalgene mente at det var behov for ytterligere opplæring og pekte i den forbindelse på flere aktuelle temaer.

## 4. Utvalgenes tilrettelegging for tilsyn gjennom organisering

Bydelsutvalget har altså ansvar for å føre tilsyn med bydelen, men kan delegere tilsynsoppgaver til andre organer. Det å tillegge andre organer tilsynsoppgaver betinger at en etablerer rapporteringsrutiner slik at bydelsutvalgene kan holde seg orientert om tilsynsutøvelsen i aktuelle organer. Organer som har, eller kan tillegges tilsynsansvar i bydelene er komiteer, arbeidsutvalg, og tilsynsutvalg for institusjoner og hjemmebaserte tjenester.

Ved en gjennomgang av bydelens nettsider og tilsendte reglementer for bydelsutvalg, komiteer og råd, fant vi at det i fem bydeler var utarbeidet egne skriftlige reglementer for bydelsutvalget. I disse var tilsynsoppgavene eksplisitt nevnt i kun ett reglement.

### 4.1 Komiteer

#### *Bestemmelser*

Bydelsutvalgene kan opprette komiteer som saksforberedende organ, og kan delegere sin høringskompetanse til komiteene. Komiteene kan ikke uten bydelsutvalgets samtykke pålegge administrasjonen ressurskrevende utredningsarbeid, jf. *Reglement for bydelene*, § 2-4.

Bydelsutvalgene kan vedta egne reglement for komiteene og slik definere arbeidsområdet og eventuelt presisere tilsynsansvaret. Komiteene kan få særskilt angitt tilsynsansvar fra bydelsutvalgene, i tillegg til det passive tilsynsansvaret som påhviler komiteene når saker forberedes og behandles, jf. NOU 1991:11, s. 38:

Det (...) passive tilsynsansvar påligger (...) ethvert kommunalpolitisk organ som får saker til behandling, uten hensyn til om de er pålagt noe formelt "tilsynsansvar"

Bydelsutvalgene skal føre tilsyn med komiteene, det vil si med de tilsynsoppgavene og det tilsynsansvaret som tilligger disse.

#### *Praksis i bydelene*

Det var opprettet komiteer i samtlige femten bydeler. Komitestrukturen varierte noe fra bydel til bydel, men mye var likt: Fjorten bydeler hadde tre komiteer, mens en bydel hadde to komiteer. Helse- og sosialkomité og kultur- og oppvekstkomitéer var de to vanligste komiteene. Den tredje komiteen varierte mer med hensyn til arbeidsområde; byutvikling, plansaker, miljø, og samferdsel var blant arbeidsområdene ifølge navnene på komiteene.

Alle de tretten arbeidsutvalgene som besvarte spørreundersøkelsen, oppga at komiteene hadde ansvar for å følge med på tjenesteproduksjonen og på kvaliteten på tjenestene i sin sektor. Tolv av de tretten arbeidsutvalgene svarte at komiteene hadde ansvar for generell saksforberedelse for bydelsutvalget og å forberede høringsuttalelser for bydelsutvalget. Åtte av tretten arbeidsutvalg svarte at komiteene hadde ansvar for å følge med på økonomien i sin sektor.

Gjennomgangen av bydelenes egne reglementer for bydelsutvalget tyder på at kun Bydel Grorud eksplisitt hadde delegert et tilsynsansvar til komiteene på deres sektorområder<sup>10</sup>. I tillegg var ansvaret for oppfølging av tilsynsutvalgene i pleie og omsorg delegert til helse- og sosialkomiteene i tre bydeler. Basert på den dokumentasjon vi hadde tilgang til, var det for øvrig ingen komiteer eller utvalg som eksplisitt var gitt tilsynsansvar av bydelsutvalget. Imidlertid viste svarene i vår spørreundersøkelse at arbeidsutvalgene opplevde at komiteene arbeidet med tilsyn.

I undersøkelsen ba vi arbeidsutvalgene gi sine vurderinger av i hvilken grad de opplevde at komiteene arbeidet med tilsyn ved ulike oppgaver/saker som var angitt i spørreskjemaet. Svarene fremgår av tabell 2.

<sup>10</sup> Se Oslo kommune, Bydel Grorud *Reglement for bydelsutvalg, komiteer, råd og utvalg i Bydel Grorud 2011-2015*, side 5.

**Tabell 2** *Vurderinger av i hvilken grad arbeidsutvalgene opplevde at komiteene arbeider med tilsyn ved ulike angitte oppgaver/saker*

	I meget stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I meget liten grad	Antall svar
Generell saksforberedelse for BU	0	10	0	0	2	12
Forbereder høringsuttalelser for BU	2	7	2	0	1	12
Følger med på tjenesteproduksjonen i sin sektor	5	8	0	0	0	13
Følger med på kvaliteten i tjenestene i sin sektor	8	5	0	0	0	13
Følger med på økonomien i sin sektor	2	6	2	2	1	13
Avgir høringsuttalelser på sektorområdet	1	3	0	1	5	10
Behandler rapporter fra tilsynsutvalgene	8	5	0	0	0	13

Kilde: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse om bydelsutvalgenes tilsynsansvar

Tabell 2 viser at arbeidsutvalgene i størst grad opplevde at komiteene arbeidet med tilsyn når komiteene fulgte med på kvaliteten på tjenestene og ved behandling av rapporter fra tilsynsutvalgene. Alle tretten arbeidsutvalg opplevde at disse oppgavene i stor eller meget grad inngikk i komiteenes tilsynsarbeid.

Tabellen viser også at alle arbeidsutvalg opplevde at komiteene arbeidet med tilsyn når de fulgte med på tjenesteproduksjonen generelt. Ti arbeidsutvalg opplevde i stor grad at komiteene arbeidet med tilsyn når komiteene arbeidet med generell saksforberedelse til bydelsutvalget, mens åtte arbeidsutvalg oppga at de i stor eller meget stor grad opplevde at komiteene utøvde tilsyn ved å følge med på økonomien i komiteenes sektor.

Høringsuttalelse fra komiteene ble i mindre grad opplevd å være en del av tilsynsarbeidet, fem av ti arbeidsutvalg svarte at det ble opplevd slik i meget liten grad.

## 4.2 Arbeidsutvalg

### *Bestemmelser*

Bydelsutvalgene skal opprette et arbeidsutvalg blant bydelsutvalgets medlemmer.

Bydelsutvalgene kan gi arbeidsutvalgene myndighet til å treffe vedtak i enkeltsaker eller saker som ikke er av prinsipiell betydning. Bydelsutvalgene fastsetter selv hvilke oppgaver arbeidsutvalget skal ha, jf. *Reglement for bydelene*, § 2-3.

Det passive tilsynsansvaret gjelder for arbeidsutvalgene som for komiteene (se omtale i kapittel 4.1).

### *Praksis i bydelene*

Det er opprettet arbeidsutvalg i alle 15 bydeler. Syv av de tretten arbeidsutvalgene som besvarte spørreundersøkelsen, oppga at arbeidsutvalget bl.a. hadde generell saksforberedelse for bydelsutvalget, mens ni svarte at ferdigbehandling av saker med kort svarfrist var deres oppgave.

I ti av de tretten bydelene hadde i tillegg arbeidsutvalget som oppgave å følge med på den økonomiske situasjonen i bydelen. I elleve bydeler hadde arbeidsutvalget ansvar for å følge med på andre områder av bydelens virksomhet.

Arbeidsutvalgene ble spurt i hvilken grad de opplevde å utøve tilsyn når en arbeidet med ulike angitte oppgaver/saker. Svarene fremgår av tabell 3.

**Tabell 3** *Vurderinger av i hvilken grad arbeidsutvalgene opplevde å arbeide med tilsyn ved ulike oppgaver/saker*

	I meget stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I meget liten grad	Antall svar
Generell saksforberedelse for bydelsutvalget	1	3	4	1	2	11
Følger med på den økonomiske utviklingen i bydelen	5	3	1	3	1	13
Følger med på andre områder av bydelens virksomhet	3	3	5	1	0	12
Avgir høringsuttalelser	0	1	2	2	5	10
Ferdigbehandler saker med kort svarfrist	3	1	3	1	3	11

Kilde: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse om bydelsutvalgenes tilsynsansvar

Tabell 3 viser at arbeidsutvalgene hadde forskjellig opplevelse av i hvilken grad ulike oppgaver/saker inngikk i arbeidet med tilsyn. Et klart flertall opplevde i stor/meget stor grad at arbeidsutvalget arbeidet med tilsyn når utvalget fulgte med på den økonomiske utviklingen i bydelen. Derimot var det kun ett arbeidsutvalg som svarte at å avgi høringsuttalelser i stor grad ble opplevd som å arbeide med tilsyn. For de øvrige angitte oppgavene/sakene var det stor spredning i svarene mellom arbeidsutvalgene.

### 4.3 Tilsynsutvalg for institusjoner og hjemmetjeneste

#### **Bestemmelser**

I bydeler hvor det er institusjoner av typen

- sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie,
- dagsenter for fysisk og psykisk funksjonshemmede, eller
- avlastningsboliger,

skal bydelsutvalget opprette ett eller flere

tilsynsutvalg for institusjoner, jf. *Reglement for bydelene*, § 2-5 nr. 1.

Bydelsutvalget har ansvar for å føre tilsyn med at tilsynsutvalg for institusjon følger de instruksfestede kravene<sup>11</sup> om gjennomføring og rapportering av tilsyn, blant annet at

<sup>11</sup> *Instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjoner mv*, nr. 8

- tilsynsutvalgene skal foreta minst fire besøk (hvorav to anmeldte, resten uanmeldte) i året ved hver institusjon
- tilsynsutvalgene skal avgi rapport til bydelsutvalgene etter hvert besøk, kommunens mal for tilsynsrapporter skal benyttes
- tilsynsutvalgene skal avgi årsrapport til bydelsutvalget

Bydelsutvalget skal opprette tilsynsutvalg for hjemmebaserte tjenester.<sup>12</sup> Bydelsutvalget har ansvar for å føre tilsyn med at tilsynsutvalgene følger retningslinjene om gjennomføring og rapportering av tilsyn. De kan føre tilsyn med aktivitetsnivået til tilsynsutvalgene ved å motta oversikter over antall henvendelser og besøk avlagt av tilsynsutvalgene.

Tilsynsutvalget for hjemmebaserte tjenester skal etter avtale rapportere til bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen. Tilsynsutvalget skal ved årets utgang levere årsrapport til bydelsutvalget og bydelens administrasjon.<sup>13</sup> For øvrig skal alle tilsynsutvalg rapportere til bydelsutvalget.

#### **Praksis i bydelene**

Basert på opplysninger fra samtlige femten bydelers hjemmesider hadde alle bydeler

<sup>12</sup> *Reglement for bydelene*, § 2-5, nr. 2.

<sup>13</sup> Plikten til rapportering fremgår av Oslo kommunes *Instruks for kommunale tilsynsutvalg for hjemmebaserte tjenester*; pkt. 8. Vedtatt av bystyret 30.01.2008 i sak 22.

opprettet tilsynsutvalg for institusjoner og hjemmebaserte tjenester.

#### 4.4 Brukerråd

##### **Bestemmelser**

I hver bydel skal det være lokalt eldreråd<sup>14</sup>, råd for funksjonshemmede<sup>15</sup> og ungdomsråd som rådgivende organ for bydelsutvalget. Bydelsutvalget kan fritt opprette brukerutvalg på andre områder.<sup>16</sup>

Brukerrådene hadde ingen formell tilsynsrolle i bydelene, men de skal kunne gi nyttig informasjon til bydelsutvalget i tilsynsarbeidet.

##### **Praksis i bydelene**

Ifølge hjemmesidene til bydelene hadde alle Oslos femten bydeler opprettet de obligatoriske brukerrådene. Tre bydeler hadde i tillegg opprettet ytterligere ett brukerråd.<sup>17</sup>

#### 4.5 Oppsummering

Bydelsutvalgenes omfattende tilsynsansvar tilsier at det ikke kan føres like tett tilsyn med alle deler av bydelens virksomhet til en hver tid. Det er det naturligvis heller ikke behov for. I Kommunerevisjonens rapport 7/2010 tok vi derfor til orde for at bydelsutvalgenes tilsyn bør være systematisk og risikobasert; med andre

ord at det gjøres en vurdering av risiko og vesentlighet som grunnlag for bydelsutvalgets utøvelse av tilsyn.

Bydelsutvalgets tilsynsansvar er omfattende. Tilrettelegging for tilsyn ved bruk av andre organer vil kunne bidra til at bydelsutvalgets tilsyn utøves mer rasjonelt og med mindre ressursbruk. En del politikere opplever at store saks- og dokumentbunker er utfordrende og at tiden er for knapp til at saker får den oppmerksomhet de fortjener. For å lette på dette kan tilsynsoppgaver spres på flere, for eksempel på komiteer og utvalg. Kanskje gir dette en gevinst både kapasitets- og kompetansemessig.

Ifølge informasjonen Kommunerevisjonen har hatt tilgang til, hadde bare ett bydelsutvalg eksplisitt delegert tilsynsoppgaver til komiteene. Imidlertid viste svarene på spørreundersøkelsen at arbeidsutvalgene oppfattet at komiteene arbeidet med tilsyn.

Dersom komiteene utfører tilsyn, fritar ikke det bydelsutvalget for ansvaret for tilsynet. Dette fordrer at bydelsutvalget klargjør sine forventinger til komiteenes tilsyn, og til når komiteene bør formidle tilsynsinformasjon til bydelsutvalget.

---

<sup>14</sup> Lokale eldreråd i bydeler er lovpålagt, jf. *lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd av 08. 11. 1991 nr. 76*, § 1.

<sup>15</sup> *Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.*, § 2 2. ledd

<sup>16</sup> *Reglement for bydelene*, § 2-7.

<sup>17</sup> I Bydel Alna: Alna internasjonale råd, i Bydel Gamle Oslo: Rådet for psykisk helse og i Bydel Søndre Nordstrand: Navnerådet.



## 5. Utvalgenes grunnlag for tilsyn med økonomi og tjenesteproduksjon

Bydelsutvalget er pålagt å vedta et budsjett innenfor de rammer, retningslinjer og frister som bystyret fastsetter. Bydelsutvalget har ansvar for den økonomiske utviklingen i løpet av året, og for å iverksette nødvendige tiltak for å hindre merforbruk i forhold til tildelt budsjetttramme. Dette fordrer at bydelsutvalget så raskt som mulig mottar relevant informasjon om den økonomiske utviklingen i bydelen for å ivareta sitt tilsynsansvar og for å kunne iverksette nødvendige tiltak dersom det er sannsynlig at bydelens økonomi kommer i ubalanse.

Det følger av redegjørelsen i kapittel 2 at bydelsutvalgenes tilsyn primært er et passivt og overordnet tilsyn.

På overordnet nivå gjelder at

1. bydelsdirektøren har ansvar for å holde bydelsutvalget orientert om den økonomiske utviklingen i løpet av året, herunder foreslå nødvendige justeringer innenfor tildelt budsjetttramme, eller aktivitetsnivå<sup>18</sup>, og at
2. bydelsutvalget kan be om tilleggsrapportering eller utredning av spørsmål for nærmere oppfølging og tilsyn<sup>19</sup>

Det følger av *Reglement for bydelene* at bydelsutvalgets tilsyn primært ivaretas gjennom

- a) ordinær budsjettoppfølging,
- b) gjennomgang av tertialrapporter, årsmeldinger og øvrige meldinger som bystyret fastsetter, samt
- c) rapporteringsordninger som bydelen selv fastsetter.<sup>20</sup>

I dette kapitlet ser vi nærmere på disse tre kildene til informasjon for bydelsutvalgets tilsyn med bydelsøkonomien.

<sup>18</sup> Instruks for økonomiforvaltningen i bydeler, 2011 og 2012, punkt 2.2.

<sup>19</sup> Reglement for bydelene, 2008, § 5-1.

<sup>20</sup> Reglement for bydelene, 2008, § 3-3, nr. 5.

### 5.1 Frekvens i rapporteringen

#### *Bestemmelser*

I henhold til Instruks for økonomiforvaltningen i bydeler pkt. 2.4 skal

Bydelsdirektøren til hvert møte i bydelsutvalget utarbeide en rapport for utvikling i tjenesteproduksjon og økonomi.

#### *Praksis i bydelene*

Frekvensen i statusrapporteringen om utviklingen i tjenesteproduksjon og økonomi varierte en del mellom bydelene, jf. oppstillingen i tabell 4.

**Tabell 4 Rapportering om økonomi og tjenesteproduksjon**

	Antall møter i perioden	Antall møter med statusrapportering, herunder også tertial- og årsrapportering	Antall møter uten statusrapportering
Gamle Oslo	11	10	1
Grünerløkka	9	9	0
Sagene	12	12	0
St. Hanshaugen	11	10	1
Frogner	12	12	0
Ullern	10	4	6
Vestre Aker	12	10	2
Nordre Aker	9	9	0
Bjerke	10	10	0
Grorud	10	9	1
Stovner	10	10	0
Alna	10	10	0
<b>Østensjø</b>	10	10	0
Nordstrand	11	10	1
Søndre Nordstrand	12	11	1

Kilde: Kommunerevisjonens gjennomgang av protokoller fra møter i bydelsutvalgene

Tabell 4 viser at vi i gjennomgangen av sakslister fant at åtte av de femten bydelsutvalgene behandlet rapporter om økonomi og tjenesteproduksjon på alle møtene i undersøkelsesperioden, fem utvalg behandlet slike saker på samtlige møter så nær som ett. Bydelsutvalget i Bydel Vestre Aker behandlet ikke denne type rapporter på to av møtene, mens bydelsutvalget i Bydel Ullern ikke hadde saker med rapporter om økonomi og tjenesteproduksjon på sakskartet i seks av de ti utvalgsmøtene i undersøkelsesperioden. Administrasjonen i Bydel Ullern opplyste at bydelsutvalget normalt fikk muntlig orientering og skriftlig rapportering om status for økonomi og tjenesteproduksjon på hvert møte, men at dette normalt ikke sto som sak på sakskartet.

Vi spurte arbeidsutvalgene om hva i statusrapporteringen bydelsutvalgene var særlig opptatt av i tilsynsarbeidet. Vi fikk følgende svar:

- Budsjettprognoser og avviksanalyser, statistikk knyttet til ulike plantall for aktivitetsnivå i tjenestene.
- *Økonomi/prognose. Måltall for tjenesteproduksjon. Kvalitet i tjenestene. Sykefravær*
- *Økonomisk situasjon, Mer-/mindreforbruk, større omorganiseringer, sykefravær*
- Brukerne har tilfredsstillende forhold. Oppfølging av tiltak. Økonomisk status.
- Avvik i forhold til budsjett og måltall.
- Regnskap, Sykefravær, bemanningssituasjonen, saksbehandlingstid
- Aktiviteten og utviklingen i tjenesteproduksjonen og kostnadskontroll
- Alt
- Risikoområder som barnevern og sykehjemsplasser
- Avvik fra måltall, herunder bruk av institusjonsplasser. Ventelister
- Status-/måned-/avviksrapporter
- Først og fremst pengebruk.
- Regnskapstall. Produksjonstall Avvik i forhold til tidligere rapportert. Kvalitet på tilbud.

I spørreundersøkelsen ba vi arbeidsutvalgene vurdere nytten av statusrapporteringen for tilsynsarbeidet for hhv. økonomi og tjenesteproduksjon.

Samtlige arbeidsutvalg svarte at de i stor eller meget stor grad opplevde at den økonomiske rapporteringen var nyttig for å utøve tilsyn. Tolv av bydelene svarte at de opplevde at rapporteringen på tjenesteproduksjon i stor eller meget stor grad var nyttig for å utøve tilsyn, mens ett arbeidsutvalg svarte at bydelsutvalget som regel ikke mottok rapportering på tjenesteproduksjon, og at det ikke hadde behov for slik rapportering.

Syv av de tretten arbeidsutvalgene opplyste at det var foretatt endringer i statusrapporteringen i inneværende valgperiode. Initiativet til endringene ble i noen bydeler tatt av bydelsutvalget, i noen av bydelsdirektøren og i noen hadde begge tatt initiativ til endringer. Følgende endringer ble oppgitt:

- Mer spesifisert - sykehjemssøknader hvert tertial, endringer i budsjettet, sykefravær. Skal starte med web-statistikk hvert tertial
- Samhandlingsreformen
- Økt konkretisering
- Noe grundigere på tjenesteproduksjon
- Ekstra tilleggsrapportering
- Statusrapporteringen justeres i forbindelse med hvert års budsjett
- Samhandlingsreformen og sykefravær

## 5.2 Tertial- og årsrapportering

### *Bestemmelser*

I fellesskriv 1/2012 *Oppfølging av driftsbudsjett for 2012* heter det at tertialrapportene skal legges fram for bydelsutvalget og oversendes byrådet. Krav til administrasjonens avgivelse av rapportene til byrådet, herunder også frister, fremgår av det samme fellesskrivet. Det er ikke satt krav til når bydelsutvalget skal behandle tertialrapportene.

I fellesskriv 11/2011 *Utarbeidelse av årsberetning 2011 for bydelene* beskrives krav til innholdet i årsberetningen og frist for innlevering. Bydelsutvalgene er pålagt å behandle bydelenes årsregnskap og årsberetning.<sup>21</sup>

<sup>21</sup> Instruks for økonomiforvaltning i bydeler, pkt. 2.6

**Praksis i bydelene**

Gjennomgangen av protokoller fra bydelsutvalgenes møter i undersøkelsesperioden, viste at alle bydelsutvalgene hadde hatt tertialrapporteringen på sin dagsorden i 2011 og 2012 og årsrapporteringen for 2011 på dagsorden våren 2012.

I spørreundersøkelsen ba vi arbeidsutvalgene vurdere nytten av tertial- og årsrapporteringen for tilsynsarbeidet. Resultatet vises i tabell 5.

Elleve av de tretten arbeidsutvalgene oppga at tertialrapporteringen i stor eller meget stor grad var nyttig for å utøve tilsyn. Ett arbeidsutvalg svarte at rapporteringen i noen grad var nyttig, mens ett arbeidsutvalg opplevde at tertialrapporteringen i meget liten grad var nyttig for tilsynsarbeidet.

Arbeidsutvalgene oppga at bydelsutvalgene var særlig opptatt av følgende i tertialrapporteringen:

- Plantall og avvik
- Økonomisk status. Avvik i tjenesteproduksjon
- Økonomisk situasjon, Mer/mindreforbruk, større omorganiseringer, sykefravær
- Sykefravær, omorganisering i barnehagene, økonomi, sykehjemsplasser, boliger for vanskelig stilte, hjemmetjenesten, kulturmidler, løpende dags aktuelle saker
- Utvikling budsjett og tjenesteproduksjon.
- Økonomi, pga store merforbruk.
- Økonomien i funksjonsområdene. Utviklingen i funksjonsområdet. Virkningen av Bystyret og bydelsutvalgets vedtak utover i regnskapsåret.
- Sykefravær

- Økonomisk status. Omfang av tjenesteproduksjonen sett i forhold til måltall.
- Avvik fra budsjett, strategiplan og regelverk
- Regnskapet, barnevern og sykehjemsplasser, generelle avvik fra budsjett.
- Produksjonstall, avvik og økonomisk resultat

For årsrapporteringen svarte elleve av arbeidsutvalgene at de i stor/meget stor grad opplevde at rapporteringen var nyttig for å utøve tilsyn. Ett arbeidsutvalg svarte at rapporteringen i noen grad var nyttig, mens ett arbeidsutvalg opplevde at årsrapporteringen i liten grad var nyttig for tilsynsarbeidet.

Vi spurte i vår spørreundersøkelse om hva i årsrapporteringen bydelsutvalgene var særlig opptatt av i tilsynsarbeidet. Vi fikk følgende svar:

- Avvik i økonomi eller kvalitetsnivå
- Resultater. Avvik i økonomi og tjenesteproduksjon.
- Helhet, om strategisk plan blir fulgt opp, større avvik
- Oppfølging av vedtak, økonomiske rammer, resultat av undersøkelser
- Økonomi, konsekvenser av kutt, sykefravær, bemanningssituasjonen,
- ALT
- Avvik
- Økonomisk status. Tjenesteproduksjonens omfang
- Sammenfatning av arbeidet gjennom året
- Regnskap, hvorvidt måltall er nådd, behandlingstider, sykehjemsplasser, sykefravær.
- Samsvar mellom budsjett og resultat ut fra eget budsjett, og bystyrets mål for bydelene

**Tabell 5** *Vurderinger av i hvilken grad rapporteringer om økonomi og tjenesteproduksjon ble opplevd som nyttig for å utøve tilsyn*

	I meget stor grad	I stor grad	I noen grad	I liten grad	I meget liten grad	Antall svar
Tertialrapportering	7	4	1	1	0	13
Rapportering årsmelding og årsregnskap	7	4	1	1	0	13

Kilde: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse om bydelsutvalgenes tilsynsansvar

### 5.3 Annen rapportering om økonomi og tjenesteproduksjon

#### Bestemmelser

Bydelsdirektøren er pålagt å legge frem referat fra Startmøte<sup>22</sup> om budsjettoppfølging for bydelsutvalget.<sup>23</sup> For øvrig, foreligger det ikke andre spesifikke krav om rapportering om økonomi og tjenesteproduksjon til bydelsutvalget.

I ulike sammenhenger og av ulike instanser blir det utarbeidet dokumenter som kan være nyttige for bydelsutvalgenes tilsyn med bydelsøkonomien. De vil imidlertid bare tilflyte bydelsutvalget hvis bydelsdirektøren velger å framsende dem, alternativt hvis bydelsutvalget selv ber om å få dem.

#### Praksis i bydelene

Vi spurte om bydelsutvalgene hadde mottatt følgende dokumenter i 2012:

- Referat fra Startmøtet for budsjettoppfølging,

- Vedlegg til byrådets tertialrapport<sup>24</sup>
- Rapporter der egen bydels økonomi og/ eller tjenesteproduksjon ble sammenliknet med andre bydeler

Det fremgår av tabell 6 at samtlige bydelsutvalg så nær som ett hadde fått referat fra startmøte for budsjettoppfølgingen. Ifølge svarene i spørreundersøkelsen mottok i overkant av halvparten av bydelsutvalgene rapporter med KOSTRA-tall for alle eller flere bydeler og statistikk for alle eller flere bydeler. Bare et lite mindretall av bydelsutvalgene mottok dokumentasjon av vedlegg til byrådets tertialrapport og rapporteringer fra effektiviseringsnettverk.

Vi stilte også et åpent spørsmål om eventuell rapportering til bydelsutvalget om økonomi og/eller tjenesteproduksjon som det ikke var redegjort for gjennom svarene på de andre spørsmålene våre. Fire arbeidsutvalg ga sine tilbakemeldinger på dette:

**Tabell 6 Annen rapportering til bydelsutvalgene. Antall bydelsutvalg som hadde mottatt spesifiserte dokumenter**

	Mottatt dokument	Ikke mottatt dokument	Vet ikke/ ubesvart	Antall svar
Referat startmøte	12	1	0	13
Trykt vedlegg til byrådets tertialrapport	2	10	1	13
Rapport fra effektiviseringsnettverk	4	9	0	13
Rapport med KOSTRA-tall for flere bydeler	7	6	0	13
Statistikk for flere bydeler	8	5	0	13

Kilde: Kommunerevisjonens spørreundersøkelse om bydelsutvalgenes tilsynsansvar

<sup>22</sup>Startmøtet for budsjettoppfølging er et møte Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester gjennomfører med bydelens administrative ledelse i månedsskiftet januar/februar hvert år. På møtet gjennomgås bydelens budsjett, og bl.a. budsjettforutsetningene blir diskutert. Referatet gir en tidlig pekepinn på hvordan byrådsavdelingen vurderer bydelens økonomiske situasjon for året.

<sup>23</sup>Kravet om fremmeleggelse av referat fra Startmøtet for bydelsutvalgene fremgår av brev fra Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester til bydelene om innkalling til Startmøte, det siste datert 13.12.2012. Tilsvarende krav gjaldt også for referat fra Startmøte i 2011 og 2012.

<sup>24</sup>I dette faste vedlegget til byrådets tertialrapport redegjøres det for byrådets vurdering av den enkelte bydels økonomiske situasjon. Vedlegget er en rapportering til bystyret fra byrådets oppfølging og tilsyn med bydelen.

- Muntlige og skriftlige orienteringer fra administrasjonen
- Dialogmøter med brukere og ansatte ved tjenestesteder
- Mye fokus på brukere som bakgrunn for våre to budsjettkonferanser
- Tjenestestedene møter i komiteene og orienterer om tjenestene

Avslutningsvis i vår undersøkelse spurte vi arbeidsutvalgene om de opplevde at de mottok tilstrekkelig informasjon om økonomi og tjenesteproduksjon til å ivareta tilsynsoppgavene. Elleve av tretten bydeler svarte ja på spørsmålet, mens to bydeler svarte at de bare delvis mottok tilstrekkelig informasjon. Vi ba disse om å utdype hva som manglet og mottok følgende svar:

- Potensiale for å profesjonalisere oppfølgingen innenfor særlig helseområdet, men det som er utfordringen er at vi ikke får det vi trenger, eller om vi bare ikke klarer å benytte informasjonen på tilstrekkelig god måte.
- Kostra-tall og sammenlignende informasjon fra andre bydeler.

## 5.4 Oppsummering

For at bydelsutvalgene skal føre et godt tilsyn med bydelenes økonomi og tjenesteproduksjon er det viktig at de mottar informasjon

tilstrekkelig raskt og hyppig. Månedlig statusrapportering er et viktig bidrag til å sikre løpende tilsyn med utviklingen i bydelenes økonomi. De aller fleste bydelsutvalgene mottok rapportering om økonomi og tjenesteproduksjon på nesten hvert møte i undersøkelsesperioden, ifølge vår informasjon.

Referat fra startmøtene og byrådets tertialrapporter med vedlegg om den økonomiske utviklingen i den enkelte bydel kan gi bydelsutvalgene innsyn i hvordan byrådsavdelingen og byrådet vurderer bydelens økonomiske utvikling. Dette kan være et viktig supplement til bydelsadministrasjonens rapportering. Vår gjennomgang tyder på at de fleste bydelsutvalgene mottok informasjon om startmøtet, mens bare et lite mindretall mottok vedlegget til byrådets tertialrapporter om den økonomiske utviklingen i den enkelte bydel.

Som grunnlag for tilsyn kan også sammenligning med andre bydeler være nyttig, for eksempel sammenligning av KOSTRA-tall, sammenligning av bydelsstatistikken eller rapporter fra effektiviseringsnettverk. Svarene på spørreundersøkelsen tyder på at en del bydelsutvalg mottok denne type informasjon, mens i noen bydeler ble denne type informasjon ikke benyttet.

## 6. Utvalgenes grunnlag for tilsyn med kvaliteten i tjenesteproduksjonen

Det finnes en rekke lover og forskrifter samt føringer gitt i Oslo kommune om kvaliteten på tjenestene som bydelene har ansvar for.

Eksempler på dette er:

- Lov om sosiale tjenester av 13.12.1991, nr. 81 og Forskrift til lov om sosiale tjenester av 12.04.1992 nr. 915
- Lov om barnevernstjenesten av 17.07.1992, nr. 100
- Lov om pasient- og brukerrettigheter av 02.07.1999 nr. 63, Lov om helsetjenesten i kommunene av 19.12.1982, nr. 66 og Forskrift om kvalitet i pleie- og omsorgstjenestene for tjenesteyting av 27.06.2003 nr. 792
- Lov om barnehager av 05.05.1995, nr. 19 og Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver av 01.03.2006 nr. 266.

Denne listen er langt fra uttømmende for lover og forskrifter for tjenester bydelene har ansvar for. En rekke andre lover og forskrifter gir føringer for kvaliteten på tjenestene.

I tillegg til de statlige reguleringene har også Oslo kommune gitt føringer for kvaliteten på tjenestene. Eksempler på dette er:

- Bystyresak 204/99 *Kvalitet og kvalitetsmåling i pleie- og omsorgstjenestene*
- Bystyremelding nr. 1/2010 *Rusomsorgen i Oslo kommune*
- *Kvalitetshåndbok for sosialtjenesten*. Revidert mai 2011, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester

Det finnes ikke særskilte føringer for rapportering om tjenestekvalitet til bydelsutvalgene ut over kravene vedrørende tilsynsutvalgenes rapporter, og kravene til rapportering om kvalitet i statusrapporter, tertialrapporter og årsberetninger.

### 6.1 Rapportering fra tilsynsutvalg

#### *Bestemmelser*

I *Reglementet for bydelene* § 2-4 pkt. 3 heter det at alle tilsynsutvalg skal rapportere til bydelsutvalget, dvs. både tilsynsutvalg for institusjoner og hjemmebaserte tjenester.

I *Instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjon mv.*<sup>25</sup> heter det i pkt. 9 om rapportering:

Etter hvert besøk skal det utarbeides en tilsynsrapport som oversendes til bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen. Tilsynsutvalget skal ved årets utgang levere årsrapport til bydelsutvalget, bydelens administrasjon, leder og eventuelt styret for institusjonen og Sykehjemsetaten.

Tilsynsutvalgene for institusjoner er pålagt å benytte Oslo kommunes mal for tilsynsbesøk i institusjoner.<sup>26</sup> I malene er tilsynsutvalgets oppgaver gjengitt. Malen gir ikke en detaljert disposisjon for rapportens innhold.

I *Instruks for kommunale tilsynsutvalg for hjemmebaserte tjenester* heter det at tilsynsutvalget for hjemmebaserte tjenester etter avtale skal rapportere til bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen. Tilsynsutvalget skal ved årets utgang levere årsrapport til bydelsutvalget og bydelens administrasjon.<sup>27</sup>

#### *Praksis i bydelene*

I vår gjennomgang av protokoller fra møtene i bydelsutvalgene fant vi at samtlige femten bydelsutvalg hadde hatt saker med rapporter fra tilsynsutvalgene på sakskartet. Gjennomgangen

<sup>25</sup> Oslo kommune *Instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjon m.v.* av 25.05.2005

<sup>26</sup> Oslo kommune *Instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjon mv.*, pkt. 9

<sup>27</sup> Oslo kommune *Instruks for tilsynsutvalg for hjemmebaserte tjenester*

tyder på at det er ulik praksis i bydelene med hensyn til behandling av tilsynsrapporter. I fem bydeler fant vi at rapporter fra tilsynsutvalg ofte var på sakskartet til bydelsutvalget. I disse fem bydelene var fra 16 til 38 slike saker på sakskartet til bydelsutvalget i den perioden som ble undersøkt. Dette var i stor grad rapporter fra enkelttilsyn. Ni av de femten utvalgene hadde fra to til åtte saker knyttet til tilsyn på sakskartet, mens i én bydel fant vi kun én sak om tilsyn på sakskartet i den aktuelle perioden. I denne bydelen omfattet saken årsrapporter fra samtlige tilsynsutvalg. Også i en annen bydel var kun årsrapporter fra tilsynsutvalgene på sakskartet i bydelsutvalget.

Arbeidsutvalgene i elleve av de tretten bydelene, som besvarte spørreundersøkelsen, oppga at informasjonen fra tilsynsutvalgene i stor eller meget stor grad ble opplevd som nyttig for bydelsutvalgets utøvelse av tilsyn, mens to arbeidsutvalg opplevde informasjonen i noen grad eller i liten grad som nyttig. Arbeidsutvalget som svarte at rapporteringen fra tilsynsutvalget i liten grad var nyttig for tilsynsarbeidet, ga følgende utdyping:

Rapportene er for mye prosatekst og dreier seg om alt og ingenting, det som skal rapporteres burde vært forhåndsdefinert, vært mer presist og gått igjen fra gang til gang.

## 6.2 Rapportering fra brukerråd

### *Bestemmelser*

#### *Eldreråd*

I lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd<sup>28</sup> heter det i § 3 4. ledd:

Eldrerådet kan sjølv ta opp saker som vedkjem eldre i kommunen. Protokollen frå rådsmøtet skal fylgje saksdokumenta til dei kommunale organ som tek endeleg avgjerd i saka.

Og i § 4 4. ledd:

Eldrerådet skal kvart år utarbeide ei melding om verksemda si. Meldinga skal leggjast fram for kommunestyret.

#### *Råd for funksjonshemmede*

I lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m.<sup>29</sup> heter det i § 7, siste setning:

Rådet skal kvart år leggje fram ei melding om verksemda si. Meldinga skal leggjast fram for kommunestyret.

#### *Ungdomsråd*

Rapportering fra ungdomsråd er ikke regulert i lover eller statlige forskrifter. Det er heller ikke gitt føringer i Oslo kommune om dette.

#### *Praksis i bydelene*

Elleve av tretten arbeidsutvalg oppga i spørreundersøkelsen at bydelsutvalget mottok møteprotokoller fra alle brukerutvalgene de var pålagt å ha. I åtte bydeler tok eldrerådet opp saker med bydelsutvalget på eget initiativ, mens i syv bydeler tok råd for funksjonshemmede og ungdomsrådene opp saker på eget initiativ. I de aller fleste bydeler avga de obligatoriske brukerrådene uttalelser i saker som var oppe til politisk behandling, som berørte deres brukergrupper.

Ti av arbeidsutvalgene opplevde at rapporteringen fra brukerrådene i stor eller meget stor grad var nyttig for utøvelse av bydelsutvalgets tilsyn. Ett arbeidsutvalg svarte at rapporteringen i noen grad var nyttig.

<sup>28</sup> Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd av 08.11.1991 nr. 76

<sup>29</sup> Lov om råd eller anna representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m. av 17.06.2005 nr. 58

### 6.3 Annen rapportering om tjenestekvalitet

#### *Bestemmelser*

Det finnes som nevnt ikke særskilte føringer for rapportering om tjenestekvalitet til bydelsutvalgene ut over kravene vedrørende tilsynsutvalgenes rapporter og kravene til rapportering om kvalitet i tertialrapporter og årsberetninger. Rapportering i årsberetning og/eller tertialrapporter omfatter blant annet rapportering av saksbehandlingstider og iverksettingstid for enkelte tjenester, antall klagesaker for noen tjenester, om det er gjennomført kvalitetsrevisjon og resultat av brukerundersøkelse i hjemmetjenesten.

#### *Praksis i bydelene*

I vår spørreundersøkelse oppga arbeidsutvalgene i åtte bydeler at bydelsutvalgene hadde mottatt informasjon om statlige krav på tjenestene, mens ni bydelsutvalg hadde fått tilsvarende informasjon om kommunale krav om til kvalitet.

Tolv av de tretten arbeidsutvalgene oppga at bydelsutvalget hadde mottatt informasjon om kvaliteten på bydelens tjenester i 2012. En bydel svarte at slik informasjon ikke var mottatt. Vår gjennomgang av protokoller fra bydelsutvalget i denne bydelen bekrefter at det ikke hadde vært særskilte saker om kvalitet i bydelens tjenester på sakskartet til bydelsutvalget i den perioden undersøkelsen omfatter, bortsett fra rapporter fra tilsynsutvalgene.

Alle de tolv arbeidsutvalgene oppga at de hadde mottatt informasjon om brukerundersøkelser. Informasjonen fra protokoller i bydelsutvalgene viser at elleve bydelsutvalg hadde saker om brukerundersøkelser på sakskartet i bydelsutvalget.

Protokollgjennomgangen viser at det var gjennomført brukerundersøkelser i bydelenes egen regi og brukerundersøkelser gjennomført av/på oppdrag fra Helse- og Velferdsetaten (fra

01.01.2012 Helseetaten) og Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning. Bydelenes egne undersøkelser omfattet i stor grad tjenester eller forhold som ikke var berørt av brukerundersøkelser gjennomført på sentralt hold i Oslo kommune.

Rapportene fra brukerundersøkelsene som ble gjennomført sentralt i kommunen, inneholdt informasjon om hver enkelt bydel, og kunne derfor gi informasjon om kvaliteten på tjenestene av interesse for tilsynsarbeidet hvert bydelsutvalg. Tre av disse brukerundersøkelser ble tidsmessig publisert slik at de kunne ha vært på sakskartet i bydelsutvalgene i perioden som her er undersøkt:

- *Brukerundersøkelse i hjemmetjenesten 2011*, publisert i desember 2011
- *Brukerundersøkelse ved NAV-kontor i Oslo*, publisert i mars 2012
- *Oslobarnehagens Brukerundersøkelse 2012*, ikke angitt publiseringstidspunkt<sup>30</sup>

Gjennomgangen av protokollene fra bydelsutvalgene viser at åtte av de femten utvalgene hadde hatt brukerundersøkelsen om hjemmetjenesten på sakskartet i perioden som er undersøkt. Undersøkelsen om NAV-kontorene var på sakskartet i seks bydeler, mens brukerundersøkelsen om barnehagene var på sakskartet i åtte bydeler. Tre bydelsutvalg hadde alle undersøkelsene på sakskartet, tre bydelsutvalg behandlet to av undersøkelsene, mens to bydeler hadde én brukerundersøkelse på sitt sakskart. Fem bydelsutvalg hadde ikke noen disse tre brukerundersøkelsene på sakskartet i perioden fram til utgangen av 2012.

Ifølge informasjon fra protokoller fra bydelsutvalgenes møter hadde tre bydelsutvalg ansatte-/medarbeiderundersøkelse på sakskartet i perioden som er undersøkt.

<sup>30</sup> Denne ble behandlet av enkelte bydelsutvalg i april 2012, slik at undersøkelsen ble publisert senest i april 2012.



Bystyret vedtok i 01.03.2006 (sak 38/06) et kvalitetsmålingssystem felles for alle kommunale utførere og private leverandører av hjemmetjenester. I tråd med dette gjennomførte Helse- og velferdsetaten (fra 01.01.2012 Helseetaten) - i tillegg til de omtalte brukerundersøkelsene - kvalitetsrevisjoner, analyser av medarbeiderundersøkelser og registrering av objektive kvalitetsindikatorer for bydelenes bestillerkontor og utfører av hjemmetjenester, samt private leverandører av hjemmetjenester. Resultatet av undersøkelsen ble publisert i ulike rapporter. Tre av disse rapportene ble tidsmessig publisert slik at de kunne ha vært på sakskartet i bydelsutvalgene i perioden som her er undersøkt:

- Helse- og velferdsetaten *Kvalitetsmåling i hjemmetjenesten – registrering av objektive indikatorer 2010*, publisert august 2011
- Helse- og velferdsetaten *Samlerapport for kvalitetsrevisjon og medarbeiderundersøkelsen 2010*, publisert i desember 2011
- Helseetaten *Samlerapport for kvalitetsrevisjonene 2011*, publisert i september 2012

Syv arbeidsutvalg oppga at de hadde mottatt rapporter om kvalitetsrevisjoner i pleie- og omsorgssektoren. Ved gjennomgang av bydelsutvalgenes protokoller fant vi at kun to bydeler hadde hatt sak om samlerapporten for kvalitetsrevisjonene i 2011 på sakskartet, mens ett bydelsutvalg hadde hatt en sak om rapporten om objektive indikatorer på sakskartet. For øvrig var ingen av ovennevnte rapportene på sakskartet i den undersøkte perioden.

Statlige myndigheter fører tilsyn med kommuner og fylkeskommuner. Fylkesmannen har ansvar for å koordinere tilsynsaktiviteten, og har tilsynsmyndighet på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet.

Informasjonen fra protokollene fra møtene i bydelsutvalgene tyder på at bydelsutvalgene i liten grad hadde hatt saker med informasjon om kvalitet på tjenestene basert på tilsyn fra Fylkesmannen<sup>31</sup> eller Helsetilsynet<sup>32</sup>, eller rapporter fra Kommunerevisjonen på dagsorden. Vi fant at bydelsutvalget i en bydel hadde hatt sak om Fylkesmannens tilsyn ved institusjon for funksjonshemmede, og at bydelsutvalgene i to bydeler hadde behandlet rapporter fra Kommunerevisjonen<sup>33</sup> der disse to bydelene hadde vært gjenstand for avgrensede undersøkelser.

Informasjon fra bydelenes hjemmesider viser at bare to bydeler hadde rapporter om klagesaker på sakskartet i bydelsutvalget i perioden som er undersøkt.

Ut over det som var ført opp på dagsorden, kan det ha vært orientert muntlig i utvalget, dokumenter kan ha blitt omdelt på møtene eller dette kan ha vært behandlet i en av bydelsutvalgets komiteer.

I Kommunerevisjonens spørreundersøkelse ba vi arbeidsutvalgene vurdere nytten for tilsynsarbeidet av informasjonen bydelsutvalget mottok om kvalitet på tjenestene. Elleve arbeidsutvalg oppga at informasjonen bydelsutvalget mottok om kvalitet, i stor eller meget stor grad var nyttig for utøvelsen av tilsyn.

<sup>31</sup> I 2012 gjennomførte Fylkesmannen i Oslo og Akershus 9 tilsyn innenfor barnevern og helse- og sosialtjenestene i bydeler i Oslo kommune. (Kilde: <http://www.helsetilsynet.no/no/>)

<sup>32</sup> Fylkesmannen overtok fra 01.01.2012 tilsynsoppgaver som tidligere var Helsetilsynets ansvar.

<sup>33</sup> I den aktuelle perioden ble det publisert flere rapporter fra Kommunerevisjonen som kunne ha gitt bydelsutvalgene nyttig informasjon i tilsynsarbeidet. Eksempler er: Rapport 5/2011 *Bruk av private døgnovernattingsstilbud*, rapport 2/2012 *Bydelene som barnehagemyndighet - Bydel St. Hanshaugen og Bydel Nordstrand*, rapport 11/2012 *Informasjon om tannhelsetjenester til mottakere av hjemmesykepleie*, rapport 14/2012 *Sosialtjenestens oppfølging av rusmiddelavhengige ved behandlingsopphold*, rapport 16/2012 *Kontroll og oppfølging av kvalitet i kommunale institusjoner for rusmiddelavhengige*.

## 6.4 Oppsummering

En rekke lover og forskrifter, samt føringer gitt av bystyret setter krav til kvaliteten på tjenestene bydelene har ansvar for. For at bydelsutvalget skal kunne føre tilsyn med kvaliteten, er det nødvendig at utvalgene mottar tilstrekkelig informasjon om kvalitetetskravene og den faktiske kvaliteten på tjenestene.

Svarene på spørreundersøkelsen tyder på at langt fra alle bydelsutvalg hadde blitt orientert om kvalitetetskravene.

Brukerundersøkelser, rapporter fra tilsynsutvalg og rapporter fra eksterne aktører som vurderer kvaliteten, kan være nyttige supplementer til informasjonen om kvalitet på tjenestene som bydelsutvalgene mottar fra

bydelsadministrasjonen. Vår informasjon tyder på at brukerundersøkelser i ulik grad hadde vært på sakskartet i bydelsutvalgene. Fem bydelsutvalg hadde ikke brukerundersøkelser på sakskartet overhodet i undersøkelsesperioden. Undersøkelsen tyder på at utvalgene fikk få saker om andre aktørers vurderinger av kvaliteten på tjenestene.

Undersøkelsene om kvalitet i hjemmetjenestene som har blitt gjennomført av Helse- og velferdsetaten (av Helseetaten fra 01.01.2012), er av bystyret vedtatt å være et felles kvalitetsmålingssystem for hjemmetjenester i Oslo kommune. Ut fra vår informasjon, har informasjonen fra disse undersøkelsene i liten grad blitt benyttet i bydelsutvalgenes tilsyn med kvaliteten i hjemmetjenestene.

## 7. Tilsyn med bydelenes langsiktige planlegging

I bydelene i Oslo kommune er det utsikter til fortsatt sterk befolkningsvekst, endringer i alderssammensetningen i befolkningen og - ikke minst - stramme økonomiske rammer. Samtidig skal bydelene levere tjenester til alle de nye innbyggerne. Bydelene vil høyst sannsynlig måtte foreta omstillinger for å møte utfordringene. Dette gir en krevende styringssituasjon som fordrer langsiktig tenkning og planlegging fra administrasjonens side - og tilsyn med dette arbeidet fra bydelsutvalgene.

### 7.1 Strategisk plan

#### **Bestemmelser/bakgrunn**

I Oslo kommunes veileder for strategisk planlegging<sup>34</sup> er bakgrunnen for behovet for strategisk planlegging gitt på følgende måte:

I de senere årene er det lagt vekt på å videreutvikle de kommunale styringsdokumentene og rapporteringsrutinene slik at de på best mulig måte skal oppfylle intensjonene med målstyringen. Målstyringskonseptet forutsetter at mål på høyere forvaltningsmessig nivå følges opp i planer på lavere nivå. Det viktigste hjelpemiddelet i målstyringen er utarbeidelse av strategiske planer.

I veilederen på s. 4 heter det blant annet:

Strategiplanen skal trekke opp kursen for virksomhetens framtidige gjøremål i fire år. Den skal også angi viktige endringer i ressursbruken i form av satsningsområder eller påpeke områder hvor innsatsen skal trappes ned eller legges om.

Videre heter det i veilederen på s.5:

For at målstyringsprosessen i Oslo kommune skal fungere skal byrådsavdelingene og underliggende virksomheter videreføre de overordnede kommunale dokumentene. Dette betyr at det skal utarbeides:

1. Strategisk plan for en fireårs periode
2. Årsbudsjett og årsplan
3. Årsmelding og årsregnskap

Dette innebærer at bydelenes andre langsiktige planer, årsbudsjett og årsplan skal bygge på strategisk plan. Dessuten skal planverket for hver bydel bygge på de overordnede planene i Oslo kommune, Kommuneplanen og vedtatt økonomiplan og på andre føringer gitt av bystyret og byrådet.

Det framgår også i veilederen for strategisk plan at planen bør gjelde for en fireårs periode, og at en fullstendig strategigjennomgang gjennomføres hvert fjerde år. Videre heter det i veilederen<sup>35</sup>:

Rullering av den strategiske planen betyr en oppdatering og justering av denne. Normalt skal en slik rullering gjennomføres årlig. Dette betyr at virksomheten til enhver tid har en strategisk plan for de neste fire årene.

Det er ikke fastsatt spesifikke krav til rapportering knyttet til oppfølging av strategisk plan i Oslo kommune.

#### **Praksis i bydelene**

I spørreundersøkelsen svarte alle de tretten arbeidsutvalgene at bydelsutvalget hadde mottatt informasjon om strategisk plan for bydelen vedtatt i forrige valgperiode. Ni av tolv arbeidsutvalg hadde mottatt informasjon om gjennomførte tiltak og resultater i gjeldende strategisk plan.

Gjennomgangen av protokoller viste at kun ett bydelsutvalg hadde hatt en egen sak om gjeldende strategisk plan vedtatt av tidligere bydelsutvalg på sakskartet i undersøkelsesperioden. Dette sammen med svarene på spørreundersøkelsen tyder på at bydelsutvalgene i stor grad var muntlig

<sup>34</sup> Oslo kommune, Byrådslederens avdeling. *Veileder i strategisk planlegging*, s. 3.

<sup>35</sup> Oslo kommune, Byrådslederens avdeling. *Veileder i strategisk planlegging*, s. 11.

orientert om strategisk plan vedtatt i forrige valgperiode, at planen var omdelt i møte eller at informasjonen var gitt i andre saker som ikke ble fanget opp av vår gjennomgang.

I spørreundersøkelsen svarte ti av de tretten arbeidsutvalgene at bydelsutvalget hadde behandlet strategisk plan for neste planperiode. Gjennomgangen av protokoller fra møter i bydelsutvalgene viste at ni bydelsvalg hadde hatt sak om strategisk plan for neste planperiode på sakskartet i undersøkelsesperioden. At strategisk plan ikke hadde vært på sakskartet i enkelte bydeler, kan skyldes at tidsperioden for den strategiske planen som ble vedtatt i forrige valgperiode, går inn i denne valgperioden, og at behandling av ny strategisk plan derfor antakelig vil skje på et senere tidspunkt.

Vi ba arbeidsutvalgene vurdere i hvilken grad informasjon om gjennomførte tiltak og resultater i gjeldende strategisk plan opplevdes som nyttig for å utøve tilsyn.

Syv av de ni arbeidsutvalgene svarte at informasjon om gjennomførte tiltak og resultater i gjeldende strategisk plan i stor eller meget stor grad var nyttig for utøvelsen av tilsyn. De to resterende arbeidsutvalgene opplevde at informasjonen om gjeldende strategisk plan som mindre nyttig.

Ett av arbeidsutvalgene som opplevde at informasjonen i liten grad var nyttig, ga følgende utdyping:

Strategiplanen er på et veldig overordnet nivå, og det er andre forhold som tertialrapportering og mer områdespesifikke orienteringer, og særlig plantall for aktivitetsnivå i budsjettet som er viktigere for strategisk styring av virksomheten.

## 7.2 Økonomiplanen

### *Bestemmelser*

I budsjetrundskrivene med retningslinjer for Oslo kommunes virksomheters forberedelse av budsjett og økonomiplan har virksomhetene

vært pålagt å utarbeide budsjettforslag for en fireårig økonomiplanperiode.<sup>36</sup>

Bydelene er i budsjettet pålagt å gi en fremstilling av overordnet status og utfordringer knyttet til demografi og sosiale forhold. Som et grunnlag (blant annet for dette) utarbeides det på sentralt hold i Oslo kommune befolkningsfremskrivninger for hver bydel i økonomiplanperioden.

### *Praksis i bydelene*

Kommunerevisjonen har sett på økonomiplanen for 2013 i seks av bydelene. Det var ulik praksis knyttet til utarbeiding av økonomiplanen. To av de seks undersøkte bydelene hadde relativt fylldige presentasjoner av økonomiplanen i sine budsjettdokumenter for 2013. Økonomiplanene inneholdt tall for budsjettrammer eller endringer i budsjettrammer for hele planperioden. Konsekvensene av endringer i budsjettrammene ble diskutert i dokumentet. Planene inneholdt en omtale av utfordringer og prioriteringer i planperioden.

En bydel presenterte en økonomiplan 2013-17 med tall for budsjettrammer. Det var ingen tekstlig utdyping av konsekvensene av endringene i budsjettrammene.

I de tre øvrige bydelene var det ikke innarbeidet en økonomiplan med budsjettall i budsjettdokumentet for 2013. I disse bydelene ble det kun presentert befolkningsprognoser for planperioden. I to av disse bydelene ble det gitt kort oppsummering av mulige konsekvenser av befolkningsendringene for enkelte av tjenestene bydelene har ansvar for.

## 7.3 Andre langsiktige planer

### *Bestemmelser*

Virksomhetene i Oslo kommune skal ha god

<sup>36</sup> Se f.eks. Rundskriv 1/2012 *Retningslinjer for virksomhetens forberedelse av budsjett 2013 og økonomiplan 2013-2016*. Det heter på side 2: ”Budsjettforslag må utarbeides for hele økonomiplanperioden 2013-2016.”

styring og gjennomføre realistisk planlegging. Bydelene er pålagt å utarbeide fagplaner på noen områder, enten som følge av bestemmelser i lovverk, føringer fra statlige myndigheter eller vedtak i byråd eller bystyre. Dette omfatter blant annet:

- *Lokal folkehelseplan*, jf. folkehelseloven og Forskrift om oversikt over folkehelsen
- *Ruspolitisk handlingsplan*, jf. alkoholoven § 1-7d
- *Lokal handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse*, jf. vedtak i bystyret 21.10.2009 (sak 297)

### **Praksis i bydelene**

Gjennomgangen av protokoller fra møter i bydelsutvalgene tyder på at det var ulik praksis knyttet til utarbeiding og behandling av andre langsiktige planer.<sup>37</sup> Gjennomgangen tyder på at elleve bydelsutvalg hadde hatt andre langsiktige plansaker enn strategiplanen på sakskartet i perioden. I ni bydeler var det bydelenes egne planer som var på sakskartet, mens i to bydeler var sakene orienteringer eller høringssaker om Oslo kommunes plansaker.

Gjennomgangen viser at for fem av de ni bydelsutvalgene som hadde hatt egne plansaker på dagsorden, var sakene knyttet til langsiktige planer og strategier for tjenesteproduksjon i bydelene. Dette var saker om behovsutvikling, tiltak og strategiplaner for enkeltsektorer. Vi fant eksempler på saker om behov for sykehjemsplasser og behovet for boliger blant annet i Bydel Grorud. Videre fant vi eksempler på langsiktige tiltaksplaner; planer for barn i vanskelige livssituasjoner og ruspolitisk handlingsplan, også det i Bydel Grorud. Bydel Stovner hadde flere saker med strategier for enkeltsektorer eller grupper i befolkningen; *Strategiplan for barne- og ungdomsarbeidet i Bydel Stovner* og *Strategiplan for eldreomsorgen i Bydel Stovner - 2012 - 2015*. I den perioden vi har kartlagt, er det et

hovedinntrykk av at Bydel Grorud og Bydel Stovner har hatt klart flere langsiktige plansaker knyttet til tjenesteproduksjonen på sakskartet enn andre bydelsutvalget.

Gjennomgangen av protokollene tyder på at bydelsutvalgene i fire bydeler hadde hatt andre langsiktige plansaker enn saker knyttet til tjenesteproduksjon på sakskartet i den undersøkte perioden. Dette var i første rekke saker knyttet til fysisk planlegging i avgrensede områder i bydelene, for eksempel for ulike områder i Bydel Alna; *Områdeløft på Lindeberg*, som ble behandlet i flere saker i bydelsutvalget og *Programplan for områdeløft Furuset* med handlingsplaner.

Kommunerevisjonen gjennomførte i 2009 og 2010 prosjektet *Omstilling i bydeler*<sup>38</sup>, der blant annet den strategiske planleggingen knyttet til omstillingene i Bydel Alna ble gjennomgått og vurdert. Bydelen hadde utviklet et helhetlig planverk med en strategisk plan og fagplaner for tjenestene. Resultatene fra den foreliggende undersøkelsen viser at bydelen har beholdt sitt helhetlige planverk. I saksfremlegg *Planverk i Bydel Alna 2012-2016* beskrives planverket for bydelen og hvordan de ulike elementer i planverket skal behandles og revideres. I arbeidet med revisjon av strategisk plan ble det lagt opp til en omfattende prosess der bydelsutvalget og samtlige komiteer ble involvert.

## **7.4 Oppsummering**

Utsikter til fortsatt sterk befolkningsvekst og stramme økonomiske rammer innebærer at bydelene bør legge langsiktige planer for å møte utfordringene. Både strategisk plan og eventuelle andre langsiktige planer, for eksempel for sektorer der den demografiske utviklingen er viktig, kan bidra til at bydelene kan gjennomføre nødvendige tiltak for å møte fremtidens utfordringer.

<sup>37</sup> Med "langsiktige plansaker" menes det planer som omfatter mer enn ett kalenderår.

<sup>38</sup> Se Kommunerevisjonens rapport 13/2010 *Omstilling i bydeler*.

Bydelsutvalgene skal føre tilsyn med administrasjonens langsiktige planlegging. Et godt og relevant planverk vil være viktig grunnlag for utvalgenes videre tilsyn med bydelen, fordi planverket gjerne synliggjør risikoområder og utfordringer bydelene står overfor. Bydelsutvalgenes involvering i både det kortsiktige og langsiktige planarbeidet, for eksempel gjennom budsjettkonferanser, vil kunne gi politikerne kompetanse og informasjon som kan være viktig i tilsynsarbeidet.

For å følge opp den strategiske planen og tilsynet med langsiktig planlegging er det viktig at den strategiske planen brukes ved

utarbeiding av årsplan og budsjett og ved utarbeiding av økonomiplanen. Økonomiplanen er også viktig for tilsynet med planleggingen. Vår gjennomgang viser at i noen bydeler ble utfordringer og prioriteringer i liten grad diskutert i økonomiplanen. Manglende prioriteringer i økonomiplanen kan medføre utilstrekkelig grunnlag for å føre tilsyn med gjennomføring av planen.

Vår informasjon kan tyde på at mange av bydelsutvalgene ikke hadde hatt andre saker med langsiktige planer og analyser på sakskartet i perioden som er undersøkt.

## 8. Viktige faktorer for godt tilsyn

Nesten alle aktiviteter i bydelsutvalgene - behandling av saker, orienteringer, åpen halvtime før møter, befaringer, høringer, medlemmenes ombudsrolle osv. – har direkte eller indirekte et tilsynsaspekt i seg.

Det er ikke et skarpt skille mellom tilsynsrollen og bydelsutvalgets andre roller. Like fullt baserer vi oss i denne undersøkelsen på at tilsynsansvaret og tilsynsarbeidet kan identifiseres som noe annet enn de andre aktivitetene i utvalget. Samtidig er det viktig å være klar over at ivaretagelsen av tilsynsansvaret i utstrakt grad foregår integrert i bydelsutvalgets andre oppgaver.

Bydelsutvalgenes fokus på tilsynsansvaret og ivaretagelsen av det er viktig. Ikke minst gjelder dette i perioder med store utfordringer og omstillinger, og umiddelbart etter slike perioder. På grunnlag av undersøkelsen peker Kommunerevisjonen i det følgende på noen faktorer vi mener er viktige for å sikre et godt folkevalgt tilsyn i bydelene.

### 8.1 Forståelse av tilsynsansvaret

Forståelse av tilsynsansvaret er sentralt for ivaretagelsen av ansvaret:

⇒ De som skal ivareta tilsynsansvaret må forstå hva ansvaret innebærer, og må ha kunnskap om hvordan det skal ivaretas.

Å legge til rette for en god og omforent forståelse av tilsynsansvaret og ivaretagelsen av det er dermed viktig. Dette kan både skje gjennom kurs og dialog i bydelsutvalg, komiteer og utvalg.

### 8.2 Tilrettelegging for tilsyn

#### *Tilrettelegging gjennom organisering*

Bydelsutvalgets tilsynsansvar er omfattende. Tilrettelegging for tilsyn ved bruk av andre organer vil kunne bidra til at bydelsutvalgets

tilsyn utøves mer rasjonelt og med mindre ressursbruk. En del politikere opplever at store saks- og dokumentbunker er utfordrende og at tiden er for knapp til at saker får den oppmerksomhet de fortjener. For å lette på dette kan tilsynsoppgaver spres på flere, for eksempel på komiteer og utvalg. Kanskje gir dette en gevinst både kapasitets- og kompetansemessig:

⇒ Bevisst og aktiv bruk av komité- og utvalgsstrukturen, kan avlaste bydelsutvalget i tilsynsarbeidet og bidra til et kvalitativt bedre tilsyn.

Selve ansvaret for å føre tilsyn kan imidlertid ikke bydelsutvalget delegere fra seg. Det innebærer at bydelsutvalget må føre tilsyn med de andres tilsynsutøvelse: Bruk av komiteer og utvalg i tilsynsarbeidet kan med fordel skje gjennom skriftlige delegasjoner, gjennom klargjøring av ansvar og forventninger til ivaretagelsen og gjennom rutiner for tilbakerapportering til bydelsutvalget.

#### *Tilrettelegging gjennom rapportering*

Bydelsutvalgets tilsyn er i hovedsak et passivt tilsyn, jf. kapittel 2. Det betyr at utvalget i stor utstrekning forventes å føre tilsyn basert på informasjon det blir forelagt. For mye informasjon er potensielt like problematisk som for lite informasjon. Det blir sentralt at regelmessige rapporter har et innhold, en frekvens og en aktualitet som gjør dem egnet som grunnlag for tilsyn

For å tilrettelegge for god behandling, og for å kunne fungere som grunnlag for tilsyn, bør statusrapportering primært skje skriftlig. I tillegg vil det ofte være hensiktsmessig å supplere med mer utdypende eller oppdatert muntlig informasjon.

Bydelsdirektørens rapportering til bydelsutvalget er en helt sentral kilde

til informasjon for utvalget. I tillegg vil informasjon fra tilsynsutvalg, komiteer og andre utvalg også være av betydning i tilsynsarbeidet. Men også andre instanser fører tilsyn med virksomheten i bydelene. Som et supplement kan utvalget også be om å få seg forelagt informasjon og rapporter fra byrådet, byrådsavdelingen, Kommunerevisjonen, Helsetilsynet, Fylkesmannen o.a. når forhold i bydelen omtales eller vurderes. For eksempel kan informasjon om brukerundersøkelser og kvalitetsrevisjoner gi nyttig informasjon som grunnlag for tilsynsarbeidet med kvaliteten i tjenestene.

Ved å være en aktiv bestiller av informasjon vil bydelsutvalget bidra til at det får den informasjon det trenger:

⇒ Gjennom å være en aktiv bestiller av skriftlig informasjon kan bydelsutvalget sikre seg at informasjonsgrunnlaget har et innhold, en frekvens og en aktualitet som gjør det egnet i tilsynsarbeidet.

I tillegg til å sikre seg tilgang til nødvendig informasjon, er selvfølgelig bruken av informasjonen vesentlig for om resultatet blir et godt tilsyn. Her kan en fast prosedyre for hva en skal se etter i rapportene være nyttig. Eksempelvis vil en slik prosedyre kunne klargjøre

- hvilke sammenhenger mellom plan- og resultatinformasjon det bør søkes etter, herunder f.eks. status for måloppfyllelse, avvik, utvikling siden forrige rapportering
- hvilken nøkkelinformasjon en bør se etter, herunder f.eks. utvikling/fremdrift, måloppnåelse/resultatinformasjon, avvik/avviksforklaringer, tiltak i relasjon til mål/korrigerende tiltak i forhold til avvik

⇒ En prosedyre for hva bydelsutvalget skal ha særlig oppmerksomhet på i de skriftlige rapportene, kan være et nyttig redskap

for å sikre et kvalitativt godt og fokusert tilsyn.

### ***Et systematisk og risikobasert tilsyn***

Gjennom *Reglement for bydelene* er bydelsutvalget gitt et ansvar for å føre tilsyn med hele bydelens virksomhet. Det er imidlertid verken ønskelig eller mulig for utvalget å ha like sterkt fokus på alle sider ved virksomheten hele tiden. Hvordan skal en prioritere?

For å besvare det spørsmålet kommer en ikke utenom at det må gjøres en vurdering av hva som er vesentlig og hva som er mindre vesentlig. I en sånn sammenheng kan for det første størrelse på budsjett og regnskap være sentralt: Desto mer midler som bevilges til et område, desto større grunn til å gjøre området til gjenstand for tilsyn. For det andre kan tjenesters betydning for innbyggerne vektlegges: Bydelen er til for å gi tjenester til befolkningen. Størrelsen på brukergruppene og hvor viktige tjenestene er for brukergruppene, er viktige momenter ved prioritering av tilsyn. Det innebærer at tjenester med stor betydning for et begrenset antall brukere kan veie like tungt som tjenester med moderat betydning for mange brukere.

Vi antar at alle bydelene har noen mer eller mindre kjente forbedringsmuligheter. Noe av dette griper andre tak i, noe bør nok bydelsutvalget gripe tak i. Forhold bydelsutvalget kan legge til grunn er hvor stort forbedringspotensialet er og om forbedringsbehovet har vedvart over tid, hvilke konsekvenser manglene/svakhetene har, om det er utviklingstrekk som innebærer at problemene evt. vil øke i omfang eller at det vil kunne miste relevans (f.eks. som konsekvens av utviklingsarbeid i administrasjonen).

I tillegg til å vurdere risikoen knyttet til kjente mangler, kan risikoen for andre mangler også vurderes. Dette handler om å vurdere risikoen for at bydelens tjenesteproduksjon og myndighetsutøvelse ikke gjennomføres på en tilfredsstillende måte, mål ikke nås, ressurser



brukes ineffektivt og lover og regler ikke følges – og konsekvenser hvis slikt skjer.

⇒ Prioriteringen av hva som skal ha særlig oppmerksomhet i tilsynsarbeidet kan med fordel blant annet baseres på vurderinger av

- *vesentlighet*, jo større summer som går til et område og jo viktigere tjenestene på et område er for brukerne, jo viktigere er det med tilsyn
- *risiko* for andre mangler i styring, myndighetsutøvelse og tjenesteproduksjon
- kjente *forbedringsmuligheter*

Til slutt bør det nevnes at så lenge bydelene er i stadig omstilling, og jevnlig står overfor nye utfordringer, så vil det være et behov for å tilpasse tilsynet til de endrede betingelsene. Et tilsynsregime som var adekvat i går, er ikke nødvendigvis det i morgen. Kommunerevisjonen avslutter derfor med følgende moment: Fra tid til annen kan bydelsutvalgets tilsynsregime med fordel gjøres til gjenstand for gjennomgang eller evaluering, for å avklare om det er behov for justeringer.



## Referanser

### a) *Referanser fra Oslo kommune*

*Reglement for bydelene.* Vedtatt av Oslo bystyre 15.10.2003 (sak 363), sist endret etter vedtak i bystyret 28.03.2012 (sak 73).

Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester *Kvalitetshåndbok for sosialtjenesten*, revidert mai 2011

Byrådssak 196/1999 av 03.06.1999, om revidering av bydelsreglementet. Vedtatt av bystyret 20.10.1999 (sak 595)

Byrådssak 23/2007 *Byrådets tilsynsansvar overfor bydelene.* Tatt til orientering av bystyret i møte 29.08.2007 (sak 276)

Bystyremelding nr. 2/1995: *Strategier for organisering og styring av Oslo kommunes Virksomhet*

Bystyremelding nr. 1/2010 *Rusomsorgen i Oslo kommune*

Bystyresak 204/99 *Kvalitet og kvalitetsmåling i pleie- og omsorgstjenestene*

Fellesskriv nr 1 2011 og 2012 *Oppfølging av driftsbudsjett for 2011 og 2012 for bydelene*

Grønt hefte 2011 og 2012 *Byrådets budsjettforslag– dokumentasjon av budsjettgrunnlaget for bydelene*

Helseetaten *Samlerapport for kvalitetsrevisjonene 2011*, publisert i september 2012

Helse- og velferdsetaten *Kvalitetsmåling i hjemmetjenesten – registrering av objektive indikatorer 2010*

Helse- og velferdsetaten *Samlerapport for kvalitetsrevisjon og medarbeider-undersøkelsen 2010*

*Instruks for kommunale tilsynsutvalg for institusjon m.v.* av 25.05.2005. Dok A-0190. vedtatt av bystyret i sak 65/05 og 432/08.

*Instruks for økonomiforvaltning i bydelene 2011 og 2012* Del av Oslo kommunes økonomireglement for disse årene, vedtatt av bystyret i forbindelse med behandlingen av byrådets budsjettforslag

Kommunerevisjonens rapport 3/2000 *Bydelsutvalgenes tilsyn*

Kommunerevisjonens rapport 17/2004 *Tilsyn i bydelene*

Kommunerevisjonens rapport 07/2010 *Bydelsutvalgenes tilsynsansvar - tilrettelegging for tilsyn gjennom organisering og rapportering*

Kommunerevisjonens rapport 13/2010 *Omstilling i bydeler*

Oslo kommune, Byrådslederens avdeling. *Veileder i strategisk planlegging*

Rundskriv 1/2012 *Retningslinjer for virksomhetens forberedelse av budsjett 2013 og økonomiplan 2013-2016*

**b) Eksterne referanser**

*Lov om kommunale og fylkeskommunale eldreråd av 08.11 1991 nr. 76*

*Lov om råd eller annen representasjonsordning i kommunar og fylkeskommunar for menneske med nedsett funksjonsevne m.m av 17.06.2005 nr. 58*

NOU 1991: *Granskning av Oslo kommune* – Rapport nr. 2 – NOU 1991:11.

## Tabelloversikt

Tabell 1	Vurderinger av i hvilken grad ulike elementer inngikk i bydelsutvalgenes tilsynsarbeid .....	16
Tabell 2	Vurderinger av i hvilken grad arbeidsutvalgene opplevde at komiteene arbeider med tilsyn ved ulike angitte oppgaver/saker .....	20
Tabell 3	Vurderinger av i hvilken grad arbeidsutvalgene opplevde å arbeide med tilsyn ved ulike oppgaver/saker .....	21
Tabell 4	Rapportering om økonomi og tjenesteproduksjon.....	23
Tabell 5	Vurderinger av i hvilken grad rapporteringer om økonomi og tjenesteproduksjon ble opplevd som nyttig for å utøve tilsyn .....	25
Tabell 6	Annen rapportering til bydelsutvalgene. Antall bydelsutvalg som hadde mottatt spesifiserte dokumenter .....	26



## Vedlegg 1 Metode og gjennomføring av prosjektet

Undersøkelsen ble vedtatt av kontrollutvalget i møte 28.08.2012 (sak 87). Prosjektet hører inn under fokusområdet *Virksomhetsstyring og investeringskontroll* i overordnet analyse og plan for forvaltningsrevisjon, vedtatt av bystyret 13.06.2012 (sak 165).

Undersøkelsen har omfattet tilsynsarbeidet i samtlige bydelsutvalg i Oslo kommune.

### ***En utradisjonell undersøkelse fra Kommunerevisjonen***

Bydelsutvalgene er folkevalgte organer. Dette gjør det lite naturlig å rette tradisjonell forvaltningsrevisjon fra Kommunerevisjonen mot utvalgene. Undersøkelsen har av den grunn ikke vært planlagt eller gjennomført som en revisjon med revisjonskriterier, sammenfalls- og avviksanalyser. Vi har valgt å ha en beskrivende tilnærming til materialet, med det formål å kunne gi innspill til videreutvikling av tilsynsarbeidet. Rapportens karakter har ikke gjort det naturlig å sende den på høring.

### ***Oppstart***

Undersøkelsen startet med oppstartbrev til samtlige bydelsutvalg 11.10.2012. Bydelsdirektørene og Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester ble informert om undersøkelsen gjennom kopi av oppstartbrevet.

Det ble gjennomført oppstartmøte på Oslo kongressenter den 07.11.2012, hvor de fleste bydelsutvalgene deltok med to personer, i tillegg deltok bydelsdirektører og representanter for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester. På møtet ble det orientert om undersøkelsen og åpnet for spørsmål og innspill.

### ***Innhenting av informasjon***

Undersøkelsen er basert på informasjon innhentet gjennom spørreskjema, dokumentstudier og fra bydelenes nettsider.

### ***Spørreskjemaundersøkelsen***

For å innhente samme informasjon fra samtlige bydelsutvalg ble et elektronisk spørreskjema (Questback) benyttet. Et utkast til spørreskjemaet ble testet ved at representanter for to bydelsutvalg gikk gjennom spørsmålene og ga nyttige tilbakemeldinger. Spørreskjemaet dekket de samme tema som i Kommunerevisjonens undersøkelse av bydelsutvalgenes tilsynsansvar som ble gjennomført i 2009.

Spørreskjema ble sendt oppnevnte kontaktpersoner i bydelene 08.01.2013 med svarfrist 15.02.2013. Vi ba om at arbeidsutvalgene i bydelene besvarte spørreskjemaet i felleskap. Fristen ble senere forlenget for enkelte, blant annet for å muliggjøre behandling av svarene i bydelsutvalgets arbeidsutvalg før de ble avgitt til Kommunerevisjonen.

Den 07.03.2013 var svar fra tretten bydeler mottatt. Samtlige var besvart av arbeidsutvalgene. Ikke alle arbeidsutvalg besvarte samtlige spørsmål i spørreundersøkelsen. Det innebærer at antallet svar som refereres i denne rapporten, således kan være lavere enn tretten på noen spørsmål.

Det er alltid en fare for at spørsmål i et skjema blir misforstått eller forstått på ulike måter av respondentene, med det resultat at svarene blir lite pålitelige. Vår vurdering er at imidlertid at spørreskjemaet dekket temaer som er godt kjent for arbeidsutvalgene, og at det ble holdt et informasjonsmøte før skjemaet ble sendt ut, der mange arbeidsutvalg deltok. Samlet sett mener vi informasjonen innhentet gjennom skjemaet holder en tilfredsstillende kvalitet.

#### *Dokumenter*

Vi ba om å få oversendt skriftlig nedfelte retningslinjer for bydelsutvalget, komiteer og utvalg, alternativt å få link til disse hvis de var tilgjengelige på nettet. De mottatte dokumentene ble gjennomgått og analysert.

#### *Informasjon fra bydelenes nettsider*

Bydelsutvalgenes sider på bydelenes nettsider er gjennomgått for blant annet å avklare

- Bydelsutvalgenes møtefrekvens i 2011 og 2012
- Komite- og utvalgsstrukturen i den enkelte bydel

I tillegg ble alle bydelsutvalgenes sakslister og møteprotokoller etter det konstituerende møtet høsten 2011 gjennomgått, bl.a. for å kartlegge omfanget av ulik rapportering og relevant informasjon som var på bydelsutvalgets dagorden. Vi hentet ut informasjon om hyppighet i statusrapportering og tertialrapporteringen og kartla hvilken informasjon bydelsutvalgene fikk om kvalitet på tjenestene og informasjon om behandling av saker knyttet til strategisk plan. Muntlige orienteringer i bydelsutvalgenes møter, og dokumenter omdelt under møtene, kan gi vesentlig informasjon for utvalgenes tilsynsarbeid. De er imidlertid ofte ikke dokumentert i protokollene fra møtene, og har derfor ikke vært omfattet av undersøkelsen.

Informasjon fra nettsidene ble brukt slik den der fremkom, og det må i den forbindelse tas et visst forbehold om at denne informasjonen var komplett og oppdatert.

#### ***Kvalitetssikring, gyldighet og pålitelighet***

Undersøkelsen ble planlagt og gjennomført av et prosjektteam i Kommunerevisjonens Avdeling for forvaltningsrevisjon og har vært underlagt etatens etablerte system for kvalitetssikring. Etter vår vurdering holder undersøkelsen en kvalitet som sikrer gyldige og pålitelige analyser.











Oslo kommune  
**Kommunerevisjonen**

Grenseveien 88, 0663 OSLO  
Telefonnummer: 23 48 68 00  
Telefaksnummer: 23 48 68 01

[www.krv.oslo.kommune.no](http://www.krv.oslo.kommune.no)  
[postmottak@krv.oslo.kommune.no](mailto:postmottak@krv.oslo.kommune.no)