



Oslo kommune
Bystyrets sekretariat
Finanskomiteen

BYDEL VESTRE AKER	
Dato: 17/4-07	Saksnr.: 2007/578
Saksansv.:	Dok.nr.: 1
Saksbeh.:	Arkiv: 120

Bydelsutvalgene

Dato: 13.04.2007

Deres ref:

Vår ref (saksnr):

Saksbeh:

Arkivkode:

200700390-3

Vera Holst Eckbo, 23 46 16 28

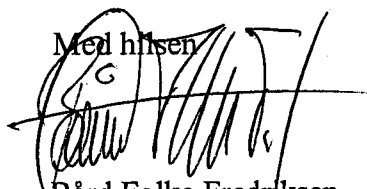
HØRING - BYRÅDETS TILSYNSANSVAR OVERFOR BYDELENE

Ved bystyrets behandling av kontrollutvalgets vedtak vedrørende Kommunerevisjonens rapport 15/2005 om Bydel Norstrands økonomi, ble det vedtatt at byrådet skulle legge frem en egen sak om hvordan byrådets tilsynsansvar skal håndteres i praksis. Byrådet har som følge av dette foretatt en gjennomgang av det formelle grunnlaget for tilsynsansvaret, styringssystemets premisser, styringsdialogen og styringsinformasjonen, for å vurdere behovet for eventuelle justeringer som kan forebygge den styringssvikt som oppsto i Bydel Norstrand.

Byrådssak 23/07 følger vedlagt.

Finanskomiteen har fått byrådets sak til behandling. Før komiteen avgir sin innstilling ønsker man bydelsutvalgenes syn på byrådssaken særlig med hensyn til ansvarsforhold og tiltak. Frist for høringsuttalelse er 1. juni 2007.

Med hilsen



Bård Folke Fredriksen
leder av finanskomiteen

Vedlegg:

Byrådssak 23/07 Byrådets tilsynsansvar overfor bydelene





BYRÅDETS TILSYNSANSVAR OVERFOR BYDELENE

Sammendrag:

Ved bystyrets behandling av kontrollutvalgets vedtak vedrørende Kommunerevisjonens rapport 15/2005 om Bydel Nordstrands økonomi, ble det vedtatt at byrådet skulle legge frem en egen sak om hvordan byrådets tilsynsansvar skal håndteres i praksis. Byrådet har som følge av dette foretatt en gjennomgang av det formelle grunnlag for tilsynsansvaret, styringssystemets premisser, styringsdialogen og styringsinformasjonen, for å vurdere behovet for eventuelle justeringer som kan forebygge den styringssvikten som oppsto i Bydel Nordstrand.

Utgangspunktet er at det gjennom styringssystemet er utviklet en grunnleggende balanse mellom overordnede styringsbehov og bydelsutvalgets ansvar og myndighet. Bydelsordningen har gitt gode resultater for Oslo kommune i form av god tjenesteproduksjon og stort sett god økonomistyring gjennom lang tid. Styringssvikten i Bydel Nordstrand er et unntak fra dette hovedbildet. Byrådets vurdering er at det ikke er behov å endre tilsynsansvaret gjennom formelle endringer i styringssystemet eller endringer i den bruk av styringsvirkemidler som er praktisert de senere årene.

Byrådet har siden merforbruket i Bydel Nordstrand kom opp iverksatt et utviklingsarbeid for å forsterke sitt tilsyn gjennom utvikling av systemer for bedre styringsinformasjon og bedre styringsdialog med bydelsdirektørene. Dette vil også gi byrådet et bedre og mer aktuelt informasjonsgrunnlag for styringsdialogen mellom byrådet og bystyret. I saksfremstillingen er det gitt en nærmere redegjørelse om utviklingsarbeidet; som gjøres innenfor rammen av det ledelsesansvar som i dag er lagt til byrådet. Det er en viktig premiss å finne et rimelig forhold mellom de ressurser som brukes til styring, oppfølging m.v. og målsettingen om å tilføre mest mulig ressurser direkte til tjenesteproduksjonen.

Saksfremstilling:

1. Bakgrunn

Budsjettoverskridelser i Bydel Nordstrand i 2004 førte til at finanskomiteen den 25.01.2005 ba kommunerevisjonen utarbeide en rapport om bakgrunnen for bydelens merforbruk på 53 mill kroner og hvorfor merforbruket var 26 mill høyere enn prognosen ved bydelens rapporter pr. 2. tertial og 20 mill mer enn varslet til bydelsutvalget i desember 2004.

Kommunerevisjonens rapport 15/2005 hadde flg hovedbudskap:

- *Bydelens manglende realitetsvurderinger av og fokus på risiko ved bydelens økonomiske mål*
- *Bydelens manglende etablering av oppfølgingssystem som kunne overvåke status i forhold til bydelens økonomiske mål*

- *Bydelens manglende oppfølging av resultatutviklingen gjennom året*
- *Bydelsutvalgets manglende krav i forbindelse med manglende og ufullstendig økonomisk rapportering fra bydelen*
- *Bydelsutvalgets manglende beslutning og oppfølging av korrigerende tiltak (innsparingstiltak)*
- *Byrådets tilsynsansvar: Revisjonen kan ikke se at bydelens doble instruksjons- og delegasjonslinjer hindrer byrådet i å ta en mer aktiv rolle enn det er gjort overfor Bydel Nordstrand i 2004. Dette for å sikre at bydelens styrings- og oppfølgingssystem gir bydelen handleevne til selv å korrigere kursen ved avvik.*
- *Revisjonen stiller også spørsmål ved om situasjonen i Bydel Nordstrand i 2004 var av en karakter som tilsa en saksfremleggelse for bystyret i henhold til bydelsreglementet.*

Kontrollutvalget gjorde 26.05.2005 flg vedtak:

Kommunerevisjonens rapport 15/2005 viser at det i 2004 var omfattende og alvorlige svakheter i oppfølgingen og styringen av Bydel Nordstrands økonomi. Bystyret ber byrådet avklare hvordan byrådets tilsynsansvar skal håndteres i praksis, både overfor bystyret og bydelsadministrasjonen.

Bystyret behandlet saken 22.06.2005 og gjorde likelydende vedtak, men slik at siste setning ble endret til:

.....Bystyret ber byrådet i en egen sak avklare hvordan byrådets tilsynsansvar skal håndteres i praksis, både overfor bystyret og bydelsadministrasjonen.

Byrådet har siden bystyrets behandling i 2005 arbeidet med utvikling og gjennomføring av tiltak for bedre rapportering og oppfølging. Disse tiltakene, som vil være avgjørende for å forebygge den situasjon som oppsto i Bydel Nordstrand, er omtalt i pkt 9 nedenfor.

Byrådet har lagt til grunn at bystyrevedtaket om å lage en egen sak om tilsynsansvaret retter seg mot tilsyn på det administrative og økonomiske området. Tilsyn på fagområder som barnevern, eldreomsorg m.v. er altså ikke vurdert i denne saken.

2. Tilsynsfunksjonen

Drøfting og avklaring av spørsmålet om hvordan byrådets tilsynsansvar skal håndteres i praksis, må ta utgangspunkt i en prinsipiell forståelse av hva som ligger i tilsynsbegrepet.

I Ot.prp. nr. 70 (2002-2003) om endringer i kommunelovens bestemmelser om revisjon, heter det:

"Begrepene tilsyn og kontroll er relativt vage og generelle, men har likevel et kjerneinnhold som vil gjelde uansett hvem som fører tilsyn eller hva det føres tilsyn med. For det første ligger det til det øverste ansvarlige organ et ansvar for å påse at den virksomhet man er ansvarlig for blir organisert på en slik måte at den når de mål som er satt, og at materielle og prosessuelle feil forebygges og unngås. Dernest innebærer tilsynsansvaret en plikt til å skaffe seg informasjon om hvorvidt virksomheten når de mål som er fastsatt, innenfor de prosedyrekrav som gjelder. Endelig ligger det også i tilsynsplikten en plikt til å gripe inn og foreta de nødvendige endringer dersom virksomheten ikke når sine mål på en tilfredsstillende måte."

Videre heter det:

"Det er i tråd med allment aksepterte ledelsesprinsipper at en leder av en virksomhet etablerer rutiner og systemer som sikrer at organisasjonen når de mål som er satt.....Den intern kontroll som administrasjonssjefen [i Oslo; byrådet (vår

merknad)] etablerer er dermed prinsipielt en del av kommunestyrets eller fylkestingets kontroll og tilsyn med egen virksomhet."

Byrådet har ansvar for å kontrollere at kommunens virksomheter utfører sine oppgaver i tråd med de mål, intensjoner og konkrete pålegg som er gitt i lover, regler og kommunale vedtak, gjennom:

- hensiktsmessig organisering av virksomheten
- produksjon og formidling av styringsinformasjon
- reaksjoner ved manglende måloppnåelse

Kommunestyrets tilsynsansvar er fastlagt i kommunelovens § 76. I §77 er det fastsatt at kommunestyret selv skal velge et kontrollutvalg til å forestå det løpende tilsyn med den kommunale forvaltning på sine vegne.

Byrådets tilsynsansvar følger av kommunelovens §23, nr 2. I byrådsreglementets §3-4 er det fastsatt at *byrådet skal føre det nærmeste tilsyn med kommunens forvaltning og særlig med budsjett og regnskap.*

Innenfor byrådet er tilsynsansvaret organisert i tråd med byrådsreglementets § 1 om fordeling av ledelsesansvar på kollegiets medlemmer. Tilsynsansvaret, slik dette er beskrevet ovenfor, er fordelt i tråd med byrådets til enhver tid gjeldende arbeidsordning.

Byrådets tilsynsansvar omfatter etablering av intern kontroll i virksomhetene. Ved instruks for virksomhetsledere er det i §3 fastsatt at *virksomhetsleder skal føre tilsyn med og har kontroll med virksomheten for overholdelse av budsjett... ..m.v.* Linjeledelsen har tilsynsansvar.

3. Premisser som følger av Oslo kommunes styringssystem

Oslo kommunes styringssystem er kjennetegnet av to sentrale elementer: et parlamentarisk forhold mellom bystyret og byrådet og en organisering av en vesentlig del av kommunens virksomhet i 15 bydeler med egne politiske bydelsutvalg, direkte underlagt bystyret.

Det parlamentariske prinsippet innebærer at byrådet er leder for kommunens samlede administrasjon, herunder også bydelenes administrasjon. Byrådet kan stilles parlamentarisk ansvarlig overfor bystyret i forhold til utøvelse av denne lederfunksjonen. Bydelene er definert som virksomheter i Oslo kommune og bydelsdirektørens ansvar og myndighet er derfor definert gjennom den generelle instruks for virksomhetsledere.

Bydelsordningen i Oslo kommune innebærer at de politiske bydelsutvalgene er tillagt rammebudsjetter og myndighet innen sine virksomhetsområder direkte fra bystyret. Bydelsutvalgene har myndighet til å fordele rammebudsjettene ved videre delegering direkte til bydelsadministrasjonen. Bydelsutvalgene har også en instruksjonsmyndighet overfor bydelsadministrasjonen knyttet til den myndighet de har delegert. Byrådet har på sin side ikke instruksjonsmyndighet innen disse områdene.

Dette innebærer at bydelsdirektørene må forholde seg til "to herrer". Byrådet, der fullmaktene er gitt av byrådet og bydelsutvalget i forhold til utøvelsen av faglige og økonomiske fullmakter de har fått derfra. Dette begrenser byrådets muligheter for bruk av styringsvirkemidler overfor bydelssektoren.

Dette er omtalt i byråds sak 120/92, om endring av styringssystemet og organiseringen av sentraladministrasjonen i Oslo kommune (i forbindelse med innføringen av direkte instruksjonsmyndighet til den enkelte byråd):

"Byrådet har ingen direkte instruksjonsrett overfor bydelsutvalget, slik at det kan pålegge bydelsutvalget å sette i verk tiltak dersom byrådet finner dette påkrevet....."

.....Byrådets parlamentariske ansvar og tilsynsansvar overfor virksomheten i bydelene må etter byrådets syn fortolkes i forhold til den myndighet byrådet har. Det må bety at ansvar kan gjøres gjeldende i den grad byrådet har forsømt sin informasjonsplikt overfor bystyret eller ikke kan dokumentere at det har bedt administrasjonssjefen (nå bydelsdirektøren; anm) iverksette tiltak dersom det er nødvendig. Så lenge byrådet ikke har noen instruksjonsrett overfor bydelsutvalgene, kan imidlertid ikke byrådet stilles til ansvar dersom bydelsutvalget ikke finner å ville iverksette de tiltak byrådet anviser.

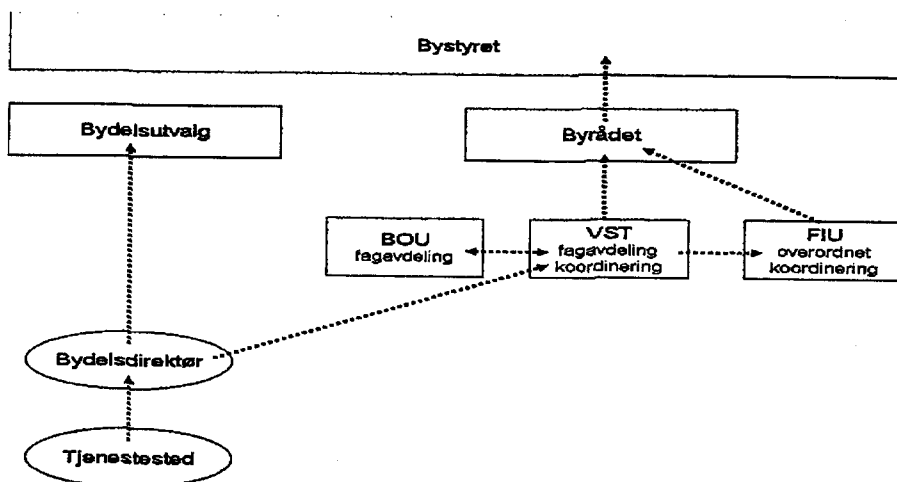
.....Det er av stor betydning at det utvikles en felles forståelse av hva som ligger i det å drive styring på rammenivå overfor bydelene. Dersom det ikke utvikles en kultur der byrådsavdelingene er tilbakeholdne med å engasjere seg i bydelenes prioriteringer og avgjørelser gjennom budsjettåret, vil bydelene kunne bli stilt overfor sprikende prioriteringssignaler som det vil være vanskelig å forholde seg til....."

Ut fra en teoretisk og prinsipiell vurdering kan dette fremstå som innebygde motsetninger som ville kunne føre til uoverstigelige styringsutfordringer. Imidlertid har praksis så langt vist en stor grad av systemlojalitet – og at dette "går seg til" gjennom pragmatiske løsninger og konkrete mekanismer for anke til bystyret i enkeltsaker.

4. Rapportering

Tilsynsansvaret omfatter som nevnt plikten til å innhente informasjon fra virksomhetene. Rapporteringsplikten er det viktigste elementet i det løpende tilsynet. Byrådet skal gjennom sin rapportering til bystyret bekrefte at virksomhetene drives i tråd med bystyrets mål og rammer, eller opplyse om avvik.

For å oppfylle bystyrets informasjonsbehov er det etablert rapporteringsrutiner i hele hierarkiet under byrådet. Flg skisse viser hvordan dette er organisert på bydelssektoren:



Bydelenes rapportering er regulert i flere av de sentrale regelverkene; bl.a bydelsreglementet.

Bydelsreglementets § 5-1 Bydelsutvalgets rapporteringsansvar, lyder slik:

Bydelsutvalget skal behandle de rapporter om økonomi og tjenesteproduksjon som bystyret bestemmer. I rapportene skal bydelsutvalget gi en beskrivelse av ressursbruk og status for tjenesteproduksjon, samt en vurdering av utviklingen i bydelens ressursbruk og tjenester i forhold til målene og overordnede retningslinjer bystyret har knyttet til sitt budsjettvedtak. Byrådet gir nærmere retningslinjer for frist og innhold i de ulike rapportene.

Bestemmelsen fastsetter bydelsutvalgets rapporteringsplikt. Bystyret fastsetter hvor omfattende rapporteringen skal være, mens byrådet fastsetter frist og innhold på mer detaljert nivå. Bestemmelsen gir byrådet et prosess- og systemansvar, mens bydelsutvalget har ansvaret for den konkrete informasjonen i rapportene. Det prinsipielle regelverket om rapportering legger til rette for at byrådet kan innhente relevant informasjon i forhold til å ivareta sitt tilsynsansvar

Skissen ovenfor viser bl.a at informasjonsgrunnlaget for rapportering i hele dette hierarkiet lages i tjenestestedet og bydelsadministrasjonen. En prosess for bedre rapportering må omfatte "alle ledd"; både sentrale organers utforming av retningslinjer og systemer og virksomhetenes innregistrering av data.

Med bakgrunn i erfaringene fra Bydel Nordstrand, kan det reises spørsmål om "mer" rapportering kan være et virkemiddel for bedre styring. Fastsettelse av rapporteringspliktens omfang, dvs. hyppighet og detaljering, er viktige virkemidler for hvordan ansvarsgrensesnittet mellom overordnet og operativt nivå i en organisasjon defineres; både formelt og politisk.

Byrådet har siden 2002 hatt en ordning med forsterket oppfølging av bydeler med merforbruk. Merforbruket i Bydel Nordstrand reiser spørsmål om hvorfor den løpende rapporteringen ikke fanget opp det reelle merforbruket tidligere. Dette er et hovedpoeng i forhold til å forbedre tilsynet med bydelene og kan bare imøtekommes ved at datakvaliteten nedenfra økes. Dette inkluderer som nevnt tiltak helt ut i informasjonskjeden - dvs tjenestestedene som vist på skissen over.

5. Rapportering om avvik - anke over bydelsutvalgets vedtak

Hvis bydelsutvalget fatter vedtak i strid med lover, regler eller overordnede retningslinjer, skal bydelsdirektøren anke saken til bystyret.

Bydelsreglementets §5-3 Anke over bydelsutvalgets vedtak, lyder slik

1. Bydelsdirektøren plikter å forlange et vedtak brakt inn for bystyret, dersom vedtaket etter direktørens vurdering strider mot lov, forskrift eller kommunens overordnede retningslinjer.

Kravet om å bringe saken inn for bystyret må legges frem i bydelsutvalgets møte, eller varsles i møtet og deretter fremsettes innen en uke.

Kravet fremsettes for byrådet, med kopi til bydelsutvalget. Bydelsutvalget skal uten opphold sende eventuell uttalelse til byrådet.

2. Byrådene eller den vedkommende byråd utpeker, kan i bydelsutvalgets møte forlange et vedtak brakt inn for bystyret.

3. Beslutning om å bringe et vedtak inn for bystyret har oppsettende virkning.

4. Saken bringes uten opphold til bystyret for endelig avgjørelse.

Bestemmelsen omhandler anke når bydelsutvalgets vedtak strider mot lov, forskrift eller kommunens overordnede retningslinjer. Gjennom disse reglene "håndheves" den skranken som er satt for bydelsutvalgets egen beslutningskompetanse – og det fastsetter hvordan saker skal bringes til bystyret for endelig beslutning. Det er en viktig forutsetning at bydelsdirektøren og byrådet har handlingsplikt dersom bydelsutvalget fatter vedtak utenfor sin kompetanse. Er det tvil om det foreligger grunnlag, er direktørens egen vurdering tilstrekkelig.

Anke betyr at bystyret inviteres til å overstyre bydelsutvalget i enkeltsaker. Praksis har vært at bystyret treffer materielt vedtak; ikke bare prosessledende vedtak som f.eks å sende saken tilbake til ny behandling i bydelsutvalget. Anke forekommer jevnlig, men omfanget har hittil vært moderat og etter byrådets vurdering ikke endret balansen mellom overordnede politiske organer og bydelsutvalget.

Etter byrådets vurdering er det ikke behov for å endre regelverket om anke. Etter ordlyden pålegges bydelsdirektøren å anke. I praksis er det utviklet et handlingsrom slik at ankeordningen primært brukes når bydelsutvalgets vedtak på kvalifisert vis avviker fra bystyrets forutsetninger m.m.

Et godt samarbeid mellom administrativ og politisk ledelse i bydelen er en viktig suksessfaktor. Det kan være en tung belastning for bydelsdirektøren og -administrasjonen å bære frem en ankesak. Sett fra bydelsutvalgets side kan en anke bety at direktøren setter sin lojalitet til byrådet/bystyret foran sin lojalitet til bydelsutvalget. Et svekket tillitsforhold vil redusere både administrasjonens og utvalgets styringsevne over tid. Det påhviler begge parter å hindre en slik utvikling.

Bydelsreglementet åpner for at en anke også kan fremføres av en byråd eller den byråden utpeker, men dette har bare skjedd i noen få tilfeller.

Som nevnt ovenfor har budsjettets økonomireglement, Instruks for økonomiforvaltningen i bydeler, utfyllende bestemmelser i pkt 2.1 om bydelsutvalgets ansvar for årsbudsjettet, i pkt 2.2 om bydelsdirektørens ansvar for årsbudsjettet og i pkt 2.7 om inngrep ved brudd på forutsetninger. Disse reglene bygger på bydelsreglementet, men repeterer og tydeliggjør bydelsutvalgets plikt til å vedta saldert budsjett innen den frist som er fastsatt.

6. Rapportering om avvik – byrådets virkemidler

Bydelsutvalgene utøver beslutningsmyndighet på bystyrets vegne. Bystyret har likevel det overordnede ansvaret for kommunen – og må derfor ha virkemidler for å kunne gjennomføre sine flertallsvedtak dersom bydelsutvalget ikke holder seg innenfor sine rammer eller på annen måte handler i strid med bystyret. Bydelsreglementet gir byrådet en rolle i dette.

Bydelsreglementets § 5-2 Byrådets tilsyn, lyder slik

Byrådet ivaretar sitt tilsyn overfor bydelene primært ved gjennomgang av bydelenes årsbudsjett, årsrapporter og øvrige rapporter som bystyret fastsetter. Dersom byrådet gjennom sitt tilsyn konstaterer betydelig avvik mellom utviklingen av ressursbruk, tjenesteproduksjon eller anvendelse av lover og overordnede retningslinjer i forhold til forutsetningene definert av bystyret eller lovgiveren, skal byrådet fremme forslag til iverksettelse av korrektive tiltak/instruksjon av bydelsutvalgene for bystyret.

Bestemmelsen anviser hvordan byrådet skal ivareta sitt tilsyn og må forstås i lys av forutsetningen om bydelenes autonomi. Merforbruket i Bydel Nordstrand viser behovet for en mer proaktiv styringsdialog mellom byrådet v/VST og bydelen enn ordlyden i første setning indikerer. Kontrollutvalget har ved sin behandling av saken om økonomisk styring og kontroll i Bydel Nordstrand lagt til grunn en videre forståelse av tilsynsplikten. Bestemmelsen antas ikke å sette formelle grenser for en videreutvikling på dette området, jfr pkt 9 nedenfor.

Bestemmelsens andre setning anviser også hvordan byrådet skal forholde seg når det konstateres "betydelige avvik". Byrådet pålegges en handlingsplikt og skal da fremme forslag til bystyret med korrektive tiltak/instruksjon av bydelsutvalgene. Bestemmelsen åpner generelt for instruksjon og kan brukes både i enkeltsaker og f.eks budsjettsaker.

Bestemmelsen har ikke vært benyttet etter at dagens styringssystem ble etablert. Selv i en situasjon med ujevn kvalitet på økonomistyringen i bydelen etter bydelsreformen i 2004, er hovedbildet over år at bydelsutvalgene har forholdt seg lojalt til de ressursrammer, mål for tjenesteproduksjon og overordnede retningslinjer som er definert av bystyret.

Etter byrådets vurdering er det likevel viktig at bestemmelsen består. Hensynet til likebehandling av alle bydelene ved krav om alles lojalitet til felles rammeforutsetninger, kan begrunne bruk av § 5-3. Bestemmelsens eksistens har sannsynligvis også en preventiv effekt.

7. Særlig om direktevalgte bydelsutvalg

Adgangen til å gjennomføre valg til bydelsutvalg som direkte valg ble vedtatt som endring i kommunelovens § 12 nr. 2 Etter denne bestemmelsens er det kommunestyret selv som kan fatte vedtak om dette. I tillegg er loven endret i §12 pkt. 5 hvor det er gitt en tilføyelse med en ny setning (i kursiv) slik at punktet nå lyder: "Kommunestyret kan selv når som helst omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg. *Dette gjelder ikke når kommunedelsutvalg er valgt ved direkte valg*".

Lovfestingen av direkte valg til kommunedelsutvalg er drøftet i kap. 6.4 i ot.prp. nr.45 (2001-2002) Lov om valg til Stortinget, fylkesting og kommunestyre (valgloven). Til tilføyelse av siste setning i § 12 nr. 5 kan det siteres:

"Kommunestyret bør ikke ha adgang til å nedlegge eller omorganisere kommunedelsutvalgene i valgperioden når utvalget er valgt ved direkte valg. Etter kommuneloven § 12 nr. 5 er det adgang til å omorganisere eller nedlegge kommunedelsutvalg i løpet av valgperioden. Det vil virke uheldig om kommunestyret i valgperioden skal ha en slik adgang, når kommunedelsutvalget er valgt ved direkte valg selv om det skulle oppstå sterke motsetninger mellom det sentrale og lokale kommunale nivået. En slik adgang vil kunne gi lokaldemokratiet i kommunedelen et preg av å være et skinndemokrati, og gi grobunn for et mistillitsforhold til kommunen sentralt.

I tråd med prinsippet om at direkte valgte kommunedelsutvalg må gis avgjørelsesmyndighet i rimelig omfang, bør kommunestyret som hovedregel ikke ha adgang til å inndra delegert fullmakter i valgperioden. Utgangspunktet må videre være at kommunestyret er tilbakeholdne med å omgjøre avgjørelser. Disse forutsetninger er det imidlertid ikke hensiktsmessig å innta i selve lovteksten.

Direkte valgte kommunedelsutvalg vil ikke utgjøre et nytt forvaltningsnivå. Kommunestyret vil være formelt ansvarlig for de avgjørelser utvalgene treffer. I tilfelle der utvalget klart går ut over sin kompetanse eller på annen måte opptrer i strid med sentrale forutsetninger for virksomheten, vil derfor kommunestyret ha anledning til å omgjøre utvalgenes avgjørelser i samme grad som om kommunestyret selv hadde truffet avgjørelsen, eller hvis slike styringssignaler ikke fører fram, kunne trekke fullmaktene tilbake på det eller de aktuelle områder. Her ligger det dermed en mulighet for sentral styring. Av hensyn til utvalgenes legitimitet bør en som nevnt bare vurdere omgjøring av utvalgenes avgjørelser og tilbaketrekking av fullmakter i spesielle tilfeller.

For øvrig må kommunen av hensyn til løpende vurdering av hva som er en hensiktsmessig arbeidsfordeling, kunne foreta justeringer i utvalgenes funksjonsområder, og det må være fritt opp til kommunestyret å legge nye oppgaver til utvalgene".

Formelt innebærer innføringen av direkte valg til bydelsutvalg endrede forutsetninger når det gjelder mulighetene for nedleggelse av bydelsutvalg i valgperioden. Denne muligheten har i praksis aldri blitt benyttet, men formelt sett skjermes bydelsutvalget heretter i noe sterkere grad for bystyrets egen styring.

Lovendringen betyr imidlertid ingen formelle endringer i bystyrets muligheter til å overstyre som fastsatt i bydelsreglementet. Det kan imidlertid ikke utelukkes å bli politisk vanskeligere å foreta slike inngrep overfor bydelsutvalg som henter sin legitimitet i direkte valg. I denne sammenheng er det viktig å presisere at økonomifullmakter blir vedtatt for ett år om gangen under den ordinære budsjettbehandlingen. Direktevalgsordningen vil ikke være til hinder for at disse fullmaktene kan endres på et hvert tidspunkt bystyret selv finner å ville gjøre dette.

Byrådet har vurdert om overgangen til direktevalgte bydelsutvalg vil bety svekket overordnet styringsevne, men legger til grunn at de nye bydelsutvalgene i tråd med tradisjonen vil holde seg til lojalt til gjeldende regelverk og viktige forutsetninger om bl.a. budsjett disiplin, slik bystyret forutsatte da direktevalgsordningen ble vedtatt. Etter byrådets vurdering er det i denne situasjonen ikke behov for å fremme forslag om endringer i bydelsreglementet som følge av ny valgordning.

8. Tilsyn med bydelsadministrasjonen

Byrådet er den øverste ledelse for den samlede kommuneadministrasjonen og har derved også ledelsesansvar for bydelsdirektørene og deres administrasjon og kan herunder delegere til dem og instruere dem. Byrådet ansetter bydelsdirektørene. Ledelsesansvaret utøves gjennom byråden for velferd og sosiale tjenester (VST) og kommunaldirektøren i denne avdelingen.

Bydelsdirektøren har ansvar for godt og effektivt lederskap av bydelens administrasjon og skal sikre at bydelsutvalgets vedtak gjennomføres. Han/hun er ansvarlig for at bydelen har effektive og hensiktsmessige systemer og rutiner som gir tilfredsstillende økonomisk og administrativ intern kontroll. Ansvarer innebærer å sikre at lederne på underliggende nivåer i administrasjonen følger opp de forutsetninger om økonomi og tjenesteproduksjon som foreligger og skal iverksette korrektive tiltak.

Bydelsdirektøren har videre ansvar for å holde bydelsutvalget orientert om utviklingen i løpet av året. Oppstår det vesentlige avvik i forhold til vedtatt tallbudsjett og/eller aktivitetsplaner, skal direktøren straks iverksette nødvendige tiltak og om nødvendig fremme forslag til nødvendige budsjettjusteringer.

Kjernen i problemene knyttet til Bydel Nordstrand er svikt i økonomistyring og rapportering til bydelsutvalg og byråd/bystyret. Saken viser at organisering, ledelse og en rekke faglig-administrative prosesser må være på plass for å sikre god økonomistyring og rapportering. Bydelsdirektøren har en nøkkelrolle i dette arbeidet.

Byrådets (VSTs) oppfølging av bydelsdirektørene har de siste årene blant annet skjedd gjennom:

- Ordinær og i individuell lederoppfølging gjennom lederavtaler, resultatmål og ledersamtaler. Ledersamtalene skjer både regelmessig og etter behov
- Ressursgruppemøter der en bydelsdirektør fra hver av de fire regionene møter. Disse møtene brukes for å ta opp og drøfte utfordringer og problemområder på tvers av bydelene.
- Sektordirektørmøter som blant annet brukes til informasjons- og policyformidling og erfaringsutveksling.
- Innkalling til særskilte oppfølgingsmøter ved behov

Fra 2006 har lederoppfølgingen blitt ytterligere systematisert og det er gitt sterkere insentiver til god økonomistyring gjennom følgende standardisering av krav i lederavtalene:

- Realistisk budsjett med balanserte mål og sammenheng mellom mål for tjenesteproduksjon og tallbudsjettet
- God kvalitet på regnskapsføring og rapportering – anordning av regnskap og periodisering av budsjett
- Realistiske økonomiske prognoser
- Månedlig rapportering til BU om tjenester og økonomi
- God resultat effektivitet – mest mulig tjenesteproduksjon for gitt ressursinnsats

Utvikling av et system for sammenligning av bydelene, jf pkt 9 nedenfor, har gjort det mulig å arbeide mer systematisk med resultatvurderinger, erfaringsutveksling og gjensidig læring. Gjennom den individuelle lederoppfølgingen er det etablert flere samarbeidstiltak på tvers av bydelene for å bidra til at god praksis i en bydel blir overført til øvrige bydeler.

9. Tiltak for bedre rapportering og oppfølging

Som det fremgår i pkt 4-7 ovenfor legger byrådet til grunn at det formelle styringssystemet ikke bør endres. Det er heller ikke grunnlag for på generell basis å endre praksis i forhold til bruk av de formelle styringsvirkemidlene som ligger i systemet.

Det er imidlertid behov for, og nå også muligheter for, at byrådets tilsynsfunksjon overfor bydelene blir forsterket ytterligere gjennom forbedring av styringsprosesser og –dialog. Dette vil primært være et faglig, systemmessig forbedringsarbeid – innenfor rammen av byrådets ledelsesansvar. En del tiltak er gjennomført de to siste årene. I 2007 er det aktuelt å iverksette nye tiltak. Nedenfor følger en oversikt over dette arbeidet.

9. 1 Tiltak for å bedre datakvaliteten i budsjett og regnskap

En kritisk suksessfaktor fremover er å ha tilstrekkelig kvalitet på datagrunnlaget i både budsjett og regnskap. Dette omfatter blant annet følgende forhold:

- Korrekt fordeling av budsjettet
- Korrekt periodisering av budsjettet
- Pålitelig kontering i regnskapet (riktig bokføring)

- God anordning av regnskapet (bokføring i rett periode)

Riktig regnskapsføring og tjenesterapportering

Gjennom ulike forvaltningsrevisjonsprosjekter er det avdekket varierende kvalitet på budsjettering og regnskapsføring basert på KOSTRA. For å øke kompetansen i bydelene har Byrådsavdeling for finans og utvikling etablert en egen KOSTRA-gruppe. Det er gjennomført flere tiltak, både når det gjelder regnskapsføring og tjenesterapportering, blant annet:

- Kurs og orienteringsmøter der alle bydeler har vært representert
- Møter med enkeltbydeler for nærmere å gjennomgå regnskapsføring basert på KOSTRA

Disse tiltakene har ført til økt datakvalitet. Det er ønskelig å videreutvikle og forbedre opplærings- og informasjonstiltakene i 2007.

Regnskapsføring i rett periode

God anordning av regnskapet er viktig for å sikre tilstrekkelig kvalitet både på regnskapsføring og forbruksprognoser. For å ha god økonomistyring er det helt avgjørende at bydelene hver måned har oversikt over hva som reelt er påløpt av utgifter og inntekter. Dette kan være utfordrende når bydelene mottar faktura flere måneder på etterskudd for sentrale utgiftsposter.

For å få oversikt over disse utfordringene er det foretatt en kartlegging av regnskapspraksis og prognosearbeid i utvalgte bydeler. Det er avdekket at bydelene har ulik praksis for hvordan man foretar månedlig bokføring i økonomisystemet Agresso når utgifter er påløpt, men faktura ennå ikke er mottatt. Noen utgiftsfører faktisk forbruk av tjenester selv om faktura ikke har kommet. Andre venter til faktura er mottatt.

Alle bydeler tar imidlertid hensyn til påløpte utgifter som ikke er regnskapsført når de lager forbruksprognoser. De bydelene som ikke korrigerer direkte i regnskapet bruker som regel egne rapporteringsverktøy for å finne ut hva som er reelt forbruk per dato. Bydelene baserer derfor sine forbruksprognoser på korrigert regnskap (bokførte og påløpte utgifter).

Selv om bydelene gjennom egne rapporteringsverktøy ser ut til å ha oversikt over den løpende forbruksutviklingen, er det likevel behov for å presisere at i henhold til god kommunal regnskapsskikk og kommunens vedtatte retningslinjer skal det bokførte regnskapet i Agresso ved hver månedsavslutning vise reell økonomisk status. Slik presisering kan blant annet skje gjennom å utarbeide klarere retningslinjer for anordning av utgifter og inntekter per måned. I tillegg til dette vil bydelene for sentrale kostnadsdrivere bli pålagt å bokføre påløpte utgifter per måned. Dette gjelder bl.a. kjøp av tjenester innenfor pleie og omsorg og barnevernet.

Dette vil bidra til at Agresso i større grad enn i dag viser reell økonomisk status per måned. Økonomisystemet blir mer oversiktlig og byrådet blir mindre avhengig av særskilt rapportering fra bydelene for å kunne ivareta sitt tilsynsansvar på en effektiv måte.

Gjennom kartlegging av regnskapspraksis er det også avdekket et behov for å gjennomgå rutiner og praksis for internfakturering mellom kommunale virksomheter. På flere områder får bydelene opplysninger på etterskudd og i enkelte tilfelle så sent på året at dette påvirker muligheten til korrekt anordning av regnskapet og muligheten til å lage korrekte forbruksprognoser. I løpet av 2007 kan det være aktuelt å gjennomføre tiltak som gjør det lettere for bydelene å lage realistiske forbruksprognoser.

9.2 Obligatorisk månedsrapportering til bydelsutvalget

Det er viktig at bydelsutvalget gis informasjon om økonomisk status med en slik hyppighet og et slikt innhold at det kan ivareta sitt ansvar etter bydelsreglementet. Det er tatt inn i økonomireglementet at bydelsutvalget skal vedta budsjettet basert på funksjonsområdene, og fra 2006 at dette også skal spesifiseres på KOSTRA-funksjoner. Dette har gitt en bedre oversikt over de økonomiske konsekvensene av bydelenes budsjettvedtak.

Økonomirapportering foregår på ulike måter i bydelene. En kritisk suksessfaktor er at det er etablert en månedsrapportering basert på en fast og enhetlig struktur. I henhold til Instruks for økonomiforvaltningen i bydeler pkt 2.1 og 2.2 har:

- Bydelsutvalget ansvar for den økonomiske utviklingen i løpet av året, og for å iverksette tiltak for å hindre merforbruk i forhold til tildelt budsjetttramme.
- Bydelsdirektøren ansvar for å holde bydelsutvalget orientert om utviklingen i løpet av året, herunder foreslå nødvendige justeringer innenfor tildelt budsjetttramme, eller aktivitetsnivå.

Fra 2006 er det både gjennom rundskriv om budsjettoppfølging i bydelene og gjennom lederavtalene med bydelsdirektørene innført krav om månedsrapportering til bydelsutvalget om status for tjenester og økonomi. I 2007 vil det bli vurdert om det bør skje en viss standardisering av bydelenes månedsrapportering til bydelsutvalget. Det kan være aktuelt å stille krav om at rapportene sorterer økonomi og tjenestedata både etter funksjonsområde og KOSTRA-funksjoner.

9.3 Forbedret økonomisk rapportering fra bydelene til byrådet

Løpende og systematisk oppfølging av bydelene skjer på flere måter og blant annet gjennom:

- Gjennomgang av bydelsutvalgenes budsjettvedtak (Dok 3)
- Ordinær månedsoppfølging (mer oppfattende rapportering tertialvis) for alle bydelene
- Forsterket månedsoppfølging av bydeler
- Lederoppfølging av bydelsdirektørene

Startmøter med bydelene

I forbindelse med bydelsutvalgenes budsjettvedtak foretas det årlig gjennomgang av realismen og vurdering av risiko knyttet til salderingstiltak og mål i bydelsbudsjettene. Gjennomgang av bydelsutvalgenes budsjettvedtak skjer gjennom startmøter med hver enkelt bydel i begynnelsen av februar i budsjettåret. Her gjennomgås både mål, aktivitetsplaner og økonomiske rammer, risikovurderinger og beredskapsplan for korrektive tiltak. Dette gjør det mulig å vurdere det reelle innsparingskravet i hver bydel og realismen i budsjettvedtaket. De største risikoområdene blir avdekket, noe som er sentralt i oppfølgingen av bydeler med stort omstillingsbehov.

Fra og med 2007 skjer kartleggingen av konsekvensene av bydelenes budsjettvedtak på en enda mer systematisk måte enn tidligere. Dette bidrar ytterligere til å sikre kontinuerligere realitetsvurderinger av og fokus på risiko vedrørende bydelenes måloppnåelse, jf Kommunerevisjonens rapport om Bydel Nordstrand. Dette gjelder både for bydelene og byrådet.

Iverksettelse av forsterket oppfølging

Bydeler som er i en vanskelig økonomisk situasjon blir underlagt forsterket økonomisk oppfølging. Fra 2002 har slik oppfølging skjedd gjennom styringsgruppen for bydelenes økonomioppfølging (BØS), som består av kommunaldirektører/seksjonsledere fra Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester (VST), Byrådsavdeling for finans og

utvikling og Byrådslederens avdeling. BØS er en ressursgruppe for kommunaldirektøren i VST.

BØS gir anbefalinger om enkeltbydeler skal underlegges forsterket oppfølging på bakgrunn av kartleggingen i forhåndsplanleggings-/analysefasen. Startmøtene er nyttige som et ledd i å avdekke hvilke bydeler som bør underlegges forsterket oppfølging i budsjettåret.

Bydeler som underlegges forsterket oppfølging vil blant annet bli pålagt å levere månedlig skriftlig økonomirapport og oversikt over aktivitetsutviklingen på sentrale tjenestoområder. BØS gjennomgår månedlig bydelenes rapporter. Alle bydelene som er underlagt forsterket oppfølging blir regelmessig innkalt til disse møtene for å drøfte status for omstillingstiltak.

Bydeler kan bli underlagt forsterket oppfølging i løpet av året, dersom regnskapsutviklingen skulle tilsi dette.

Fra og med 2006 ble forsterket oppfølging av enkeltbydeler iverksatt allerede ved første ordinære månedsoppfølging basert på regnskap per februar. Dette har bidratt til at det tidligere enn før er avdekket behov for å gjennomføre korrektive tiltak.

Enda mer systematisk dokumentasjon av omstillingsbehov, tiltaks- og beredskapsplaner i 2007 gir muligheter for å ha en tettere dialog med bydeler underlagt forsterket oppfølging om risikoelementer knyttet til omstillingstiltak og mulighetene for å gjennomføre ytterligere innsparingstiltak for å motvirke merforbruk i forhold til budsjettet.

Ordinær månedsoppfølging

I dag foregår økonomisk månedsoppfølging ved at bydelene melder inn avviksprognoser per funksjonsområde i Agresso. Dette er en forholdsvis grovmasket rapportering. Fra og med 2007 vil løpende økonomisk oppfølging av bydelene bli basert på at bydelene melder inn avviksprognoser per KOSTRA-funksjon.

I utgangspunktet er bydeler kun pålagt skriftlig økonomirapportering til Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester hvis de er underlagt forsterket oppfølging. Det er ikke ønskelig å utvide dette kravet til å omfatte samtlige bydeler. Gjennom månedsrapportering på tjenester og økonomi overfor bydelsutvalget er det mulig for byrådsavdelingen å få tilgang til informasjon om aktivitets- og forbruksutviklingen i hver enkelt bydel. Dette kan eventuelt skje gjennom at det settes krav til at bydelene legger ut månedsrapporteringen på intranett som en del av politiske saker til behandling i bydelsutvalget.

9.4 Måltall og nøkkeltall for tjenesteproduksjon i bydelsbudsjettet

I Dok 3 er det fastsatt flere måltall for bydelssektorens tjenesteproduksjon og aktivitetsnivå. Dette omfatter de mest sentrale tjenestoområdene. Måltallene gjelder for bydelene samlet. Både måltall og nøkkeltall er basert på KOSTRA, men også til en viss grad bydelsstatistikken. Det er ikke fastsatt måltall for hver enkelt bydel, men det stilles krav til at bydelene har tilsvarende mål og bruker tilsvarende nøkkeltall i sine budsjett dokumenter.

Ett ledd i tilsynsansvaret er følgelig å undersøke om bydelene har innarbeidet slike mål og nøkkeltall. Dette gjøres årlig, og bydeler som eventuelt ikke har innarbeidet alle måltall får pålegg om å legge frem sak for behandling i bydelsutvalget.

En kritisk suksessfaktor for realismen i budsjettet er at det er konsistens mellom aktivitetsplan og økonomiske rammer. I dag er det stor variasjon i hvordan bydelene utarbeider sine budsjettfremlegg for bydelsutvalget. For enkelte bydeler er det vanskelig å se sammenhengen mellom tjenestevolum, enhetskostnader og tallbudsjett gjennom å lese budsjettokumentene.

Det kan derfor være behov for i større grad å standardisere utforming av budsjettokumentene i bydelene. Da vil det være lettere for både bydelsutvalget og byrådet å få oversikt over planlagt aktivitetsnivå, blant annet som grunnlag for å vurdere realismen i årsbudsjettet.

9.5 Nøkkeltall for tjenesteproduksjon i byrådets månedsoppfølging av bydelene

I medhold av Instruks for økonomiforvaltningen i bydeler pkt 2.4 skal bydelene hvert tertial utarbeide en rapport som gir en beskrivelse av den økonomiske utviklingen og av utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner.

For bydeler underlagt forsterket oppfølging er det behov for hyppigere rapportering for å kunne avdekke avvikende aktivitets- og kostnadsutvikling så tidlig som mulig. Det er i løpet av 2006 utviklet et system for integrert månedsrapportering av tjenester og økonomi for bydeler under forsterket oppfølging. Dette omfatter de viktige kostnadsdriverne på de mest sentrale tjenesteområdene. Ordningen blir videreført i 2007. Dette omfatter blant annet:

- Bruk av institusjonsplasser og utførte vedtakstimer i pleie og omsorg.
- Aktive klienter per måned og stønad per måned i sosialtjenesten.
- Antall barn under tiltak og tiltaksprofil i barnevernet.

Som en følge av at styrking av pleie og omsorgsektoren er et sentralt satsingsområde for både bystyret og byrådet, er det fra høsten 2006 innført månedsrapportering om aktivitetsutviklingen innenfor pleie og omsorg for alle bydelene.

Det er for øvrig viktig å presisere at behov for både omfang og innhold i månedsrapportering fra bydelene til byrådet vil endre seg over tid.

9.6 Sammenligning av tjenesteproduksjon og økonomi

I 2005 utviklet byrådet et system for sammenligning av tjenester og økonomi for enkelte bydeler. I løpet av 2006 har byrådet utvidet slike nøkkeltallsanalyser til å bli en del av oppfølgingen av bydeler under forsterket oppfølging. Analysene har omfattet følgende tjenesteområder:

- Pleie og omsorg
- Sosialtjenesten
- Barnevernet
- Barnehager

Analysene har omfattet utviklingen i dekningsgrader og enhetskostnader fra 2004-2006 for sammenlignbare bydeler, og har vært brukt som grunnlag for å stille konkrete spørsmål til bydelene om tjenesteutviklingen. Dette har gjort det mulig å drøfte mer systematisk hvilke tiltak det er mulig å iverksette for å redusere prognostisert merforbruk. Dette har bidratt til at det raskere enn tidligere år er avdekket både avvikende aktivitetsutvikling og behov for å iverksette korrektive tiltak. Dette har gjort at oppfølgingen av bydelene har blitt mer proaktiv. Dette har også bidratt til at blant annet finanskomiteen allerede i løpet av budsjettåret har fått informasjon om økonomisk status og omstillingsplaner i bydeler med vanskelig økonomi. Denne arbeidsmåten vil bli videreført i aktiv dialog med bydelene.

Bruk av slike sammenligninger har også ført til at flere bydeler både har basert sin oppfølging på systematiske nøkkeltallanalyser og har innarbeidet mål og resultatindikatorer basert på KOSTRA i plan og budsjettokumentene.

Gjennom den individuelle lederoppfølgingen er det etablert flere samarbeidstiltak på tvers av bydelene for å bidra til at god praksis i en bydel blir overført til øvrige bydeler.

9.7 Andre forhold

Det er avdekket et behov for å ha en enda mer systematisk dialog med bydelene om god økonomistyringspraksis og gode arbeidsmetoder for effektivisering og langsiktig økonomiplanlegging.

I 2006 har det vært et omfattende samarbeid med de bydelene som har hatt både stort omstillingsbehov og stor økonomisk ubalanse. I samråd med bydelene er det utarbeidet systematiske oversikter over omstillingsbehov og langsiktige planer for å komme i økonomisk balanse. I Bydel Nordstrand har dette vært en viktig forutsetning for at bydelen i løpet av fjoråret har klart å gjennomføre betydelige aktivitetstilpasninger og økonomiske omstillinger, slik at regnskapsresultatet for 2006 er vesentlig bedre enn for 2004 og 2005.

I særlige tilfelle har det også vært hensiktsmessig å tilføre en bydel ekstra ressurser for å få til nødvendige omstillinger. I 2006 har dette skjedd overfor Bydel Nordstrand

En slik måte å praktisere styringsdialogen overfor bydelene på vil bli videreført i 2007.

10. Rapportering til bystyret

Byrådet har ansvar for å holde bystyret tilstrekkelig orientert om utviklingen i bydelene med hensyn til økonomi, tjenesteproduksjon og andre styringsforutsetninger. Dette skjer på flere måter.

Løpende rapportering

I medhold av Instruks for økonomiforvaltningen i byrådet pkt 1.4 skal byrådet for hvert tertial utarbeide rapporter med regnskapsoversikter og årsprognoser for den enkelte etat, bydel, foretak og for bykassen samlet. Tertialrapportene skal beskrive den økonomiske utvikling og utviklingen i tjenesteproduksjonen i forhold til tallbudsjett og aktivitetsplaner. Tertial-rapportene skal inneholde en sammenstilling av periodisert budsjett, akkumulert regnskap og prognose for året.

Når det gjelder de obligatoriske rapporteringer til bystyret i forbindelse med tertial og årsberetning, har bystyret uttalt seg positivt til den form som disse dokumenter nå har.

Byrådets tertialrapport per 31.08.2006 ble videreutviklet gjennom å gi en mer omfattende og systematisk redegjørelse for aktivitets- og forbruksutvikling i bydelssektoren og økonomisk status i merforbruksbydeler. Denne praksisen vil bli videreført.

Orientering om merforbruksbydeler

Som en følge av at oppfølgingen av bydelene har blitt mer proaktiv, har finanskomiteen raskere enn tidligere blitt orientert om status i bydeler som er i en vanskelig økonomisk situasjon. I 2006 gjaldt dette bydelene Sagene og Nordstrand. Denne arbeidsmåten vil bli videreført.

11. Byrådets samlede vurderinger

Bydelsordningen i Oslo skal ivareta en rekke overordnede hensyn, bl.a lokaldemokrati, nærhet som grunnlag for riktige ressursprioriteringer, god brukertilpasning av tjenestene, effektiv tjenesteproduksjon mv. Bydelsordningen hviler også på en grunnleggende forutsetning om bydelsutvalgenes lojalitet til de ressursrammer, mål for tjenesteproduksjon og overordnede retningslinjer som er definert av bystyret. Hovedbildet er at bydelene gjennom årene har vært lojale til slike overordnede føringer, og særlig viktig er det at bydelene stort sett har hatt god økonomistyring. Byrådet vil peke på at god økonomistyring er den viktigste forutsetningen for at bydelsordning fortsatt skal kunne bestå.

Bydelsreformen i 2004, kombinert med et noe redusert budsjettnivå i 2004-2005, utfordret både bydelene og sentrale styringsprosesser. Med den konsolidering som er gjennomført etter dette og det budsjettgrunnlaget bydelene har i 2007, mener byrådet at det igjen er lagt grunnlag for stabil drift og tjenesteproduksjon. Svak økonomistyring i noen bydeler i 2004 - 2005, endrer ikke dette hovedbildet.

Byrådsreglementet fastlegger det grunnleggende system for styring av bydelene; bl.a. bydelenes egen beslutningsmyndighet og ansvar. Sammen med rammestyringssystemet er det skapt en balanse mellom bydelene og overordnede organer som sett over tid har gitt gode resultater for kommunen; både økonomisk og ved god kvalitet på de tjenester bydelene leverer. Etter byrådets vurdering gir ikke styringssvikten i Bydel Nordstrand grunnlag for å foreslå formelle endringer styringssystemet eller i de øvrige regelverkene. Dette gjelder også den styringspraksis som er etablert over tid. Det vises i denne sammenheng til fremstillingen under punktene 4-7 i saksfremstillingen ovenfor.

Ved bydelsreformen ble det etablert nye administrasjoner og ny ledelse i bydelene. Et omfattende omstillingsarbeid ble gjennomført – stort sett uten at dette svekket styringen eller driften. Problemene i Bydel Nordstrand representerer et unntak og har i ettertid utløst et omfattende arbeid bl.a. for å forsterke byrådets tilsynsansvar – og for å videreutvikle faglig-administrative styringsprosesser.

Oslo kommune har en organisasjonsstruktur som legger stort ansvar og stor beslutningsmyndighet til hver enkelt virksomhet. Sentrale organers styring og tilsyn forutsetter derfor gode rapporteringsrutiner. Merforbruket i Bydel Nordstrand viste at rapporteringsrutinene ikke var tilfredsstillende. Byrådet vil gjennom bedre rutiner legge grunnlag for at byrådet kan ivareta sin informasjonsplikt til bystyret på en raskere og mer presis måte. Byrådet er opptatt av at disse rutinene ikke skal føre til et mer omfattende og ressurskrevende byråkrati. I stor utstrekning vil den foreslåtte, og delvis gjennomførte, forbedring av eksisterende elektroniske og manuelle rutiner føre til de ønskede forbedringer. En forsterket oppfølging ut over byrådets forslag, vil kunne innebære at ressurser flyttes fra tjenesteproduksjon til oppfølgingsarbeid.

Kommunerevisjonen har i sin rapport om Bydel Nordstrand tatt opp spørsmålet om *situasjonen i Bydel Nordstrand i 2004 var av en karakter som tilsa en saksfremleggelse for bystyret i henhold til bydelsreglementet*. Byrådets vurdering er at en slik situasjon tilsier rask informasjon, eventuelt særskilt rapportering, til bystyret. Bruk av byrådsreglementets bestemmelser om overstyring bør primært skje når andre virkemidler over tid ikke bringer situasjonen under kontroll. Byrådet vil legge en høy terskel for overstyring og legger til grunn at denne linjen er nødvendig for ikke å svekke det ansvar som påhviler bydelsutvalget. Når omstilling og korrektive tiltak er påkrevet, vil alltid bydelen selv ha de beste forutsetninger for å gjennomføre dette på en god måte i forhold til brukere, ansatte

og andre berørte. Overordnede organers medvirkning bør avgrenses til å vurdere eventuelle tiltak knyttet til gjennomføringen av rammeforutsetningene. Hensynet til likebehandling av bydelene tilsier også en streng praksis i slike situasjoner.

Byrådet legger vesentlig vekt på å videreføre utviklingen av en sterkere styringsdialog med bydelsdirektørene. Byrådets målsetting er at styringsinformasjonen skal bli mer tilgjengelig og mer oppdatert også gjennom året – og i tillegg mer presis og ensartet for bydelssektoren samlet sett. Utvikling av bedre regnskapsrutiner er ett viktig virkemiddel i denne sammenheng.

Byrådet vil på denne måten også få et bedre grunnlag for å vurdere behovet for særskilt rapportering til bystyret hvis det på nytt skulle oppstå styringssvikt i bydelssektoren. En slik særskilt rapportering har til formål å gi bystyret selv en anledning til å vurdere aktuelle styringsmessige tiltak, bl.a. eventuell bruk av bydelsreglementet om overstyring av bydelene.

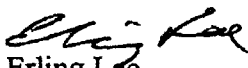
Økonomiske og administrative konsekvenser

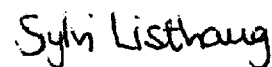
Denne saken har ikke økonomiske og administrative konsekvenser utover det som er beskrevet om byrådets utviklingsarbeid knyttet til styringsinformasjon og –prosesser.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Saken om byrådets tilsynsansvar overfor bydelene tas til orientering.

Byrådet, den 15.02.2007


Erling Læ


Sylvi Listhaug

Trykte vedlegg: Ingen

Utrykte vedlegg: Ingen