

**Oslo kommune  
Byrådsavdeling for velferd  
og sosiale tjenester**

---

**Bydelsreform 2004 –  
Forsøk med nye oppgaver til  
bydelene:**

**Evaluering av bydelsforsøkene**

**Sluttrapport  
22.01.2007**

**FÜRST OG HØVERSTAD ANS  
Jac. Aallsg. 25B  
0364 Oslo**

## **Forord og "leseveiledning"**

I forbindelse med Bydelsreform 2004 fikk tre bydeler tilført nye oppgaver som en forsøksordning. Forsøket skulle evalueres etter to år.

Den foreliggende evalueringsrapporten er utarbeidet på oppdrag fra Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester.

Det viktigste grunnlaget for evalueringen er en spørreundersøkelse blant bydelsutvalgsrepresentantene og administrasjonene i forsøksbydelene samt etatene/virksomhetene som har "avgitt" oppgaver i forsøket. I tillegg har vi hatt drøftinger med de berørte byrådsavdelingene. For hvert av forsøkene ble det dernest gjennomført en evalueringskonferanse med deltakelse fra bydelsutvalgene, bydelsadministrasjonene, de berørte etatene/virksomhetene og byrådsavdelingene. Et utkast til rapport ble til slutt presentert og drøftet på en konferanse den 17. januar 2007.

*I rapportens kapitler 3-7 dokumenterer vi svarene fra spørreundersøkelsen og erfaringene/innspillene som fremkom på evalueringskonferansene. Disse kapitlene er forholdsvis omfattende – og muligens mest egnet for "spesielt interesserte". Kapittel 8 inneholder vår oppsummering og drøfting av argumentene som fremkom i forhold til spørsmålet om videreføring, ev. utvidelse av forsøkene, samt våre anbefalinger. Dette kapitlet kan leses for seg selv.*

Vi vil benytte anledningen til å takke oppdragsgiver og alle representanter fra bydelene og etatene/virksomhetene som har gitt sine innspill og deltatt på konferansene som grunnlag for evalueringen.

Oslo, 22. januar 2007

Lilian Høverstad

Roland Fürst

## Bydelsreform 2004 – Forsøk med nye oppgaver til bydelene

### Evaluering av bydelsforsøkene

#### Innhold:

<b>1</b>	<b>BAKGRUNN OG MANDAT</b>	<b>4</b>
<b>2</b>	<b>FORUTSETNINGER FOR EVALUERINGEN</b>	<b>5</b>
2.1	Hensikten med forsøkene	5
2.2	Opplegg for evalueringen	5
2.3	Spørreundersøkelsen	6
2.4	Disponering av evalueringsrapporten	7
<b>3</b>	<b>KLAGESAKSBEHANDLING I BYGGESAKER</b>	<b>8</b>
3.1	Nærmere om forsøket	8
3.2	<b>Oppsummering av spørreundersøkelsen</b>	<b>9</b>
	Svar og kommentarer fra bydelsutvalgsrepresentantene	9
	Kommentarer fra bydelsadministrasjonene	11
	Kommentarer fra Plan- og bygningssetaten	13
	Kommentarer fra Fylkesmannen	17
3.3	Utdypninger og nyanseringer fra evalueringskonferansen	18
<b>4</b>	<b>BESTILLERANSVAR FOR DRIFT OG VEDLIKEHOLD AV LOKALE KOMMUNALE VEIER</b>	<b>20</b>
4.1	Nærmere om forsøket	20
4.2	<b>Oppsummering av spørreundersøkelsen</b>	<b>21</b>
	Svar og kommentarer fra bydelsutvalgsrepresentantene	21
	Kommentarer fra bydelsadministrasjonene	23
	Kommentarer fra Samferdselsetaten	28
4.3	Utdypninger og nyanseringer fra evalueringskonferansen	30
<b>5</b>	<b>TRAFIKKREGULERING AV LOKALE KOMMUNALE VEIER</b>	<b>32</b>
5.1	Nærmere om forsøket	32
5.2	<b>Oppsummering av spørreundersøkelsen</b>	<b>33</b>
	Svar og kommentarer fra bydelsutvalgsrepresentantene	33
	Kommentarer fra bydelsadministrasjonene	34
	Kommentarer fra Samferdselsetaten	37
5.3	Utdypninger og nyanseringer fra evalueringskonferansen	40
<b>6</b>	<b>BESTILLERANSVAR FOR BIBLIOTEKFILIALER</b>	<b>41</b>
6.1	Nærmere om forsøket	41
6.2	<b>Oppsummering av spørreundersøkelsen</b>	<b>42</b>
	Svar og kommentarer fra bydelsutvalgsrepresentantene	42
	Kommentarer fra bydelsadministrasjonene	44
	Kommentarer fra Deichmanske bibliotek	46
6.3	Utdypninger og suppleringer fra evalueringskonferansen	47

<b>7</b>	<b>BESTILLERANSVAR FOR TANNHELSETJENESTER FOR BRUKERE AV HJEMMESYKEPLEIE OG SYKEHJEMSBEBOERE</b>	<b>49</b>
7.1	Nærmere om forsøket	49
7.2	Oppsummering av spørreundersøkelsen	51
	Svar og kommentarer fra bydelsutvalgsrepresentantene	51
	Kommentarer fra bydelsadministrasjonene	51
	Kommentarer fra Tannhelsetjenesten Oslo KF	52
7.3	Utdypninger og nyanseringer fra evalueringskonferansen	54
<b>8</b>	<b>KONSULENTENES OPPSUMMERING OG ANBEFALINGER</b>	<b>55</b>
8.1	Bakgrunn og forutsetninger for evalueringen	55
	Bakgrunn	55
	Evalueringkriterier	55
	Evalueringmetode	56
8.2	Klagesaksbehandling i byggesaker	57
8.3	Bestilleransvar for drift og vedlikehold av lokale kommunale veier	59
8.4	Trafikkregulering av lokale kommunale veier	61
8.5	Bestilleransvar for bibliotekfilialer	63
8.6	Bestilleransvar for tannhelsetjenester for brukere av hjemmesykepleie og beboere på sykehjem	64

## 1 Bakgrunn og mandat

Bydelsreform 2004 i Oslo innebar flere endringer i organisering og ansvarfordeling når det gjelder tjenesteyting og myndighetsoppgaver i Oslo kommune:

1. Reduksjon av antall bydeler fra 25 til 15.
2. Overføring av ansvar for nye oppgaver til bydelene (SFO, lokale parker og nærmiljøanlegg, økonomiske boligvirkemidler, TT, Ungbo og utleie av og salgstillatelse på fortau, torg og plasser utenfor sentrum).
3. Forsøksordning med overføring av ansvar for nye oppgaver til bydelene Grünerløkka, Bjerke og Vestre Aker (klagesaksbehandling i byggesaker, hhv. drift/vedlikehold og trafikkregulering av lokale kommunale veier, bestilleransvar for lokale bibliotekfilialer, tannhelsetjenester til utvalgte grupper som har krav på offentlige tannhelsetjenester).

Forsøkene i punkt 3 ovenfor skulle evalueres etter to år.

Bibliotekforsøket ble avsluttet per 1.1.2006, mens de øvrige forsøkene fortsatte i 2006 i påvente av evalueringen.<sup>1</sup>

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester har gitt konsulentene Først og Høverstad ANS oppdraget med å foreta en evaluering av forsøkene. Evalueringen skal gi et beslutningsgrunnlag med hensyn til om forsøkene skal avsluttes, forlenges eller utvides, eventuelt innføres som generelle ordninger for alle bydelene.

Den foreliggende rapporten oppsummerer grunnlaget for, deltakernes erfaringer med og konsulentenes vurderinger av forsøkene med:

- Klagesaksbehandling i byggesaker
- Bestilleransvar for drift og vedlikehold av lokale kommunale veier
- Trafikkregulering av lokale kommunale veier
- Bestilleransvar for bibliotekfilialer
- Bestilleransvar for tannhelsetjenester for brukere av hjemmesykepleie og sykehjemsbeboere.

---

<sup>1</sup> Også forsøket knyttet til klagesaksbehandling i byggesaker ble planlagt avsluttet per 1.2.2006, videreføres imidlertid fram til evalueringen er gjennomført og behandlet.

## 2 Forutsetninger for evalueringen

### 2.1 Hensikten med forsøkene

Forsøkene med nye oppgaver til bydelene må ses i forhold til de sentrale formålene som lå til grunn for Bydelsreform 2004: *Bedre service og kvalitet* til byens innbyggere og *økt effektivitet* i utføringen av de kommunale oppgavene.

Forsøkene skulle dessuten legge grunnlag for å *styrke helhet og sammenheng mellom tjenestene* som kommunen yter.

Overføring av oppgaver knyttet til fysisk nærmiljø (drift og vedlikehold av parker, utleie/salgstillatelser på offentlig eiendom og forsøkene knyttet til byggesaksbehandling og lokale kommunale veier) var en prinsipiell utvidelse av bydelenes oppgaver som skulle *øke lokaldemokratisk innflytelse og aktivitet*.

Byrådssak 1125/03 – Om valg av bydeler til oppgaveforsøkene – skisserer følgende evalueringpunkter:

- Bidrar forsøkene som er knyttet til fysisk nærmiljø til økt lokalt engasjement?
- Bidrar forsøkene til vitalisering av lokaldemokratiet og endring i styringsrelasjonene mellom bydelene og byråd?
- Bidrar forsøkene til mer effektiv ressursbruk og bedre kvalitet og service til innbyggerne?

I tillegg til de generelle formålene, må hvert av forsøkene vurderes i forhold til den konkrete hensikten og begrunnelsen for å legge de aktuelle oppgavene til forsøksbydelene.

### 2.2 Opplegg for evalueringen

Som grunnlag for evalueringen har vi gått gjennom tilgjengelig dokumentasjon fra forberedelse og gjennomføring av forsøkene. Denne dokumentasjonen skulle gi grunnlag for å konkretisere problemstillingene som evalueringen av forsøkene må svare på.

Ved oppstart av forsøkene i 2004 ble det ikke lagt opp til en løpende dokumentasjon som kunne sikre en før-/etteranalyse eller en systematisk sammenligning av resultatene i forsøksbydelene med resultater i byen for øvrig.

For to av forsøkene foreligger imidlertid en del systematisert informasjon:

Byutviklingskomiteen ba om en egen intern evaluering av byggesaksforsøket. Denne evalueringen ble gjennomført av Plan- og bygningsetaten og dokumenterer antall og type klagesaker, behandlingstid og utfall av klagesaksbehandlingen i bydelsutvalgene i forsøksbydelene opp mot behandlingen av tilsvarende saker i byutviklingskomiteen. Etatens evaluering oppsummerer også etatens erfaringer med og problemstillinger som etter etatens oppfatning har betydning for spørsmålet om ev. videreføring og/eller utvidelse av forsøksordningen.

Også Tannhelsetjeneste Oslo KF har utarbeidet en intern evaluering av forsøket som inneholder bl.a. brukerundersøkelser (ansatte på sykehjemmene) som gjør det mulig å sammenligne utviklingen i forsøksbydelene i forhold til tilfredshet med tannhelsetjenestetilbudet i andre sykehjem.

Dokumentasjonen fra Plan- og bygningsetaten og Tannhelsetjenesten Oslo KF er lagt til grunn for drøftingene og vurderingene i den foreliggende evalueringsrapporten.

For øvrig er det sentrale grunnlaget for evalueringen en spørreundersøkelse blant bydelsutvalgsmedlemmene og bydelsadministrasjonene i forsøksbydelene, samt en tilsvarende undersøkelse i de "avgivende etatene".<sup>2</sup> Synspunkter fra instansene som er involvert og direkte berørt av forsøkene utgjør dermed hovedkilden for evalueringen.

Svarene fra disse undersøkelsene ble systematisert og lagt til grunn for evalueringseminarer med deltakelse fra bydelsutvalgene, bydelsadministrasjonene, "avgivende etater" og de berørte byrådsavdelingene. På disse seminarer søkte vi å kvalitetssikre, utdype og nyansere resultatene fra spørreundersøkelsen.

### **2.3 Spørreundersøkelsen**

Spørreskjemaene til bydelsutvalgene, bydelsadministrasjonene og de "avgivende etatene" ble sendt ut elektronisk den 26./27. oktober 2006, med svarfrist 17. november.<sup>3</sup>

Den 14. november 2006 ble det sendt ut en påminnelse til bydelsutvalgsmedlemmene. På tross av dette forelå det den 17. november kun svar fra 15 representanter (33 prosent). Det ble derfor sendt ut en puring og fristen ble forlenget til 22. november.

Oversikten nedenfor viser antall innkomne svar fra bydelsutvalgene og bydelsadministrasjonene på de spørreskjemaene som er sendt ut:

---

<sup>2</sup> Spørreskjemaer ble sendt til Plan- og bygningsetaten, Deichmanske bibliotek og Tannhelsetjenesten Oslo KF. Synspunkter fra Samferdselsetaten ble innhentet gjennom intervjuer med representanter for de to områdene som berører etaten (hiv. drift/vedlikehold og trafikkregulering av lokale kommunale veier).

<sup>3</sup> Tre bydelsutvalgsmedlemmer fikk skjemaet på papir i posten.

	Bydelsutvalgene	Bydelsadministrasjonene
Antall skjemaer utsendt	45 (-4) <sup>1)</sup>	3
Innkomne svar:		
Totalt	21 <sup>2)</sup>	
- Klagebehandling byggesaker	21	3
- Drift og vedlikehold av lokale kommunale veier	21	3
- Trafikkregulering	21	3
- Bibliotekfilialer	19	3
- Tannhelsetjenester	13	3

Noter:

<sup>1)</sup> Fra fire bydelsutvalgsrepresentanter fikk vi tilbakemelding om at skjemaet ikke ble fylt ut som følge av hhv. sykdom/permisjon, flytting til annen bydel og feriefravær.

<sup>2)</sup> Fordeling av svarene fra bydelsutvalsmedlemmene fordeler seg på følgende måte mellom bydelene:

Grünerløkka	5 (av 15 aktuelle)	33 prosent
Bjerke	5 (av 12 aktuelle)	42 prosent
Vestre Aker	11 (av 14 aktuelle)	79 prosent

Ikke alle respondenter har besvart spørsmålene knyttet til alle forsøksområdene.

Oversikten illustrerer at rundt 50 prosent av bydelsutvalgsrepresentantene har svart på spørsmålene knyttet til byggesaks-, vei- og trafikkreguleringsforsøkene. For bibliotekforsøket og forsøket med bestilleransvar for tannhelsetjenester er svarprosenten enda lavere.

Da vi etterlyste svar fra BU-representantene stilte vi spørsmålet om en lav svarprosent kunne skyldes representantenes manglende interesse for forsøksområdene. En av representantene svarte på dette ved å vise til at det ikke var mangel på interesse, men snarere mangel på tid som gjorde at vedkommende ikke hadde besvart spørreskjemaet. Purringen førte til at en partigruppe i en av bydelene selv etterlyste svar fra sine representanter. Dette førte til at noen flere svar ble sendt inn innen 22. november 2006.

På evalueringskonferansene ble det kommentert at den praktiske oppfølgingen av forsøkene i bydelene er delegert fra bydelsutvalget til komiteer. Ikke alle representantene i bydelsutvalget er med i komiteene som er relevante for de ulike forsøkene. Det er derfor sannsynlig at bydelsutvalgsrepresentantene som har svart har hatt kjennskap til forsøkene gjennom sin deltakelse i komiteene.<sup>4</sup>

## 2.4 Disponering av evalueringsrapporten

I de følgende kapitlene 3 – 7 drøfter vi de fem forsøksområdene. Kapitlene er disponert på følgende måte:

1. For hvert av områdene gir vi kort en beskrivelse av innholdet og forutsetningene for forsøket og setter opp de evalueringstemaene som vi anser som de mest sentrale for forsøket.

<sup>4</sup> Dette understrekes bl.a. av at en BU-representant har sendt spørsmålene knyttet til ett av forsøkene videre til et medlem som representerer samme parti i den aktuelle komiteen.



2. I et avsnitt 2 oppsummerer vi resultatene fra spørreundersøkelsen. Undersøkelsen gir oss ikke mulighet til å fastslå om synspunktene som fremføres reflekterer egen erfaring eller argumenter som den som svarer har fått fra andre. På noen av evalueringseminarene ble dette spesielt kommentert i forhold til enkelte av svarene som vi oppsummerer fra bydelsutvalgsmedlemmene. På seminarene påpekte bydelspolitikere imidlertid at de har nær kontakt og har fulgt opp forsøkene gjennom sin administrasjon, selv om de på noen av områdene ikke har hatt direkte kontakt med representanter for den "avgivende etaten".
3. Noen av synspunktene fra spørreundersøkelsen ble underbygget, utdypet og nyansert, mens andre ble svekket under drøftingene på evalueringseminarene. Dette drøftes i avsnitt 3 i hvert av kapitlene.

Våre oppsummeringer og anbefalinger til de fem forsøkene er samlet i kapittel 8.

## **3 Klagesaksbehandling i byggesaker**

### **3.1 Nærmere om forsøket**

Premissene for bystyrets vedtak av 19.06.02 om iverksetting av forsøket (jf. byrådssak 57/02) beskriver innholdet i forsøket på følgende måte:

*Kurant byggesaksbehandling er i dag delegert til Plan- og bygningsetaten. Klagesaker som krever dispensasjon fra gjeldende arealplan behandles i byråd/byutviklingskomiteen for eventuell oversendelse til fylkesmannen. Ansvar for den politiske behandlingen i slike saker kan overføres til bydelsutvalgene.*

I henhold til plan- og bygningsloven og Oslo kommunes delegasjonsreglement skal vedtak fra Plan- og bygningsetaten (PBE) som gjelder dispensasjon fra gjeldende arealplan kunne påklages til kommunens faste utvalg for plansaker. I forsøksbydelene ivaretar bydelsutvalget denne funksjonen. Dersom bydelsutvalgene opprettholder PBEs vedtak (altså ikke gir klageren medhold) sendes saken videre til Fylkesmannen som klageorgan iht. plan- og bygningsloven. Også bydelsutvalgsvedtak som innebærer en omgjøring av PBEs vedtak kan påklages til Fylkesmannen.

I grunnlagene for forsøket (jf. Rapport fra prosjektgruppen, 20. juni 2006) ble det forutsatt at PBE skal saksbehandle klagen før oversendelse og behandling i bydelsutvalgene. Forsøket innebærer dermed i utgangspunkt ingen endring i etatens ansvar – og forutsetningsvis heller ingen overføring av saksbehandlingsoppgaver til bydelsadministrasjonene.

Som en følge av at Plan- og bygningsetaten har saksbehandleransvar – på samme måte som ved saksforberedelse for byrådet i klagesaker som gjelder andre bydeler og som avgjøres av byutviklingskomiteen – er det ikke gitt særskilte ressurser til verken bydelene eller PBE knyttet til forsøket.

### **Evalueringstemaer:**

Intensjonen og siktemålet for forsøkene er beskrevet i avsnitt 2.1 ovenfor.

I forhold til forsøket knyttet til klagesaksbehandling i byggesaker går vi ut fra at følgende temaer er mest relevante som grunnlag for evalueringen:

- *Økt lokalpolitisk innflytelse og aktivitet:*  
Forsøkene knyttet til det fysiske nærmiljøet innebærer en prinsipiell utvidelse av bydelsutvalgenes ansvarsområder. Spørsmålet er om dette har ført til økt lokalpolitisk engasjement, aktivitet og innflytelse. I denne forbindelsen stiller vi spørsmål om bydelsutvalgenes lokalkunnskap og vurdering har ført til en endring i avgjørelsespraksis.
- *Effektivitet og service/kvalitet:*  
Utenom forsøksbydelene oversendes klagesaker fra PBE til byrådet og videre til byutviklingskomiteen (kommunens faste utvalg for plansaker). Tidsbruk i behandlingen i de ulike organene er et viktig service-/kvalitetselement for berørte parter. Samtidig er byggesaksbehandlingen i stor grad lovstyrt. Riktig saksbehandling og juridisk holdbare avgjørelser innenfor den skjønnsrammen som plan- og bygningsloven åpner for, er derfor viktig. I evalueringen søker vi å belyse om forsøket har ført til endringer i tiden det tar å få avgjort klagesaker og om vedtakene i bydelsutvalgene har hatt nødvendig presisjon og kvalitet.

## **3.2 Oppsummering av spørreundersøkelsen**

### **Svar og kommentarer fra bydelsutvalgsrepresentantene**

- *Endring i omfang og praksis av bydelsutvalgets klagebehandling i forhold til byggesaker:*  
De fleste respondentene (15 av 21) svarer at bydelsutvalgets behandling av klager har ført til flere omgjørelser av vedtak som er fattet av PBE. En respondent påpeker at det har vært relativt få saker, men dette trenger ikke å rukke ved det faktum at bydelsutvalget har hatt innflytelse i disse sakene. Utover politikernes kjennskap til lokalsamfunnet, blant annet gjennom befaringer, har også enkeltpersoner mulighet til å innvirke på vedtak i komiteer og bydelsutvalget ved å møte opp og argumentere for sin sak i "åpen halvtime". Det blir også pekt på en egenverdi i forhold til at politikerne gjennom å ha innflytelse, og dermed et større engasjement i klagesakene, opparbeider seg større kompetanse på det aktuelle politikkområdet.

Hvor stor innflytelse har så lokalpolitikere på dette saksområdet overfor PBE? En representant fra Bydel Bjerke mener følgende: "I de fleste tilfellene blir PBEs innstilling vedtatt." Dette kan selvsagt skyldes et godt samarbeid med PBE og god saksforberedelse fra etatens side, men om dette er det ulike synspunkter.

Har bydelsutvalgets lokalkunnskap hatt betydning for utfallet av klagesakene? Nesten samtlige av svarene fra lokalpolitikere tyder på at lokalkunnskapen har spilt en rolle. Flere trekker fram at bydelsutvalget har fylt en politisk funksjon i forhold til PBE. Mer konkret argumenterer flere for at bydelsutvalget tar særlige hensyn overfor mennesker, miljø, og forretningsliv. Det at politikerne kommer seg ut på befaringer, som noen mener at PBE i mindre grad gjør, kan være med på å lære lokalpolitikere i enda større grad "å

kjenne hvor skoen trykker”. Som en representant fra Bydel Grünerløkka skriver: ”BU har en større forståelse for å se de enkelte sakene i sammenheng med et større område, og ikke bare som enkelte saker.”

Alle bydelsutvalgsmedlemmer som har svart på undersøkelsen, mener at forsøket med byggesaker har ført til et større engasjement blant lokalpolitikere. Dette engasjementet er en følge av befaringer, samt at publikum gjennom ”åpen halvtime” engasjerer seg. Respondenter fra både bydelene Vestre Aker og Bjerke viser dessuten til en aktiv lokalpresse. Her mener en respondent at det er lett å finne eksempler på engasjementet: ”Se bare på fremmøtte publikum i komiteer og BU, og reportasjer i de to lokalavisene.” En respondent viser også til at det økte engasjementet har kostnader for eksempel i forhold til telefonbruk. Likevel kan følgende generelle kommentar oppsummere hva lokalpolitikere føler i forhold til endringer i det lokalpolitiske engasjementet: ”Det er mange flere befaringer nå, og vi føler at vi gjøre nytte for oss.”

Noen er usikre, men de fleste (16 av 21) mener også at overføringen av beslutningsmyndighet i forhold til klagesakene, har bedret servicen overfor søkerne. Det blir pekt på at søkerne har fått en bredere kontaktflate med bydelen, men et par respondenter ser også ulempen med lang saksbehandlingstid. Det er heller ikke gitt at bredere kontaktflate, forstått som kontakt med lokalpolitikere i ”åpen halvtime”, fører til at søkeren får gjennomslag i forhold til dispensasjon/ikke dispensasjon for bygging. En kommentar fra en av representantene i Bydel Grünerløkka kan stå som en generell oppsummering: ”Jeg tror det er lettere for en søker å oppsøke bydelens tjenesteapparat, politikere og ikke minst kunne benytte seg av åpen halvtime.”

- *Forutsetninger for å øve innflytelse – Plan- og bygningsetaten, en medspiller eller motspiller?*

Nesten alle (19 av 21 BU-medlemmer) mener at bydelsutvalget har reell mulighet til å påvirke utfallet av klagesaksbehandlingen. Dette er likevel ikke det samme som å si at bydelsutvalget ikke kan være prisgitt saksforberedelsene i PBE. Her lyder en kommentar som følger: ”Vi blir overkjørt av PBE, og igjen blir sakene kjørt til Fykesmannen.”

Andre igjen, mener at bydelsutvalget ikke er prisgitt PBE. En respondent svarer som følger: ”BU har mulighet, ved en vel begrunnet omgjøring, å få gjennomslag for dette.” Det kan også være verdt å understreke at rollefordelingen mellom BU og PBE er forskjellig. En respondent svarer slik:

Alle saker, derunder klagesaker forberedes alltid både av bydelsadministrasjonen og av de enkelte partiers BU-grupper før vedtak, slik at vi kan ta en avgjørelse som også er basert på politiske holdninger i tillegg til juridiske retningslinjer. PBE gir oss en oppsummering av lovligheten av vedtaket, og anbefaler på den bakgrunn en avgjørelse. Dette er grunnlag vi er avhengig av å ha, uansett sak.

Svarene i spørsmålet om reell innflytelse i forhold til PBE, og svarene som går ut på at de fleste bydelsutvalgsrepresentantene mener å omgjøre flere vedtak, viser altså at lokalpolitikere har beslutningsmakt. Dette er likevel betinget av kunnskap: ”Et kompetent BU har kompetanse til å korrigere PBE.”

Opplever så respondentene at bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen har den nødvendige kompetansen for å håndtere klagesaker?

Nesten alle mener at bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen har den nødvendige kompetansen i forhold til byggesaker. Fra representanter i Bydel Vestre Aker blir det kommentert at denne kompetansen har lite å gjøre med bydelsadministrasjonen, men at et eget utvalg i bydelsutvalget, plan- og bygningsutvalget, forbereder saker, og dermed gis det innsikt i sakene for hele utvalget. I Bydel Bjerke har representantene blitt kurset i temaet, og i Bydel Grünerløkka blir det hevdet at representantene har fått god opplæring. Fra samme bydel blir det også vist til at det må komme et visst antall saker regelmessig, for å oppnå kompetanse. Det blir også sagt at man har lært mye underveis som følge av tett kontakt med PBE.

- *Samlet vurdering av klagesaksbehandlingen i forsøkene i forhold til byggesaker:*  
Fra bydelsutvalgene kommer det et unisont "ja" til at det er en fordel at utvalgene har hatt ansvaret for de aktuelle klagesakene. I tråd med dette, ender alle respondentene opp med å anbefale at forsøkene videreføres/utvides til de andre bydelene. Argumentasjonen fra respondentene i alle spørsmålene har en fellesnevner på ideologisk nivå, jf. følgende eksempel:

Det er bra med lokalstyre; vi vet hvor skoen trykker, og vi øver viktig innflytelse i lokalmiljøet. En ting er i hvert fall sikkert, engasjementet har økt i tråd med argumentet om lokaldemokrati, og viser seg blant annet i lokalpressen og i forhold til politikere på befaring.

Selv om nesten alle politikere er enige i at de utøver beslutningsmakt, er det likevel et spørsmål om hvor stor denne innflytelsen er. Det er noe delte meninger om hvorvidt man er prisgitt saksarbeidet til PBE forut for møtene i bydelsutvalgene, og flere peker også på at omfanget av saker er relativt lavt. Dessuten blir det understreket viktigheten av å kurse lokalpolitikere forut for klagebehandlingen i byggesaker.

## **Kommentarer fra bydelsadministrasjonene**

- *Har det etter bydelsadministrasjonens oppfatning i løpet av forsøksperioden skjedd endringer med hensyn til avgjørelsespraksis: Forer flere eller færre av klagen til en omgjørelse av PBEs vedtak?*  
To av bydelsadministrasjonene (Vestre Aker og Bjerke) mener at overføring av ansvaret for klagesaker til bydelsutvalgene har ført til at flere klager omgjøres. Det understrekes imidlertid at bydelene ikke har oversikt over praksis når det gjelder klagebehandling for forsøket startet eller i andre bydeler.
- *Har bydelsutvalgets lokalkunnskap hatt betydning for utfallet av klagesakene som bydelsutvalget behandlet?*  
Alle tre bydelsadministrasjoner mener at bydelsutvalgets lokalkunnskap har hatt betydning for utfallet av klagesakene. En av bydelene (Bjerke) kommenterer dette på følgende måte:

Bydelen og bydelsutvalget innehar en spesiell posisjon i slike saker, ved at de ofte besitter gode lokalkunnskaper samt at de i tillegg fungerer som et ombud for lokalbefolkningen og nærmiljøet. Dette ser man på engasjementet i sakene og utfallet av sakene.

- *Har forsøket bidratt til å styrke det lokalpolitiske engasjementet i byggesaker?*  
To av bydelsadministrasjonene (Grünerløkka og Vestre Aker) er av den oppfatning at forsøket har ført til økt lokalpolitisk engasjement i byggesaker. Bydel Grünerløkka kommenterer i denne forbindelsen:

Intensjonen med forsøket, i likhet med bydelsreformen generelt, har vært å styrke det lokalpolitiske engasjementet. Vi opplever at dette har slått til. Politikerne er svært opptatt av disse sakene, og opplever at de har reell innflytelse. Forsøket har også ført til et større engasjement fra de som bor i bydelen. Beboere som har klagd på vedtak har vært i tett dialog med våre lokalpolitikere.

Disse to bydelene mener også å kunne konstatere en økning i antall publikums-henvendelser knyttet til byggesaker – og økt publikumsdeltakelse i bydelsutvalgsmøtene.

I Bydel Bjerke har det i løpet av forsøket bare vært tre klagesaker som ble behandlet i bydelsutvalget. Det begrensede antallet, og at sakene har vært svært forskjellige, gjør at bydelsadministrasjonen ikke finner at forsøket har ført til økt lokalpolitisk engasjement – selv om det var knyttet stort engasjement til de sakene som BU behandlet.

- *Samarbeid mellom bydelene og Plan- og bygningsetaten*  
Alle tre bydeler fremhever at samarbeidet med PBE, basert på samarbeidsavtaler, fungerer godt.

Bydel Grünerløkka kommenterer at det er nyttig at PBE møter i teknisk- og miljøkomiteen som innstiller til bydelsutvalget. Bydelsadministrasjonen kommenterer også at etaten har gitt felles opplæring til politikere og administrasjon i bygge-/reguleringssaker generelt og klagesaksbehandling spesielt.

Bydel Bjerke kommenterer at tilgang på kartverk og annet arbeidsverktøy som kan forbedre saksbehandlingen og bedre informasjonsflyten til bydelen og internt i bydelen, er en utfordring i disse sakene.

Bydel Vestre Aker påpeker at tidspunktet for oppstart av forsøksordningen var ugunstig. Bydelsreform 2004 innebar store utfordringer i og med at en ny organisasjon måtte etableres. Bydelen opplevde at det i oppstarten var noe uklart hvilke fullmakter bydelen hadde fått. Nødvendig saksbehandlingsverktøy var heller ikke på plass.

- *Bydelenes kompetanse til håndtering av klagesaker og vurdering av saksfeltets kompleksitet*  
I tråd med forutsetningene for forsøket baserer alle bydelene seg på kompetansen og saksforberedelsen i PBE.

Administrasjonen i Bydel Vestre Aker sørger for utsending av saker og videresending av vedtak. Administrasjonen anser saksfeltet som komplisert, men håndterbart med den organiseringen som er etablert i dag.

Bydel Bjerke har hatt få klagesaker. Det betyr at en har lagt ned lite ressurser og ikke utviklet kompetansen. Skifte i saksbehandler- og lederstillinger gjør at bydelen regner

med å få utfordringer, dersom det kommer nye saker. Klagesakene i bydelen har vært kompliserte og ressurskrevende, men håndterbare.

Bydelsadministrasjonen på Grünerløkka anslår at en gjennomsnittlig bruker 4-5 timer i saksbehandlingstid per sak. Bydelens saksbehandler har deltatt i møter med PBE og dermed bygget opp realkompetanse innen saksområdet.

- *Samlet vurdering*

I alle tre forsøksbydelene mener administrasjonen at det har vært en fordel at bydelsutvalget har ansvar for behandling av klagesaker som krever dispensasjon fra arealplan. Alle anbefaler også at forsøket videreføres og utvides til bydelene for øvrig.

Administrasjonen i Bydel Vestre Aker kommenterer dessuten at PBE også fremover bør ha ansvar for all saksforberedelse, i og med at kompetansen ligger i etaten. Bydelen har ikke hatt tilfredsstillende verktøy i forhold til å serve publikum (ingen tilgang til kartmaterial, GAB og innsyn i PBEs saksarkiv). Administrasjonen anser bydelspolitikernes kjennskap til de lokale forholdene som en klar fordel. De mener imidlertid samtidig at det må sikres skoloring av bydelsutvalgspolitikerne for å sikre lik og forutsigbar behandling.

## Kommentarer fra Plan- og bygningsetaten

PBE- og bygningsetaten har, på oppdrag fra byutviklingskomiteen (jf. sak 348 den 1.10.2003) gjennomført en intern evaluering av forsøket. Denne ble oversendt byrådsavdeling for næring og byutvikling den 4.12.06 og utgjør, sammen med Plan- og bygningsetatens svar på spørreskjemaet, grunnlaget for oppsummeringen nedenfor:

- *Endringer i praksis og kvalitet i forsøksperioden*

Etaten har i sin tilbakemelding gitt en oversikt over antall klagesaker som bydelsutvalgene behandlet i løpet av den opprinnelige forsøksperioden (1.2.2004 – 1.2.2006):

	Antall klagesaker behandlet i bydelsutvalget	Antall klagesaker omgjort av bydelsutvalget
Grünerløkka	11	5
Vestre Aker	22	11 <sup>1)</sup>
Bjerke	3	2
Sum	36	18

Note:

<sup>1)</sup> PBE oppgir i sin rapport at bydelsutvalget i Vestre Aker har omgjort etatens vedtak i 11 av sakene som er behandlet. Etter det vi kan se av saksoversikten som er vedlagt etatens evalueringsrapport, var imidlertid 7 av disse sakene knyttet til en rammetillatelse (ett prosjekt) for oppføring av 11 eneboliger/sammenkjedede boliger.

Oversikten viser at bydelsutvalgene i forsøksbydelene omgjorde PBEs vedtak i 50 prosent av klagesakene.<sup>5</sup> Etaten har ikke oversikt over opphevelses-/omgjøringsprosenten i sakene som fremmes for byutviklingskomiteen, men kommenterer at omgjøringsprosenten i forsøksbydelene "synes meget høy". Dette bekreftes av en gjennomgang som Byrådsavdeling for byutvikling har gjennomført. Denne viser at byutviklingskomiteen i løpet av fire møter i 2006 omgjorde gjennomsnittlig i underkant av 30 prosent av vedtakene fra PBE som ble påklaget.<sup>6</sup>

PBE dokumentasjon viser at bydelsutvalgets omgjørelse ble stående som endelig vedtak i 6 av de 18 sakene. 12 av omgjøringsvedtakene fra bydelsutvalgene ble påklaget videre til Fylkesmannen som omgjorde vedtaket i to av disse sakene.<sup>7</sup>

Etaten mener å konstatere at bydelsutvalgenes behandling av klagesaker har ført til noe ulik praktisering i forhold til behandling av saker i byutviklingskomiteen, selv om forsøksbydelene har behandlet svært ulike saker ut fra ulikt plangrunnlag. PBE kommenterer at praksisen i forsøksperioden har vist at bydelsutvalgene tar hensyn til lokalmiljøet i sin klagesaksbehandling. Det problematiseres at slike hensyn ved behandling av enkeltsaker kan føre til at intensjonene for overordnet arealstyring som er lagt til grunn for arealplanen, svekkes.

Etaten kommenterer videre at noen vedtak i bydelsutvalgene i forsøksbydelene tyder på en prinsipiell tilnærming, mens andre er mer pragmatiske i sin tilnærming til plangrunnlaget og opptatt av å finne rimelige løsninger. PBE understreker at bydelsutvalgene kun skal vurdere spørsmålet om det foreligger særlige grunner som tilsier at det skal gis dispensasjon fra gjeldende arealplan (plan- og bygningslovens § 7).

Etaten illustrerer dette med et eksempel fra klagesaksbehandlingen i forsøksperioden der et bydelsutvalg ga dispensasjon fra arealplan med vilkår om bl.a. beplantning for å avgrense den omsøkte utbyggingen mot tilgrensende eiendommer. Etaten er av den oppfatning at vilkårene som ble satt i denne saken ligger utenfor det som er juridisk forsvarlig.<sup>8</sup> PBE påpeker også at dispensasjonen som ble gitt, undergraver intensjonene som ble lagt til grunn for arealplanen for det aktuelle området.

Det er ikke foretatt registreringer som gjør det mulig å stadfeste om forsøksordningene har ført til en økning eller reduksjon av antall vedtak fra PBE som påklages. Antall klagesaker varierer betydelig mellom bydelene og er først og fremst knyttet til antall byggesaker som fremmes.

---

<sup>5</sup> Dersom de syv sakene i Bydel Vestre Aker – som gjelder ett prosjekt – regnes som én sak, reduseres omgjøringsprosenten til 33.

<sup>6</sup> Byrådsavdelingens gjennomgang omfatter til sammen 21 klagesaker som ble behandlet i byutviklingskomiteen i løpet av de fire møtene. Av disse ble 6 omgjort og en sak ble delvis omgjort.

<sup>7</sup> PBE har registrert hvor stor andel av klagenes som Fylkesmannen behandlet i byggesaker for hele Oslo i løpet av perioden for forsøket med klagesaksbehandling i bydelene. I 2004 omgjorde Fylkesmannen 6,5 prosent av klagesaker, i 2005 ble 12 prosent omgjort, mens omgjøringsprosenten i januar 2006 var på 17.

<sup>8</sup> I det aktuelle tilfelle godtok utbyggeren vilkårene som bydelsutvalget knyttet til dispensasjonen uten å påklage bydelsutvalgets vedtak til Fylkesmannen.

I sin interne evaluering viser PBE at den samlede *saksbehandlingstiden* i sakene som behandles i bydelsutvalgene er betydelig kortere, enn saksbehandlingstiden i saker som går gjennom byrådet til byutviklingskomiteen:

Etter at PBEs innstilling var oversendt, brukte bydelene gjennomsnittlig ca. 8 uker. Byrådsavdeling for byutvikling har oppgitt at gjennomsnittlig saksbehandlingstid for klagesaker som ble fremmet gjennom Byrådet til byutviklingskomiteen i perioden for forsøket var på gjennomsnittlig 24 uker.

- *Samarbeidet mellom etaten og forsøksbydelene*  
Samarbeidet mellom PBE og forsøksbydelene har tatt utgangspunkt i en samarbeidsavtale. Bydel Vestre Aker har formelt ikke tiltrådt samarbeidsavtalen.

I henhold til denne avtalen mottar og saksbehandler PBE klagen. Etatens saksfremstilling og forslag til vedtak sendes til bydelen og følger bydelsdirektørens innstilling til bydelsutvalget. I Bydel Vestre Aker fremmes PBEs innstilling for bydelsutvalget, uten selvstendig innstilling fra bydelsdirektøren.

Bydelene har hatt ulik praksis med henblikk på om de ønsker at en representant fra PBE møter under behandlingen av klagesakene, slik samarbeidsavtalen åpner for. I Bydel Grünerløkka har avdelingsdirektøren fra PBE deltatt på møtene i teknisk- og miljøkomiteen. I Bydel Vestre Aker har avdelingsdirektør tidvis møtt i både miljø- og samferdselskomiteen og i bydelsutvalgets møte. Bydel Bjerke tok ikke kontakt for å be PBE om å møte, men avdelingsdirektøren var til stede på ett møte.

Bydel Grünerløkka har regelmessig fulgt opp samarbeidsavtalen og sendt innkalling og bydelsdirektørens saksframlegg til PBE forut for møtene i teknisk- og miljøkomiteen. De to andre bydelene har ikke fulgt opp samarbeidsavtalen på dette punkt, men bydelsdirektør i Bydel Vestre Aker har tatt telefonisk kontakt med etaten når det har vært ønskelig med deltakelse på møter i bydelen. På grunn av et stort antall klagesaker i Bydel Vestre Aker har det vært relativt hyppig kontakt.

PBEs representanter har ikke deltatt på felles befaringer i forsøksbydelene og har heller ikke fått skriftlige spørsmål fra bydelene. Spørsmål underveis ble i all hovedsak stilt muntlig eller via e-post direkte til klagesaksbehandler og avdelingsdirektør i etatens avdeling for byggeprosjekter.

I tråd med samarbeidsavtalen sender bydelene fram klagesaken til fylkesmannen med protokoll fra møtet, dersom PBEs vedtak blir opprettholdt. Saker som innebærer en omgjøring av etatens vedtak skulle oversendes PBE til oppfølging. Etaten har ikke regelmessig fått underretning om bydelsutvalgenes vedtak og har ofte måttet søke fram protokoller på internett. Bydel Grünerløkka fulgte også i denne sammenhengen opp samarbeidsavtalen.

- *Avklaring av forsøket i forkant*  
PBE kommenterer at det har vært noe uklarhet i oppstarten. Forsøksordningen skulle iverksettes fra 1.02.2004. Byrådsavdelingen returnerte fire klager som var fremmet før oppstart av forsøket, men som ikke var ferdigbehandlet i byrådet, til PBE. De fire sakene ble oversendt forsøksbydelene. I en av disse sakene omgjorde bydelsutvalget i Bydel



Vestre Aker etatens vedtak. Dette ble påklaget av tiltakshaver som hevdet at bydelsutvalget ikke var kompetent til å behandle klager som ble fremmet, før forsøket ble iverksatt. Oslo kommune ble dømt til å betale tiltakshaver en erstatning.

De øvrige sakene som ble feilsendt forsøksbydelene ble tilbakekalt, før bydelsutvalgene rakk å fatte vedtak.

- *Etatens samlede vurdering og anbefalinger*  
PBE kommenterer at forsøket har vært ressurskrevende. Dette er knyttet til at kontakten med bydelene har krevd at etaten har gitt opplæring til og svarer på spørsmål fra bydelene, samt at en representant for etaten har deltatt på møter i komiteene/bydelsutvalgene.

I sin interne evaluering oppsummerer PBE at bydelsutvalgenes lokalkunnskap kan tilføre klagebehandlingen noe positivt og at saksbehandlingstiden for klagesaker i forsøksbydelene har vært betydelig kortere, enn for saker som går til byråd og byutviklingskomite.

PBE konkluderer likevel med å foreslå at forsøket avvikles med utgangspunkt i følgende hovedargumenter:

- Overføring av myndighet til behandling av klagesaker til bydelsutvalgene kan svekke oppfølging av intensjonene som er lagt til grunn for arealplanene. Bydelsutvalgene kan gi dispensasjoner som avviker fra intensjonene i arealplanen og endrer karakteren til det regulerte området.
- Planmyndighetens (byrådets og byutviklingskomiteens) mulighet til å overvåke og korrigere arealplanene med utgangspunkt i erfaring fra behandling av klagesaker, svekkes.
- Ulik dispensasjonspraksis i bydelsutvalgene kan føre til store forskjeller mellom bydelene – og forutsigbarheten med hensyn til utfall av klagesaksbehandlingen svekkes.

Dersom forsøket skulle videreføres eller utvides, etterlyser PBE en presisering av hvilket organ som skal være ansvarlig for utbetaling av saksomkostninger og eventuelle erstatninger.<sup>9</sup> Videre ser PBE et behov for å presisere at bydelsutvalgene må begrunne omgjørelsesvedtak. PBE problematiserer også habilitetsspørsmålet ("organisatorisk inhabilitet"), jf. kommentarer fra Fylkesmannen nedenfor.

---

<sup>9</sup> I forsøksperioden endte en sak opp med en erstatningssak mot kommunen. Slik vi tolker denne saken, kan "skylden" for denne erstatningen imidlertid ikke tillegges forsøksordningen eller bydelsutvalgets vedtak: Den aktuelle klagen ble fremmet før forsøket startet. Likevel ble den sendt til behandling i bydelsutvalget som omgjorde PBEs dispensasjonsvedtak. Tiltakshaver påklaget bydelsutvalgets omgjøringsvedtak med henvisning til at bydelsutvalget ikke var kompetent organ, i og med at klagen innkom før iverksettelse av forsøket.

## Kommentarer fra Fylkesmannen

I forbindelse med den interne evalueringen, ba PBE den 18. mai 2006 om en vurdering av forsøket fra Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Fylkesmannen understreker i sitt brev av 11. juli 2006 at det ikke er foretatt en løpende vurdering av klagesaksbehandlingen i forsøksbydelene og i forsøksperioden. Det kommenteres videre at Fylkesmannen opplever store forskjeller mellom Akershuskommunene og Oslo når det gjelder organisering og klagesaksbehandling og at oversendelsene Fylkesmannen mottar er mangeartede.

Etter en vurdering av sakene som Fylkesmannen har mottatt fra forsøksbydelene, konkluderes det med at det ikke har vært noen synlige kvalitetsforskjeller mellom bydelene i forsøket. Fylkesmannen kan heller ikke se at prosjektet har medført endringer i verken praksis/avgjørelse eller behandlingstid/ressursbruk hos Fylkesmannen.

Det vises til en konkret sak som kan reise en problemstilling:

“Fylkesmannen har i en sak hvor bydelsutvalget har omgjort plan- og bygningsetatens vedtak (Hammerfestgata 1) sett at det for tiltakshaver har blitt opplevd som noe underlig at bydelen først kan uttale seg som høringsinstans, og deretter behandle klage i samme sak. Fylkesmannen fant ikke at det her forelå inhabilitet, da dette gjelder kommunens interne organisering og det fortsatt er Fylkesmannen som er klageorgan. Kommunen bør imidlertid være oppmerksom på denne problemstillingen som vil kunne oppstå igjen ved en eventuell videreføring av ordningen.

I ovennevnte sak ble det også av klager oppfattet som noe uklart hvorvidt det var bydelsutvalgets vedtak eller Plan- og bygningsetatens etterfølgende vedtak som kunne påklages. Hvor bydelsutvalgene opprettholdt Plan- og bygningsetatens vedtak, synes det for Fylkesmannen som at bydelsutvalget selv sender saken over til Fylkesmannen for klagesaksbehandling. Hvor bydelsutvalget derimot omgjør vedtaket, blir saken sendt tilbake til Plan- og bygningsetaten som fatter nytt vedtak i saken. Dette er i samsvar med saksbehandlingen hvor saken sendes byrådet/byutviklingskomiteen. Fylkesmannen ser imidlertid på bakgrunn av den saken vi har hatt til behandling at det kan være behov for en klarere presisering i vedtakene om videre saksbehandling og klageadgang.”

“En annen problemstilling Fylkesmannen vil bemerke gjelder forholdet til reguleringsplaner som gjelder ut over bydelsgrensene, for eksempel “småhusplanen”. En ordning hvor dispensasjoner fra planen behandles i bydelene vil etter Fylkesmannens syn kunne medføre ulik praksis i forhold til en enkelt plan. Fylkesmannen anser derfor at man ved en eventuell videreføring av prosjektet bør vurdere nærmere de spørsmål som kan oppstå i forhold til slike reguleringsplaner, for å sikre at man ikke får en reguleringsplan som har forskjellig betydning i de ulike bydelene.”

### **3.3 Utdypninger og nyanseringer fra evalueringskonferansen**

På evalueringskonferansen deltok representanter fra byrådsavdelingene for byutvikling og for velferd og sosiale tjenester, Plan- og bygningsetaten, bydelsutvalgsmedlemmer og de tre bydelsadministrasjonene i forsøksbydelene.

I forhold til de sentrale problemstillingene i evalueringen ble følgende punkter drøftet:

- *Effektivitet og service:*  
PBEs evaluering dokumenterer at behandlingstiden for klagesakene i forsøksbydelene er betydelig kortere, enn behandlingstiden for saker som avgjøres i byutviklingskomiteen. Behandlingstid er et viktig serviceelement i byggesaker.

PBE understreker imidlertid at betjening av bydelsutvalgene – med opplæring, svar på spørsmål og deltakelse på komite- og bydelsutvalgsmøter – er ressurskrevende.

- *Lokalpolitisk innflytelse og aktivitet versus kvalitet/likebehandling:*  
I forsøksperioden var det store forskjeller i antall klagesaker som ble fremmet for bydelsutvalgene. Bydel Bjerke hadde svært få saker i forsøksperioden. De to andre bydeler hadde et større antall saker og rapporterer om stort engasjement og aktivitet knyttet til disse sakene.

Representantene fra bydelsutvalgene i bydelene Vestre Aker og Grünerløkka fremhever at bydelspolitikere setter seg godt inn i sakene, gjennom besiktigelse og delvis gjennom felles befaringer. Lokalkunnskapen utnyttes i behandlingen. Nærheten til klager og andre interessenter kan imidlertid også tenkes å være problematisk. Det ble bl.a. reist spørsmål om det er vanskeligere for bydelsutvalgene enn for byrådet og byutviklingskomiteen å stå imot organiserte interesser (pressgrupper). Bydelsutvalsrepresentanter påpeker imidlertid at pressgrupper også opererer overfor byrådet og folkevalgte i byutviklingskomiteen. God lokalkunnskap kan i enkelte tilfeller gjøre det lettere å argumentere og stå i mot.

På konferansen ble det understreket at bydelsutvalgenes myndighet i forsøket er begrenset: Bydelsutvalgene skal kun forholde seg til spørsmålet om det foreligger særlige grunner som tilsier at det skal gis dispensasjon fra arealplan. Behandling av klager som er knyttet til andre forhold i en byggesak/søknad om byggetillatelse (utføring, byggehøyde m.m.) er delegert i linjen fra byrådet til PBE. Bydelsutvalgene har således ikke anledning til å gå inn på slike forhold. Bydelsutvalgenes opptatthet av lokalmiljøet kan gjøre det vanskelig å holde seg innenfor disse begrensningene og kan gjøre det fristende å knytte vilkår til klagesaker som går lengre enn det juridisk er anledning til. Her har PBE imidlertid hatt en viktig rolle med å tydeliggjøre i sin saksforberedelse hvilke hensyn bydelsutvalgene kan legge til grunn for sine vedtak.

PBE kan ikke peke på at kvaliteten av vedtakene er dårligere i forsøksbydelene enn i saker som avgjøres i byutviklingskomiteen. Etaten har imidlertid en del prinsipielle innvendinger – bl.a. knyttet til at planmyndigheten kan miste kontroll med gjennomføring av vedtatte planer og at ulik praksis kan føre til forskjellsbehandling og at planer kan få ulik status i de ulike bydelene – og enkeltteksempler fra forsøksperioden som illustrerer problemstillinger – bl.a. mangelfull begrunnelse av omgjøringsvedtak i bydelsutvalgene.

- *Endring i styringsrelasjoner mellom bydelsutvalgene og byråd/bystyrets organer:*  
PBE kommenterer at arealpolitikken i stor grad defineres gjennom behandling av enkeltsaker. Staten anser det som uheldig at planmyndigheten i forsøket er skilt fra behandling av klager i forhold til dispensasjon fra arealplan. Det betyr at planer kan få ulik status i de ulike bydelene og at byråd og bystyrets organer mister muligheten til å følge opp planer, sikre at planenes intensjoner ivaretas og ev. justere arealplanleggingen som følge av erfaringen med behandling av enkeltsaker.

Fra bydelenes side ble det kommentert at kontakten mellom partigruppene i bydelene og sentrale folkevalgte kan sikre at "erfaringslæring" som bydelsutvalgene får gjennom behandling av enkeltsaker formidles til byutviklingskomiteen som grunnlag for justering av planarbeidet.

PBE viser også til at en rekke klagesaker er sammensatt. I slike saker er bydelsutvalget i forsøksbydelene klageinstans for spørsmål knyttet til dispensasjon fra arealplan, mens byrådet/PBE er klageinstans for andre forhold i klagen. Dette kan gjøre saksgangen uoversiktlig og innebærer en fare for at ulike hensyn vektlegges i den samme saken.

- *Habilitet:*  
PBE viser til at det i forbindelse med forsøksordningen ved flere anledninger har blitt problematisert at bydelsutvalgene i forsøksordningen kan ha flere roller i enkelte byggesaker: Bydelsutvalgene får en rekke byggesaker (bl.a. saker som innebærer større avvik fra arealplan) til uttalelse, før PBE innvilger eller avslår byggetillatelse. I de samme sakene kan bydelsutvalget være klageinstans, dersom PBEs dispensasjon eller avslag på dispensasjon fra arealplan påklages.

Fylkesmannen har drøftet denne problemstillingen i sine kommentarer og konkluderer med at det ikke foreligger inhabilitet etter forvaltningsloven. I og med at vedtak truffet av bydelsutvalget kan påklages til Fylkesmannen, foreligger det en mulighet for en reell, ekstern prøving av vedtakene. PBE understreker likevel at det er uheldig og kan svekke tilliten til forvaltningen at et organ som har hatt anledning til å uttale seg, er klageinstans i de samme sakene ("bukken og havresekken").

- *Kompetanse og verktøy:*  
Bydelsrepresentantene uttrykte stor grad av fornøydhet med servicen og saksbehandlingen som de har fått fra PBE i forsøksperioden. Tilgjengelighet og velvilje fra etatens side gjør at det ikke oppleves som et problem at bydelsadministrasjonene ikke har egen fagkompetanse når det gjelder plan- og bygningsloven. Bydelene forutsetter at en også ved en eventuell videreføring eller utvidelse av forsøket, må kunne basere seg på kompetansen i PBE.

Bydelene etterlyser imidlertid tilgang til saksbehandlingsverktøy (GAB og kartverk). Verktøyet er tilgjengelig, men må kjøpes av bydelene.

## 4 Bestilleransvar for drift og vedlikehold av lokale kommunale veier

### 4.1 Nærmere om forsøket

Vedtaket som ligger til grunn for forsøket forutsetter at bydelene får ansvar for bestilling og finansiering av renhold, strøing, brøyting og reparasjon av veidekke for lokale kommunale veier. Bydelsutvalgene skal også få til høring prioriteringen av hvilke veier som skal reasfalteres. Byrådet presiserte i premissene for vedtaket at bydelenes bestilling bør skje i henhold til langtidssavtaler som Samferdselsetaten (SAM) har inngått med entreprenører.

For to av forsøksbydelene gjaldt inngåtte kontrakter også for 2004. I og med at SAM var kontraktpart, måtte alle bestillinger og kontakter med entreprenøren gå gjennom etaten. Kontrakten for den siste bydelen (Vestre Aker) ble inngått i 2003. I denne kontrakten ble det tatt høyde for at bydelen kunne gå som kontraktpart på kommunens side.

Forsøksbydelene fikk tilført ressurser til å ivareta bestilleransvaret. Etter det vi kan se er det i budsjetttildelingen til forsøksbydelene ikke skilt mellom ressurser til forsøket med drift og vedlikehold av lokale kommunale veier og forsøket knyttet til trafikkregulering på de samme veiene (jf. kapittel 5 nedenfor). Det meste av ressursene som ble tilført forsøksbydelene i forbindelse med veiforsøkene er imidlertid knyttet til drift og vedlikehold av det lokale kommunale veinettet. Følgende ressurser var knyttet til de to forsøkene:

	Grünerløkka	Vestre Aker	Bjerke
2004	2 429	5 622	1 990
2005	2 507	5 802	2 054
2006	2 582	5 976	2 116
Sum	7 518	17 400	6 160

#### Evalueringstemaer:

Forsøkene med nye oppgaver til bydelene skulle legge grunnlag for å styrke helhet og sammenheng mellom tjenestene som kommunen yter. Dessuten var overføring av oppgaver knyttet til fysisk nærmiljø en prinsipiell utvidelse av bydelenes oppgaver som skulle øke lokaldemokratisk innflytelse og aktivitet.

Hvert av forsøkene må imidlertid også vurderes i forhold til hensikten og begrunnelsen for å legge de aktuelle oppgavene til forsøksbydelene.

I forhold til forsøket knyttet til bestilleransvar for drift og vedlikeholde av lokale kommunale veier går vi ut fra at følgende temaer er mest relevante som grunnlag for evalueringen:

- *Bedre helhet og sammenheng mellom de kommunale tjenestene – og effektivisering:*  
Ved Bydelsreform 2004 fikk bydelene overført ansvaret for forvaltning av lokale parker og nærmiljøanlegg utenfor sentrum. I evalueringen er det et poeng å vurdere om forsøket

med bestilleransvar for drift og vedlikehold av lokale kommunale veier har gitt mulighet til å sikre bedre sammenheng mellom forvaltning av parker/nærmiljøanlegg og lokale veier, og om dette har gitt mulighet for å effektivisere drifts- og vedlikeholdsoppgavene.

- *Økt lokalpolitisk innflytelse og aktivitet:*  
Forsøkene knyttet til det fysiske nærmiljøet innebærer en prinsipiell utvidelse av bydelsutvalgenes ansvarsområder. Spørsmålet er om dette har ført til økt lokalpolitisk engasjement, aktivitet og innflytelse.
- *Bydelenes forutsetninger (spesielt kompetanse) for å ivareta oppgavene i forsøket:*  
I forberedelsen av forsøket (jf. rapport fra prosjektgruppen, 20. juni 2003) ble viktigheten av kompetanseoppbygging i bydelene (kompetanseoverføring fra SAM) når de går inn som selvstendig kontraktpart til entreprenører påpekt.

## 4.2 Oppsummering av spørreundersøkelsen

### Svar og kommentarer fra bydelsutvalgsrepresentantene

- *Endring når det gjelder omfang/standard av drift og vedlikehold av lokale kommunale veier?*

De fleste bydelsutvalgsrepresentantene kommenterer at det ikke har vært uenighet mellom bydelene og SAM med henblikk på hvilke veier som omfattes av forsøket. Noen kommenterer imidlertid at bydelsutvalget har hatt lite innflytelse – både når det gjelder omfang av forsøket og innhold/standard av drift og vedlikehold av veiene. Noen påpeker også at oppgavene innenfor forsøket har blitt ivaretatt av administrasjonen, uten at bydelens politikere har vært spesielt involvert.

8 bydelsutvalgsrepresentanter mener at forsøket har ført til endringer når det gjelder omfang og standard av drift og vedlikehold av lokale kommunale veier. Det kommenteres bl.a. at forsøket har ført til noe mer lokalt engasjement og bedre prioriteringer og at bydelen i enkelte tilfeller har rykket ut og ordnet opp i forhold til skader og henvendelser fra publikum raskere enn tidligere. En representant mener også å kunne konstatere færre klager fra publikum.

6 representanter opplyser imidlertid at forsøket ikke har ført til noen endring når det gjelder omfang og standard av drift og vedlikehold av lokale kommunale veier, mens 7 er usikre (vet ikke). Blant disse kommenterer flere at bydelene har fått for lite ressurser for å ivareta drift og vedlikehold av de lokale kommunale veiene. Flere kommenterer også at bydelene har vært bundet av tidligere inngåtte avtaler slik at bydelsutvalgene ikke har hatt en reell mulighet til å prioritere. To representanter mener også at SAM har vært motvillig til forsøket og begrenset bydelenes handlefrihet i forsøket.

Likevel mener 12 av de 21 representantene som svarte at bydelsutvalgets lokalkunnskap har hatt betydning for prioriteringer når det gjelder renhold, strøing, brøyting og reparasjon av lokale kommunale veier. Det kommenteres bl.a. at bydelsutvalget har kjennskap til utfordringer på veinettet og tar større ansvar for å reagere rask på henvendelser fra publikum.

- *Har det vært naturlig å se ansvaret for lokale parker og nærmiljøanlegg som ble overført til bydelene i 2004 i sammenheng med bestilleransvar for renhold, stroing, broyting og reparasjon av lokale kommunale veier?*

7 representanter svarer at det har vært naturlig å se drift/vedlikehold av lokale parker og nærmiljøanlegg i sammenheng med oppgavene i forsøket knyttet til drift/vedlikehold av boligveier. 4 har ikke sett det som naturlig, mens 9 svarer "vet ikke".

Det kommenteres bl.a. at inngåtte avtaler med entreprenører for drift og vedlikehold av veiene har gjort det vanskelig å hente ut synergieffekter i forhold til drift og vedlikehold av parker og nærmiljøanlegg. En representant kommenterer også her at det er en maktkamp mellom etater/avdelinger som hindrer effektiv samordning av oppgaver.

- *Lokalpolitisk engasjement og kompetanse*  
Rundt halvparten av BU-representantene som besvarte spørreskjemaene mener at forsøket med drift og vedlikehold av lokale kommunale veier har ført til økt lokalpolitisk engasjement i disse sakene og at bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen har den kompetansen som er nødvendig for å ivareta saksfeltet.

Også her kommenterer imidlertid flere at ressursene som er bevilget til drift og vedlikehold av veiene i forsøket er for små og at bydelene ikke har noe valg, verken når det gjelder kjøp av råd (fra SAM) og tjenester (fra entreprenørene som SAM har inngått avtale med).

- *Samlet vurdering*  
Et klart flertall av BU-medlemmene som deltok i undersøkelsen mener at det er en fordel at bydelsutvalget har ansvar for drift/vedlikehold av lokale kommunale veier og de anbefaler at forsøket videreføres eller utvides til de øvrige bydelene.

Noen av kommentarene som avslutter spørreskjemaet er:

- Samferdselsetaten må bli mer fleksibel og billigere, ellers må vi i bydelen stå fritt.
- Dette er ubetinget en riktig vei å gå, men det burde fulgt mer penger med. SAM har imidlertid vært meget negativ til ordningen, og det har vært merkbart på mange ulike måter, f.eks. forsøket på plutselig å nekte oss å bruke snødeponiet første vinteren, og dette til tross for at gamle Røa bydel var en av de få bydelene som foreslo flere løsninger for lokalt deponi forrige gang det var tema, dog uten at det førte til noen aktivitet fra SAM for å ordne dette. At SAM har enerett på konsulentvirksomhet for bydelen og selv bestemmer timeprisen, er helt uhørt.
- Siden dette i all vesentlighet har vært behandlet administrativt, har jeg ingen erfaringer med forsøket. Men jeg mener helt klart at denne typen oppgaver bør ligge hos bydelene – lokalkunnskap er viktig.

## Kommentarer fra bydelsadministrasjonene

- *Har det vært enighet mellom bydelen og SAM når det gjelder hvilke veier som omfattes av forsøket (lokale kommunale veier)?*

Administrasjonene i bydelene Bjerke og Grünerløkka uttaler at det har vært enighet om ansvarsområdet som forsøket omfatter. Hvilke veier som inngår har vært avklart før forsøket startet.

Administrasjonen i Bydel Vestre Aker kommenterer at:

det har vært stor mangel på informasjon fra Samferdselsetaten når det gjelder veier, gang og sykkelstier både utenfor og innenfor bydelsgrensen. Har opplevd særdeles tvetydige svar. Vi har selv måttet lete oss frem til rette kontaktpersoner i de forskjellige avdelingene i Samferdselsetaten.

Som en følge av dette mener administrasjonen i Bydel Vestre Aker også at forutsetningene for forsøket ikke har vært tilstrekkelig avklart før oppstart.

Bydelsadministrasjonen i Bjerke derimot mener at forutsetningene har vært tilstrekkelig avklart – selv om administrasjonene i bydelen understreker at:

det kan allikevel tenkes at bydelen ikke var fullt ut forberedt på hvor ressurskrevende ansvaret har vært.

Bydelsadministrasjonen på Grünerløkka er av den oppfatning av forutsetningene har vært delvis avklart – med følgende presiseringer:

- Renhold og dennes omfang er ikke tilstrekkelig avklart.
- Behovet for store reparasjoner var ikke avklart, eksempelvis vedlikehold av brosteingater.
- Piggdekkfondet var ikke avklart i starten av forsøket.

- *Har det vært enighet mellom bydelen og SAM med hensyn til ressursene som overføres i forbindelse med forsøket?*

Administrasjonene i bydelene Vestre Aker og Bjerke mener at det har vært enighet om ressursene som følger med forsøket – ressursene var avklart, før forsøket startet.

Bydelsadministrasjonen på Grünerløkka gir imidlertid følgende kommentar:

Det har vært en del uenigheter som måtte avklares underveis i prosjektet. Etter vår mening har bolig gatene blitt nedprioritert gjennom årene og behovet for reparasjoner er større enn antatt. Da bydelene overtok ansvaret for bolig gatene skapte det store forventninger hos publikum. Midlene som er tildelt bydelen skal dekke kostnader knyttet til løpende veddrift, og ikke omfattende reparasjoner. Bydelen er en sentrumsnær bydel med stor forsøplingsproblematikk. Ressursene som er tildelt tilsvarer ikke behovsdekningen. Når forsøksbydelene sammenlignes, vil vi se klare forskjeller på behovsnivå og kostnadsnivået på renhold, (gårdeiere som forsømmer sine plikter - jfr. politivedtektene og den nye røykeloven bidrar også til forverring av forholdene).

- *Har bydelens bestilleransvar ført til noen endring når det gjelder omfang/standard av renhold, stroing, brøyting og reparasjon av lokale kommunale veier?*

Alle tre bydelsadministrasjonene er av den oppfatning at overføring av ansvaret for drift og vedlikehold av lokale kommunale veier har ført til en endring i omfang/standard.

Administrasjonen i Bydel Bjerke kommenterer:



Vi tror publikum opplever raskere saksbehandling på grunn av lokal tilhørighet. Det er større fokus på veistandard både fra politikere og beboere fordi de kan ta saker opp raskt både til bydelsadministrasjonen og rett til bydelsutvalget. Utføring av oppgaver må bydelen rådføre seg med SAM og kan av den grunn få lengre ventetid fordi det da blir to ledd som må behandle sakene.

Bydelsadministrasjonen på Grünerløkka har følgende utdypende kommentar:

Renhold: Det foretas vårrengjøring på lik linje med andre forsøksbydeler. I tillegg plukker bydelsrusken søppel daglig i bolig gatene. Vi har også bestilt ekstra renhold i gater som har størst behov.

Bydelen har hatt samme standard ved strøing og brøyting, men tok hensyn til andre lokale forhold som prioritering av gater der funksjonshemmede bor, parkeringsplasser for funksjonshemmede osv. Dette arbeidet foretas av bydelens rusken. Når behovet tilsier det bestiller vi ekstra strøing og bortkjøring av snø.

Bydelen var misfornøyd med standarden i bolig gatene derfor bestilte vi i høst ekstra "lappebil" til å lappe hull i gatene.

- *Har bydelsutvalget fått prioritering av veier som skal reasfalteres til høring fra SAM?*  
I henhold til forutsetningene for forsøket, skulle bydelene – i tillegg til å ha bestilleransvar for løpende drift og vedlikehold – også få SAMs forslag til reasfaltering til høring. Samtlige tre bydelsadministrasjoner svarer at dette ikke har vært tilfelle.

Administrasjonene gir følgende kommentarer:

Vestre Aker:

I denne sammenheng har saksbehandler først fått vite om dette gjennom beboere som lurer på hva som skjer i den aktuelle veien når arbeidet er påbegynt. Saksbehandler har da måttet ringe Samferdsel for å spørre hva som skjer.

Bjerke:

Veier som skal reasfalteres går over SAMs budsjett. Spørsmål har vært kun til orientering.

Grünerløkka:

Bydelen fikk muntlig melding om å lage forslag til reasfaltering av gater. I henhold til dette laget administrasjonen en liste. Slik som vi forsto det, hadde ikke bydelens forslag stor betydning. Vi har også vært kritiske til utvelgelse av gatene da vi ikke hadde reell påvirkningsmulighet.

- *Har bydelsutvalgets lokalkunnskap etter din oppfatning hatt betydning for prioriteringer når det gjelder renhold, strøing, brøyting og reparasjon av lokale kommunale veier?*  
I to av bydelene – Vestre Aker og Bjerke – ble drift og vedlikehold av lokale kommunale veier administrativt koordinert mellom bydelen, SAM, entreprenør og lokalbefolkningen (henvendelser).

I Bydel Grünerløkka fattet bydelsutvalget vedtak om prioritering av barnehage-, skoleområder og funksjonshemmedes nærmiljø. Renhold av gater der det er størst aktivitet er også høyt prioritert.

- *Har det vært aktuelt å inngå nye avtaler eller utvide eksisterende avtaler med aktuelle entreprenører i forsøksperioden?*

I ingen av forsøksbydelene har det vært aktuelt å inngå nye avtaler.

Bydelsadministrasjonen i Vestre Aker vurderer rammene rundt eksisterende avtaler som akseptable.

Bydel Grünerløkka har bestilt tilleggstjenester og inngått avtale med samme entreprenører som også har andre tjenesteområder.

Bydel Grünerløkka ble i forkant av inngåelse av ny avtale invitert på møter og spurt om forslag til utforming av avtalen med entreprenøren. Bydel Bjerke – som var i samme situasjon med ny avtale i løpet av forsøksperioden som Bydel Grünerløkka – opplyser at bydelen ikke var involvert i drøftinger med SAM ved inngåelse av ny avtale.

- *Har ressurstildelingen i forsøket vært i samsvar med oppgavene som bydelen har overtatt?*

Alle tre bydelsadministrasjoner svarer at ressurstildelingen ikke har vært i samsvar med oppgavene.

Administrasjonen i Bydel Vestre Aker kommenterer at en del av boligveiene ikke har blitt vedlikeholdt i samsvar med økt trafikkmengde. Bydel Vestre Aker har imidlertid ikke brukt midler utover ressursene som fulgte med forsøksordningen til drift og vedlikehold av lokale kommunale veier.

Bydelsadministrasjonen i Bjerke påpeker at bydelen kun har fått midler til drift, men ikke personer med fagkompetanse innenfor feltet. Bydelen har brukt egne ressurser til administrering av ansvaret (lønnsmidler) og midler til uforutsette hendelser.

Administrasjonen i Bydel Grünerløkka påpeker at spørsmål om ressurstildeling er avhengig av vinterdriften:

Snørike vintre har vært mer krevende fordi bydelen ikke har bufferordning/midler. Dette ble i år løst med ordningen *piggdekkfondet* som fungerte bra.

Sentrumsbydelene har en krevende rolle med hensyn til forsøpling. Politivedtektene gir bestemmelser om gårdeierens ansvar men forskriftene overholdes ikke i tilstrekkelig grad. I tillegg medfører røykeloven mer forsøpling i gatene. Grunnet ovennevnte faktorer har ressursene vært knappe for renholdsarbeidet i forsøksperioden.

Bydel Grünerløkka opplyser også om at en har brukt ressurser utover de som ble tilført innenfor rammen av forsøksordningen:

- Bydelens Rusken påtar seg ansvaret for renhold utover det som er maskinelt. Dersom disse ressursene frafaller i kommende år grunnet budsjett situasjonen må tjenestekjøpet for gaterenhold økes.
  - Bemanning: Saksbehandler som er ansvarlig for forsøkene er fast ansatt og lønnes av bydelen.
- *Har bydelen bygget opp egen kompetanse i forbindelse med drift og vedlikehold av lokale kommunale veier?*  
Bydel Bjerke har ikke bygget opp egen kompetanse på dette området. Bydelens kontaktperson opplyser at man følger SAMs anbefalinger når det gjelder bestilling av

drifts- og vedlikeholdsoppgaver. Bydelen hadde utskiftninger av kontaktperson som ivaretar kontakten med SAM i løpet av forsøket.

Bydel Vestre Aker manglet kontaktperson for drift og vedlikehold av veier i det første halve året av forsøket. Etter det har det imidlertid vært en stabil kontaktperson for kontakten med SAM og entreprenøren.

Bydel Grünerløkka har bygget opp egen kompetanse og kommenterer:

Bydelen har i forkant deltatt på seminarer, møter og forberedelser ved overtakelse av oppgavene. Vi deltar også i driftsmøter sammen med Samferdselsetaten og entreprenøren. Det er samme koordinator som har ansvaret for forsøksordningen med trafikkregulering og veidrift. Ressursene tas i bruk i den grad det er nødvendig. Tid og ressursbruk har vært avhengig av årstiden.

- *I 2004 ble ansvaret for lokale parker og nærmiljøanlegg overført til alle bydelene. Har det vært naturlig å se dette område i sammenheng med bestilleransvaret for renhold, strøing, broyting og reparasjon av lokale kommunale veier?*

To av bydelene (Vestre Aker og Grünerløkka) opplyser at en har søkt å sikre en sammenheng. Bydel Vestre Aker mener at det har bidratt til mer kontinuitet i broyting og strøing av disse områdene. I bydelsadministrasjonen på Grünerløkka koordineres oppgavene i samme avdeling. Samkjøring av oppgavene gir helhetlig utført renhold/vedlikehold og skaper synergieffekter for eksempel ved samkjørt vårrengjøring, asfaltlapping og løvfeing.

- *Bydelsadministrasjonenes vurdering av samarbeidet med hhv. SAM og entreprenørene:*  
Bydelsadministrasjonen i Vestre Aker gir følgende kommentarer til samarbeidsforholdene:

- Det er driftsmøte med Samferdselsetaten, utfører og bydel hver 14 dag. Dette samarbeidet fungerer bra.
- Samarbeidet mellom bydel og utfører fungerer via oppdragskort som blir oversendt utfører og kvittert når oppdraget er utført. Ved hasteoppdrag brukes telefon.

Administrasjonen i Bydel Bjerke har følgende kommentarer:

- Koordinator har møte med SAM hver 14. dag, utover dette brukes de mye som fagkompetanse. SAM har vært svært velvillige, imøtekommende og hjelpsomme. Vi har vært svært avhengig av dem for å kunne få utført arbeidsoppgavene.
- Koordinator har hatt møte med Mesta hver 14. dag sammen med SAM og også brukt dem som fagkompetanse utover dette. Mesta har som SAM vært svært velvillige, hjelpsomme og imøtekommende og vi hadde heller ikke klart oss uten deres hjelp.

Bydelsadministrasjonen i Grünerløkka beskriver samarbeidsforholdene på følgende måte:

- Bydelen deltar i driftsmøter sammen med entreprenøren og Samferdselsetaten. Ved behov, mot vederlag, kjøper bydelen tjenester av etaten. Etaten oppdaterer nødvendig kartgrunnlag for bydelen, og har leid ut sine kontrollingeniører til bydelen. Bydelens koordinator har ansvaret for oppfølging av kontraktene. Enkelte av disse tjenestene har fungert dårlig. Vi antar at dette skyldes etatens mangel på personalressurser i perioder.
- Bydelen deltar i driftsmøter og tar direkte kontakt med entreprenør ved bestilling av tjenester.

Bydelen fikk flere entreprenører under forsøksordningen. Grunnet tidligere bydelsgrensene hadde bydelen en kontrakt tilhørende Sinsenområdet (Oslo Vei) og en kontrakt tilhørende Grünerløkka (NCC). Senere ble Sinsen kontrakten overtatt av ny entreprenør (Mesta). Endelig i august i år har hele bydelen blitt en del av sentrumskontrakten (Oslo Vei) og fått sin 4. entreprenør i en 3 års periode.

Stadig nye entreprenører som har manglende kjennskap om lokale forhold har tidvis ført til misnøye hos publikum. Vi har i den sammenheng innhentet interne ressurser, eksempelvis Ruskenpatroljen, til å løse hasteoppgaver.

- *Har bydelen opplevd en endring i antall publikumshenvendelser knyttet til renhold, strøing, broyting og reparasjon av lokale kommunale veier i løpet av forsøket?*  
Alle tre bydeler opplever at det har vært en økning i antall publikumshenvendelser – ifl. bydelene Bjerke og Grünerløkka mest i forbindelse med vintervedlikehold og vårrengjøring.

Bydel Grünerløkka har utarbeidet en serviceerklæring som beskriver bydelens ansvar for trafikkregulering og drift av boligveier.

- *Samlede vurderinger:*  
Bydelsadministrasjonen i Vestre Aker anser det som en fordel at bydelsutvalget har ansvar for drift og vedlikehold av lokale kommunale veier, men vil ikke anbefale en videreføring eller utvidelse av forsøket til de andre bydelene. Bydelen kommenterer:

Det er et paradoks at det skal være to avtaleparter, Samferdselsetaten og bydel, for veinettet i bydelen. Dersom dette skulle utvides til alle bydelene måtte nok bydelenes saksbehandlingskapasitet og kompetanse bedres betydelig, da vi i så fall neppe kunne benytte Samferdselsetatens kompetanse i den grad vi nå gjør. Til slutt skal det sies at samarbeidet mellom bydel og Samferdselsetatens forskjellige avdelinger er betydelig bedre i dag en ved oppstart av reformen.

Administrasjonen i Bydel Bjerke mener at det ikke har vært en fordel at bydelen har hatt drifts-/vedlikeholdsansvaret for lokale kommunale veier og anbefaler heller ikke en videreføring eller utvidelse av forsøket. Bydelen gir følgende begrunnelse:

Bydelen har pr dags dato ikke ressurser eller intern fagkompetanse til å utføre oppgaver innenfor dette området. Dette hadde ikke fungert uten et nært og godt samarbeid med SAM og Mesta. Det er ikke sannsynlig at bydelen får bygd opp lignende fagkompetanse med de ressursene vi har tilgjengelig nå. Vi er av den oppfatning at SAM er rette instans for å utføre disse oppgavene, de innehar allerede nødvendig kjennskap til området og har en bred og god kompetanse.

Det er i tillegg et kunstig skille da forvaltningsansvaret for kommunale veier nå ligger på to ulike instanser i Oslo Kommune, dette er også svært forvirrende for publikum.

I motsetning til de to øvrige bydelene, er administrasjonen i Bydel Grünerløkka både positiv til ansvaret bydelen hadde i forsøksperioden og anbefaler en videreføring/utvidelse til de andre bydelene. Dette begrunnes på følgende måte:

Bydelen har gode erfaringer med forsøket, og ønsker å videreføre forsøket som en fast oppgave. Bydelen styrker brukermedvirkningen og legger forholdene til rette for et mer levende nærmedokrati. Desentralisering av oppgaven sikrer at omfanget og sammensetningen av tjenestetilbudet tilpasses innbyggernes ønsker og behov samt at tjenesten organiseres effektivt.

Bydelen viser til konkrete erfaringer og eksempler som dokumenterer at mulighetene i forsøket ble utnyttet på en konstruktiv måte.

## **Kommentarer fra Samferdselsetaten**

Fra Samferdselsetaten ble synspunkter til forsøket innhentet gjennom et intervju med seksjonssjef Tom Christoffersen.

- *Har det vært enighet mellom forsøksbydelene og SAM når det gjelder hvilke veier som omfattes av forsøket?*  
Før oppstart av forsøket ble det avgjort at bydelenes ansvar for drift og vedlikehold skulle omfatte kommunale veier som ikke er gjennomfartsveier og som ikke blir brukt av kollektivtransport.

Det betyr at det i praksis er mindre boligveier som inngår i forsøket. Disse veiene utgjør ikke et sammenhengende veinett i forsøksbydelene.

- *Hvordan er samarbeidet mellom bydelene og SAM med hensyn til kontraktoppfølging/tolkning av kontraktene organisert?*  
Det har vært personavhengig og variert noe mellom bydelene. I faser har flere bydeler manglet kontaktperson og kontaktperson har skiftet opp til flere ganger.

Bydel Vestre Aker har hatt mulighet til å bestille drift og vedlikehold direkte fra entreprenøren, men har valgt å delta på driftsmøtene mellom SAM og entreprenøren for å planlegge/ følge opp drifts- og vedlikeholdsoppgaver. Bydelene Bjerke og Grünerløkka måtte gi sine bestillinger til entreprenøren gjennom dette driftsmøtet, i og med at de ikke er selvstendige kontraktsparter.

SAM påpeker at deltakelsen fra bydelene på driftsmøtene har vært varierende.

SAM kommenterer videre at bydelenes kontaktpersoner på driftsmøtene med etaten og entreprenøren ikke har veifaglig kompetanse og tviler på at de har mulighet til å fastslå hvilke oppgaver som må ivaretas.

- *Vedr. bydelene Bjerke og Grünerløkka: Har de to bydelene hatt påvirkningsmuligheter i forhold til innhold og omfang i nye kontrakter som SAM inngikk i 2005/2006?*  
Bydelenes kontaktpersoner deltok i forberedelsen av nye avtaler. SAM mener at de imidlertid har manglet kompetanse og erfaring, og at de derfor ikke har hatt mye å bidra med.
- *Hvordan fungerer bydelenes oppfølging av kontraktene og samarbeidet med entreprenørene?*  
Ifølge SAM har oppfølgingen av kontraktene og samarbeidet med entreprenørene fra bydelenes side fungert noe tilfeldig.

- *Hvilken kompetanse har forsøksbydelene skaffet seg knyttet til drift og vedlikehold av lokale kommunale veier?*  
SAM påpeker at bydelene i liten grad har hatt personer som har fungert som kontaktpersoner over tid. Bydelene har heller ikke utpekt stedfortredere som kunne gå inn i oppgavene, når kontaktpersonen ikke er tilgjengelig. Personene som har vært kontaktpersoner har i utgangspunktet jobber innenfor andre områder og har ingen spesiell veifaglig kompetanse. Kontaktpersonene i bydelene har heller ingen kolleger å rådføre seg med. Manglende kontinuitet i stillingen som kontaktperson i noen av bydelene, har ført til at man ikke har bygget opp kompetansen innenfor veifaglige spørsmål i bydelsadministrasjonene.
- *Har overføring av bestilleransvar for renhold, stroing, broyting og reparasjon av lokale kommunale veier til bydelsutvalgene ført til endringer når det gjelder omfang og standard i de tre forsøksbydelene?*  
Bydelene har i stor grad fulgt samme standard som SAM legger til grunn for de områdene etaten har ansvar for. I den grad de avviker fra denne standarden, har de brukt noe mindre på vedlikehold. For eksempel er vårrengjøring av veiene i to av forsøksbydelene ikke blitt satt i system. Etaten viser til eksempler, der tømming av sandfangere og små reparasjoner ikke blir prioritert. SAM har imidlertid prøvd å bistå bydelene med råd om hva de bør prioritere.
- *Har bydelsutvalgenes lokalkunnskap hatt betydning for prioriteringer når det gjelder renhold, stroing, broyting og reparasjon av lokale kommunale veier i løpet av forsøket?*  
SAM har kontakt med bydelsadministrasjonen og ikke bydelsutvalget. I samarbeidet med kontaktpersonene opplever SAM at bydelene i stor grad følger rådene derfra. Etaten har lokalkunnskap når det gjelder veinettet og lager overordnede planer for hele byen.
- *Har SAM opplevd en endring i antall publikumshenvendelser fra de tre forsøksbydelene knyttet til renhold, stroing, broyting og reparasjon av lokale kommunale veier i løpet av forsøket?*  
SAM opplever at publikumshenvendelser som regel kommer først til etatens kundetorg, som sender henvendelsen videre til bydel med kopi til entreprenør. Henvendelsen kan for eksempel gå på trafikkfarlige hull i veiene, manglende renhold og snøbroyting.

Det finnes ingen dokumentasjon på nivå og utvikling i antall publikumshenvendelser i forsøksbydelene.

- *Sluttkommentar*  
Samferdselsetaten opplever at bydelene ikke har prioritert dette området. Det har vært dårlig deltakelse på driftsmøtene, som har ført til at bydelene ikke har kunnet bygge opp egen kompetanse.

Dette skyldes antakelig omfanget av forsøket: SAM har i dag 4 stillinger som arbeider med kontraktene sentralt og 5 stillinger som kartlegger behov og følger opp drifts-/vedlikeholdsoppgaver ute. Det betyr at det er klart mindre enn en stilling per bydel. I forsøket har medarbeidere fra etaten også foretatt befaringer og kartlagt vedlikeholdsbehov og vedlikeholdsstandard i forsøksbydelene. Dette er fakturert bydelene.

SAM foreslår at forsøket avvikles og har mer tro på at bydelen blir involvert i kontraktsinngåelse og at kontaktpersoner fra bydelene kan delta på driftsmøter hvor de kan komme med ønsker. Bydelene innenfor et kontraktsområde kan da delta etter tur på møtene.

### **4.3 Utdypninger og nyanseringer fra evalueringskonferansen**

På evalueringskonferansen deltok representanter fra byrådsavdelingene for miljø og samferdsel og velferd og sosiale tjenester, SAM, bydelsadministrasjonene og bydelsutvalgene. Konferansen ble brukt for å utdype og nyansere enkelte punkter som fremkom i spørreundersøkelsen – med spesiell vekt på problemstillinger der det er tydelig ulike oppfatninger i besvarelsene.

- I flere svar i undersøkelsen kommenteres det at forsøksbydelene har overtatt ansvar for forsømt vedlikehold og at de ikke har fått midler til å bøte på dette. For alle forsøk gjaldt imidlertid den forutsetningen at bydelene skulle ha mulighet til å videreføre det tjenestenivå og den standarden som var etablert før forsøket startet – og som forutsetningsvis ligger på samme nivå som i byen for øvrig. Bydelene har således ikke fått ressurser som gir grunnlag for en høyere standard når det gjelder drift og vedlikehold av kommunale veier.

Bydel Grünerløkka kommenterer imidlertid at funksjonen som sentrumsbydel (stor ferdse, mange serveringssteder m.m.) representerer store problemer knyttet til forsøpling. Dette har gjort at bydelen har sett seg tjent med å øke nivået på renhold/tømming av søppelbokser.

- SAM har uttalt bekymring for at bydelene har oversett viktige vedlikeholdsoppgaver på grunn av manglende kompetanse, oversikt og/eller prioritering. Eksemplet som er brukt er tømming av sluk for sand. Noen av bydelsrepresentantene anser denne bekymringen for overdrevet fordi kontaktpersonene i bydelene etter hvert har fått kunnskap om vedlikeholdsoppgaver som er viktige å sikre. Dessuten mener de at SAMs oversikt over hvilke sluk som må prioriteres, bør kunne overføres til bydelene.
- De tre forsøksbydelene mener at de ikke har fått SAMs planer for reasfaltering til uttalelse, slik det var forutsatt i grunnlaget for forsøket. SAM påpeker at etaten har små ressurser til reasfaltering. Med dagens budsjett vil det ta 40 år å reasfaltere alle kommunale veier. Av den grunn er det umulig å tilfredsstille alle ønsker når det gjelder reasfaltering.
- Drift og vedlikehold av kommunale veier har et stort omfang (ca. 220-230 mill. kroner per år for hele byen). SAM har samlet kontraktene: Alle funksjoner knyttet til drift og vedlikehold av kommunale veier er delt inn i fire kontrakter og entreprenører som har fått tildelt oppdraget har et helhetlig ansvar for den aktuelle regionen. Det er ikke tvil om at dette er effektivt og at en oppsplitting av kontraktene (for eksempel en kontrakt per bydel) ikke ville være hensiktsmessig.

Selv om aktivitetene har et stort omfang, trengs det forholdsvis lite kapasitet til å forvalte kontraktene til drift og vedlikehold av veiene. Bydelsadministrasjonene har i utgangspunkt

ingen teknisk/kommunalteknisk kompetanse. Dette gjør at alle forsøksbydelene har vært avhengig av kompetansen i SAM og at deres ansvar for bestilling av drift/vedlikehold av lokale veier og oppfølging av kontraktene med entreprenørene er sårbar. En av bydelene påpeker at dette bare kunne unngås, dersom bydelene hadde flere oppgaver innenfor tekniske områder, slik at bydelsadministrasjonene kunne bygge opp et teknisk fagmiljø.

- SAM understreket at bydelenes deltakelse på driftsmøter med entreprenørene har vært varierende. Dette synet deles ikke av to av forsøksbydelene som påpeker at de etter hvert har fått stabile kontaktpersoner som har deltatt på driftsmøtene med SAM og bygget opp nødvendig realkompetanse. Disse to kontaktpersonene har også hatt direkte kontakt med entreprenørene og fulgt opp kontraktene utenom driftsmøtene. Den tredje bydelen har hatt varierende kontaktpersoner for dette forsøket og har i stor grad holdt seg til SAMs råd vedr. bestilling av drifts- og vedlikeholdsoppgaver.
- Forsøket innebærer at ansvaret for drift og vedlikehold av det kommunale veinettet er delt mellom SAM (samleveier og veier med kollektivtransport) og forsøksbydelene (boligveier uten kollektivtransport). Ulike prioriteringer av oppgavene fra SAM og forsøksbydelene kan føre til at entreprenørens mulighet for å planlegge en effektiv gjennomføring av drift og vedlikehold kan bli svekket, i og med at de bruker det samme utstyret og det samme personalet på alle kommunale veier. Det ble imidlertid ikke vist til konkrete eksempler fra forsøksperioden som illustrerer denne problemstillingen.
- Også for publikum kan en deling av ansvaret for det kommunale veinettet være forvirrende. SAM påpeker at publikum i stor grad henvender seg til etatens servicetorg med spørsmål/ønsker vedr. drift og vedlikehold av veier. Etaten må sortere henvendelsene og videresende aktuelle henvendelser til forsøksbydelene.

I to av forsøksbydelene opplever man imidlertid at en god del henvendelser kommer direkte til bydelen. Det betyr at publikum ikke lenger automatisk tar kontakt med SAM. Bydel Grünerløkka har utarbeidet en serviceerklæring som beskriver hvilke oppgaver bydelen har i forsøket.



## 5 Trafikkregulering av lokale kommunale veier

### 5.1 Nærmere om forsøket

Bydelsutvalgene i forsøksbydelene er gitt vedtaksmyndighet når det gjelder trafikkregulering (humper, skilt, oppmerking) av lokale kommunale veier. Forsøket forutsetter at denne myndigheten omfatter de samme veiene som inngår i forsøket med drift og vedlikehold av kommunale veier (jf. kapittel 4).

Forsøket er avgrenset til den kommunale myndigheten til trafikkregulering av lokale kommunale veier. Det betyr i praksis etablering av 30 km fartsgrense på boligveier, humper og oppføring av fareskilt. Annen skilting ligger i hovedsak under politiets myndighet. Politiets forslag til skilting blir fra Samferdselsetaten (SAM) sendt forsøksbydelene til uttalelse, før politiet fatter sine skiltvedtak.

Bydelene har det økonomiske ansvaret for planlegging, bestilling og gjennomføring av vedtakene (inkl. oppføring av skilt som er vedtatt av politiet) og vedlikehold av skilt og humper.

I forberedelsen av forsøket (jf. rapport fra prosjektgruppen, 20. juni 2003) var det uenighet mellom bydelene og SAM med henblikk på hvor mye bistand etaten skulle yte bydelene og hvor mye egen kompetanse bydelene skulle bygge opp selv:

- *Bydelenes representanter ønsker at etaten også bistår i forbindelse med planlegging og prioritering av trafikkreguleringstiltak og sikrer en helhetlig, overordnet planlegging.*
- *Samferdselsetaten forutsetter at bydelene skaffer seg nødvendig kompetanse for å planlegge og prioritere tiltakene. Det vil her i stor grad være tale om den samme kompetansen som trengs i forhold til forsøk om drift/vedlikehold av kommunale veier.*

I forsøket har SAM bistått bydelene som konsulent, mot betaling.

For å ivareta det økonomiske ansvaret for oppføring og vedlikehold av skilter og humper, har bydelene i forsøket fått tilført ressurser sammen med ressursene til drift og vedlikehold av de lokale kommunale veiene (jf. oversikt i kapittel 4.1).

#### **Evalueringstemaer:**

Etter vår oppfatning er kriteriene for evaluering av forsøket i hovedsak de samme som de som er knyttet til drift og vedlikehold av lokale kommunale veier:

- *Økt lokalpolitisk innflytelse og aktivitet:*  
Forsøkene knyttet til det fysiske nærmiljøet innebærer en prinsipiell utvidelse av bydelsutvalgenes ansvarsområder. Spørsmålet er om dette har ført til økt lokalpolitisk engasjement, aktivitet og innflytelse.

- *Bedre helhet og sammenheng mellom de kommunale tjenestene – og effektivisering:*  
Ved Bydelsreform 2004 fikk bydelene overført ansvaret for forvaltning av lokale parker og nærmiljøanlegg utenfor sentrum. I evalueringen er det et poeng å vurdere om forsøket med bestilleransvar for drift og vedlikehold av lokale kommunale veier og trafikkregulering har gitt mulighet til å sikre bedre sammenheng mellom forvaltning av parker/nærmiljøanlegg og lokale veier, og om dette har gitt mulighet for å effektivisere drifts- og vedlikeholdsoppgavene.
- *Bydelenes forutsetninger (spesielt kompetanse) for å ivareta oppgavene i forsøket.*  
På samme møte som forsøket knyttet til drift og vedlikehold av lokale kommunale veier, berører trafikkregulering et område som bydelene ikke tidligere har erfaring og kompetanse på.

## 5.2 Oppsummering av spørreundersøkelsen

### Svar og kommentarer fra bydelsutvalgsrepresentantene

- *Endring i praksis når det gjelder trafikkregulering av det lokale veinettet*  
Et klart flertall av bydelsutvalgsrepresentantene mener at forsøket har ført til endret praksis når det gjelder trafikkregulering. Blant annet kommenteres:
  - Økt fokus på reguleringer i nærhet av skoler. Lokale tiltak blir i større grad gjennomført basert på henvendelser fra publikum. Personlig er jeg svært fornøyd med denne delegerte myndigheten.
  - Mener vi har fått en økning av antall fartsdumper som har vært en viktig sak i mange år.
  - Vi føler at vår lokalkunnskap og forespørsler/henvendelser fra beboere blir tatt mer hensyn til.

Flere understreker at lokalkunnskap er viktig, men at bydelene ikke har fått myndighet på alle veiene som er viktige for nærmiljøet, jf. bl.a. nedenstående kommentar:

Det har vært utdelt kart som viser hvilke veier som er underlagt hvem. Dette har vært omdiskutert. Inndelingen kan være for rigid, en del stekninger forbi skoler og lignende er ikke underlagt bydelen. Eksempelvis gjelder dette Trondheimsveien forbi Lakkegata skole. Her er det uenighet mellom BU og Samferdselsetaten om trafikksikringstiltak.

- *Lokalpolitisk engasjement*  
16 av 19 representanter svarer at forsøket har økt det lokalpolitiske engasjementet i bydelen. Noen kommentarer underbygger dette:
  - Engasjementet rundt fartssoningstiltak og fartsdempende tiltak omkring skolene har vært spesielt merkbart.
  - Det er veldig synlige tiltak, og befolkningen ser at det skjer noe med lokalt fattede vedtak.
  - Bydelen har oppfordret innbyggerne til å sende inn innspill til nye tiltak og plassering av disse. Mange av disse har det blitt tatt hensyn til. Det har blant annet vært et innbyggerinitiativ for trafikksikring rundt Lakkegata skole.

En representant kommenterer imidlertid også:

Her er det mye følelser ute og går. Sterke, små pressgrupper får for mye å si i forhold til helheten i Oslo by. BU dyrker konflikter i stedet for løsninger.

13 av 20 representanter mener også at bydelsutvalget har reell påvirkningsmulighet. Flere påpeker imidlertid at de opplever Samferdselsetaten som "egenrådig" eller "lite lydhør overfor innspillene fra bydelsutvalgene og innbyggerne".

- *Samlet vurdering*

18 av 21 representanter som besvarte de aktuelle spørsmålene mener at det er en fordel at bydelsutvalget har ansvar for trafikkregulering av lokale kommunale veier og anbefaler at forsøket videreføres/utvides til de andre bydelene.

Noen av representantenes avsluttende kommentarer oppsummerer synspunktene:

- Det er en utbredt oppfatning at det i mange tilfeller ikke er så lett å få til felles løsninger. Jeg må si at samarbeidet går lettere mot PBE enn mot Samferdselsetaten.
- Bydelsutvalgene må få den REELLE makten til å utøve slik regulering, ikke slik som i dag hvor vi er prisgitt andre etater, både kommunale og statlige!
- Forsøket har vært vellykket. Men bydelen kom sent i gang, først etter to år. Dette skyldes interface-problemer, og en Samferdselsetat som tydeligvis ikke liker dette forsøket. Politisk press har vært benyttet for å få fortgang i saken.

En av de "kritiske" representantene kommenterer imidlertid også:

For lite respekt for helheten i byen, for mye som minner om Velarbeid; ikke konstruktivt, løsningsorientert politisk arbeid.

## **Kommentarer fra bydelsadministrasjonene**

- *Omfang av saker som bydelsutvalget har behandlet i trafikkforsøket?*

Bydelene Vestre Aker og Bjerke har behandlet få saker i 2004, 2005 og 2006. Vestre Aker har behandlet hhv. 0, 2 og 4 saker i de tre årene, mens Bjerke har i hvert av årene behandlet hhv. 1, 2 og 4 saker. Bydel Grünerløkka skiller seg ut med et betydelig antall saker i alle årene hhv. 29, 38 og 38 saker.

Administrasjonen i Bydel Grünerløkka kommenterer:

Det er Teknisk- og miljøkomiteen (TMK), etter delegert myndighet fra bydelsutvalget, som fatter vedtak om nye trafikkisikringstiltak i bydelen.

TMK og bydelsadministrasjonen har på eget initiativ foreslått trafikkisikringstiltak rundt skoleområder og foreslått nye fartsgrenser i samleveier. TMK har gitt uttalelser om saker som angår bydelen, og foreslått nye tiltak. Trafikkisikringstiltak rundt Lakkegata skole, Hasle skole og i Sunnmørstgata er eksempler på dette. Bydelen har jevnlig oppfordret publikum å sende inn forslag til trafikkisikringstiltak (som humper) slik at de får en reell mulighet til å påvirke avgjørelser på lokalt nivå.

- *Enighet om bydelenes ansvar?*

Alle de tre bydelene sier det har vært enighet mellom SAM og bydelen når det gjelder å definere hvilke veier (lokalt veinett) som bydelsutvalgets myndighet gjelder for.

- *Har bydelen fått tilført ressursene som samsvarer med oppgavene som ble lagt til bydelen?*

Administrasjonen i Bydel Vestre Aker sier bydelen egentlig ikke har budsjett til dette området.

Bjerkes bydelsadministrasjon påpeker at bydelen fikk overført midler til drift og har måttet bruke eksisterende ressurser til å lønne ansatte som administrerer forsøksoppgavene. Dette har fått konsekvenser for andre av bydelens oppgaver.

Bydelsadministrasjonen på Grünerløkka sier det hovedsakelig er to hovedmomenter bydelen har vært opptatt av i forbindelse med tilførte ressurser:

- For det første er Bydel Grünerløkka en sentrumsnær bydel med stort renholdsbehov, sammenlignet med andre forsøksbydeler. Budsjettene for drift av boligater tar ikke høyde for denne forskjellen. Byrådsavdelingen ble varslet om saken i et brev, tidlig i starten av forsøksordningen. I sitt svarbrev ønsker/anbefaler byrådet å finne lokale ressurser til å løse utfordringen. Etter bydelsadministrasjonens oppfatning disponerte Samferdselsetaten ressurser som i utgangspunktet skulle tilføres bydelen.
- For det andre ser bydelsadministrasjonen et stort behov for utskifting av vridde/skadde skilt i bydelen. Årsaken til dette er bydelens smale gater med stor gjennomkjøringstrafikk, i tillegg til hærverk på offentlige eiendommer. Det antydes at den typen skader og hærverk er større i en sentrumsbydel enn i de andre forsøksbydelene. Regnskapsresultatene viser også et stort sprik mellom det som er budsjetter/postert, og de faktiske kostnadene.

Bydel Grünerløkka brukte også midler utover de som ble tildelt i forsøket til trafikkregulering:

Det ble overført midler fra handlingsprogram Oslo indre-øst som ble disponert til lokale trafikksikringstiltak, for eksempel anleggelse av nye humper og reskilting i boligater. Disse tiltakene hadde en kostnadsramme på ca. kr. 350.000,-.

- *Er ansvarsdelingen mellom SAM og bydelene fornuftig?*  
Bydelsadministrasjonene i Vestre Aker og Grünerløkka mener at deling av ansvaret for trafikkregulering mellom bydelsutvalget (lokale kommunale veier) og SAM er rasjonell. SAM har hatt fagkompetansen og gitt sine anbefalinger til bydelsutvalgene, utvalgene har truffet sine beslutninger på grunnlag av SAMs saksforberedelse.

Administrasjonen i Bydel Bjerke mener imidlertid at bydelen bør få tilført ressurser til egen fagkompetanse.

Ingen av bydelene mener at bydelsutvalgets vedtaksmyndighet har ført til en uheldig forskyvning av trafikkulempen (til andre deler av det lokale veinettet eller til nabobydeler).

Administrasjonen i Bydel Grünerløkka kommenterer følgende:

Etter vår mening vil trafikksikringstiltak som foretas i boligater gi ingen negativ virkning for resten av trafikkbilde i hoved- og samleveiene. Lokalbefolkningen involveres i saker og får sterkere påvirkningsmuligheter. Bydelen mener at ansvaret for trafikkregulering mellom bydelsutvalget og Samferdselsetaten er meget rasjonelt.

- *Alle de tre bydelsadministrasjonene sier de har opplevd en endring i antall publikumshenvendelser vedr. trafikkregulering i løpet av forsøket.*  
Det kommenteres at flere brukere har gitt tilbakemeldinger om at de når myndighetene raskere. Nærheten til myndighetsutøver og muligheten til å påvirke avgjørelser har betydd mye for publikum etter bydelsadministrasjonenes oppfatning.

- *Har bydelen bygget opp egen kompetanse knyttet til trafikkregulering, eller baserer en seg fullt ut på saksforberedelse fra SAM?*  
Bydelene Vestre Aker og Bjerke sier at de i hovedsak har basert seg på SAM og at de ikke selv har bygget opp egen kompetanse. I denne forbindelse blir det gitt følgende kommentar fra Bydel Bjerke:

Bydelen har basert seg på saksforberedelse fra SAM. Bydelen hadde ansatt en fagkompetent person i ett år, som ble belastet av bydelens eget budsjett. Denne stillingen hadde ansvar for trafikkregulering, samt drift og vedlikehold av veier. Siden 1.1.2006 har oppgavene blitt overført en annen koordinator som har tatt dette i tillegg til eksisterende oppgaver. Dette har fått konsekvenser for oppgaver som tilhørte stillingen tidligere. Koordinator har derfor brukt SAM i meget høy grad som hjelpeinstans.

Bydelsadministrasjonen i Grünerløkka svarer at bydelen deltok i forkant på møter og seminarer, og gjorde seg kjent med oppgavens innhold og omfang. Bydelen opplever derfor at den under hele forsøksordningen har vært en lærende organisasjon.

- *Samarbeidet mellom SAM og bydelene*  
Bydelsadministrasjonen i Vestre Aker sier at forslag til tiltak for trafikkregulering som kom til bydelen blir sendt til faglig utredning hos SAM. Bydelens trafikkplanutvalg foretar en prioritering og oversender saken med saksfremlegg til komite- og BU-behandling.

Bydel Bjerkes administrasjon kommenterer at SAMs kontaktpersoner har vært svært velvillige, imøtekommende og hjelpsomme. Dette mener bydelen har vært helt avgjørende for at bydelen har kunnet utføre oppgavene innenfor dette forsøksområdet.

Bydelsadministrasjonen i Grünerløkka påpeker at bydelsutvalget har delegert ansvaret for trafikkregulering og fordelt det mellom TMK og bydelsadministrasjonen. Administrasjonen forbereder saker for TMK. TMK fattet vedtak om nye tiltak. Bydelsadministrasjonen uttaler seg om hastesaker på vegne av TMK, og bestiller og gjennomfører vedtatte tiltak. Før nye vedtak fattes innhentes uttalelser, råd og veiledning fra SAM (mot vederlag). Denne ordningen har både en kompetanse- og kunnskapsoverførende funksjon, samt at oppgavene kvalitetssikres. Bydelen savnet et initiativ fra etaten i form av intern kursing av forsøksbydelene.

- *Har bydelen opplevd en endring i antall publikumshenvendelser knyttet til trafikkregulering på lokale kommunale veier i forsøksperioden?*  
Alle svarer positivt på dette spørsmålet. Administrasjonen i Bydel Grünerløkka opplyser at bydelens innbyggere etter hvert er bedre informert om forsøksordningen. Nærheten til myndighetsutøver oppleves positivt fordi bydelen har vært opptatt av en inkluderende profil der alle kan ta del i arbeidet. Bydelsadministrasjonen i Bjerke påpeker at det har blitt flere klager.

Det har ikke vært foretatt noen brukerundersøkelser i noen av bydelene. I en av bydelene (Grünerløkka) er det utarbeidet en serviceerklæring som beskriver bydelens ansvar for forsøkene innenfor trafikksikkerhet og drift/vedlikehold av boligveier.

- *Har forutsetningene for og innholdet i forsøket vært tilstrekkelig avklart, før forsøket startet?*

Administrasjonene i bydelene Bjerke og Grünerløkka svarer ja. Fra Bydel Bjerke kommenteres imidlertid at det likevel kan tenkes at bydelen ikke var fullt ut forberedt på hvor ressurskrevende ansvaret har vært. Bydel Grünerløkka kommenterer at det er viktig å merke seg at bydelene var gjennom en bydelsreform i 2004, samtidig som forsøksordningene ble satt i verk. Muligens har man oversett enkelte detaljer.

Bydelsadministrasjonen i Vestre Aker sier at det har vært noe uavklart med hensyn til kompetanseforhold.

- *Samlet vurdering*

Administrasjonene i alle de tre bydelene mener at det har vært en fordel at bydelen har hatt ansvar for kommunale trafikksikkerhetstiltak på boligveier og anbefaler at forsøket videreføres/utvides til de øvrige bydelene.

Bydelsadministrasjonene gir i sine svar følgende avsluttende kommentarer:

Vestre Aker:

Det er viktig med lokal kunnskap. Skal forsøket utvides til alle bydeler vil neppe Samferdselsetaten kunne opprettholde en viss spisskompetanse bydelene kan benytte. Videre er det viktig at BU har evne til et helhetssyn i kommunen og ikke bare egen bydel.

Bjerke:

Forsøket bør videreføres da man ser at publikum er svært fornøyd med å ha lokale politikere til å vedta saker som har betydning for trafikk i nærmiljøet. Det har vært større mulighet for innflytelse og medvirkning fra publikum. Det er allikevel viktig å understreke at bydelen må få tilført ressurser til fagkompetanse for å kunne få utført oppgavene slik at avhengigheten av SAM ikke blir så stor. Samtidig må andre instanser som trafikkpoliti også forholde seg til bydelen, det gjør de ikke i dag.

Grünerløkka:

Bydelen har kun positive synspunkter på forsøket med trafikkregulering i boliggater. Vi er også av den oppfatning at tiltakene i boliggater ikke vil virke negativt på trafikkbildet på hovedveiene. Publikum opplever en nærhet til myndighetsutøvende organ, som igjen skaper større deltagelse og påvirkningsmuligheter på lokalt nivå.

## **Kommentarer fra Samferdselsetaten**

Fra Samferdselsetaten ble synspunkter til forsøket innhentet gjennom et intervju med seksjonssjef Torgeir Engesveen.

- *Hvor mange saker har bydelsutvalgene i de tre forsøksbydelene behandlet i 2004, 2005 og hittil i 2006?*

Hver bydel har tatt opp rundt to henvendelser hver knyttet til humper i løpet av forsøket så langt. For hver henvendelse er det snakk om 10 til 15 humper. De fleste boligveier som

inngår i forsøket, har allerede i dag 30 km fartsgrense. Det var derfor forholdsvis få saker om etablering av en slik fartsgrense i forsøket.

Skiltvedtak som ligger under politiets myndighet sendes til Oslo kommune til høring. SAM sender politiets innstilling til bydelsutvalgene i forsøksbydelene. Disse er således kommunens høringsinstans. Bydelene Bjerke og Vestre Aker har få slike saker i løpet av et år, mens Bydel Grünerløkka har mange på grunn av beliggenheten i indre by. Når politiet har fattet skiltvedtak, er det kommunens ansvar å sette opp og vedlikeholde skiltene. Innenfor forsøket er dette ansvaret overført til forsøksbydelene. Bydelene Vestre Aker og Grünerløkka har valgt å benytte seg av entreprenøren som SAM har avtale med, mens Bydel Bjerke har benyttet en egen entreprenør.

- *Har det vært enighet mellom forsøksbydelene og SAM når det gjelder hvilke områder som omfattes av forsøket?*

Hvilke veier som omfattes av forsøket ble avklart før forsøket startet (jf. omtalen under forsøket knyttet til drift og vedlikehold av lokale kommunale veier).

Det var en del uklarhet – og dels for store forventninger – knyttet til hvor omfattende myndighet som er overført til forsøksbydelene, jf. drøfting nedenfor.

- *Har forsøksbydelene bygget opp egen kompetanse når det gjelder trafikkregulering – eller baserer de seg fullt ut på saksbehandling/råd og veiledning fra SAM?*
- *Hvordan er samarbeidet mellom bydelene og SAM organisert? Fungerer det tilfredsstillende?*

Bydelene har ikke personer som har trafikkfaglig kompetanse. De er derfor avhengig av faglige råd fra SAM. Etaten tar seg betalt for rådgivningstjenester over en viss størrelse. Samarbeidet oppleves som kurant. Bydelene har egne kontaktpersoner som gjennomfører saksbehandling innenfor ansvarsområdet på bakgrunn av råd gitt fra SAM. Etaten fungerer således som faglig veileder. De har ikke faste møter, men har kontakt når det har samlet seg opp en del saker. Etaten opplever at det har vært liten stabilitet i forhold til hvem som har vært kontaktperson i bydelene. Av den grunn har samarbeidet med SAM gitt lite kompetanse- og erfaringsoverføring.

SAM påpeker at en har mye kontakt med alle bydelene. Dette skjer dels ved at bydelene henvender seg til etaten med anmodning om trafikkregulering/skilting. I tillegg får alle bydelene uttale seg til Samferdselsetatens forslag til områdeplaner for trafikksanering.

- *Har forutsetningene for og innholdet i forsøket vært tilstrekkelig avklart, for forsøket ble igangsatt?*

Det har vært en del forvirring i forhold til hva slags skilting som er delegert til bydelene. De skiltene som omfattes av forsøket er begrenset til fareskilt, som for eksempel opplysning om svingete vei og visningsskilt, som for eksempel overgang for gående, samt skilting av 30 km fartsgrense på boligveier. Øvrige skilt, som for eksempel gjennomkjøring forbudt, parkeringsrestriksjoner med mer, er innenfor politiets ansvarsområde. Skilt som vikeplikt og forkjørsskilt tilhører Statens veivesens ansvarsområde.

I all hovedsak endte forsøket opp med å gi forsøksbydelene ansvar for fartsgrenser på boligveier (30 km) og humper i lokale veier. Siden disse virkemidlene allerede før forsøket startet hadde blitt benyttet i stort omfang, kan forsøket innenfor dette området virke lite interessant. Forventningene til forsøket var nok større i bydelene i forhold til hva de skulle styre med. Dette gjelder særlig problematikk knyttet til skilting.

- *Har bydelsutvalgenes lokalkunnskap ført til endringer i praksis når det gjelder trafikkregulering av det lokale veinettet?*

Det har nok i praksis blitt noen flere humper enn hvis SAM skulle hatt ansvaret. Dette er knyttet til at etaten må foreta en helhetlig prioritering for hele byen innenfor en økonomisk ramme. I denne forbindelse vurderer etaten også kostnader knyttet til vedlikehold av humper. (Etaten regner med en gjennomsnittspris på 20.000 kroner per hump og et behov for avsetning til vedlikehold på 2-3.000 kroner per år.)

Dersom etaten blir bedt om å gi råd til prioriteringer innenfor en bestemt ramme, gir den slike råd. Saksbehandlerne i SAM har oversikt og kunnskap om lokale trafikkforhold (blant annet steder med mye trafikkulykker) i bydelene, en kunnskap som de har opparbeidet over mange år.

- *Finnes det eksempler på at bydelsutvalgenes vedtaksmyndighet har ført til uheldig forskyvning av trafikkulempen?*

Dette har ikke vært noe problem – som følge av det begrensede omfang av forsøket: Bydelene har ikke myndighet til såpass omfattende trafikkreguleringstiltak at de kan føre til store endringer i trafikkmønsteret.

- *Har Samferdselsetaten opplevd en endring i antall publikumshenvendelser vedrørende trafikkregulering i de tre forsøksbydelene i løpet av forsøket?*

SAM har blitt spurt for en del henvendelser, men har opplevd at innbyggerne synes at det er vanskelig å finne fram til dem som har ansvar. Mange vet ikke engang hvilken bydel de bor i – og i enda mindre grad om henvendelsen gjelder en lokal kommunal vei uten kollektivtrafikk (forsøket med bydelsansvar) eller en kommunal samlevei eller boligvei med kollektivtrafikk (SAMs ansvar). Noen av forsøksbydelene har imidlertid vært flinke til å markedsføre seg i forhold til innbyggerne.

- *Øvrige kommentarer*

SAM er bekymret for feil/overdreven bruk av trafikkskilt, fordi dette kan gå utover sikkerheten. Hvis det blir for mange skilt, kan noe av effekten forsvinne. Effekten vil da også forsvinne for de tilfellene hvor det er viktig at skiltene følges. I tilfeller hvor det er 30 km fartsgrense pluss humper, er det som regel unødvendig med fareskilt. Det er også et poeng at skilt ofte blir respektert av barn, men kanskje ikke av alle bilførere. Da vil skiltet gi barna en falsk trygghet og ikke fungere etter hensikten.



### **5.3 Utdypninger og nyanseringer fra evalueringskonferansen**

På evalueringskonferansen deltok representanter fra byrådsavdelingene for miljø og samferdsel og velferd og sosiale tjenester, Samferdelsestaten, bydelsadministrasjonene og bydelsutvalgene. Konferansen ble brukt for å utdype og nyansere enkelte punkter som fremkom i spørreundersøkelsen – med spesiell vekt på problemstillinger der det er tydelig ulike oppfatninger i besvarelsene.

- På konferansen ble begrensningene i forsøkets omfang tydeliggjort. Begrensningene går i to retninger:
  - For det første har bydelsutvalget bare myndighet til trafikkregulering på lokale kommunale veier (boligveier), altså ikke kommunale samleveier og veier med kollektivtrafikk. Flere av eksemplene som ble nevnt, der bydelsutvalgene har engasjert seg, gjelder trafikkregulering/trafikksikkerhetstiltak på veier som ligger utenfor BUs myndighet.
  - For det annet er myndigheten begrenset til fareskilt, 30 km fartsgrense og humper. SAM påpeker at en bør være varsom med å sette opp fareskilt på veier med 30 km fartsgrense. For tett og overdreven skilting kan føre til at "harde" trafikanter overser skiltene og gi "myke" trafikanter en falsk trygghet.
- Alle deltakere på konferansen bekreftet at det lokale engasjementet og innflytelsen knyttet til spørsmål vedrørende trafikkregulering/trafikksikkerhet har vært høy i forsøksbydelene. Det ble imidlertid også fremholdt at BU oftere enn SAM kan ha vansker med å stå imot ønsker fra enkeltpersoner eller organiserte grupper – med den faren at det etableres for mange og u hensiktsmessige trafikkreguleringstiltak.
- Når det gjelder behovet for kompetanse for å ivareta oppgavene innenfor trafikkregulering kom delvis de samme argumentene som ble fremført i forbindelse med forsøket knyttet til drift og vedlikehold av veier (jf. avsnitt 4.3).

Det ble hevdet at bydelene bare ville ha mulighet til å bygge opp nødvendig kompetanse til å ivareta oppgavene på egen hånd, dersom de hadde flere oppgaver som gir mulighet for å bygge opp et teknisk miljø i bydelsadministrasjonene. SAM påpekte at det i dag bare er 2-3 personer i etaten som arbeider med disse spørsmålene. En fordeling av denne kompetansen til bydelene er uaktuell, i og med at SAM uansett vil måtte ha ansvaret for trafikkregulering på kommunale samleveier og veier med kollektivtransport.

Fra andre ble det imidlertid påpekt at det ikke er nødvendig at bydelene besitter den veifaglige kompetansen selv. Deres nærhet til innbyggerne og kjennskap til lokalmiljøet gjør at de kan fremføre ønsker om trafikkregulering, sikre at disse får en betryggende faglig utredning (med SAM som konsulent) og fremme forslag for BU.

Det ble også påpekt at forsøket har ført til bedre kontakt og bygget broer mellom bydelene, SAM og politiet.

## 6 Bestilleransvar for bibliotekfilialer

### 6.1 Nærmere om forsøket

Forsøket i 2004/2005 innebar at forsøksbydelene overtok bestilleransvaret for bibliotekfilialene i bydelene. Deichmanske bibliotek skulle være utførende virksomhet. I premissene for bystyrets vedtak om forsøket (jf. byrådsak 57/02) kommenterer byrådet: "Ansvaret for filialdriften kan overføres til bydelene, forutsatt at det faglige og driftsmessige samspillet mellom sentralenheten og filialene kan opprettholdes. (...) Bibliotekfilialene er lokale kulturinstitusjoner hvor virksomheten (...) kan gjøres bredere og sees i nærmere sammenheng med andre oppgaver i bydelene. Bydelene bør derfor gis konkret innflytelse på utvikling og drift av filialene, samtidig som bibliotektilbudet holdes på tilsvarende nivå som i dag."

Bydelenes bestilling og samhandlingen mellom bydelene og bibliotekfilialene skulle således bidra til å styrke tjenestetilbudet og gjøre bibliotekene til en aktiv del av kultur- og kunnskaps-/ læringsmiljøet i forsøksbydelene. Mulighetene for bedre lokal innflytelse og tilpasning av bibliotektilbudet til spesielle lokale forhold var et sentralt siktemål. I formålet med forsøket ble det dessuten uttalt eksplisitt at forsøket skulle bidra til en nærmere integrasjon mellom bibliotektilbudet og bydelens øvrige tjenester til gode for hele befolkningen.

Bydelene ble tilført følgende ressurser for å sikre at bibliotektilbudene i de tre filialene kunne opprettholdes på minst uendret nivå:

	Grünerløkka	Vestre Aker	Bjerke
2004	4 252	4 604	4 525
2005	4 388	4 751	4 669
Sum	8 640	9 355	9 194

I tilbakemeldingen fra Deichmanske bibliotek kommenteres det at dette har vært fordelaktig for filialene som var med i forsøket: Disse kunne opprettholde aktivitet og tilbud på uendret nivå, mens filialene for øvrig ble utsatt for budsjettreduksjon i de aktuelle årene.

Det ble utarbeidet en samarbeidsavtale mellom Deichmanske bibliotek og forsøksbydelene. Samarbeidsavtalen gjaldt for perioden 01.01.2004 til 31.12.2005. Bibliotekforsøket ble avviklet per 31.12.2005.

I forkant av forsøket utarbeidet Deichmanske bibliotek tjenestebeskrivelser av den generelle bibliotektilbudet, særskilte målgrupper og prioriteringer som skulle legges til grunn for bibliotekets leveranse av tjenester.

Når det gjelder eventuelle tilleggstjenester skulle Deichmanske bibliotek gi et tilbud med pris. Bestilling av tilleggstjenester skulle komme i tillegg til den økonomiske rammen for samarbeidet og finansieres av bydelen.

### Evalueringstemaer

Kriteriene som skal legges til grunn for evalueringen – som en oppfølging av forutsetningene for forsøkene – er beskrevet i avsnitt 2.1.

I forhold til bibliotekforsøket går vi ut fra at følgende temaer er mest relevante som grunnlag for evalueringen:

- *Endringer i bruk av bibliotekfilialene:*  
En sentral intensjon med forsøket var at det skulle bidra til endringer i bruk av lokalene til bibliotekfilialene. I evalueringen fokuserer vi på om forsøket har ført til endringer med hensyn til bl.a.:
  - Kulturformidling/-arrangementer
  - Informasjon til innbyggerne/opplysningstjenester.

Bydelene er også spurt om de har involvert bibliotekfilialen i andre oppgaver som bydelen har ansvar for.

- *Økt lokalpolitisk innflytelse og aktivitet:*  
Bydelsutvalgene er blant annet spurt om de i forsøksperioden:
  - har hatt påvirkning eller tatt initiativ når det gjelder aktiviteter og informasjons-/opplysningsvirksomheten i bibliotekfilialene.
  - opplever at overføring av bestilleransvaret har ført til økt lokalpolitisk engasjement.

## **6.2 Oppsummering av spørreundersøkelsen**

### **Svar og kommentarer fra bydelsutvalgsrepresentantene**

- *Endringer i aktiviteter knyttet til kulturformidling/-arrangementer og bruk av bibliotekfilialen i opplysningssammenheng*  
Bydelsutvalgsrepresentantenes tilbakemeldinger tyder på at BUene i beskjeden grad har tatt initiativ til aktiviteter i bibliotekfilialene.

Svarene og kommentarene tyder på at initiativene var størst i bydelsutvalget i Bydel Grünerløkka, der BU bl.a. tok initiativ til folkemøter, startet aksjonen for å få rockemuseet til Schous m.m.

Flere av respondentene uttrykker beklagelse over at bydelsutvalgene ikke benyttet muligheten for å engasjere seg sterkere i tjenestene og aktivitetene i bibliotekfilialene. En uttrykker dette på følgende måte:

Vet ikke helt. Men politikerne burde absolutt se biblioteket som en arena der befolkningen får vite om innhold i møtene, om spesielle arrangementer initiert av BU og fra administrasjon.

Med utgangspunkt i dette er det forståelig at svært få (2 av 19 representanter) mener at bydelsutvalget har hatt påvirkning når det gjelder aktiviteter og informasjons-/opplysningsvirksomhet i bibliotekfilialene. En kommenterer imidlertid at BU antakelig ikke har sett behov for å utvikle egne initiativ fordi biblioteket selv er svært aktiv til å sette i gang aktiviteter.

- *Lokalpolitisk engasjement*

Bare et lite mindretall av BU-representantene som svarte er av den oppfatning at forsøket har bidratt til økt lokalpolitisk engasjement rundt biblioteket.

Også på dette spørsmålet er det flere positive svar fra representanter i bydelsutvalget i Bydel Grünerløkka enn fra de andre bydelene.

En representant kommenterer at det har vært uheldig at forsøket ble satt i gang samtidig som den nye bydelen "skulle finne seg selv" etter sammenslåingen. Representanten påpeker at viktige andre kulturtiltak ikke er desentralisert og dette gjør at bibliotekforsøket blir "som et slag i luften og helt avhengig av innstillingen til lederen av den lokale filialen".

- *Samlet vurdering*

De fleste av BU-representantene som svarte mener at det ikke har vært en fordel at bydelsutvalget har hatt bestilleransvar for bibliotekfilialen (8 av 13). Sett med utgangspunkt i forholdsvis lav engasjement og aktivitet i biblioteksaker fra BUenes side som er beskrevet i punktene ovenfor, er dette forståelig.

Sluttcommentarene i noen av svarene kan utdype synspunktene som fremkom rundt bibliotekforsøket:

- Dette er eksempel på hvordan en profesjon kan stenge alt godt arbeid når de ikke vil, og den politiske ledelsen er tilnærmet å være på linje med det å lede et velselskap, ikke en bydel. Dette er skrekens eksempel på manglende vilje til å gjøre noe annet enn det de ansatte i biblioteket selv vil. Dette var et mislykket forsøk som ikke kan videreføres uten at det brukes kraftig lut fra sentralt hold.
- Ingen reell innflytelse, bedre at det er sentralstyrt.
- Det må bli et reelt bestilleransvar ellers er det bare skuebrød. Prosjektet ble til og med inndradd ved et enkelt budsjettvedtak uten evaluering, til tross for at dette er en av betingelsene i Forsøksvedtaket! Med en slik holdning fra sentralt byråkrati og manglende innsikt/våkenhet fra sentrale politikere er det bevist hvor den reelle makten ligger når bibliotekene, i dette tilfellet, ikke ønsker en slik ordning.
- Tror det er svært viktig med lokale bibliotek. Et av de svært få tilbudene i samfunnet som fortsatt er gratis. Mange brukere hele tiden, mange barn og ungdom med annen etnisk bakgrunn ikke minst (nå også lesestunder på spesielle språk), og mange foreldre med småbarn, lett tilgjengelighet tror jeg betyr mye for det å kunne utvikle lese- og lærelyst!
- Kan ikke huske at vi har hatt noe i denne saken, men dette er noe som kan/bør ligge til bydelen.

## Kommentarer fra bydelsadministrasjonene

- *Har bydelen i løpet av forsøksperioden tatt initiativ til å endre samarbeidsavtalen mellom Deichmanske bibliotek og bydelen vedr. innhold i aktivitetene i bibliotekfilialen?*  
Bydelsadministrasjonene i Bjerke og Grünerløkka svarer at de har tatt initiativ til å endre samarbeidsavtalen, mens Vestre Aker ikke har gjort det. Administrasjonen i Bydel Bjerke kommenterer at bydelen har hatt et utstrakt samarbeid om aktiviteter. Både biblioteket og bydel har tatt initiativ. Grünerløkka filial og bydelen har underskrevet en intensjonsavtale som er forsøkt formulert slik at partene kan få best mulig utbytte av hverandres fag- og myndighetsområder.
- *Var det endringer i aktiviteten på bibliotekfilialen i forsøksperioden når det gjelder kulturformidling/arrangementer?*  
Administrasjonene i bydelene Bjerke og Grünerløkka svarer bekreftende, mens Bydel Vestre Aker sier at det ikke var noen endringer i aktiviteten på dette området i forsøksperioden. Bydel Bjerke påpeker at barn og unge har vært prioritert.

Bydelsadministrasjonen i Grünerløkka konkretiserer på følgende måte:

Bydelsadministrasjonen dekket kostnadene ved lørdagsåpent bibliotek i sommerferien som ble et godt mottatt tilbud av brukerne. Det ble også gjort et forsøk på "politikerhjørne". Biblioteket fikk midler til innkjøp av lerret, gjennom Handlingsprogram for Oslo Indre Øst, til filmvisning i parken som ble kalt "film i parken". I samarbeid med bydelen arrangerte biblioteket "lyrikkonkurranse", og hadde en utstilling av resultatene fra tegnekonkurranse for "din bydel". Disse aktivitetene henvendte seg til både barn, ungdom og voksne.

I bydelene Bjerke og på Grünerløkka ble bibliotekfilialen benyttet som en opplysningstjeneste overfor alle innbyggerne i bydelen. Disse bydelsadministrasjonene opplyser også at bibliotekfilialen er benyttet til andre oppgaver som bydelene har ansvar for:

Bydel Bjerke brukte filialen i kulturarbeid og barne- og ungdomsarbeid inkl. helsetjenesten. Filialen på Grünerløkka og Servicekontoret i bydelen hadde tett kontakt og samarbeid på de områder der det falt naturlig. Blant annet nevnes:

- Bydelens Servicekontor og hjemmesider samt bibliotekets lokaler, ble tatt i bruk som informasjonsarenaer.
- Biblioteket deltok i informasjonsmøter og ble ansett som en del av tjenesteapparatet i forsøksperioden.
- Biblioteket fikk bedre kontakt med sykehjemmene, og barnehagene og øvrige tjenestesteder.
- Bydelsadministrasjonen deltok i bibliotekets prosjekter bl.a. "kino i parken" og "lyrikkonkurransen".
- Biblioteket har også vært aktivt i forbindelse med utarbeidelse av Din Bydel og utstilling av tegnekonkurransen.
- Biblioteket fikk i større grad adgang til å bruke bydelens grønne arealer og parkene.
- Bedre samarbeid med bydelens Rusken som for eksempel levering av posttjenester, renhold m.m.

Bydelsadministrasjonen i Vestre Aker kommenterer at biblioteket ikke ble benyttet til andre oppgaver i bydelen, fordi bydelen ikke kunne endre på bruken av filialens ressurser.

Bydelen oppfattet at bydelens mulighet for å påvirke driften av filialen kun kunne gjøres gjennom tilføring av ekstra ressurser, noe bydelen ikke hadde økonomisk evne til.

Alle bydelene viser til den begrensede handlefrihet som de hadde i forsøksperioden. Krav om kjøp av bestemte tjenester fra hovedbiblioteket og tjenestebeskrivelse for hva som skal leveres, har begrenset bydelenes muligheter til å påvirke tjenesten.

Bydelene Bjerke og Vestre Aker tok initiativ til en samlokalisering av bibliotekfilialen og bydelens informasjonstjeneste/servicekontor. Begge bydelene opplevde at initiativet ble avvist fra Deichmanske bibliotek.

- *Brukerundersøkelser og serviceerklæringer*  
Administrasjonen i Bydel Bjerke kommenterer at det har vært foretatt en brukerundersøkelse vedr. bibliotekfilialens åpningstid. Bydelen opplevde imidlertid at den ikke hadde mulighet til å påvirke filialens drift i tråd med brukernes ønsker.
- *Kontakthypighet*  
Det rapporteres ikke om mye kontakt fra bydelene Vestre Aker og Bjerke. Bydel Grünerløkka viser imidlertid til omfattende kontakt mellom bydelsadministrasjonene og bibliotekfilialen. I Bydel Grünerløkka deltok lederen for bibliotekfilialen på bydelens tjenesteledersamlinger.
- *Bruk av egne ressurser*  
Bydelene Bjerke og Grünerløkka brukte egne ressurser til/i bibliotekfilialene i forsøksperioden. Noe av Bydel Bjerkes kulturmidler ble kanalisert til arrangement/aktiviteter på biblioteket.

Bydel Grünerløkka nevnte bruk av ressurser på flere områder:

- I form av personalressurser ble koordinatoren benyttet som tilleggsressurs.
- Ruskentjenesten påtok seg ansvaret for bibliotekets posttjeneste (og internpost) og renhold av utearealer.
- Servicekontoret og bydelens hjemmesider ble benyttet som informasjonskanaler.
- Bydelsadministrasjonen skaffet økonomiske midler til lørdagsåpent bibliotek i sommerperioden og "film i parken".
- Bydelen kjøpte inn 1 pc til filialen Grünerløkka i forbindelse med prosjektet "Bazar" (informasjonssider for minoritetene på forskjellige språk).

Bydel Vestre Aker opplevde ikke å ha ressurser til å styrke bibliotekfilialen.

- *Var forutsetningene og innholdet i forsøket tilstrekkelig avklart, for forsøket ble igangsatt?*  
Bydelsadministrasjonene påpeker at de var bundet av kontraktens formuleringer, og at det var vanskelig å gjøre endringer. I utgangspunkt var det forutsatt at det skulle bevilges midler fra sentralt hold for å sette i gang utviklingsforsøk i filialene i forsøksbydelene. Slike midler ble imidlertid ikke bevilget. Fastlagte budsjettsrammer og rammer for samarbeid som opplevdes som snevre, ga begrenset handlefrihet for omprioritering av oppgaver. En bydel uttaler at målet "å skape synergieffekter" på lokalt nivå, ble kraftig svekket allerede ved oppstart av forsøket, i og med at videreføring av etablert drift ved filialene var en forutsetning og ekstra prosjektmidler falt bort.

- *Samlet vurdering og videre anbefaling*

På spørsmål om det var en fordel at bydelsutvalget har hatt bestilleransvar for bibliotekfilialen svarer administrasjonene i bydelene Bjerke og Grünerløkka bekreftende, mens Bydel Vestre Aker svarer nei.

Tilsvarende svarer bydelsadministrasjonene i forhold til om forsøket bør tas opp igjen og utvides til de andre bydelene. Bydelsadministrasjonene ga i sine svar følgende sluttkommentarer:

Vestre Aker:

Å overføre bestilleransvaret og samtidig sette så vidt klare føringer på hva som vi ikke kunne gjøre med hensyn til disponeringen av de totale rammer biblioteket opprinnelig rår over har liten hensikt.

Bjerke:

Bydelene burde få ansvar for bibliotektjenesten, fordi det er mange områder å samarbeide om, slik som kultur, informasjonsarbeid, lesegrupper for voksne innvandrere, fortellergrupper for barn m.m.

Grünerløkka:

Dersom forsøket skal tas opp igjen, bør bydelen få større handlefrihet og mulighet til å styre budsjetttrammene og definere tjenesteproduksjonen.

## **Kommentarer fra Deichmanske bibliotek**

- *Endring*

Deichmanske bibliotek opplevde ingen merkbar endring i innbyggernes bruk av bibliotekfilialene i forsøksperioden. Det påpekes at det ikke ble foretatt noen brukerundersøkelser som kan dokumentere dette. Deichmanske bibliotek konstaterer imidlertid at det ikke ble foretatt store endringer/vridning i innhold av tjenestene i filialene som var med i forsøket – og at en derfor heller ikke kan regne med noen endring i brukeratferden.

Når det gjelder spørsmålet om forsøket har ført til endring i aktiviteter/arrangementer i filialene, mener Deichmanske bibliotek at det må svares både ja og nei. Det ble igangsatt en del aktiviteter. Det er imidlertid vanskelig å vite om disse aktivitetene ville blitt startet uansett uavhengig av forsøket. Biblioteket regner likevel med at den formaliserte prosjektkontakten førte til en del prioriterte aktiviteter, i tråd med bydelens ønsker.

- *Samarbeidet*

Logistikken og samarbeidet mellom hovedbiblioteket og filialene fungerte normalt. Det påpekes at forsøksbydelene i motsetning til de øvrige bibliotekfilialene og hovedbiblioteket, ble holdt utenfor omfattende økonomiske innstramminger i forsøksperioden.

I oppstarten av prosjektet ble det arrangert et fellesmøte med politikere og administrasjon fra forsøksbydelene. For øvrig kommenteres det fra Deichmann at kontakten mellom Deichmanske bibliotek sentralt og bydelene var sporadisk.

Lokalt var det en del forskjeller mellom bydelene. Grünerløkka filial hadde god kontakt med bydelsadministrasjonen. Avdelingslederen for bibliotekfilialen ble innkalt til tjenesteledersamlingene i bydelen.

Også bibliotekfilialen i Bydel Bjerke hadde god kontakt med bydelsadministrasjonen.

Ved Røa filial (Bydel Vestre Aker) var det en del møter for å få etablert en bydelsinformasjonstjeneste på filialen. Dette ble det ikke noe av blant annet fordi bydelsadministrasjonen etter Bydeisreform 2004 ble lokalisert et annet sted enn bibliotekfilialen.<sup>10</sup>

- *Avklaring av forsøket i forkant*

Deichmanske bibliotek opplevde at det var få avklaringer før prosjektet ble vedtatt. Sentralt i bibliotekstjenesten var det omfattende avklaringer i forhold til bestiller-/utførerprosessen. Det ble imidlertid ikke utviklet et reelt forsøksprosjekt med kriterier for evaluering med før- og etter-analyser. Lokalt var det samarbeidsmøter om mulige tiltak, men bydelene benyttet i følge Deichmanske bibliotek i liten grad sine styringsmuligheter for å legge endrete føringer på bibliotekstjenestens innretning.

- *Etatens samlede vurdering og anbefalinger*

Deichmanske bibliotek ser det ikke som noen fordel at bydelsutvalget har bestilleransvar for bibliotekfilialen og anbefaler således ikke at forsøket tas opp igjen eller utvides til andre bydelene. Det kommenteres:

"Ved Grünerløkka filial var det merkbart at biblioteket i forsøksperioden kom nærmere bydelsadministrasjonen og bydelspolitikere og ble tatt mer med i planleggingen. Men biblioteket har gjennom årene hatt et godt og fruktbart samarbeid med bydelen og bydelspolitikere også uten at det forelå prosjektinnramming.

For de andre filialene er det knapt merkbare resultat av samarbeidet. Samarbeidsklimaet har vært godt, og det har vært positiv dialog og samhandling i perioden. Imidlertid har det også vært slik forut for forsøksperioden, og andre avdelinger som ikke har deltatt i forsøket har til dels hatt større aktivitet på samarbeidet bibliotek/bydel. Det er bakgrunn for at evalueringen herfra er at dette forsøket ikke bør tas opp igjen.

Imidlertid er det viktig å legge til rette for aktivt og formalisert samarbeid bibliotek/bydel, der dette mangler. Det er et felt som står sentralt i bibliotekstjenestens planer."

### **6.3 Utdypninger og suppleringer fra evalueringskonferansen**

På evalueringskonferansen deltok representanter fra byrådsavdelingene for næring og kultur og velferd og sosiale tjenester, Deichmanske bibliotek, bydelsadministrasjonene og bydelsutvalgene. Konferansen ble brukt for å utdype og nyansere enkelte punkter som fremkom i spørreundersøkelsen – med spesiell vekt på problemstillinger der det er tydelig ulike oppfatninger i besvarelsene.

---

<sup>10</sup> Bydelen kommenterer imidlertid at spørsmålet om flytting av bydelsadministrasjonen først ble reist langt ut i forsøket, etter at det ble klart at samlokalisering mellom bibliotekfilialen og bydelsadministrasjonen ikke var aktuell.



- Evalueringskonferansen avslørte at forsøkets forutsetninger ble oppfattet og definert ulikt:
  - Bydelene tok utgangspunkt i intensjonen om at bydelene skulle ha mulighet for innflytelse når det gjelder bibliotekfilialenes drift (åpningstider og aktiviteter) i forhold til lokale forhold.
  - Ved oppstart av forsøket fikk bydelene imidlertid klar beskjed om begrensningene som gjaldt fra "biblioteksiden". Disse gikk bl.a. ut på at spørsmål om åpningstid, herunder endringer i disponering av arbeidstiden til medarbeiderne på bibliotekfilialene, og vridninger i filialenes budsjett for øvrig var "unntatt forsøksordningen".

Dette førte til at de berørte partene uttrykker en oppfatning av forutsetningene for forsøket som viser stor "mismatch":

- Fra bydelenes side hevdes det at forsøket var lite vellykket fordi bydelene ikke hadde fått anledning til å påvirke bibliotekfilialenes drift – utover muligheten å tilføre ekstra midler til finansiering av nye tiltak/utvide driften.
- Fra "biblioteksiden" anføres derimot en opplevelse av at bydelene ikke har utnyttet de mulighetene for innflytelse på bibliotekfilialenes drift som forsøket åpnet for.

I spørreundersøkelsen og på evalueringskonferansen har vi ikke klart å avdekke årsaken til denne "mismatchen". Både bydelene og de som uttalte seg fra "biblioteksiden" uttrykker velvilje og kommenterer at det er store muligheter for gevinster gjennom nært samarbeid mellom bydelene og biblioteket. Det ble vist til et felles oppstartseminar mellom forsøksbydelene, daværende Byrådsavdeling for kultur og utdanning og Deichmanske bibliotek, der det overfor bydelene ble lagt mest vekt på begrensningene i forsøket. Denne fokusen, og bortfall av forventede prosjektmidler førte til at entusiasmen i tilknytning til bibliotekforsøket ble betydelig svekket allerede før forsøket tok til for alvor.

- I spørreundersøkelsen ble det kommentert at forsøket startet samtidig som en ny bydel måtte organisere og "finne sin form" etter sammenslåing/grenseendring i forbindelse med Bydelsreform 2004.<sup>11</sup> Det ble påpekt at det var problematisk å mobilisere stort engasjement og å avsette ressurser til et forsøk, samtidig som de store organisatoriske endringene og budsjettreduksjoner i forhold til bydelenes tradisjonelle oppgaver var meget krevende.

På evalueringskonferansen ble det kommentert at heller ikke biblioteket hadde trygge organisatoriske vilkår i den aktuelle perioden. Utredninger og etablering av en ny Kultur- og idrettsetat (KIE) la beslag på ressurser i Deichmanske bibliotek. Det ble også kommentert at nøkkelpersoner for samarbeidet mellom bydelene og bibliotekfilialene ble overført fra administrative stillinger i Deichmanske bibliotek til den nye etaten. Dette svekket oppmerksomheten og engasjementet i forhold til forsøkene fra "biblioteksiden".

---

<sup>11</sup> Bydel Vestre Aker ble til ved sammenslåing av to tidligere bydeler. Den "nye" bydelen Grünerløkka består av tidligere bydel Grünerløkka-Sofienberg og deler av tidligere bydel Høfve-Sinsen. Blant forsøksbydelene er det bare bydel Bjerke som ikke ble berørt av endringene i bydelsinndelingen i forbindelse med Bydelsreform 2004.

- Samtidig med bydelsforsøket knyttet til bestilleransvar for bibliotekfilialer i tre bydeler og drøftingen av organiseringen av biblioteket i kommunens etatsstruktur, foregikk også en drøfting av bibliotekstrukturen i Oslo. Bystyremeldingen og bystyrets vedtak resulterte i at filialstrukturen skulle bygges rundt fire ressursbiblioteker (med faglige tyngdepunkter). Ressursbibliotekene skal ha et ansvar for å betjene lokal- og nærbiblioteker. Strukturen skal sikre et bibliotektilbud i alle bydelene. På evalueringskonferansen ble det fra flere understreket at en slik struktur gir muligheter for å utnytte stordriftsfordelene i et biblioteknettverk og at en overføring av ansvaret for drift av bibliotekfilialene vil kunne svekke dette.
- Både i spørreundersøkelsen og på evalueringskonferansen ble det understreket at man er oppmerksom på at samarbeid mellom bydelene og biblioteket gir muligheter som er fordelaktige for publikum og som kan gi anledning for å nå målgrupper som er sentrale for både bydelene og biblioteket på en bedre måte. Alle deltakere på evalueringsseminaret var også innforstått med at et formelt bestilleransvar for driften av bibliotekfilialene ikke er en nødvendig forutsetning for å utnytte samarbeidsmulighetene.

Bydelene har imidlertid ansvar for et bredt tjenesteområde. I en presset ressursituasjon kan det være vanskelig å sikre at bydelene bruker oppmerksomhet og ressurser til områder og samarbeidstiltak som de ikke har et entydig definert ansvar for. To forsøksbydeler mener at forsøksordningen har gitt administrasjonen en legitim anledning til å bruke tid og budsjettmidler til å styrke et samarbeid som ville vært vanskeligere, om bydelene ikke hadde hatt forsøksstatus.

## **7 Bestilleransvar for tannhelsetjenester for brukere av hjemmesykepleie og sykehjemsbeboere**

### **7.1 Nærmere om forsøket**

I premissene for vedtak om forsøket, vurderte byrådet det som hensiktsmessig at bydelene får et utvidet ansvar for et helhetlig tjenestetilbud overfor brukere av hjemmesykepleie og beboere på sykehjemmene. Forsøket i de tre bydelene innebærer at bydelene har et bestilleransvar for tannhelsetjenester overfor eldre langtidssyke og uføre i institusjon og hjemmesykepleie (jf. Lov om tannhelsetjenesten § 1-3.c). Tjenestene skal utføres av Tannhelsetjenester Oslo KF.

Det ble utarbeidet en standardkontrakt for forsøket som regulerer forholdet mellom bestiller og utfører om produksjon/levering av de tjenester som er beskrevet. Ansvar og oppgaver til bestiller er å:

- klargjøre omfang og innhold på den aktuelle tjenesten.
- fastsette ulike krav til tjenesten inkludert kvalitetsstandarder.
- føre tilsyn med at tjenestene leveres i henhold til forutsetningene, og
- overføre ressurser til avtalt pris.

Utførerens oppgaver er å produsere de bestilte tjenester til en gitt pris og gitt kvalitetsstandard. Det forutsettes at utfører utarbeider egne rutiner for kvalitetssikring og kvalitetsutvikling i henhold til Forskrift om internkontroll i sosial- og helsetjenesten. Avtalen omhandler også rapporteringskrav hvert tertial fra utfører til bestillerne om produksjonen, kostnader, klager og eventuelle avvik i forhold til kvalitetsstandarder. Bestiller har det overordnede ansvar for de tjenester som omfattes av oppdraget herunder kontroll, klagebehandling og tilsyn.

Bydelene fikk i forsøksperioden tilført følgende ressurser for å dekke kostnadene til tannhelsetjenesten overfor brukere av hjemmesykepleie og beboere på sykehjemmene:

	Grünerløkka	Vestre Aker	Bjerke
2004	625	500	365
2005	645	516	377
2006	664	531	388
Sum	1 934	1 547	1 130

I henhold til avtalen mellom bydelene og Tannhelsetjenester Oslo KF ble betaling for tjenestene overført med faste beløp hver måned.

#### **Evalueringstemaer:**

Forsøkene med nye oppgaver til bydelene skulle legge grunnlag for å styrke helhet og sammenheng mellom tjenestene som kommunen yter.

I forhold til forsøket knyttet til bestilleransvar for tannhelsetjenester til de utvalgte målgruppene går vi ut fra at følgende temaer er mest relevante som grunnlag for evalueringen:

- *Effektivitet og bedre service*  
Det ble spurt om forsøket har ført til endringer i aktivitet/service når det gjelder tannhelsetjenester for brukere av hjemmesykepleien og sykehjemsbeboere i forsøksbydelene. Dessuten gikk et spørsmål på om det er rasjonelt at bydelene har bestilleransvar for disse tjenestene.
- *Innhold og samarbeid*  
Det ble spurt om forutsetningene for og innholdet i forsøket var tilstrekkelig avklart for forsøket ble igangsatt.  
Tannhelsetjenesten og bydelsadministrasjonen ble dessuten spurt om hvordan samarbeidet var organisert og hvordan det fungerte.

## 7.2 Oppsummering av spørreundersøkelsen

### Svar og kommentarer fra bydelsutvalgsrepresentantene

- *Endring i aktivitet/service og bydelsutvalgenes engasjement når det gjelder tannhelsetjenester til målgruppene for forsøket*

Svarene fra bydelsutvalgsmedlemmene tyder på at bydelsutvalgene i liten grad har vært engasjert i dette forsøket.

14 av 17 vet ikke om forsøket har ført til endringer i omfang eller service når det gjelder tannhelsetjenester til pasienter i hjemmesykepleien og sykehjemsbeboere. Flere av disse representantene har ikke svart på de øvrige spørsmålene i undersøkelsen.

12 av 13 svarer nei på spørsmålet om bydelsutvalget har vært engasjert i og drøftet tilbudet om tannhelsetjenester til målgruppene.

- *Samlet vurdering*

På tross av svarene som er redegjort for ovenfor, mener 10 av 13 representanter at det er en fordel at bydelen har bestilleransvar for tannhelsetjenester og at forsøket bør videreføres og utvides til de øvrige bydelene.

Bare to representanter påpeker at de "knappt nok har hørt om forsøket" – og mener at det ikke har vært en fordel og at det ikke bør videreføres/utvides.

Det virker som om svarene på disse spørsmålene fra mange av bydelsutvalgsmedlemmene er prinsipielt ideologisk motivert – og at de i mindre grad tar utgangspunkt i det konkrete forsøket. Følgende kommentarer kan illustrere dette:

- Siden det har vært behandlet administrasjonen, har jeg ingen erfaring fra forsøket. Men jeg mener helt klart at denne typen av oppgaver bør ligge hos bydelene.
- Kan ikke huske at vi har hatt noe i denne saken, men dette er noe som kan/bør ligge hos bydelen.

### Kommentarer fra bydelsadministrasjonene

- *Endring i omfang/service når det gjelder tannhelsetjenester til brukere av hjemmesykepleien og sykehjemsbeboere*

Bydelsadministrasjonen i Vestre Aker viser til at en har brukt forsøket for å forbedre informasjon om rett til tannhelsetjenester overfor brukere av hjemmesykepleien.

Verken i bydelene Bjerke eller Grünerløkka mener administrasjonen at omfang eller service av tannhelsetjenester til målgruppen har endret seg i løpet av forsøket.

- *Effektivitet og ressurstildeling*

Ingen av bydelene har brukt egne ressurser, utover de som ble tildelt i forbindelse med forsøket, til tannhelsetjenester overfor brukere av hjemmesykepleien og sykehjemsbeboere. Bydelsadministrasjonene mener også at ressurstildelingen har vært i samsvar med oppgavene som bydelene fikk overført.

Likevel svarer alle bydeler at det ikke er rasjonelt at bydelene har ansvar for tannhelsetjenester overfor de aktuelle målgruppene. Bydel Vestre Aker begrunner dette med at bydelen ikke har kompetanse til å bestille disse tjenestene.

- *Organisering, kompetanse og samarbeid*

Bydelene gir følgende beskrivelse av organisering av bestilling av tannhelsetjenester til målgruppene i forsøket:

Vestre Aker:

For hjemmeboende blir den enkelte innkalt etter informasjon fra bydelens bestillerkontor. Sykehjemmene gjør egne avtaler for sine brukere.

Bjerke:

- a)Hjemmetjenesten gir skriftlig info om rettigheter til tannhelsetjeneste når bruker har hatt hjemmetjeneste i 3 måneder. Hjemmetjenesten (sykepleier/hjelpepleier/omsorgsarbeider) gir praktisk bistand i forhold til kontakt med tannhelsetjenesten hvis behov/ønske.
- b)Tannpleier besøker sykehjem 1 x/år og bestiller tannlegetjenester. Sykepleier kontakter tannhelsetjenesten ved ønske fra pasient/pårørende eller når de ser behov.

Grünerløkka:

Informasjonsbrev fra Tannhelsetjenesten er formidlet til alle brukere/beboere, deres ønske om innkalling er returnert. Dette har fungert ok.

I alle de tre bydelene tar de berørte tjenestene/bestillerkontoret direkte kontakt med Tannhelsetjenesten Oslo KF ved behov.

- *Samlet vurdering*

Bydelsadministrasjonene svarer at det etter deres syn ikke har vært en fordel at bydelen har hatt bestilleransvar for tannhelsetjenester overfor brukere av hjemmesykepleien og beboere på sykehjem. De anbefaler heller ikke at forsøket videreføres eller utvides.

Bydel Vestre Aker begrunner dette spesielt med at det ikke er meningsfylt å ha bestilleransvar for tjenester som bydelen ikke har egen kompetanse på. Også Bydel Grünerløkka viser til at forsøket har gitt få gevinster fordi bydelene ikke har kunnet utvikle nødvendig kompetanse for å bli en reell bestiller.

## **Kommentarer fra Tannhelsetjenesten Oslo KF**

- *Endring av omfang av tannhelsebehandling i forsøksbydelene*

Tannhelsetjenesten (THT) mener at forsøket ikke har ført til noen endringer i aktiviteten/servicen for brukere av hjemmesykepleien og sykehjemsbeboerne i de tre forsøksbydelene. Det påpekes at de ansatte i THT som arbeider i forsøksbydelene med få unntak melder om at de ikke har registrert forskjeller ift. hvordan tjenesten etterspørres fra pasienter eller bydelene. Tjenesten har i stor grad blitt videreført på samme måte som før forsøksprosjektet tok til og slik den ellers ivaretas i de andre bydelene i Oslo.

Timebestillinger og innkalling av pasienter har for øvrig foregått på samme måte som tidligere og på samme måte som i de øvrige bydelene.

Bortsett fra for brukerne av hjemmesykepleien i Bydel Vestre Aker, kan det ikke slås fast at flere pasienter har fått behandling.

I Bydel Vestre Aker ble det i forsøksperioden registrert en økt etterspørsel fra pasienter i hjemmesykepleien. THT antar at det har sammenheng med at bydelen aktivt har informert målgruppen om THTs tilbud. Det påpekes i denne forbindelse at Tannhelseslovens føringer er sterke i forhold til pasientrettigheter og den definerer tydelig hvilke pasienter som har rett til et vederlagsfritt tannhelsetilbud i den offentlige tannhelsetjenesten.

- *Innehærer forsøket en rasjonell organisering av bestilleransvaret?*

THT svarer negativt på om det er rasjonelt at bydelene har bestilleransvar for tannhelsetjenester overfor brukere av hjemmesykepleien og sykehjemsbeboere. Dette begrunnes med at bydelene ikke har noen fagkompetanse knyttet til å bestille tannhelsetjenester.

Det påpekes at forsøksprosjektet har ført til en god del merarbeid for THT knyttet til rapportering til bydelene, fakturering til bydelene og en del ekstra møtevirksomhet.

- *Samarbeidet*

Tannhelsetjenestelovens bestemmelser i forhold til offentlig tannhelsetjeneste, innebærer at pasienter som har rettigheter til et vederlagsfritt tilbud, blir innkalt til kontroll/behandling etter en vurdering av den enkeltes behov. Samarbeidet knyttet til innkallingsrutiner og kontroll av pasientene skjer på samme måte i forsøksbydelene som i de øvrige bydelene. Forskjeller i rutinene er avhengig av om institusjonen har en egen tannklinikk eller ikke. "Screening" av pasienter gjennomføres ofte på sykehjemmets poster for å skille ut de pasientene som har behov for tannbehandling på klinikk. Innkalling foregår ut fra sykehjemmets lister over pasientene.

For pasientene i hjemmesykepleien blir det bestilt time på tannklinikk via hjemmesykepleien i bydelen. THT sender jevnlig ut informasjon om hvilke pasientgrupper som har rett til vederlagsfritt tilbud og hvilke tannklinikker som skal benyttes.

THT opplyser at forutsetningene for og innholdet i forsøket har vært tilstrekkelig avklart, før forsøket startet opp. Det ble utarbeidet og inngått kontrakter mellom forsøksbydelene og THT.

- *Brukerundersøkelser blant personell på institusjoner*

THT har utarbeidet en egen evalueringsrapport (utkast, februar 2006), der Tannhelsetjenesten Oslo KF oppsummerer sine erfaringer og vurderinger. Her vises det til at det i desember 2003 ble gjennomført en brukerundersøkelse blant personell på institusjonene i de tre bydelene. I desember 2005 ble undersøkelsen gjentatt i forbindelse med prosjektets avslutning. Tilsvarende undersøkelse ble også foretatt på de øvrige institusjoner i Oslo. Sammenlikningen fra 2003 til 2005 viser liten endring, bortsett fra på noen spørsmål hvor de tre prøvebydelene kommer litt bedre ut i 2005. Sammenliknet med de øvrige bydelene, fremstår forsøksbydelene med i hovedsak samme profil.

I tillegg har det vært foretatt en kartlegging av munnhuletilstanden hos beboere på institusjoner i de tre bydelene. Denne kartleggingen sier noe om renholdet av

munntenner. Resultatene viser liten endring av situasjonen i de tre forsøksbydelene i løpet av forsøksperioden. Funnene er i samsvar med det som fremkommer i et utvalg på ti institusjoner i bydelene for øvrig.

- *Ressursbruk*

I evalueringsrapporten fra 2006 vises det for øvrig til at det ble overført 1,490 mill kroner for 2004 fra THT til de tre bydelene. Summen ble justert opp i 2005 med 3,2%. Det ble foretatt månedlig internfakturering av de tre bydelene for disse beløpene. Rapporten viser at det er rimelig samsvar mellom det bydelene har betalt og THTs reelle kostnader. Det konkluderes med at ressursbruken i THT er lavere enn det bydelen ville måtte betale hvis tjenesten ble kjøpt etter Oslo kommunes offentlige takster.

- *Samlet vurdering og anbefalinger*

THT mener at det ikke er en fordel at bydelene har bestilleransvar for tannhelsetjenester til brukere av hjemmesykepleie og beboere på sykehjem. Det anbefales således at forsøket ikke blir videreført eller utvidet til de andre bydelene.

Derimot vises det til at THT i 2005/2006 har startet et arbeid med å få til et forpliktende samarbeid mellom pleie- og omsorgstjenesten i alle bydelene i Oslo.

### **7.3 Utdypninger og nyanseringer fra evalueringskonferansen**

Evalueringskonferansen bekreftet et entydig inntrykk fra spørreundersøkelsen:

- Tannhelsetjenesten Oslo KF har gode rutiner for å kontrollere og behandle tannhelsen til beboere på sykehjemmene – i tråd med forutsetningene i lov om tannhelsetjenester. Aktiviteten og behandlingen i forhold til disse brukere har ikke blitt endret i løpet av forsøket.
- I motsetning til beboere på sykehjemmene – der tannhelsetjenesten er oppsøkende – er THT avhengig av at brukere av hjemmesykepleien melder sine ønsker og behov til tannhelsetjenesten. På grunn av hjemmetjenestenes taushetsplikt har THT ikke mulighet til å få lister over aktuelle pasienter.

Hjemmetjenestene i bydelene har ansvar for å sikre den daglige tannpleien for sine brukere. Dette krever kompetanse og opplæring som THT kan bidra med. Samtidig er det viktig at hjemmetjenestene sikrer at pasienter som får hjemmesykepleie i mer enn tre måneder blir gjort kjent med – og ved behov oppfordret til å nyttiggjøre seg av – sin rett til kontroll og behandling av THT.

- Deltakerne kommenterte at forsøksordningen har ført til at bydelene og personellet i hjemmetjenestene har blitt mer bevisst på rettighetene som pasienter har for gratis tannhelsetjenester. I en av bydelene har dette ført til en klar økning av antall hjemmesykepleiepasienter som benyttet seg av sin rettighet. Også de andre bydelene påpeker at forsøket har ført til at hjemmesykepleien er mer oppmerksom på å informere pasienter om denne retten.

- Alle deltakere på evalueringskonferansen var imidlertid enige om at "bestilleransvaret" ikke er reelt: Brukere i de aktuelle gruppene har en rett til gratis tannhelsetjeneste som er forankret i loven. Det betyr at alle som ikke ønsker å benytte en privatpraktiserende tannlege skal få undersøkelse og behandling av den offentlige tannhelsetjenesten. Sykehjemmene og ansatte i hjemmesykepleien kan ikke ha et reelt bestilleransvar – bortsett fra å gjøre pasientene oppmerksomme på (og ved behov oppfordre til) at de kan benytte den offentlige tannhelsetjenesten i THT vederlagsfritt.

## 8 Konsulentenes oppsummering og anbefalinger

### 8.1 Bakgrunn og forutsetninger for evalueringen

#### Bakgrunn

I forbindelse med Bydelsreform 2004 ble det igangsatt forsøk med overføring av ansvar til bydelene Grünerløkka, Bjerke og Vestre Aker for følgende oppgaver:

- Klagesaksbehandling i byggesaker
- Drift og vedlikehold av lokale kommunale veier
- Trafikkregulering av lokale kommunale veier
- Bestilleransvar for lokale bibliotekfilialer
- Tannhelsetjenester til pasienter i hjemmesykepleien og sykehjemsbeboere.

Disse forsøkene skulle forutsetningsvis vare i to år og evalueres før det tas en beslutning om avvikling, videreføring eller utvidelse.

Bibliotekforsøket ble avsluttet per 1.1.2006, mens de øvrige forsøkene fortsatte i 2006 i påvente av en evaluering.<sup>12</sup>

Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester har gitt konsulentene Først og Høverstad ANS oppdraget med å foreta en evaluering av forsøkene. Evalueringen skal gi et beslutningsgrunnlag med hensyn til om forsøkene skal avsluttes, forlenges eller utvides, eventuelt innføres som generelle ordninger for alle bydelene.

#### Evalueringkriterier

Forsøkene med nye oppgaver til bydelene må ses i forhold til de sentrale formålene som lå til grunn for Bydelsreform 2004: *Bedre service og kvalitet* til byens innbyggere og *økt effektivitet* i utføringen av de kommunale oppgavene.

Forsøkene skulle dessuten legge grunnlag for å *styrke helhet og sammenheng mellom tjenestene* som kommunen yter.

Overføring av oppgaver knyttet til fysisk nærmiljø (drift og vedlikehold av parker, utleie/salgstillatelser på offentlig eiendom og forsøkene knyttet til byggesaksbehandling og

<sup>12</sup> Også forsøket knyttet til klagesaksbehandling i byggesaker ble planlagt avsluttet per 1.2.2006, videreføres imidlertid fram til evalueringen er gjennomført og behandlet.



lokale kommunale veier) var en prinsipiell utvidelse av bydelenes oppgaver som skulle *øke lokaldemokratisk innflytelse og aktivitet*.

Byrådssak 1125/03 – Om valg av bydeler til oppgaveforsøkene – skisserer følgende evalueringspunkter:

- Bidrar forsøkene som er knyttet til fysisk nærmiljø til økt lokalt engasjement?
- Bidrar forsøkene til vitalisering av lokaldemokratiet og endring i styringsrelasjonene mellom bydelene og byråd?
- Bidrar forsøkene til mer effektiv ressursbruk og bedre kvalitet og service til innbyggerne?

I tillegg til de generelle formålene, må hvert av forsøkene vurderes i forhold til den konkrete hensikten og begrunnelsen for å legge de aktuelle oppgavene til forsøksbydelene.

### **Evalueringemetode**

Som grunnlag for evalueringen har vi gått gjennom tilgjengelig dokumentasjon fra forberedelse og gjennomføring av forsøkene. Denne dokumentasjonen skulle gi grunnlag for å konkretisere problemstillingene som evalueringen av forsøkene må svare på.

Ved oppstart av forsøkene i 2004 ble det ikke lagt opp til en løpende dokumentasjon som kunne sikre en før-/etteranalyse eller en systematisk sammenligning av resultatene i forsøksbydelene med resultater i byen for øvrig.

For to av forsøkene foreligger imidlertid en del systematisert informasjon:

Byutviklingskomiteen ba om en egen intern evaluering av byggesaksforsøket. Denne evalueringen ble gjennomført av Plan- og bygningsetaten og dokumenterer antall og type klagesaker, behandlingstid og utfall av klagesaksbehandlingen i bydelsutvalgene i forsøksbydelene opp mot behandlingen av tilsvarende saker i byutviklingskomiteen. Etatens evaluering oppsummerer også etatens erfaringer med og problemstillinger som etter etatens oppfatning har betydning for spørsmålet om ev. videreføring og/eller utvidelse av forsøksordningen.

Også Tannhelsetjeneste Oslo KF har utarbeidet en intern evaluering av forsøket som inneholder bl.a. brukerundersøkelser (ansatte på sykehjemmene) som gjør det mulig å sammenligne utviklingen i forsøksbydelene i forhold til tilfredshet med tannhelsetjenestetilbudet i andre sykehjem.

Dokumentasjonen fra Plan- og bygningsetaten og Tannhelsetjenesten Oslo KF er lagt til grunn for drøftingene og vurderingene i evalueringen.

For øvrig er det sentrale grunnlaget for evalueringen en spørreundersøkelse blant bydelsutvalgsmedlemmene og bydelsadministrasjonene i forsøksbydelene, samt en

tilsvarende undersøkelse i de "avgivende etatene".<sup>13</sup> Synspunkter fra instansene som er involvert og direkte berørt av forsøkene utgjør dermed hovedkilden for evalueringen.

Svarene fra disse undersøkelsene ble systematisert og lagt til grunn for evalueringseminarer med deltakelse fra bydelsutvalgene, bydelsadministrasjonene, "avgivende etater" og de berørte byrådsavdelingene. På disse seminarene søkte vi å kvalitetssikre, utdype og nyansere resultatene fra spørreundersøkelsen.

I dette kapitlet oppsummerer vi våre vurderinger og anbefalinger knyttet til avvikling eller videreføring og ev. utvidelse av de fem bydelsforsøkene:

## **8.2 Klagesaksbehandling i byggesaker**

Både spørreundersøkelsen og evalueringskonferansen viser en klar motsetning mellom synspunktene fra bydelsutvalgene og bydelsadministrasjonene på den ene, og Plan- og bygningsetaten (PBE) på den annen side: Fra forsøksbydelenes side legges det vekt på de lokale vurderingene i behandlingen av klagesaker som bydelsutvalgene har gjort og engasjementet dette har medført. Fra PBEs side problematiseres bl.a. at bydelsutvalgenes behandling kan føre til forskjellsbehandling og at det svekker planmyndighetens (byrådets og byutviklingskomiteens) mulighet til å følge opp gjennomføring av arealplanene.

I avsnittene nedenfor oppsummerer vi våre vurderinger i forhold til de sentrale evalueringskriteriene og problemstillingene som fremkom i spørreundersøkelsen og på evalueringskonferansen:

### Effektivitet:

Det foreligger begrenset dokumentasjon med henblikk på om forsøket har ført til økt effektivitet (forstått som "bedre og/eller billigere tjenester"). I evalueringen fremkom det følgende argumenter:

- Saksbehandlingstiden for klagesaker har i forsøksbydelene vært betydelig kortere enn i saker som har gått gjennom byrådet til byutviklingskomiteen. Saksbehandlingstid er et viktig serviceelement i byggesaker – og en reduksjon i saksbehandlingstiden vil således fra publikums side vurderes som en effektivitetsøkning.  
Verken PBE eller Fylkesmannen har grunnlag for å si at kvaliteten på vedtakene i forsøksbydelene er annerledes (dårligere eller bedre) enn i sakene som følger den ordinære linjen (byrådet – byutviklingskomiteen).
- PBE viser til at den samlede administrative innsatsen når det gjelder klagen som er behandlet i bydelsutvalgene er mindre enn i saker som sendes fra etaten til byrådsavdelingen for behandling i byrådet og videre i byutviklingskomiteen. For etaten er det imidlertid mer ressurskrevende å "betjene" komiteer og bydelsutvalg i flere bydeler, enn å oversende sakene til byrådsavdelingen. Bydelene påpeker at det først og fremst kreves en ekstrainsats fra PBE for å sikre opplæring/kompetanseoverføring til bydelsutvalgene og bydelsadministrasjonene.

---

<sup>13</sup> Spørreskjemaer ble sendt til Plan- og bygningsetaten, Deichmanske bibliotek og Tannhelsetjenesten Oslo KF. Synspunkter fra Samferdselsetaten ble innhentet gjennom intervjuer med representanter for de to områdene som berører etaten (bliv. drift/vedlikehold og trafikkregulering av lokale kommunale veier).

### Lokalpolitisk aktivitet og innflytelse:

Alle som har deltatt i evalueringen understreker at bydelsutvalgene har lagt vekt på lokale hensyn i sin klagebehandling. Det påpekes videre at forsøket har ført til et betydelig engasjement, både i komiteene, bydelsutvalgene og oppmerksomhet fra publikum og lokalpressen.

### Likebehandling:

Både PBE og Fylkesmannen er i sine kommentarer opptatt av at lokalpolitisk aktivitet og innflytelse må avveies mot kravet om likebehandling. De frykter at en utvidelse av forsøket kan føre til forskjeller i resultatene av klagesaksbehandlingen mellom bydelene.

Til dette vil vi bemerke at det kan være vel så viktig å sikre likhet i vurderingene og behandlingen innenfor et område (en bydel) som mellom bydelene. Argumentene, spesielt fra bydelsutvalgsrepresentantenes side, synes å vise at dette oppfattes som viktig, og at lokalkunnskap og lokalt engasjement kan sikre likebehandling i vel så stor grad som en behandling av klagesakene i byråd og byutviklingskomite.

Videre må det understrekes at Fylkesmannen er det endelige klageorganet i de aktuelle sakene: Dersom det interne klageorganet (bydelsutvalg eller byutviklingskomite) opprettholder PBEs vedtak sendes klagen videre til Fylkesmannen. Dersom det interne klageorganet omgjør PBEs vedtak, kan også dette nye vedtaket påklages til Fylkesmannen. Fylkesmannen har således en viktig rolle som kvalitetssikrer av saksbehandlingen i kommunene, med mulighet for å oppheve/endre vedtak som innebærer forskjellsbehandling.

### “Habilitetsproblematikken”:

Vi ser at det kan oppfattes som besynderlig at et kommunalt organ (bydelsutvalg) kan uttale seg til byggesaker – og deretter få hånd om kommunens “siste ord” hvis PBEs vedtak vedr. dispensasjon fra gjeldende arealplan påklages. Dette skyldes at bydelsutvalgene har ulike roller i ulike faser av saksbehandlingen. I sin vurdering konkluderer Fylkesmannen med at klagebehandlingen i forsøksbydelene ikke rammes av Forvaltningslovens habilitetsregler.

Vi mener derfor at det må være mulig å gi informasjon til hjemmelshavere og andre klageberettigede som forklarer saksgangen og roller. En slik forklaring må selvsagt også understreke at alle klager skal kunne få en uhildet, eksternt prøving av Fylkesmannen som klageorgan iht. Plan- og bygningsloven.

### Anbefaling:

Drøftingene ovenfor illustrerer etter vår oppfatning at en konklusjon ift. avvikling/videreføring og ev. utvidelse av forsøket først og fremst må gå ut på en avveining mellom hensynene til lokalpolitisk innflytelse og til likebehandling.

Forsøket har ført til stort engasjement i de to bydelene som har hatt forholdsvis mange saker i forsøket.

Vi kan ikke se at det er dokumentert at forsøket har ført til ulik behandling og/eller “dårligere” vedtak i bydelsutvalgene. I og med at Plan- og bygningsloven forutsetter et eksternt klageorgan (Fylkesmannen), er det gitt en mulighet for uhildet prøving av vedtakene som kan korrigere vedtakene, dersom et bydelsutvalg går utover den skjønnsrammen som det har anledning til.

Etter vår oppfatning veier innvendingene knyttet til faren for forskjellsbehandling derfor ikke tilstrekkelig tungt i forhold til fordelene som er knyttet til at klagesaker avgjøres av et organ som innehar lokalkunnskap og som er svært engasjert i de aktuelle sakene.

I tillegg oppfatter vi reduksjon av saksbehandlingstiden som forsøket har vist som et viktig gode for interessentene i en byggesak.

***Vi anbefaler derfor at forsøket med at bydelsutvalgene får ansvar for klagebehandling av byggesaker som innebærer dispensasjon fra arealplan gjøres til en fast ordning som gjelder for alle bydelene.***

Vi knytter noen forutsetninger til denne anbefalingen:

- PBE må få tilført ressurser som gjør det mulig å sikre opplæring og betjene 15 bydelsutvalg på samme måte som etaten har bistått forsøksbydelene i forsøksperioden.
- Det bør utarbeides retningslinjer og prosedyrer som presiserer følgende:
  - Bydelsutvalgene må begrunne sine vedtak, når de omgjør innstillingen fra PBE.
  - Bydelene bør få ansvar for dekning av saksomkostninger og ev. erstatninger.
  - Saksgang og roller må tydeliggjøres i bydelenes høringsuttalelser til byggesaker og vedtak ift. klagesaker (jf. "habilitetsproblematikken").

### **8.3 Bestilleransvar for drift og vedlikehold av lokale kommunale veier**

Innspillene som fremkom i evalueringen gjør det tydelig at de tre bydelene har ulike erfaringer med forsøket knyttet til drift og vedlikehold av lokale kommunale veier. Bare fra en av bydelene uttrykkes det et sterkt ønske fra både bydelsutvalgets medlemmer og fra administrasjonen om at forsøket gjøres til en fast ordning. Det er tydelig at den aktuelle bydelen – Grünerløkka – har vært mest aktiv i forsøket, opparbeidet kompetanse til forvaltning av bestilleransvaret og søkt å knytte oppgavene i forsøket sammen med drift/vedlikehold av parker og nærmiljøanlegg. Fra denne bydelens side er erfaringene dermed positive.

En vurdering av erfaringene og synspunktene i forhold til de sentrale evalueringskriteriene trekker i ulike retninger:

#### Effektivitet:

Det er ikke tvil om at den samlingen av kontrakter som Samferdselsetaten (SAM) har gjennomført i de senere årene er effektiv.<sup>14</sup> Prisene i store kontrakter er lavere og oppfølging/forvaltning av kontraktene er mindre ressurskrevende.

---

<sup>14</sup> SAM opplyser at antall drifts- og vedlikeholdskontrakter ble redusert fra 38 kontrakter (fordelt på ulike funksjoner i ulike områder i byen) til 4 store kontrakter for alle drifts- og vedlikeholdsfunksjonene i fire områder.

De store områdekontraktene som bydelene var bundet av, har imidlertid gjort det vanskelig for bydelene å utnytte mulighetene for å knytte drift og vedlikehold av veiene til drift/vedlikehold av lokale parker og nærmiljøanlegg.

Kompetanse:

Dagens organisering av drift og vedlikehold av kommunale veier innebærer at et fåtall stillinger er knyttet til ivaretagelse av bestilleransvaret overfor utøvende entreprenører. De aktuelle stillingene ivaretar bestilleransvaret for både lokale kommunale veier (som i forsøket er overført til forsøksbydelene) og kommunale samleveier/veier med kollektivtransport. Hvis forsøksordningen skulle utvides (omgjøres til en permanent ordning, eventuelt i flere/alle bydeler) ville man ha to muligheter:

a) Bydelene bygger opp egen kompetanse:

Det er vanskelig å tenke seg at alle 15 bydeler kan bygge opp veifaglig kompetanse som gjør at de blir uavhengige av SAM, uten at det fører til et effektivitetstap. SAM opplyser at det i dag er knyttet 9 stillinger som ivaretar alle kommunale veier.

Vi er enige i vurderingen fra en av bydelsadministrasjonene: Dersom bydelene skal kunne bygge opp en slik kompetanse (uten at den blir meget sårbar), måtte de få anledning til å bygge opp et teknisk fagmiljø i sin administrasjon. Det ligger imidlertid utenfor mandatet for evalueringen å vurdere om bydelene kunne få overført og ivareta flere oppgaver innen tekniske/kommunaltekniske områder.

b) Bydelene benytter seg av (kjøper) kompetansen som er bygget opp i SAM:

Erfaringen fra forsøket synes å tyde på at en slik løsning i stor grad har blitt brukt i forsøksperioden. Synspunktene som ble fremmet av flere tyder videre på at dette har ført til at forsøksbydelene har fulgt anbefalingene fra (lagt seg "i ryggen" på) SAM. Det betyr at de i all hovedsak har gitt bestillinger i tråd med SAMs råd. I to av de tre forsøksbydelene ble bestilleroppgaven ivarettatt av administrasjonen uten at prioriteringer har vært forelagt for bydelens politiske organer.

Lokale prioriteringer og lokalpolitisk engasjement/innflytelse:

I spørreundersøkelsen og drøftingene i evalueringen understrekes det fra bydelene at de mener å ha benyttet mulighetene (selv om rammene var begrenset) til lokal innflytelse og spesielt at de mener å kunne ta imot og reagere raskere på henvendelse fra publikum. I og med at bydelene har mange andre tjenester som er publikumsrettede og at mange bydeler har lagt vekt på å være profesjonelle i sin publikumskontakt (etablering av servicekontorer m.m.) tviler vi ikke på at dette har bidratt til at bydelene er i stand til å gi raske tilbakemeldinger på henvendelser og iverksette nødvendige tiltak knyttet til drift og vedlikehold av lokale kommunale veier.

Bydelenes mulighet til kontakt med publikum og rask reaksjon på henvendelser bør etter vår oppfatning utnyttes, uansett om forsøket videreføres eller utvides.

Anbefaling:

I vår konklusjon vedr. forsøket knyttet til drift og vedlikehold av lokale kommunale veier legger vi mest vekt på effektivitetsargumentet:

Store kontrakter for gjennomføring av disse oppgavene er effektive – både ved at de bidrar til å redusere enhetspriser og ressurser som brukes til forvaltning/oppfølging av kontraktene.

I tillegg legger vi vekt på at en fordeling av ansvaret for drift og vedlikehold av kommunale veier mellom hhv. SAM og bydelene ikke er publikumsvennlig, i og med at innbyggerne vil ha problemer med å vite hvilken adressat ev. henvendelser må rettes til.

Under evalueringen har vi fått argumenter for å gjøre forsøket til en fast ordning. Vi har fått gode innspill spesielt fra Bydel Grünerløkka som viser at bydelen – som sentrumsbydel – har spesielle utfordringer og at den har klart å ivareta disse utfordringene på en god måte med utgangspunkt i lokalkunnskapen i de politiske organene og bydelens administrasjon. Problemstillingen som er knyttet til at kompetansen som bydelen har opparbeidet er sårbar, blir likevel stående, i og med at bydelene har få oppgaver som krever teknisk/kommunalteknisk kompetanse.

***Vi anbefaler at forsøket vedr. drift og vedlikehold av lokale kommunale veier i de tre forsøksbydelene avvikles.***

Vi er klar over at dette vil kunne svekke engasjement og innflytelse i forhold til spørsmål knyttet til det fysiske nærmiljøet i forsøksbydelene og anser det som en klar ulempe ved vår anbefaling.

Bydelenes lokalkunnskap er ikke nødvendigvis like sterkt forankret i veifaglige hensyn som kompetansen i SAM. Publikums og bydelenes opplevelse av "hvor skoen trykker" er likevel meget relevant for prioritering av drift og vedlikehold av de kommunale veiene.

SAM kommenterte under evalueringen at hensikten med forsøket kunne ivaretas gjennom mer utstrakt samarbeid mellom bydelene og etaten når det gjelder prioritering av drift og vedlikehold av de kommunale veiene – men understreker at SAM har ansvaret for prioriteringene som sikrer at etaten kan styre aktiviteten i forhold til det budsjettet etaten disponerer.

Vi ser at et slikt samarbeid kan være et alternativ til en ordning der bydelene har et formelt bestilleransvar for deler av det kommunale veinettet. Samarbeid er ofte avhengig av partenes velvilje. For å sikre dette anbefaler vi at det arbeides med å etablere samarbeidsordninger mellom SAM og bydelene som er en gjensidig forpliktende og som forankres på høyt nivå. Erfaringene fra forsøket, der noen av bydelene har brukt ressurser for å få gjennomført sine prioriteringer, bør kunne legges til grunn for å formulere en slik forpliktende samarbeidsavtale.

#### **8.4 Trafikkregulering av lokale kommunale veier**

Etter vår oppfatning er spørsmålet om videreføring/utvidelse av forsøket knyttet til trafikkregulering på lokale kommunale veier resultatet av en avveining mellom:

- Hvor mye reell myndighet og økt innflytelse får bydelsutvalgene gjennom en slik ordning, og
- Hvor rasjonell er saksbehandlingen som er en følge av denne ordningen?

Samferdselsetaten (SAM) påpeker at myndigheten som bydelsutvalgene har fått i forsøket er reelt sett liten: Bydelsutvalgene har mulighet til å vedta oppføring av humper og innføring av

30 km fartsgrense på boligveier som ikke har en slik grense enda. I tillegg har forsøksbydelene fått ansvar for å føre opp og vedlikeholde skilt (både de som er vedtatt under bydelsutvalgets myndighet og skilt som er ført opp iht. politiets myndighet).

Alle bydelene understreker at det er et stort lokalt og lokalpolitisk engasjement i saker knyttet til trafikkregulering og trafikk sikkerhet – spesielt rundt skoler, barnehager og områder der eldre og funksjonshemmede bor. Bydelsutvalgsmedlemmene og bydelsadministrasjonene er samstemt om at forsøket – innenfor de begrensede rammene – har styrket den lokalpolitiske innflytelsen når det gjelder trafikkregulering på boligveier.

En stor del av det kommunale veinettet i de aktuelle områdene har imidlertid ikke vært en del av forsøket i og med at de er kommunale samleveier eller kommunale veier med kollektivtrafikk. Initiativ til trafikkregulering på slike veier må bydelene også i forsøket kanalisere gjennom SAM.

Saksbehandlingen når det gjelder trafikkreguleringstiltak i forsøksbydelene skjer i stor grad i SAM, med begrenset kompetanseoverføring og kompetanseoppbygging i bydelene. Også vedlikeholdsoppgavene ift. skilter og humper ivaretas i stor grad med hjelp fra SAM. Forsøket har således heller ikke ført til noen effektivisering ved ivaretagelse av den kommunale myndigheten for trafikkregulering på lokale kommunale veier.

#### **Anbefaling:**

En avveining av de ulike hensynene fører til at vi konkluderer på følgende måte:

***Vi anbefaler at forsøket knyttet til bydelsutvalgenes ansvar for trafikkregulering på lokale kommunale veier avvikes.***

Vår anbefaling er i motstrid til ønskene fra bydelsutvalgene og administrasjonene i forsøksbydelene på tross av gode argumenter fra deres side:

Bydelsutvalgenes funksjon som ombud for innbyggerne i bydelen tilsier i utgangspunkt at trafikkregulering på lokale veier burde kunne være et meget sentralt område for kommunal myndighetsutøvelse. Bydelsutvalgene har en nærhet til problemstillingene og bydelene har mulighet for en kontakt med innbyggerne som gjør at man blir oppmerksom og reagerer raskt på behovet for tiltak som øker trafikk sikkerheten. Trafikkregulering på kommunale veier må imidlertid ta utgangspunkt i trafikkmønsteret utover det som berører det enkelte tiltaket – både i forhold til tilgrensende boligveier og samleveier.

Likevel: Evalueringen har tydeliggjort at det er et betydelig potensial for å forbedre samarbeidet mellom SAM og bydelene for å utnytte bydelenes lokalkunnskap gjennom et forpliktende samarbeid.

Vi konkluderte på samme måte når det gjelder drift og vedlikehold av lokale kommunale veier. Gjensidig forpliktelse er vanskeligere å formulere og avtale på områder som har et driftsansvar (drift/vedlikehold av veier), enn på områder som i større grad har et myndighetspreg (trafikkregulering). Etter det vi har forstått er bydelene allerede i dag høringsinstans for trafikkreguleringstiltak som politiet foreslår. Etter vår oppfatning bør det være mulig å formulere regler som sikrer at bydelsutvalgene har mulighet til å uttale seg – og få en begrunnet tilbakemelding på sine uttalelser/forslag – til alle forslag og høringsuttalelser

vedr. trafikkregulering som SAM fremmer. Dette kan sikre at lokalkunnskapen og det lokale engasjementet fortsatt har mulighet til å påvirke de kommunale tiltakene knyttet til trafikkregulering, selv om den formelle myndigheten som bydelsutvalgene i forsøksbydelene har hatt avvikles.

### **8.5 Bestilleransvar for bibliotekfilialer**

Forsøket med overføring av bestilleransvaret for bibliotekfilialer innebar i utgangspunkt mange aktuelle berøringspunkter og muligheter for gjensidige gevinster (synergieffekter) mellom bydelene og bibliotekfilialene.

Tilbakemeldingene og drøftingene i forbindelse med vår evaluering gjør det tydelig at bydelene opplevde at de – innenfor rammen av forsøket – ikke hadde mulighet til å påvirke driften i bibliotekfilialene på en slik måte at synergiene kunne utnyttes. Det virker som om oppstarten av forsøket var uheldig.

Likevel har forsøket ført til positive erfaringer og en rekke aktiviteter og samarbeidstiltak mellom to av bydelene og de respektive bibliotekfilialene. Vi har imidlertid fått inntrykk av at dette ikke først og fremst har vært avhengig av forsøksordningen, men mest av holdningene og innstillingen til de personene i bydelene og bibliotekfilialene som har båret fram aktivitetene og tiltakene. Oppfatningen av at man har sammenfallende målgrupper og kan samarbeide om tiltak for å styrke nærmiljøet og tiltak for målgruppene er et viktig grunnlag for et konstruktivt samarbeid.

Mens forsøket pågikk ble det fremmet en bibliotekmelding som bystyret godtok. Denne innebærer bl.a. en funksjonsdeling mellom filialene (med oppretting av fire ressursbiblioteker). Den nye bibliotekstrukturen skal sikre at stordriftsfordeler utnyttes, samtidig som at den sikrer bibliotekdekning i alle bydeler. Det er vanskelig å kombinere denne strukturen med at bydelene skal ha et bestilleransvar for bibliotekfilialene.

#### **Anbefaling:**

Erfaringene i forsøket og de strukturelle endringene for bibliotek tjenesten i Oslo som er vedtatt uavhengig av forsøket, fører til at vi konkluderer på følgende måte:

***Vi anbefaler at bibliotekforsøket ikke gjenopptas, selv om det også i fortsettelsen må være store muligheter til å knytte opplysnings-/informasjonsvirksomhet og aktiviteter ved bibliotekfilialene nært opp til bydelene og bydelenes ansvarsområde.***

På samme måte som i forhold til oppfølging av forsøkene knyttet til samferdselssektoren (drift/vedlikehold og trafikkregulering av lokale kommunale veier) vil vi understreke at potensielle samarbeidsgevinster ikke kommer av seg selv. Eksempler som ble beskrevet under vår evaluering illustrerer at samarbeid ofte er avhengig av innstillingen til de aktuelle lokale partene.

Bydel Grünerløkka understreker dette. Der har det vært et utstrakt samarbeid mellom bydelen og bibliotekfilialen også før forsøket tok til. Forsøket har gitt anledning til å formalisere og utdype dette.



Dersom samarbeid skal kunne forankres og fortsette uavhengig av de involverte aktørene, kreves det en formalisering på høyere nivå. Det må være en forutsetning at samarbeidet er gjensidig. I forsøket var samarbeidet åpenbart for mye basert på at bydelene kunne få lov til å styrke bibliotekfilialene, mens filialenes drift og innhold måtte fortsette som tidligere. Lokale ønsker om endring i åpningstider (som i ett av forsøkene var basert på brukerundersøkelser) eller innretning av aktivitetene på filialene (for eksempel i forhold til lesing for minoritetsspråklige, aktiviteter for barn/ungdom og eldre) må bydelene ha mulighet til å påvirke, dersom samarbeidet skal være reelt.

## **8.6 Bestilleransvar for tannhelsetjenester for brukere av hjemmesykepleie og beboere på sykehjem**

Både svarene på spørreundersøkelsen og drøftingene på evalueringskonferansen legger opp til en entydig konklusjon:

Tannhelsetjenester til brukere av hjemmesykepleien og beboere på sykehjem er en viktig del av helsetilbudet til denne målgruppen. Utviklingen i den generelle tannhelsen går i retning av at flere brukere har egne tenner som krever behandling også i aldersgruppene som er de mest aktuelle brukere i forsøket.

Målgruppene for forsøket har en lovfestet rett til tannbehandling. Overfor beboere på sykehjemmene ivaretas denne retten gjennom rutinemessige kontroller, mens pasienter i hjemmesykepleien kan velge om de vil bruke privat tannlege eller benytte seg av sin rett til gratis kontroll og behandling av den offentlige tannhelsetjenesten.

Bydelene har ingen mulighet til å påvirke omfanget av brukernes rettigheter gjennom en bestilling til Tannhelsetjeneste Oslo KF (THT). Et bestilleransvar lagt til bydelene er dermed ikke reelt.

### **Anbefaling:**

Med utgangspunkt i argumentene og drøftingene i evalueringen konkluderer vi på følgende måte:

***Vi anbefaler at forsøket knyttet til forsøksbydelene bestilleransvar for tannhelsetjenester til pasienter i hjemmesykepleien og beboere på sykehjemmene avvikles.***

Vi vil likevel understreke at både THT og bydelene påpeker at forsøket har bidratt til at bydelene – spesielt i hjemmetjenestene – er blitt mer oppmerksomme på brukernes rettigheter når det gjelder tannhelsetjenester. Personellet i hjemmetjenestene er viktig for å sikre daglig og forebyggende tannpleie og veilede pasienter som har rett til gratis behandling av den offentlige tannhelsetjenesten.

For å styrke dette arbeidet har THT inngått samarbeidsavtaler med alle bydelene. Etter det vi kan se, er det viktigste forbedringspunktet knyttet til at bydelene sikrer informasjon og oppfordrer brukere til å benytte seg av sin rettighet, samt at hjemmetjenestene og pleie- og omsorgsinstitusjonene sørger for (og ev. får bistand fra THT for å utvikle kompetansen knyttet til) daglig munnhygiene og tannpleie. På samme måte som avtalen med

forsøksbydelene søker samarbeidsavtalene som THT har inngått med alle bydelene å ivareta disse punktene.

-----