

Midtveisevaluering av områdesatsingene i Oslo

September 2021



Innholdsfortegnelse

Sammendrag	4
1. Om områdesatsing	7
Områdesatsing i Norge	7
Områdesatsingene i Oslo	8
Områdesatsingens organisering	10
Mål og indikatorer	19
Prosjektmidler og prosjektutvikling	21
2. Om evaluering og design	25
Gjennomføring	25
Evalueringsdesign	26
Metode for evalueringen	39
3. Observasjoner	32
Prosjektporteføljen og strategier	32
Bærekraftige løsninger	46
Sammenheng med politiske føringer	48
Strukturelle barrierer	50
Områdesatsingens organisering og administrasjon	51
Øvrige observasjoner - finansiering	63
Levekår i byer - gode lokalsamfunn for oss alle	68

4. Vurderinger	70
Resultater av områdesatsingene i Oslo	70
Virkninger av områdesatsingene	74
Bidrar organiseringen av programmet til å nå målene i områdesatsingen?	80
Finansieringsmodellen skaper utfordringer for delprogrammene og prosjektene	85
5. Oppsummering og anbefalinger	86
Oppsummering	86
Anbefalinger	87
6. Vedlegg	91
Litteraturliste	91
Intervjuoversikt	94
Temaliste	97

Forord

PwC har i samarbeid med Fafo på oppdrag fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet gjennomført en midtveiseevaluering av områdesatsingene i Oslo. Oppdragets overordnede formål har vært å utforske resultater og virkninger av det overordnede programmet *Områdesatsingene i Oslo* og de underliggende delprogrammene: *nærmiljø, oppvekst og utdanning* og *sysselsetting*. Evalueringen ser også på hvordan satsingen og programmenes organisering bidrar til økt måloppnåelse. I tillegg har evalueringen utarbeidet anbefalinger for områdesatsingene som vil bidra til å styrke måloppnåelsen frem til områdesatsingenes avslutning i 2026.

Prosjektet har vært gjennomført som en midtveiseevaluering. Dette innebærer at evalueringen ikke har sett på de endelige resultatene av porteføljen og prosjektene som er gjennomført som en del av områdesatsingen. En mer detaljert beskrivelse av problemstillingene finnes i kapitlet *om evaluering og design*. PwC har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi inntår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis.

Prosjektet er gjennomført fra oktober 2020 til september 2021. Arbeidet er gjennomført av Jonas Lurås Hammer, Ragnhild Stenvaagnes og Helge Dønnum fra PwC. Fra Fafo har Kristin Dalen og Roy Nielsen bidratt i arbeidet. Helge Dønnum har vært prosjektleder. Våre kontaktpersoner har vært Tore Vabø i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Hanna Welde Tranås ved Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune.

Vi takker for et spennende oppdrag og god samhandling med Oslo kommune og Kommunal- og moderniseringsdepartementet underveis i prosjektet.

Oslo, september 2021

PricewaterhouseCoopers AS



Roger Mortensen
Partner

roger.mortensen@pwc.com
T: +47 952 60 699

Sammendrag

Bakgrunn

Denne rapporten svarer på Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Oslo kommunes ønske om en midtveiseevaluering av *Områdesatsingene i Oslo*, herunder de tre områdesatsingene Groruddalssatsingen, Oslo sør-satsingen og Oslo indre-øst satsingen. Områdesatsing er et samarbeid mellom stat og kommune om tidsavgrensede og helhetlige ekstrainsatser i geografisk avgrensede områder med sammensatte levekårsutfordringer.

De tre satsingene

Områdesatsingene i Oslo har foregått siden 2007. Områdesatsingene i sin nåværende form ble etablert i 2016 som en videreføring av Groruddalssatsingen. Oslo sør-satsingen og Oslo indre øst-satsingen ble inkludert som del av områdesatsingene i henholdsvis 2018 og 2019. Alle satsingene er omfattet av den samme programorganiseringen, bestående av et programeiernivå med tre underliggende delprogram; nærmiljø, oppvekst og utdanning og sysselsetting. Områdesatsingen skal vare frem til utgangen av 2026.

Alle de tre satsingene inkluderer områder med store levekårsutfordringer. Områdesatsingene inkluderer seks bydeler, herunder Alna, Bjerke, Grorud og Stovner i Groruddalen, Søndre Nordstrand i Oslo sør og bydel Gamle Oslo i Oslo indre øst.

Evalueringen - en midtveiseevaluering i form av en prosess-evaluering

Midtveiseevalueringen av områdesatsingene i Oslo er i hovedsak en prosessevaluering. Evalueringen ser på hvorvidt innretningen av områdesatsingen, herunder arbeidet med tiltaks- og prosjektutvikling, fungerer og hvordan organiseringen av programmene bidrar til å nå målene som er formulert for satsingen. Videre peker evalueringen på anbefalinger og tiltak vi vurderer som hensiktsmessige for de resterende årene av områdesatsingen.

Evalueringen har vært gjennomført ved bruk av dokumentstudier, datainnhenting, semistrukturerte intervjuer og arbeidsmøter med involverte aktører og virksomheter i områdesatsingen. Alle møter og intervjuer (med unntak av oppstartsmøte med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Oslo kommune) har vært gjennomført digitalt på grunn av Covid-19.

Overordnede funn og vurderinger

Organiseringen av områdesatsingene i Oslo speiler et ønske om bred deltakelse fra både kommunale og statlige aktører i møtet med komplekse og sammensatte levekårsutfordringer. Målet er å etablere økt kunnskap om betydningen av å angripe sammensatte problemer fra ulike innfallsvinkler, med nye metoder og gjennom nye samarbeidsformer. Områdesatsingen bidrar med innovasjon både når det gjelder utforming og innretning av prosjekter, i tillegg fremmer satsingen samarbeid på tvers av myndighetsnivåer og sektorer som tidligere har vært preget av strenge «siloeer». Innretningen og målene for satsingen medfører en organisering med høy grad av kompleksitet, i tillegg gjør fokuset på innovasjon at det må gis rom til «prøving og feiling».

Evalueringens hovedfunn er at områdesatsingene fremstår som dynamiske og lærende organisasjoner som tar til seg erfaringer og justerer organisering, programutvikling, prosjektutvikling og prosjektimplementering basert på erfaringer og ny kunnskap. Satsingene fremstår som mer modne enn ved oppstart. Midtveis i områdesatsingene viser evalueringen at man i stor grad har riktig innretning for å møte utfordringene og styrke måloppnåelsen i satsingene. Prosjektporteføljene i de tre delprogrammene har en sammensetning og innretning som fremstår hensiktsmessig for å oppnå de målene som er identifisert i delprogrammene. Det er lagt ned et stort arbeid i å styrke programutviklingen og styringen av både delprogrammer og prosjekter. I dette

arbeidet har det blitt lagt stor vekt på etableringen av institusjonell kunnskap knyttet til programutvikling, prosjektutvikling og prosjektgjennomføring. En slik institusjonalisering av kunnskap og prosedyrer bidrar til å sikre høyere grad av bærekraftige løsninger og øker muligheten for at prosjekter blir forlenget i ordinær drift. Flere av prosjektene som er utviklet innenfor områdesatsingen har stort overføringspotensial (som for eksempel Hurtigspor og Fundament) til ordinær drift i Oslo eller andre deler av landet. Overføring av prosjekter fra områdesatsingene til ordinær drift i linja er likevel krevende og evalueringen viser at det fordrer både ressurser og forankring i politisk og operativ ledelse sentralt og lokalt.

Organiseringen av områdesatsingene hvor både statlige og kommunale aktører fra ulike sektorer er aktivt involvert, bidrar til å sikre et nettverk for å diskutere viktige problemstillinger på tvers av tradisjonelle ansvarslinjer. Evalueringen viser at disse nettverkene har stor verdi for de enkelte aktørene og sikrer at komplekse og sammensatte problemer blir belyst fra flere sider. Samtidig avdekker evalueringen at det er behov for tydelige avklaringer av hvilke roller og ansvar de forskjellige aktørene skal ha i satsingene. Det er fortsatt et potensial for å styrke samarbeidet mellom statlige og kommunale aktører i satsingene der begge sider i større grad kan bidra til kunnskapsdeling og som ressurs på tvers av nivåer.

Selv om områdesatsingene er organisert som tre separate delprogrammer for henholdsvis nærmiljø, oppvekst og utdanning, og sysselsetting, finner vi i evalueringen et fokus hos aktørene på samarbeid på tvers av disse tre programmene. Dette er i tråd med en integrert tilnærming til de komplekse og sektorovergripende utfordringene satsingene er ment å adressere. Evalueringen har likevel avdekket at det er potensial for enda større grad av samarbeid på tvers av programmene. Gjennom etablering av nettverk, erfaringsutveksling med bakgrunn i prosjekter som har søkt samarbeid på tvers, samt bedre informasjonsflyt mellom programmene, vil det i noen tilfeller være hensiktsmessig å etablere prosjekter der alle delprogrammene er aktivt involvert. Et eksempel på dette er arbeidet med nærmiljøskoler i Grorud bydel. Evalueringen avdekker også at det er potensial for å videreutvikle og styrke samarbeidet på tvers av de tre områdesatsingene: Groruddalssatsingen, Oslo-Sør og Oslo indre Øst. Områdene har mange av de samme komplekse utfordringene og kan dra stor nytte av å lære fra hverandres erfaringer samt å samarbeide om prosjekter som i stor grad har lik relevans i alle tre satsingene.

Gjennomgang av **prosjektporteføljen** for de tre delprogrammene viser en fornuftig sammensetning med tanke på måloppnåelse. De tre delprogrammene har valgt forskjellige strategier for å vurdere måloppnåelse i egne programmer. Arbeidet med disse strategiene har gitt økt bevissthet rundt, og kunnskap om, måloppnåelse i organisasjonene. En videreutvikling og justering av strategier rundt måloppnåelse bør inkludere vurderinger rundt differensiering av krav til små og store prosjekter samt bevissthet rundt at flere av gevinstene/målene må ses i et langsiktig perspektiv.

Gjennom arbeidet i områdesatsingene er det identifisert både kjente og nye **strukturelle barrierer**. Dette er et viktig arbeid som har potensielt store konsekvenser for videre utvikling. Flere av disse funnene har allerede vært omtalt i rapporter som for eksempel *Nye digitale løsninger for brukeroppfølgning i NAV?* og har blitt tatt videre av politisk ledelse. Evalueringen avdekker likevel at det fortsatt er potensial for å videreutvikle og institusjonalisere gode rutiner for å løfte denne typen barrierer til politisk ledelse. Dette kan blant annet gjøres ved å sikre systematisk dokumentasjon av strukturelle barrierer som en del av prosjekt- og programrapportering.

Evalueringen finner at **finansieringsmodellene** i satsingene fortsatt skaper utfordringer for prosjekter og delprogrammer. Geografiske og tematiske føringer knyttet til statlige midler (til en viss grad også kommunale midler) reduserer fleksibiliteten i programmenes porteføljer. For best mulig å kompensere for tapet av fleksibilitet og for å skape størst mulig forutsigbarhet for prosjekter og involverte virksomheter brukes det mye ressurser på beslutnings- og finansieringsprosesser hos flere av de involverte partene.

Gjennom arbeidet med evalueringen har det blitt klart at det gjøres et stort og godt arbeid med **dokumentasjon og rapportering** av prosjekter og aktiviteter gjennomført som del av områdesatsingene. Denne dokumentasjonen er viktig som kunnskapsgrunnlag i videre arbeid med å møte komplekse og sammensatte levekårsutfordringer. Gitt den store mengden dokumentasjon, bør man i siste del av satsingene dedikere ressurser til å systematisere denne informasjonen på en måte som gjør den tilgjengelig for både beslutningstakere, iverksettere og forskningsmiljøer.

Anbefalinger

Gitt hovedfunnene i midtveiseevalueringen presenteres noen anbefalinger for det videre arbeidet med satsingene frem mot slutføring i 2026.

- Tydeligere forankring i byrådsavdelingene for å styrke politisk eierskap
- Styrke prosjektstyring, for blant annet bedre rutiner for hvordan prosjekter skal avsluttes eller implementeres i ordinær drift.
- Videreføre arbeidet med å identifisere sammenfallende mål på tvers av delprogrammene og for hele områdesatsingen, for bedre koordinering og samkjøring av måloppnåelsen
- Større grad av “frie” finansieringsmidler, for blant annet å senke terskelen fra initiativ til gjennomføring
- Videreføre arbeidet med å avklare roller, mandater og ansvar i strategiske styrer, for blant annet å legge til rette for mer arbeid på tvers av delprogrammene
- Systematisere kunnskap og erfaringer fra satsingen og forbedre kommunikasjon om resultater og prosesser, for blant annet å styrke deling av læringspunkter og erfaringer i områdesatsingene internt i i Oslo.

1. Om områdesatsing

Områdesatsing i Norge

I henhold til Kommunal- og moderniseringsdepartementets egne beskrivelser på departementets nettsider¹ er områdesatsinger et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i geografisk avgrensede byområder med store levekårsutfordringer. Siden 2007 har staten hatt samarbeid med Oslo kommune om Groruddalssatsingen. Siden 2014 har staten hatt samarbeid med Drammen, Stavanger og Bergen kommune om områdesatsinger i utvalgte områder. Områdesatsingene innebærer at relevante statlige tilskuddsordninger øremerkes og at tilskuddene og andre virkemidler koordineres og sees i sammenheng med kommunal innsats.

Områdesatsingene er tilpasset utfordringene i de enkelte områdene. De ulike kommunene har derfor valgt ulike måter å innrette og organisere arbeidet på. Felles for satsingene er at de skal bidra til en varig forbedring av tjenester og nærmiljøkvaliteter der behovene er størst. I områdesatsingene i de ovennevnte kommunene arbeides det blant annet med:

- opprusting av bo- og nærmiljø, møteplasser og kulturaktiviteter
- bedre integrering av innvandrere
- bedre resultater i grunnskolen
- å redusere frafallet i videregående skole
- å få flere i arbeid
- å minske kriminaliteten
- å styrke folkehelsen

En områdesatsing er en ekstrainsats som skal bidra til å utvikle nye arbeidsformer og metoder for oppgaveløsning på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Områdesatsingene skal derfor ikke erstatte ordinær drift og tjenesteproduksjon i kommune og stat, men på sikt bidra til mer effektive og varige løsninger som er tilpasset behovene i de inkluderte områdene.

I tilfeller der en kommune har områder med store levekårsutfordring med behov for statlig bistand melder de behovet til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, som i samarbeid med relevante departementer har vurderer behovet for ekstraordinær statlig innsats. Ved enighet om statens deltagelse blir samarbeidet forankret i en intensjonsavtale om langsiktig satsing. Intensjonsavtalen utarbeides i samarbeid mellom stat og kommune. Den redegjør for hvilke utfordringer området har og hvordan stat og kommune skal bidra.

Den involverte kommunen utvikler i samarbeid med relevante statlige aktører en programbeskrivelse for hele områdesatsingen og årlige handlingsprogram. I programbeskrivelsen avklares langsiktige mål og strategier, organisering, plan for evaluering og hvilke roller departementene, direktoratene og kommunen skal ha. De årlige handlingsprogrammene inneholder forslag om konkrete tiltak som legges til grunn for søknad om statlig delfinansiering fra deltagende direktorater og departementer.

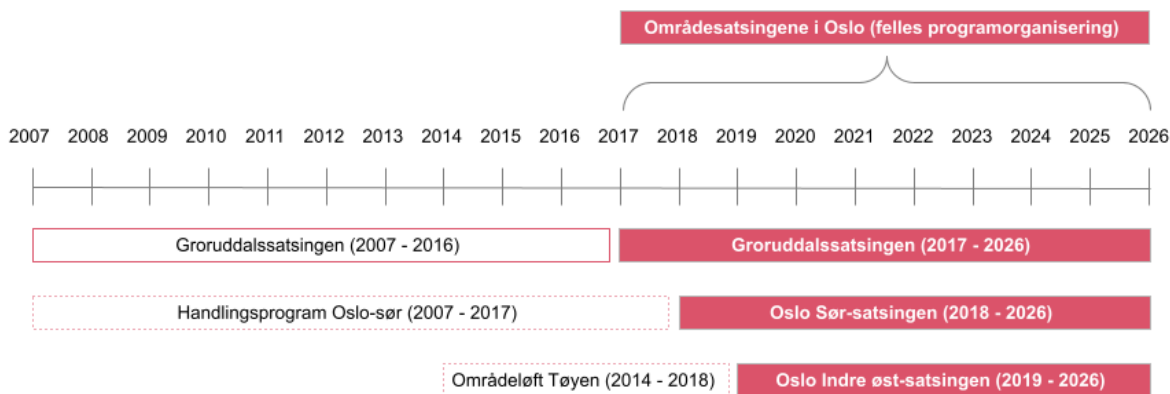
Områdesatsingene er et spleiselag mellom opptil syv ulike departementer og kommunen. Departementene øremerker midler til områdesatsingene i de årlige bevilgningene gjennom statsbudsjettet. Det forutsettes et samarbeid der departementene setter av midler i de ordinære budsjettprosessene til områdesatsingene. Kommunal- og moderniseringsdepartementet koordinerer de statlige områdesatsingene. Arbeidet skal bidra med erfaringer som kan være nyttig for flere kommuner og statlige etater, og kunnskapsoverføring mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer er derfor en sentral del av arbeidet.

¹ [Kommunal- og moderniseringsdepartementets nettside om områdesatsing](#)

Områdesatsingene i Oslo

Områdesatsingene i Oslo har foregått siden 2007. Områdesatsingene i sin nåværende form ble etablert i 2016 som en videreføring av **Groruddalssatsingen**. Årene etter ble Oslo sør-satsingen og Oslo indre øst-satsingen inkludert. Alle satsingene er omfattet av den samme programorganiseringen og skal vare frem til utgangen av 2026. Figur 1 viser utviklingen fra 2007 når den første Groruddalssatsingen ble etablert.

Figur 1: Områdesatsinger i Oslo siden 2007



Alle de tre satsingene inkluderer områder med store levekårsutfordringer. Områdesatsingene inkluderer seks bydeler, herunder Alna, Bjerke, Grorud og Stovner i Groruddalen, Søndre Nordstrand i Oslo sør og bydel Gamle Oslo i Oslo indre øst som ble forvaltet av byrådet.

Sluttevalueringen av **Groruddalssatsingen** viste gode resultater, men det var fortsatt lokalområder i Groruddalen som stod overfor store og komplekse utfordringer. I 2017 ble derfor Groruddalssatsingen besluttet videreført frem til 2026. Basert på resultatene fra sluttevalueringen ble det gjort grep knyttet til organiseringen, blant annet knyttet til en inndeling av satsingen i tre delprogram for nærmiljø, oppvekst og utdanning, og sysselsetting (beskrevet nærmere i neste kapittel).

I 2018 ble **Oslo sør-satsingen** innrettet etter samme modell som Groruddalssatsingen og inkludert i den samme overordnede programstrukturen. Oslo sør-satsingen inkluderer bydel Søndre Nordstrand. Satsingen var ikke en direkte videreføring av *Handlingsprogram Oslo sør 2007-2017*. Handlingsprogram Oslo sør var en satsing med mål om å styrke integrering og inkludering, bedre folkehelsen og bomiljøet i området. Innsatsen var konsentrert om temaene oppvekst, deltakelse og medvirkning, kvalifisering til arbeidslivet, kultur, bo- og nærmiljø og folkehelse. Satsingen var finansiert som et spleiselag mellom staten og Oslo kommune med en kostnadsramme på 32 millioner kroner årlig. Selv om satsingen i stor grad hadde like mål som Groruddalssatsingen, var ikke styringsmodellen lik i de to satsingene. I Oslo sør-satsingen var det i hovedsak sivilsamfunnet som ga innspill til hvilke tiltak som skulle prioriteres innenfor tilskuddsmidlene. I tillegg hadde de en sentral rolle i gjennomføringen av tiltakene. Lokalsamfunnet, herunder beboere og frivillige organiseringer, søkte om midler gjennom en tilskuddsordning som bydelsutvalget disponerte.²

I 2019 ble **Oslo indre øst-satsingen** også en del av områdesatsingene i Oslo. Oslo indre øst omfatter områdene Tøyen og Grønland som ligger i bydel Gamle Oslo. En satsing på Oslo indre øst strekker seg tilbake til 1997, da Handlingsprogram Oslo Indre øst ble lansert for å bedre levekårene i de daværende bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo (Nå: Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo). Satsingen skulle vare frem til 2006 og skulle styrke oppvekstforhold, boforhold, redusere risikofaktorer for sykdom, styrke

²Oslo sør-satsingen 2007-2017: Styringsmodell og arbeidsmetoder (NIBR-rapport 2018:9)

tilbud til personer med vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet og styrke felles byrom og miljø. Hvert år ble 100 millioner fordelt mellom de tre bydelene for å heve kvaliteten på områdene.

I 2013 ble “Avtale om Munchmuseet og utvikling av Tøyen”, også kjent som “Tøyen-avtalen”, underskrevet av bystyregruppene til partiene Høyre, KrF, Venstre og SV. Avtalen sikret at Munchmuseet ble flyttet fra Tøyen til Bjørvika, samtidig som avtalen garanterte for et femårig områdeløft på Tøyen. Avtalen forpliktet Oslo kommune til å bidra med 25 millioner kroner årlig og ble forvaltet av bydelsutvalget i Gamle Oslo. Staten bidro med tilsvarende beløp til satsingen.

Det langsiktige målet til områdesatsingene i Oslo er å bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder i Oslo der behovene er størst, slik at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige og aktivt deltagende i lokalsamfunn og i storsamfunnet. For å løse utfordringsbildet ser områdesatsingene flere virkemidler i sammenheng med et mål om å bidra til mer effektiv bruk av statlige og kommunale midler. Områdesatsingene i Oslo er derfor delt inn i tre delprogram. Delprogram **nærmiljø** retter oppmerksomheten på områdeutvikling gjennom områdeløft i de enkelte bydelene, mens delprogram **oppvekst og utdanning og** delprogram **sysselsetting** handler om tjenesteutvikling. Dette innebærer at områdesatsingene jobber med utviklingsarbeid parallelt i to spor:

1. Forbedre bo- og nærmiljøer gjennom fysiske og sosiale tilbud og tiltak i de utsatte lokalområdene (lokalsamfunnsutvikling)
2. Forbedre tjenestene rettet mot innbyggerne i områdene for å motvirke levekårsproblemer i fremtiden (tjenesteutvikling)

Utfordringsbildet i de tre geografiske områdene er på overordnet nivå tilnærmet identisk, selv om hvert område har sine særegenheter. Felles for områdene som er inkludert i områdesatsingene er at de scorer betydelig lavere enn gjennomsnittet for bydelene i Oslo. Utfordringsbildet i områdene er detaljert beskrevet i områdesatsingens programbeskrivelser, årsrapporter og handlingsprogram og vil ikke gjengis i denne rapporten. De ulike kategoriene der bydelene scorer lavere enn gjennomsnittet er vist i tabell 2.

Tabell 2: Utfordringsområder i bydelene

Kategori	Beskrivelse
Levekår og demografi	Lavinntekt, sysselsettingsgrad, trangboddhet, befolkningssammensetning- og utvikling.
Boligrelaterte forhold	Boligstruktur, eie/leie, boligpriser, kommunale boliger.
Fysiske forhold	Kvalitet på uteområder, kvalitet på bygningsmasse, fysiske møteplasser, trafikkbelastning, lekearealer, opparbeidede grøntarealer/parker, utrygge områder og potensial for byutvikling med videre.
Sosialt liv	Foreningsliv, nettverk, samhandling mellom grupper, ildsjeler, konflikter, bomiljø med videre.
Offentlige og private tilbud	Kommersielle tilbud, senterfunksjoner, offentlige tjenester, ungdomstilbud med videre.

Et viktig premiss for områdesatsingene er at midlene som gis ikke skal være et driftstilskudd som finansierer bydelenes eller de involverte virksomhetenes aktiviteter som de allerede finansierer over ordinære budsjetter eller ikke finner rom for i budsjettene. Hensikten med områdesatsingene og de ekstraordinære midlene er å gi rom for å teste ut nye måter å jobbe på, med utprøving og utvikling, prøving og feiling. Dette innebære blant annet forbedring/utvikling av samarbeid og kommunale roller, samt prosessinnovasjoner som utgjør en

endring for mottakerne av tjenestene. Hensikten er at de offentlige tjenestene og oppgaveløsningen blir bedre og mer treffsikre.

Målet er at utforskningen skal gi langsiktige virkninger som også gir effekter utover innbyggere som bor i bydelene omfattet av områdesatsingen. Det at man skal forsøke å nå målene gjennom å utvikle virkemidler, metoder og samarbeidsformer legges derfor gjennom målformuleringene inn som et premiss for arbeidet. I tillegg er det relevant å trekke frem at satsingen er tidsavgrenset som legger føringer for hvilke tiltak og aktiviteter som kan finansieres.

Områdesatsingens organisering

Områdesatsingene i Oslo er organisert i en overordnet **programstruktur** bestående av et programeiernivå med tre underliggende delprogram; nærmiljø, oppvekst og utdanning og sysselsetting. Hvert delprogram har egne programstyrer bestående av aktører relevante for utfordringene i delprogrammet. En oversikt over organiseringen er illustrert i figur 2.

Figur 2: Organisering av områdesatsingene i Oslo³

Programnivå	Programeiergruppen Departementer og byrådsavdelinger, ledet av Byrådsavdeling for utvikling		
	Koordinerende programsekretariat Sekretariat for Programeiergruppen - utøves av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Byrådsavdeling for byutvikling		
Programstyre	Delprogram nærmiljø	Delprogram oppvekst og utdanning	Delprogram sysselsetting
	<p>Bydeler: Alna, Bjerke (styreleder), Grorud, Stovner, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo Kommunale: Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Bymiljøetaten, Velferdsetaten, Kulturetaten, Utdanningsetaten, Boligbygg Oslo KF og BYU, Statlige: Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Miljødirektoratet, Husbanken, Kulturtanken, Helseidrettsrådet og IMDi Observatører: BYU, AIS, MOS og KIF Sekretariat: BYU</p>	<p>Bydeler: Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo Kommunale: Utdanningsetaten (styreleder), Statlige: Utdanningsdirektoratet, Helseidrettsrådet og IMDi Observatører: Byrådsavdeling for oppvekst og utdanning, Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sysselsetting, Byrådsavdeling for byutvikling og KMD Sekretariat: Utdanningsetaten</p>	<p>Bydeler: Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo Kommunale: Nav Oslo (styreleder), Statlige: Utdanningsetaten, Oslo Voksenopplæring, IMDi, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kompetanse Norge Observatører: AIS, BYU og KMD Sekretariat: Nav Oslo</p>
	<p>Arbeidsutvalget: Programstyrets leder, statens representant (KMD) og sekretariatet. Programutvalget: Programstyrets leder, programstyrets sekretær, samt representanter eller vararepresentanter fra programstyret for Kommunal- og arbeidsdepartementet, Husbanken, Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Kulturetaten.</p>	<p>Styreleder: Programleder delprogram oppvekst og utdanning Bydeler (oppvekstsjef): Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo Kommunale aktører: Utdanningsetaten</p>	<p>Styreleder: Programleder delprogram sysselsetting Bydeler (Avdelings-/Nav-sjef): Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo Kommunale aktører (rektor/leder): Voksenopplæring ved Helsefy, Skullerud, og Rosenhoff samt Servicesenteret</p>
Operativt styre			

Programeiergruppen består av en rekke statlige og kommunale aktører. Gruppen ledes av kommunaldirektør ved Byrådsavdeling for byutvikling. Gruppens ansvar omfatter avklaring av rammer og føringer for områdesatsingene på vegne av politisk ledelse. Sekretariatet for programeiergruppen består av en representant fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet og en fra Byrådsavdeling for byutvikling. De OVKstatlige aktørene i programeiergruppen inkluderer:

- Kunnskapsdepartementet (KD)
- Klima- og miljødepartementet (KLD)AIS
- Arbeids- og sosialdepartementet (ASD)
- Helse- og omsorgsdepartementet (HOD)
- Kulturdepartementet (KUD)

³ Delprogram nærmiljø har ikke operativt styret, men et arbeidsutvalg og programutvalg som ikke har noen styrefunksjon

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)
- Justis- og beredskapsdepartementet (JD)

Oslo kommune er representert i programeiergruppen gjennom:

- Byrådsavdeling for byutvikling (BYU)
- Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (OVK)
- Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester (AIS)

Programstyrene for de tre delprogrammene er ansvarlige for å utarbeide årlige handlingsprogram. Handlingsprogrammene inneholder oppdatert informasjon om satsingene knyttet til blant annet strategier, prosjekter, risiko og budsjetter for det kommende året. Handlingsprogrammene er fokusert omkring de ulike delprogrammene og hvert av handlingsprogrammene dekker alle de tre geografiske områdesatsingene. For nærmere redegjørelse se beskrivelsen nedenfor om det enkelte delprogram.

Ansvar for å holde byrådet informert om utviklingen og situasjonen i områdesatsingene er lagt til tre ulike byrådsavdelinger. For å ivareta samordningsbehovet innad i Oslo kommune på tvers av delprogrammene er det i tillegg opprettet en koordineringsgruppe mellom byrådsavdelingene som ledes av Byrådsavdeling for byutvikling:

- Byrådsavdeling for byutvikling har hovedansvaret for hele områdesatsingene og koordineringen mellom de ulike byrådsavdelingene.
- Byrådsavdeling for byutvikling har også ansvar for å følge opp delprogram nærmiljø
- Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester har oppfølgingsansvar for delprogram sysselsetting.
- Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap er ansvarlig for oppfølging av delprogram oppvekst og utdanning.

Nedenfor gis det en beskrivelse av organiseringen av de tre delprogrammenes organisering.

Delprogram nærmiljø

Innenfor delprogram nærmiljø er styringen organisert gjennom et programstyre, et arbeidsutvalg og et programutvalg. Arbeidsutvalget og programutvalget har ikke noen styrefunksjon, slik de operative styrene har det i de to andre delprogrammene. De er mer et kontaktorgan som fungerer som referansegruppe/sparringspartner som skal hjelpe bydelene i sin jobb med lokale programplaner, samt sikre dybdekunnskap om det som skjer i bydelene som er relevant for programstyret overordnet.

Programsekretariatet er lagt til Byrådsavdeling for byutvikling. Arbeidet innebærer å koordinere de kommunale etatene som inngår i delprogrammet (Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Bymiljøetaten, Velferdsetaten, Kulturetaten, Utdanningsetaten, Boligbygg Oslo KF).

I tillegg organiseres det lokale arbeidet i hver bydel. De seks bydelene organiserer 12 områdeløft der hver bydel har ansvar for sine lokale områdeløft. Både områdeløft Furuset og områdeløft Grorud ble inkludert i 2020. En oversikt over områdeløftene er vist i tabell 1.

Tabell 1: Oversikt over områdesatsingene i Oslo

Tre satsinger	Seks bydeler	12 områdeløft
Groruddalssatsingen 2017-2026	<ul style="list-style-type: none"> • Alna • Bjerke • Grorud • Stovner 	<ul style="list-style-type: none"> • Haugerud og Trosterud • Furuset • Linderud • Veitvet/Slettelekka • Romsås • Grorud • Vestli • Stovner sentrum • Haugenstua
Oslo sør-satsingen 2018-2026	<ul style="list-style-type: none"> • Bydel Søndre Nordstrand 	<ul style="list-style-type: none"> • Holmlia syd • Bjørnerud
Oslo indre øst-satsingen 2019-2026	<ul style="list-style-type: none"> • Bydel Gamle Oslo 	<ul style="list-style-type: none"> • Grønland og Tøyen

Programstyret for delprogram nærmiljø har ansvar for å bestemme rammer og sørge for handlingsrom for bydelenes arbeid⁴. Eksempelvis bidrar programstyret med overordnede kunnskapsanskaffelser og -analyser og tilrettelegging for bidrag fra aktuelle sektoraktører og virkemidler fra hele Oslo kommune. I handlingsprogram 2021 er det videre beskrevet at programstyrets viktigste virkemiddel for å styre arbeidet er å lage gode rammer for det lokale arbeidet og følge opp bydelene gjennom året. I 2018 ble det etablert et programutvalg. Programutvalget skal på programstyrets vegne være i kontakt med bydelene tidlig i prosessen med neste års programplaner. En av hensiktene er blant annet å ta stilling til problemstillinger som bør løftes til programstyret eller programeiergruppen, og bidra til å finne løsning på problemstillinger som bydelene ikke kan håndtere alene. Nedenfor følger en oversikt over de ulike styrets og utvalgets medlemmer i delprogram nærmiljø.

Programstyret

Leder for programstyre (programansvarlig): Bydelsdirektør Bovild Tjønn, Bydel Bjerke.

Sekretariat for programstyre: Elisabeth Sem Christensen, Byrådsavdeling for byutvikling.

Programstyremedlemmer: Bydel Alna, Bydel Bjerke, Bydel Grorud, Bydel Stovner, Bydel Gamle, Oslo, Bydel Søndre Nordstrand, Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Bymiljøetaten, Velferdsetaten, Kulturetaten, Utdanningsetaten, Boligbygg Oslo KF, Byrådsavdeling for byutvikling, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Miljødirektoratet, Husbanken, Kulturtanken, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Observatører med talerett: Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS), Byrådsavdeling for kultur og frivillighet (KIF).

Totalt deltar 25 personer i programstyremøtene. Programstyret har de siste årene hatt fem møter. I 2021 er det planlagt fem møter og en strategisamling. Programstyremøtene behandler blant annet finansieringssøknader på flere tidspunkt gjennom året, mottar rapportering og tar initiativ til å utvikle programmets portefølje gjennom diskusjoner, arbeidsgrupper, opplæring og ny kunnskap. Under ordinære omstendigheter kombineres

⁴ Handlingsprogram 2021 - Delprogram nærmiljø

gjærne fysiske styremøter med å ha befaringer i bydelene eller besøke en av programstyrets virksomheter. Dette har ikke vært mulig under Covid-19.

Delprogrammet har utviklet en egen tiltaksplan for kunnskap, læring og erfaringsdeling, som oppdateres årlig etter innspillsprosess i programstyret

Oppsummert er hovedansvaret til programstyret:

- Justering av delmål og gevinstkart
- Organisering av delprogrammets hovedstruktur og fullmakter
- Foreta samlede vurderinger av gevinstrealisering for porteføljen, stille eventuelle krav til videre oppfølging og dokumentasjon på porteføljenivå

Arbeidsutvalget

Arbeidsutvalgets består av programstyrets leder, statens representant (Kommunal- og moderniseringsdepartementet) og delprogrammets sekretariatet.

Programutvalget

Programutvalget består av totalt syv representanter. I tillegg til programstyrets leder og sekretær, består programutvalget av representanter (eventuelt vararepresentanter) i programstyret fra henholdsvis Kommunal- og arbeidsdepartementet, Husbanken, Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Kulturetaten.

Det er i tillegg etablert en egen Samarbeidsgruppe for byutvikling i Groruddalen (SAMBYG). Samarbeidsgruppen skal bidra til at større byutviklings- og infrastrukturprosjekter ses i sammenheng med satsingen, ved å være en arena for gjensidig informasjon, drøfting og samordning. Gruppen ledes av Plan- og bygningsetaten og består av bydelene i Groruddalen og relevante kommunale og statlige etater som Husbanken og de statlige infrastruktureierne Statens vegvesen og Bane NOR.

Administrasjon, lokal styring og programdrift

Delprogram nærmiljø administreres av Byrådsavdeling for byutvikling ved programsekretær Elisabeth Sem Christensen og en økonomikonsulent.

Hver bydel er ansvarlig for å følge opp behovene og initiere prosjekter og tiltak i egen bydel. Dette arbeidet administreres av en programleder for områdeløftarbeidet i hver bydel. Programlederne er heltidsansatte ressurser og er ansatt i bydelen. Hver programleder rapporterer til sin programeier. Organiseringen varierer på tvers av de ulike bydelene og hvem som er programeier kan derfor variere. Fordeling av ressurser lagt til programdrift og til enkeltprosjekt varierer også. Ressursbruk i enkeltprosjekt i regi av etatene fremgår ikke av tabellen. I tabell 3 er de ulike bydelene oppsummert.

For alle bydeler gjelder at bydelsutvalget innstiller til programstyret for Delprogram nærmiljø, som igjen innstiller til programeiergruppen, som innstiller til byrådet.

Tabell 3: Lokal styring og programdrift i bydelene

Bydel	Programmeier	Programdrift
Bydel Gamle Oslo	<ul style="list-style-type: none"> ● Lokalstyret, som er oppnevnt av bydelsutvalget, er programmets viktigste medvirkningsorganisasjon. Lokalstyret vedtar en anbefaling om neste års programplan til bydelsdirektøren, som innstiller til bydelsutvalget. ● Bydelsdirektøren er programeier. Fullmakten er delegert til direktør for avdeling lokalsamfunn. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Programkontoret har fem årsverk: en programleder, en kommunikasjonsrådgiver, tre prosjektledere. ● I tillegg kommer prosjektressurser knyttet til noen enkeltprosjekt. ● Bydelen har også avsatt ressurser i linjeorganisasjonen til å bistå prosjektene.
Bydel Alna	<ul style="list-style-type: none"> ● Seksjonsleder for miljø og områdeutvikling er programeier. ● Programleder er organisert i seksjon for miljø og områdeutvikling med faglig-, økonomisk og administrativ lederrolle. ● Det er oppnevnt en egen styringsgruppe for henholdsvis områdeløft på Trosterud og Haugerud, der prosjektleder har sekretærfunksjon i styringsgruppene. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Programmet driftes gjennom fem årsverk i prosjektstillinger i bydelen. Det omfatter programleder og følgende stillinger: <ul style="list-style-type: none"> ○ Områdeløft Trosterud og Haugerud har en prosjektleder og to prosjektmedarbeidere. ○ Områdeløft Furuset har én prosjektleder. ● I tillegg benyttes kapasitet fra seksjonsleder, samfunnsplanlegger, tjenestedesigner og andre fagområder i bydelen.
Bydel Bjerke	<ul style="list-style-type: none"> ● Bydelsdirektøren er programeier, ansvaret delegert til utviklingsdirektør. ● Prosjekteiere er de respektive avdelingsdirektørene og seksjonssjefer. I noen prosjekter ligger eierskap hos en etat eller ekstern virksomhet. ● Det er oppnevnt et programråd med representanter for lokalmiljøet på Sletteløkka. På Linderud skjer lokal forankring gjennom møter og samarbeid med beboere, og gjennom grunneierforum med private og kommunale grunneiere. 	<ul style="list-style-type: none"> ● Programteamet består av programleder, en kommunikasjonskonsulent (i skrivende stund ikke operativ p.t. på grunn av permisjon/utlån), samt fem prosjektledere (hvorav en stilling delfinansiert av oppvekstprogrammet). ● I tillegg kommer prosjektledelse til noen enkeltprosjekter og samarbeid med etatene. ● Bydelen bruker også egne midler til prosjektstøtte.

Bydel	Programeier	Programdrift
Bydel Grorud	<ul style="list-style-type: none"> • Bydelen har en lokal styringsgruppe for alle tre delprogram. • For delprogram nærmiljø er det avdelingssjef for samfunn og nærmiljø som er programeier. 	<ul style="list-style-type: none"> • Nærmiljøarbeidet er organisert med en felles programleder for begge områdeløftene: Grorud og Romsås. I tillegg: <ul style="list-style-type: none"> ○ 4 prosjektledere. ○ 1 spesialkonsulent for innbyggerinvolvering og kommunikasjon. • Det er samarbeid mellom prosjektlederne på tvers av de tre delprogrammene nærmiljø, sysselsetting og oppvekst og utdanning. • Det er også avsatt personalressurser for å gjennomføre noen enkeltprosjekter. • I 2021 har flere av arbeidsplassene i delprogram nærmiljø, sysselsetting og oppvekst blitt samlokalisert i den gamle prestegårdsboligen på Grorud, som vil føre til tettere daglig kontakt på tvers.
Bydel Søndre Nordstrand	<ul style="list-style-type: none"> • Bydelsdirektør er programeier. • Lokalt programstyre består av bydelens ledergruppe, samt to representanter fra bydelsutvalget. • Operativt styre består av representanter for bydelen, Utdanningsetaten og politiet. 	<ul style="list-style-type: none"> • Delprogram nærmiljø består av følgende ressurser; programleder, tre prosjektledere og kommunikasjonsansvarlig, samt en prosjektleder i bydelens seksjon for nærmiljø. • I tillegg er det avsatt personalressurser for å gjennomføre noen enkeltprosjekter. • I tillegg benyttes ressurser i bydelens ordinære tjenester HR, regnskap, osv.
Bydel Stovner	<ul style="list-style-type: none"> • Avdeling for arbeid, velferd og lokalsamfunn ved avdelingsdirektøren er programeier. • Det strategiske porteføljestyret har ansvar for å sikre strategisk forankring. • Det operative porteføljestyret i hver avdeling skal sikre at prosjektene følger et godt metodeverk og at framdrift, ressursbruk og kvalitet i hvert enkelt prosjekt er tilfredsstillende. • Bydelsutvalget behandler årsplaner, rapportering og større prosjekter. 	<ul style="list-style-type: none"> • Seksjonsleder ved seksjon nærmiljø er programleder og har ansvar for å lede delprogram nærmiljø. To prosjektkoordinatører sikrer helhetlig utvikling i prosjektene. Programdrift består dermed av tre årsverk. • I tillegg kommer prosjektledelse knyttet til noen enkeltprosjekter. • Bydel Stovner har frigjort betydelige ressurser som skal bistå prosjektene med måloppnåelse, eksempelvis kommunikasjonsmedarbeider, medarbeider som jobber med frivillighet, samfunnskontakt, HR/merkantil driftsseksjon, nærmiljø- og uteteam.

Delprogram oppvekst og utdanning

Innenfor delprogram oppvekst er styringen organisert gjennom et strategisk styre og et operativt styre. Programsekretariatet er lagt til Utdanningsetaten i Oslo kommune. Årsaken til oppdelingen i et strategisk og et operativt styre er å sikre en god balanse mellom strategisk programstyring og håndtering av løpende styreaktiviteter⁵.

Strategisk styre

Det strategiske styret ble etablert i 2020 og gir føringer som nedfelles i det årlige handlingsprogrammet og eventuelt gjennom styrevedtak gjennom året, i tillegg til å vurdere delprogrammets gevinstrealisering og måloppnåelse. Styret skal også være en arena for å drøfte særlige utfordringer i tjenestene og samhandling mellom disse, samt utfordringer i innovasjonsarbeidet. I tillegg skal det strategiske styret formulere krav og forventninger til det operative styrets løpende styring og oppfølging av utviklingsarbeidet som gjennomføres. Oppsummert er hovedansvaret til programstyre:

- Justering av delmål og gevinstkart
- Organisering av delprogrammets hovedstruktur og fullmakter
- Foreta samlede vurderinger av gevinstrealisering for porteføljen, stille eventuelle krav til videre oppfølging og dokumentasjon på porteføljenivå

I tillegg skal strategisk styre fastsette:

- Økonomiske rammer som kan søkes ut
- Føringer til operativt styre om videre prioriteringer i sammensetning av prosjektportefølje samt krav til oppfølging og dokumentasjon

Leder for Strategisk styre (programansvarlig): Direktør Utdanningsetaten Marte Gerhardsen. Fra 2021 har leder for strategisk styre fullmakt til å innstille støtte til prosjekter på inntil 1 million kroner forutsatt enighet mellom Utdanningsetaten og berørte bydeler i den enkelte områdesatsing.

Sekretariat for programstyret : Kristin Morken, Utdanningsetaten.

Medlemmer av det strategisk styret: Bydel Alna, Bydel Bjerke, Bydel Grorud, Bydel Stovner, Bydel Gamle, Oslo, Bydel Søndre Nordstrand, Utdanningsetaten, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Styremedlemmene fra de seks bydelene og Utdanningsetatens representanter stiller på toppledernivå. Styremedlemmene skal sørge for at resten av egen organisasjon er tilstrekkelig oppdatert om styrets arbeid og konklusjoner, og at utviklingsinitiativ fra delprogrammet får tilstrekkelig prioritet i egen virksomhet.

Observatører med talerett: Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester og Byrådsavdeling for oppvekst og utdanning. I tillegg deltar statens og Oslo kommunens representanter i sekretariatet for Programeiergruppen. Det er totalt 18 personer som har møterett i det strategiske styrets møter.

Operativt styre

Operativt styre ble etablert i 2020. I det operative styret sitter virksomhetenes sentrale linjeledelse fra oppvekst- og utdanningsfeltet. Dette for å sikre eierskap, forankring og oppslutning om de prosjekter som settes i gang ute i virksomhetene samtidig som det fungerer som en arena for drøfting av felles problemstillinger og utveksling av erfaringer på tvers av virksomhetene. Hovedelementene i det operative styrets mandat er:

- Tverrgående drøftinger av faglige utfordringer, behov og utviklingsønsker
- Etablere samarbeid om prosjekter innen rammen av føringer fra strategisk styre
- Vurdere prosjektsøknader og tilrå eventuell støtte

⁵ Handlingsprogram 2021 - Delprogram oppvekst og utdanning

- Beslutte organisering av prosjekter og samarbeidsarenaer i den forbindelse
- Gjennomgang og deling av funn fra prosjekter

Leder for operativt styre: Programleder fra Utdanningsetaten.

Medlemmer operativt styre: Oppvekstsjefene i Bydel Alna, Bydel Bjerke, Bydel Grorud, Bydel Stovner, Bydel Gamle Oslo og Bydel Søndre Nordstrand.

Oppsummert er hovedansvaret til programstyre:

- Justering av delmål og gevinstkart
- Organisering av delprogrammets hovedstruktur og fullmakter
- Foreta samlede vurderinger av gevinstrealisering for porteføljen, stille eventuelle krav til videre oppfølging og dokumentasjon på porteføljenivå

Administrasjon og programdrift

Programkontoret ledes av programleder. Programleder har følgende ansvar for:

- Oppdrag gitt til sekretariatet og for utarbeiding og samordning av saker til strategisk og operativt styre
- Budsjettering, oppfølging av oppdrag, rapportering, kommunikasjon, samordning mot øvrige enheter i områdesatsingene og deltagende virksomheters øvrige aktiviteter
- At programmet har tilstrekkelig kunnskap, kompetanse og verktøy til å løse oppgavene på en god måte
- Samordningsfunksjonen overfor utviklingsressurser finansiert av delprogrammet

Programkontoret består av programleder og programkoordinator, samt en porteføljeansvarlig for prosjekter innen Utdanningsetaten og en porteføljeansvarlig for prosjekter i bydelene. I tillegg er det ansatt prosjektutviklere som er tilknyttet de ulike bydelene.

I tillegg er det ansatt en egen programleder for Barnehageprogrammet. Hensikten med Barnehageprogrammet er å avdekke de særlige behovene og løsningene som trengs for å etablere høykvalitets barnehager i de levekårsutsatte områdene.

Delprogram sysselsetting

I likhet med delprogram oppvekst og utdanning har delprogram sysselsetting inndelt programstyret i et strategisk og operativt styre. Sekretariatet er lagt til NAV Oslo. I 2019 ble styringen av programmet delt opp i to styre, et strategisk styre og et operativt styre. Hensikten var å skille mellom operativt og strategisk styring av programmet. Blant annet ved at det strategiske styret har fokus på beslutninger og strategiske valg mm.

Strategisk styre

Strategisk styre ble videreført i 2019 etter at operativt styre ble etablert i 2019. Styret skal løfte frem delprogrammet og dets arbeid på et overordnet nivå⁶. Styrets oppgave er derfor å legge de strategiske føringene for delprogrammet. Det strategiske styret vedtar de årlige handlingsprogram med budsjett og godkjenner porteføljestatus og årsrapporter. Videre skal det strategiske styret til enhver tid sikre kontinuitet og gi gode rammer for delprogrammet. Dette innebærer å løfte frem programmet i egen organisasjon og i andre relevante sammenhenger.

Leder for Strategisk styre (programansvarlig): Sonja Skinnarland, Direktør NAV Oslo. Leder for strategisk styre leder arbeidet i delprogrammets strategiske styre og er ansvarlig for gjennomføringen av programmet i henhold til plan. Videre har styreleder ansvar for å utarbeide og kommunisere visjonen, og å sikre at programbegrunnelsen til enhver tid er gyldig. En annen viktig oppgave er å engasjere sentrale interessenter

⁶ Handlingsprogram 2021 - Delprogram sysselsetting

med høy grad av innflytelse på resultatene i delprogrammet. Styreleder innstiller prosjektsøknader fra delprogrammet til Byrådsavdelingen for byutvikling.

Sekretariat for programstyret (programledelse): Hanne Sørheim-Rensvik, NAV. Programleder har det operative ansvaret for gjennomføringen av programmet og fungerer som daglig leder. Programleder har blant annet ansvar for å designe, planlegge og overvåke programmet. I tillegg leder programleder arbeidet med programmets strategi og kompetanseutvikling, læring og ledelse.

Medlemmer strategisk styret: Bydelsdirektører i Bydel Alna, Bydel Bjerke, Bydel Grorud, Bydel Stovner, Bydel Gamle Oslo og Bydel Søndre Nordstrand, og representanter fra Voksenopplæringen i Oslo, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og Kompetanse Norge representert.

Det er partnerskapet i NAV og leder av Voksenopplæringen som er ansvarlig for å implementere nye tjenester i linjen og hente ut gevinster.

Observatører med talerett: Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester. I tillegg deltar statens og kommunens representanter i sekretariatet for Programeiergruppen.

Operativt styre

Operativt styre ble etablert i 2019 og gjør faglige vurderinger av søknader og innstiller hvilke prosjekter som skal få støtte. Operativt styre består av programleder og endringsledere. Endringslederne er ledere av NAV-kontor i de involverte bydelene og rektorer/ledere på utvalgte voksenopplæringsentre. Endringslederne er viktige i arbeidet med å utarbeide utkast til årlig handlingsprogram og utarbeidelse av veikart fra nåsituasjon til fremtidig ønsket situasjon.

Leder for operativt styre: Programleder fra NAV.

Medlemmer operativt styre: NAV-leder i Bydel Alna, Bydel Bjerke, Bydel Grorud, Bydel Stovner, Bydel Gamle Oslo, og Bydel Søndre Nordstrand. I tillegg er rektorer for voksenopplæring ved Helsfyr, Skullerud og Rosenhof representert, samt leder ved Voksenopplæringens servicesenter. Det er totalt ti personer i det operative styret.

Administrasjon og programdrift

Programleder har det operative ansvaret for gjennomføringen av programmet og fungerer som daglig leder. Det er programleder som har ansvar for å designe (sammen med endringslederne), planlegge og overvåke programmet. Programleder leder arbeidet med programmets strategi og kompetanseutvikling, læring og ledelse. Videre er programleder ansvarlig for programmets informasjons- og formidlingsstrategi og operativt ansvarlig for forstudier initiert av programstyret. Programleder er ansvarlig for å koordinere prosjektene og dets avhengigheter. Programleder leder delprogrammets programkontor og er ansvarlig for:

- Gjennomføringen av programmet og fungerer som daglig leder
- Å designe (sammen med endringslederne), planlegge og overvåke programmet
- Programmets strategi og kompetanseutvikling, læring og ledelse
- Programmets informasjons- og formidlingsstrategi og operativt ansvarlig for forstudier initiert av programstyret
- Å koordinere prosjektene og dets avhengigheter

Programkontoret består av programleder, en prosjektkoordinator, en kommunikasjonsrådgiver og tre sentrale prosjektutviklere. De tre sentrale prosjektutviklerne skal forsterke tjenesteutviklerrollen ved blant annet å delta inn i tjenesteutviklingsteamet gjennom kompetanseheving og sikre at større initiativ på tvers initieres. Prosjektutviklerne kan kjøpes ut til prosjekter som gjennomføres i bydelene.

Alle de seks NAV-kontorene og de fire voksenopplæringsentrene (inkludert Voksenopplæringens servicesenter) har mulighet til å søke om delfinansiering av en tjenesteutvikler i inntil 50% av en stilling. Per

mai 2021 er det totalt 7 tjenesteutviklere ansatt ute i bydelene. Tjenesteutvikler skal samarbeide nært med leder i egen organisasjon blant annet med idésøk og prosjektutvikling i samarbeid med egen organisasjon og på tvers av partnerskapet på områder som omfattes av delprogrammet, kompetanseutvikling på innovasjons- og utviklingsarbeid, gevinstarbeid og prosjektstyring i egen organisasjon og støtte leder med koordinering av prosjekter i egen organisasjon.

Mål og indikatorer

Den overordnede målstrukturen er felles for alle de tre områdesatsingene og omfatter alle de involverte bydelene. Hovedmålet er formulert som en ønsket utvikling i de utsatte områdene innenfor to kategorier: nærmiljøutvikling og tjenesteutvikling. Nærmiljøutviklingen inneholder konkrete, fysiske og sosiale tiltak i bydelene. Tjenesteutviklingen skal skje innenfor oppvekst- og utdanningsfeltet og sysselsettingsfeltet.

Målstrukturen er derfor delt inn i tre satsingsområder som sammenfaller med de tre delprogrammene som er etablert som en del av områdesatsingene i Oslo. I strukturen er det et overordnet hovedmål og et overordnet mål for hvert av de tre delprogrammene. Målene omfatter både de ønskede samfunnseffektene og hvordan man skal arbeide / hvilke aktiviteter man skal fokusere på for å oppnå dem. Den overordnede målstrukturen er beskrevet i programbeskrivelsen for de tre områdesatsingene Groruddalssatsingen, Oslo sør-satsingen og Oslo indre øst-satsingen.

Figur 3 gir en samlet oversikt for målstrukturen.

Figur 3: Hovedmål og mål for de delområdene i områdesatsingene i Oslo



Hvert delprogram er ansvarlig for å utvikle egne delmål og strategier. Dette har utviklet seg siden oppstart av områdesatsingene i 2016. Mål og delmål som er beskrevet nedenfor tar utgangspunkt i delprogrammernes handlingsprogram for 2021.

Delprogram nærmiljø

Mål og delmål

Delprogram nærmiljøets mål er:

Nærmiljøkvaliteter skal styrkes og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende.

Innsatsene innenfor delprogrammet skal dermed sikre at de med lavest inntekt, og dermed få valgmuligheter på boligmarkedet, skal kunne bosette seg i gode og trygge nærmiljøer. For å oppnå dette skal alle områder i Oslo ha gode nærmiljøkvaliteter. I handlingsprogram 2021 er det trukket frem at delprogrammet skal forbedre områdene for dem som allerede bor der og bidra til å kompensere for ulikhet i individuelle levekår og muligheter. Ved å styrke stedets kvaliteter kan enkeltmennesker få opplevelser og muligheter som igjen kan påvirke livskvalitet og levekår. Med dette som utgangspunkt har delprogram nærmiljø utarbeidet seks delmål innenfor like mange temaer. De fem første temaene omhandler de involverte områdene, mens delmål 6 i større grad handler om hvordan kommunen arbeider for å skape gode bo- og oppvekstmiljøer. Delmålene er oppsummert i tabell 3.

Tabell 3: Delmål for delprogram nærmiljø

#	Tema	Delmål
1	Sosialt liv og frivillighet	Kommunen legger til rette for et variert kultur- og organisasjonsliv og for nye former for frivillighet og deltakelse
2	Medborgerskap	Innbyggerne bidrar i økende grad til å utvikle eget lokalsamfunn
3	Bomiljø	Bomiljøene er i økende grad velfungerende og oppleves som trygge av beboerne
4	Fysiske nærmiljøkvaliteter	Bygninger og uteområder brukes og er godt vedlikeholdte, og innbyggerne har god tilgjengelighet til viktige funksjoner i og utenfor området
5	Byutvikling	Areal- og infrastrukturplanlegging, bolig- og byutvikling bygger på innsikt i lokale behov og bidrar til å øke områdenes attraktivitet
6	Ny kommunal praksis	Kommunen er bedre til å samarbeide innad og utad for å skape gode bo- og oppvekstmiljøer

Delprogram oppvekst og utdanning

Delmålene for delprogram oppvekst og utdanning er i henhold til handlingsprogram 2021 formulert som et prosessmål og beskriver hvordan delprogrammet skal nå samfunnsoppdraget. Målet skal oppnås gjennom forbedringer i tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet og dette skjer ved at:

1. Flere sikres gode oppvekstsvilkår
2. Flere fullfører og består videregående opplæring

Delprogram oppvekst og utdanning har ikke operasjonalisert delmålene ytterligere. I stedet har delprogrammet gjennomført et omfattende gevinstarbeid som er dokumentert i et gevinstkart. Gevinstkartet viser sammenhengen mellom delprogrammet prosjektportefølje og delprogrammets måloppnåelse. For nærmere beskrivelse se kapittel 3 og delkapitlet som omhandler gevinster.

Delprogram sysselsetting

I henhold til handlingsprogram 2021 er målet for delprogram sysselsetting *bedre levekår for innvandrere bosatt i de utvalgte bydelene, gjennom økt deltakelse i arbeidslivet (varig, ordinært arbeid)*. Dette målet er en presisering av målet som er beskrevet i områdesatsingenes programbeskrivelser. Dette presiserer fokuset delprogrammet har innenfor arbeid med kvalifisering og sysselsetting av innvandrere i de utvalgte bydelene. En

viktig del av arbeidet handler om hva de involverte aktørene og virksomhetene kan få til sammen og på tvers av sektorer.

I likhet med delprogram oppvekst og utdanning, har delprogram sysselsetting arbeidet med å identifisere gevinster og utarbeidet et gevinstkart som viser sammenhengen mellom gevinstene og delprogrammets mål. For nærmere beskrivelse se kapittel 3 og delkapitlet som omhandler gevinster.

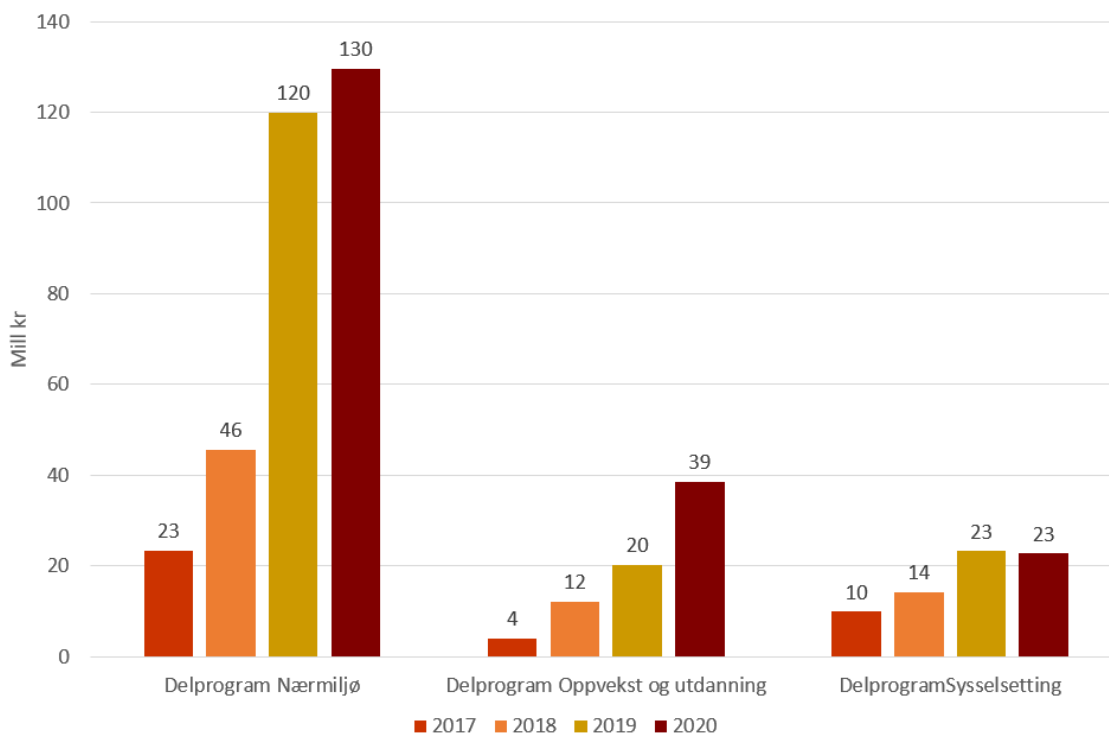
Prosjektmidler og prosjektutvikling

Som en del av evalueringen har vi gjennomgått prosjektkostnader og administrasjonskostnader for områdesatsingene i Oslo i perioden 2017 til 2020 fordelt på de ulike delprogrammene. Fra 2017 til 2020 har de årlige prosjektkostnadene økt fra omkring 40 millioner kroner til nærmere 200 millioner kroner i 2020. Nedenfor gis en oversikt over prosjektmidler og prosjektutviklingskostnader i områdesatsingene i Oslo fordelt på ulike år.

Prosjektmidler

Ved utgangen av hvert kalenderår utarbeider de tre delprogrammene i områdesatsingene en årsrapport til Oslo kommune. I årsrapporten beskriver hvert delprogram omfanget og status på sin prosjektportefølje. I figur 4 er de årlige prosjektmidlene for de tre delprogrammene illustrert for perioden 2017 til 2020. Bydelene Søndre Nordstrand og Gamle Oslo ble inkludert i områdesatsingene i henholdsvis 2018 og 2019.

Figur 4: Årlige kostnader for perioden 2017 - 2020 fordelt på de tre delprogrammene



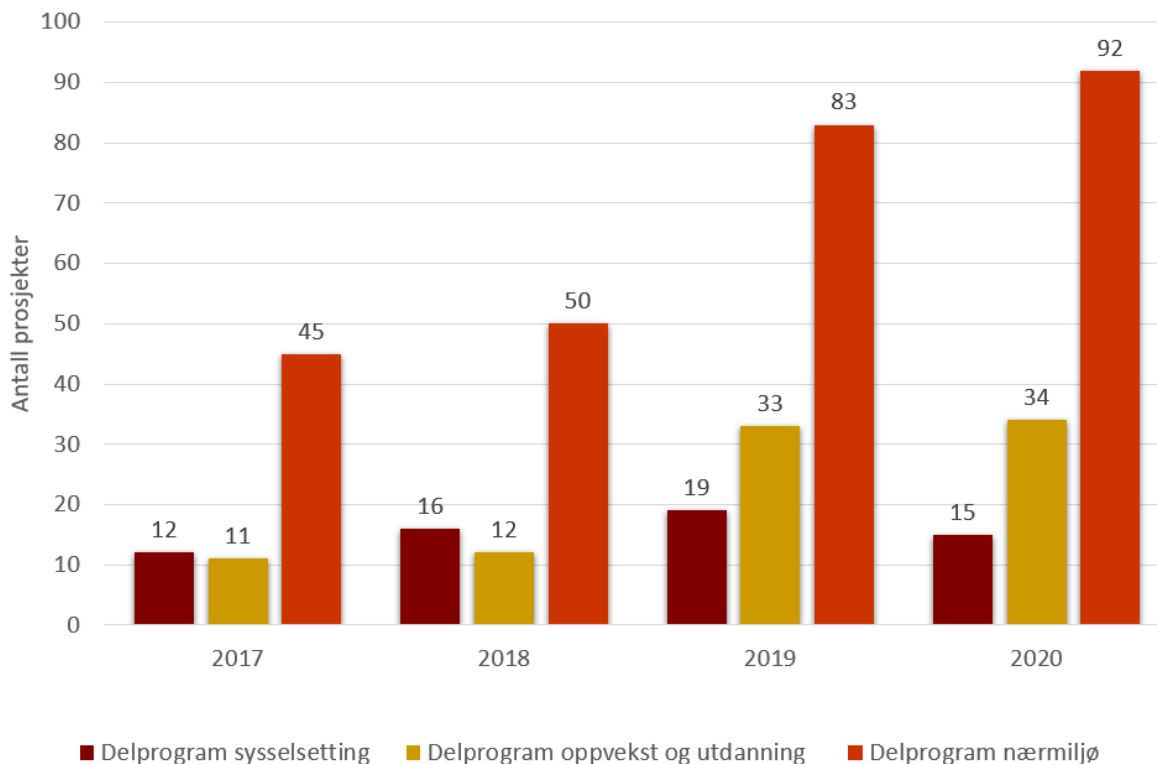
I perioden 2017 til 2020 har alle delprogrammene økt omfanget av prosjektporteføljen, med tilhørende økte prosjektmidler knyttet til gjennomføring av prosjektene i de ulike programmene. Det fremgår imidlertid av årsrapportene at både delprogram nærmiljø og delprogram sysselsetting har hatt lavere kostnader knyttet til gjennomføring av prosjekter i 2020 på grunn av Covid-19.

Slik delprogrammene er innrettet er det ikke hensiktsmessig å vise kostnadene fordelt på de tre områdesatsingene. Dette skyldes at både delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har tiltak og prosjekter som er på tvers av de tre områdesatsinger. En gjennomgang av årsrapportene for delprogram nærmiljø viser at Groruddalssatsingen mottok flest prosjektmidler for 2020, etterfulgt av Oslo indre øst-satsingen og Oslo sør-satsingen. Groruddalssatsingen mottar flest midler siden satsingen består av fire bydeler. Imidlertid er satsingen per bydel mindre i Groruddalssatsingen sammenlignet med bydelene Gamle Oslo og Søndre Nordstrand. Groruddalssatsingen i sin nåværende form pågått der siden 2017, mens Oslo sør-satsingen startet opp i 2018 og Oslo indre øst-satsingen startet opp i 2019.

Prosjektgjennomføring og antall

Antall prosjekter og tiltak som gjennomføres i områdesatsingene varierer på tvers av av de ulike delprogrammene. En samlet oversikt for perioden 2017 til 2020 er illustrert i figur 5. Figuren viser at at det har vært en vekst i antall prosjekter etter 2018. Årsaken til dette er blant annet at Oslo sør-satsingen og Oslo indre øst-satsingen ble innlemmet i områdesatsingene i henholdsvis 2017 og 2018.

Figur 5: Antall prosjekter i delprogrammene, fordelt på perioden 2017 - 2020



Delprogram nærmiljø har hatt en økning i antall prosjekter i porteføljen fra 45 prosjekter i 2017, 50 prosjekter i 2018, 83 prosjekter i 2019 og 92 prosjekter i 2020. I 2020 var kostnader til prosjekter som omfattes av Groruddalssatsingen den største kostnadsposten i delprogram nærmiljø.

Delprogram oppvekst og utdanning har hatt en økning i antall prosjekter i prosjektporteføljen til delprogrammet, fra 11 prosjekter i 2017, 12 prosjekter i 2018, 33 prosjekter i 2019 og til 34 prosjekter i 2020 . Det kommer frem av årsrapporten at noen av prosjektene har hatt mindre forsinkelser på grunn av Covid-19. I enkelte tilfeller har også selve gjennomføringen av prosjektene blitt berørt på grunn av stengte skoler og andre midlertidige endringer i perioden.

Delprogram sysselsetting har siden 2017 hatt en økning i antall prosjekter i programmets prosjektportefølje fra 12 prosjekter i 2017, 16 prosjekter i 2018, 19 prosjekter i 2019 og til 15 prosjekter i 2020. Det kommer frem av årsrapporten for 2020 at inngangen av nye prosjekter i 2020 har vært lav. Covid-19 pandemien har vært krevende for NAV-kontorene og voksenopplæringen. Tjenesten har derfor prioritert løpende drift og ikke tjenesteutvikling i delprogram sysselsetting. Prosjekter i planleggings- og gjennomføringsfasen er kapasitetskreven og krever tett oppfølging av ledere og involverer ofte flere avdelinger i virksomheter der prosjektene gjennomføres.

Program- og prosjektutvikling

Kostnader til program- og prosjektutvikling inkluderer kostnader til utvikling og styring av de ulike delprogrammene, og som ledes programlederne og prosjektutvikling som ledes av blant annet prosjektutviklere og tjenesteutviklere. Disse er tilknyttet den sentrale organisasjonen eller ute i bydelene. Det er ikke satt av midler til representanter i programstyrene, byrådsavdelingenes og Kommunal- og moderniseringsdepartementets arbeid. Dette innebærer at denne kostnaden dekkes over den enkelte virksomhets sine budsjetter.

I 2020 var kostnadene knyttet til programutvikling og prosjektutvikling for de tre delprogrammene i overkant av 30 millioner kroner. Kostnadene rapporteres årlig i årsrapportene til det enkelte delprogram. Delprogram nærmiljø hadde de høyeste kostnadene med nærmere 18 millioner kroner, etterfulgt av delprogram sysselsetting med 8 millioner kroner og delprogram oppvekst og utdanning på rundt 6 millioner kroner. En oversikt for de budsjetterte kostnadene er vist i figur 6⁷.

Figur 6: Kostnader til program- og prosjektutvikling (MNOK, Budsjett 2020)



For delprogram nærmiljø opererer bydelene ulikt med hensyn til programutvikling. Blant annet er programutviklere også prosjektledere. Kostnader til prosjektledelse inngår kostnadene til programutvikling.

Tilsvarende er det vanskelig å estimere kostnader til program- og prosjektutvikling i delprogram sysselsetting. I delprogrammet skille mellom rollen som tjenesteutvikler og prosjektutvikler komplisert. Førstnevnte jobber ute i bydelene og skal både bistå lederne i å identifisere og utforske områder der tjenestene bør bli bedre, samt bistå med generell kompetanseheving på utviklingsarbeid ut i linja. Dette er ikke prosjektutvikling per se, men det munner ofte ut i prosjektforslag. Like ofte fører det til interne endringer og igangsatte prosesser som ikke synes direkte i programmet, eller i programmets portefølje. Dette handler om å utvikle bærekraftige

⁷ I regnskapet for 2020 viser det seg at delprogrammene hadde et underforbruk. Den viktigste årsaken til dette var utfordringer til samhandling og prosjektutvikling som følge av Covid-19

utviklingsstrukturer som består etter at programmet er borte. Tjenesteutvikler er ansatt lokalt og styres lokalt, men lønnes 50 % sentralt. Prosjektutviklerne «leies» ut til prosjektutvikling, før prosjektet har fått finansiering. Det er en prefase hvor tjenestene kan få bistand. Dette er en kostnad som 100 % faller inn under prosjektutvikling. Så blir det krevende når prosjektet blir et faktisk prosjekt, for da låner de ofte fortsatt utviklerne i en liten prosentstilling. Dette forskutteres av lønna til prosjektutvikleren, men kostnadsføres til slutt som en kostnad i prosjektet og tilbakeføres til programmet ved årsslutt..

Styrearbeid i de ulike delprogrammernes programstyres (strategisk og/eller operativt styre) er ikke finansiert gjennom områdesatsingens prosjektmidler eller kostnader til prosjektutvikling. En oversikt viser at det totalt er 87 medlemmer i de seks ulike styrene (eller utvalgene) dersom observatører med talerett inkluderes. Ved å ta utgangspunkt i antallet og lengden for styremøtene som er gjennomført i årsrapportene for delprogrammene samt brutto lønnskostnad, har vi beregnet alternativkostnaden for styrearbeidet. Beregningen viser at deltakelse i styremøtene koster nærmere 1 million kroner årlig. Dersom vi inkluderer for- og etterarbeid i forbindelse med styremøtene er det grunn til at de samlede kostnadene for møtevirkomheten vil være nærmere 1,3 – 1,5 millioner avhengig av den enkelte styredeltakers arbeid utover selve møtegjennomføringen.

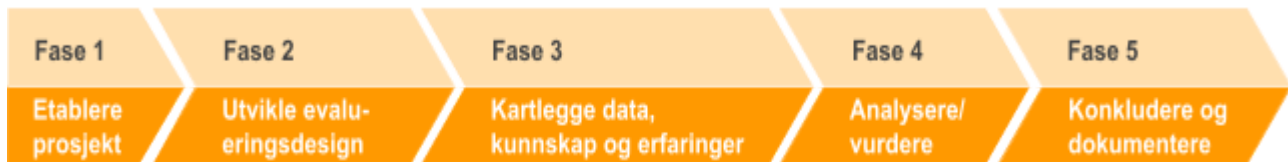
2. Om evaluering og design

Midtveiseevalueringen av områdesatsingene i Oslo har vært gjennomført i perioden oktober 2020 til juni 2021. Evalueringen har vært gjennomført ved bruk av dokumentstudier, datainnhenting, semistrukturerte intervjuer og arbeidsmøter med involverte aktører og virksomheter i områdesatsingen. Alle møter og intervjuer (med unntak av oppstartsmøte med Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Oslo kommune) har vært gjennomført digitalt på grunn av Covid-19.

Gjennomføring

Midtveiseevalueringen er gjennomført i fem faser:

Figur 7: Midtveiseevalueringens fem faser



I **etableringsfasen** var hensikten å etablere en felles forståelse mellom prosjektgruppen fra PwC og Fafo og oppdragsgiver hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Oslo kommune av hva evalueringen skulle levere og hvordan den skulle gjennomføres.

Etter etableringsfasen utviklet prosjektgruppen **evalueringens designet** for midtveiseevalueringen med utgangspunkt i foreslått metodikk fra tilbudsfasen og dialog med oppdragsgiver.

En sentral fase i evalueringen var **kartleggingsfasen** der prosjektgruppen innhentet kunnskap og erfaringer om områdesatsingene i Oslo. Dette ble gjennomført gjennom blant annet dokumentstudier, datainnhenting, intervjuer og arbeidsmøter.

Etter og underveis i kartleggingsfasen, **analyserte og vurderte** prosjektgruppen funnene. Arbeidet knyttet til vurderinger ble intensivert i fase 4 der prosjektgruppen fokuserte arbeidet mot analysen om hvorvidt områdesatsingene fungerer i henhold til det overordnede målet. Basert på funnene i analysefasen utarbeidet prosjektgruppen forslag til tiltak som kan gjennomføres for å styrke måloppnåelsen av områdesatsingene i de gjenværende årene av satsingen.

Avslutningsvis – basert på kartlegging, analyse og vurdering av måloppnåelse – **konkluderte** prosjektgruppen i hvilken grad vi mener områdesatsingene fungerer i henhold til intensjonen gitt i programbeskrivelsene av områdesatsingene. Resultatene av midtveiseevalueringen er utarbeidet i denne sluttrapporten.

Evalueringsdesign

For å gjennomføre midtveiseevalueringen har vi utarbeidet et evalueringsdesign som gjør det mulig å vurdere i hvilken grad områdesatsingene i Oslo fungerer etter hensikten og hvilke anbefalinger og tiltak vi vurderer er hensiktsmessige for de resterende årene til satsingen.

Gjennomgangen av evalueringsdesignet består av formål og problemstillinger:

- Under området **formål** drøftes hva man skal oppnå med evalueringen, herunder hvilket ambisjonsnivå man har og om det er avgrensninger som skal hensyntas i evalueringsdesignet.
- **Problemstillingene** bidrar til å operasjonalisere målsettingene med evalueringen, og setter krav til bruk av eksisterende data og metodikk for innhenting av nye data. Problemstillingene skal derfor være entydige og klare uten at de overlapper hverandre. Dette setter krav til ryddighet med hensyn til struktur.

Formål

Det overordnede formålet med midtveiseevalueringen er å kartlegge arbeidet og organiseringen av områdesatsingene i Oslo. Vurderingene av det overordnede programmet, dets tre delprogrammer og tre satsinger, skal videre benyttes for å komme med anbefalinger til eventuelle justeringer og grep som kan bidra til at målsettingene for programmet og satsingene nås innen 2027. Evalueringen omfatter begge sporene som føres i områdesatsingene gjennom de ulike delprogrammene:

- Forbedringer av det fysiske og sosiale tilbudet (områdeutvikling)
- Forbedringer av tjenestene rettet mot innbyggerne i området (tjenesteutvikling).

Midtveiseevalueringen av områdesatsingene vil derfor både inneholde en vurdering av arbeidet i områdesatsingene i Oslo og komme med anbefalinger for veien videre. Dette innebærer at evalueringen inneholder en gjennomgang av det overordnede programmets og delprogrammernes utvikling, samt undersøker om organisering og aktiviteter i programmet fungerer som planlagt og identifiserer eventuelle forbedringsområder. For denne evalueringen innebærer dette å studere hvordan organiseringen av programmet bidrar til å nå målene i områdesatsingen, i tillegg til å vurdere i hvilken grad programmet fremstår som rigget for å måle effekter av innsatsene hos målgruppene på sikt.

Det langsiktige hovedmålet til områdesatsingene i Oslo er å bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder i Oslo der behovene er størst, slik at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige og aktivt deltagende i lokalsamfunn og storsamfunn. Med et slikt langsiktig tidsperspektiv er det derfor krevende å gjøre konkrete vurderinger av resultater og virkninger av prosjekter og portefølje i en midtveiseevaluering. Evalueringen vil derfor være avgrenset til å se på overordnede rammer, strukturer, arbeidsmetodikk og prosesser som er etablert for å sikre at områdesatsingene oppnår de langsiktige målsetningen som er satt.

Problemstillinger

For å sikre at midtveiseevalueringen belyser det overordnede formålet på en god måte, er det utarbeidet to hovedproblemstillinger:

1. Hva er resultater og virkninger av den samlede innsatsen i områdesatsingene i Oslo så langt?
2. Hvordan bidrar organiseringen av programmet til å nå målene i områdesatsingen?

Resultater og virkninger av områdesatsingene i Oslo (problemstilling 1)

For å se nærmere på resultater og virkninger av områdesatsingene er det utarbeidet noen underliggende problemstillinger innenfor noen kategorier:

- Prosjektporteføljen og strategier
- Bærekraftige løsninger
- Sammenheng med politiske føringer
- Strukturelle barrierer

Problemstillingene spenner over et bredt spekter av kategorier og skal dekke de tre satsingene Groruddalssatsingen, Oslo sør-satsingen og Oslo indre øst-satsingen.

Prosjektporteføljen og strategier

Evalueringen tar utgangspunkt i igangsatte prosjekter og innsatser i områdesatsingene for å vurdere i hvilken grad prosjektporteføljen bidrar til oppnåelse av programmets overordnede målsetning. Som en del av dette, synliggjør evalueringen betydningen av både viktige enkeltprosjekter og av den helhetlige porteføljen innenfor delprogrammene. Eventuelle synergier eller mangel på synergier mellom delprogrammene blir synliggjort.

I tillegg skal evalueringen gi en vurdering av strategiene som er valgt for å nå programmets mål, både innenfor hvert delprogram og for programmet som helhet. Strategiene må ses i forhold til både målene som skal nås og de rammer som er satt for arbeidet med hensyn til økonomi og tilgjengelige virkemidler. Evalueringen skal også undersøke om strategiene eventuelt har endret seg siden oppstart. Innenfor denne kategorien er det derfor utarbeidet følgende problemstillinger:

- Hvordan bidrar delprogrammenes strategier og portefølje til å oppnå overordnede målsettinger?
 - Hva er viktige enkeltprosjekter og den helhetlige porteføljens bidrag til måloppnåelse?
 - Hvordan fungerer programmenes strategier for måloppnåelsen?
 - Har strategiene endret seg underveis?
- Hvordan fungerer arbeidet knyttet til mål, gevinster og indikatorer i områdesatsingene i praksis?

Bærekraftige løsninger

Et sentralt mål for områdesatsingene er at programmet som helhet og prosjektene som gjennomføres skal bidra til varige og bærekraftige løsninger. Innenfor kategorien er derfor problemstillingen som er utarbeidet:

- I hvilken grad utvikles og iverksettes nye samarbeidsformer, arbeidsmetoder og tiltak som er mer effektive og bedre tilpasset behovet til barn, unge og voksne i områdene?
- Hvordan og i hvilken grad jobber programmet for å ivareta premisset om at satsingene skal bidra til varige og bærekraftige løsninger?

Sammenheng med politiske føringer

Områdesatsingene er et samarbeid mellom kommunale og statlige aktører. Et sentralt spørsmål er derfor i

hvilken grad det er sammenheng fra politisk nivå via delprogrammene og ut til de enkelte prosjekt og tiltak. Problemstillingene innenfor denne kategorien omfatter derfor:

- I hvilken grad er det sammenheng mellom politiske føringer fra programeiergruppen og prosjekt- og tiltaksutvikling i delprogrammene, herunder om politiske føringer hemmer eller fremmer at områdesatsingene kan benyttes som arena for innovasjon og tjenesteutvikling?

Strukturelle barrierer

Områdesatsingene klarer ikke å løse alle samfunnsutfordringer. Likevel er det naturlig å anta at det å jobbe helhetlig på tvers av sektorer og forvaltningsnivå, kan bidra til å synliggjøre barrierer som ligger på et strukturelt nivå. Slike barrierer kan være av juridisk, økonomisk eller organisatorisk karakter. En problemstilling evalueringen skal se nærmere på er derfor:

- I hvilken grad bidrar programmet til å synliggjøre strukturelle barrierer som hindrer ønsket utvikling av områdene og forbedring av levekårene til de som bor der?

Organisering av områdesatsingene (problemstilling 2)

Utfordringene i de levekårsutsatte områdene er sammensatte og komplekse. En løsning på utfordringene krever derfor en samordnet og samtidig innsats fra mange instanser og aktører, både statlige, kommunale, private og frivillige, for å få gode resultater. En sentral problemstilling er derfor hvorvidt delprogrammene er rigget for å løse de utfordringene de er satt til som inkluderer en drøftelse om hvorvidt organiseringen bidrar til at områdesatsingene oppnår målene sine. For å se nærmere på organiseringen er problemstillingene delt inn i noen underliggende kategorier:

- Områdesatsingens organisering og administrasjon
- Videreutvikling og samarbeid mellom statlige og kommunale aktører
- Samarbeid og innlemmelse av tre områdesatsinger i en programorganisasjon

Den overordnede problemstillingen knyttet til organiseringen er derfor i hvilken grad områdesatsingene som helhet og hvert delprogram er rigget for å løse de utfordringene de er satt til å løse. Denne problemstillingen inkluderer den overordnede strukturen i ulike delprogram, men også arbeid knyttet til programeiergruppen, utvikling av handlingsprogram og prosesser knyttet til utviklingsarbeid og sekretariatsfunksjoner i både delprogram og programeiergruppen. Denne kategorien inkluderer også hvordan finansieringen av områdesatsingene fungerer i praksis.

Midtveiseevalueringen vil også se nærmere på administrasjonen i områdesatsingene både sentralt og i hvert delprogram. Evalueringen inkluderer identifisering av eventuelle forenklinger av administrative rutiner og prosesser. En presisering knyttet til administrasjon er at kommunale tjenesteutviklere og prosjekt-/programledere med utviklingsansvar for nye tiltak innen de ulike programområdene ikke regnes som administrativt ansatte.

Oppsummert er problemstillingene som følger:

- I hvilken grad er områdesatsingene rigget for å løse utfordringene de er satt til å løse?
- Har områdesatsingene en hensiktsmessig finansieringsmodell?
- Er graden av administrasjon og innholdet i administrasjonen i programmet hensiktsmessig?

Et annet sentralt spørsmål er om kompetansen på statlig og kommunalt nivå, samt virkemidlene som er tilknyttet områdesatsingene, utnyttes på en hensiktsmessig måte i de ulike foraene som er etablert. I tillegg er det interessant å se nærmere på hvorvidt fagdirektoratene og Oslo kommunes etater bidrar aktivt inn i prosjektporteføljen og i videreutviklingen av de tre delprogrammene. Videre er det ønskelig å se nærmere på om det er tiltak som kan iverksettes for å optimalisere potensialet som ligger i partnerskapsmodellen slik at den samlede kompetansen på de ulike forvaltningsnivåene utnyttes optimalt. Utfra dette er det utarbeidet følgende problemstillinger:

- I hvilken grad blir potensialet for læring, samordning og utvikling, herunder kompetanse og kapasitet blant statlige og kommunale aktører i programmet utnyttet?
- Bidrar statlige aktører som direktoratene og kommunale etater til videreutvikling av programmet?
- Kan partnerskapsmodellen forbedres?

De tre områdesatsingene i Oslo ble inkludert på ulike tidspunkt og det er derfor relevant å se hvordan innlemmelsen har påvirket arbeidet og hvilke utfordringer og fordeler dette har gitt. Problemstillingene er derfor formulert som:

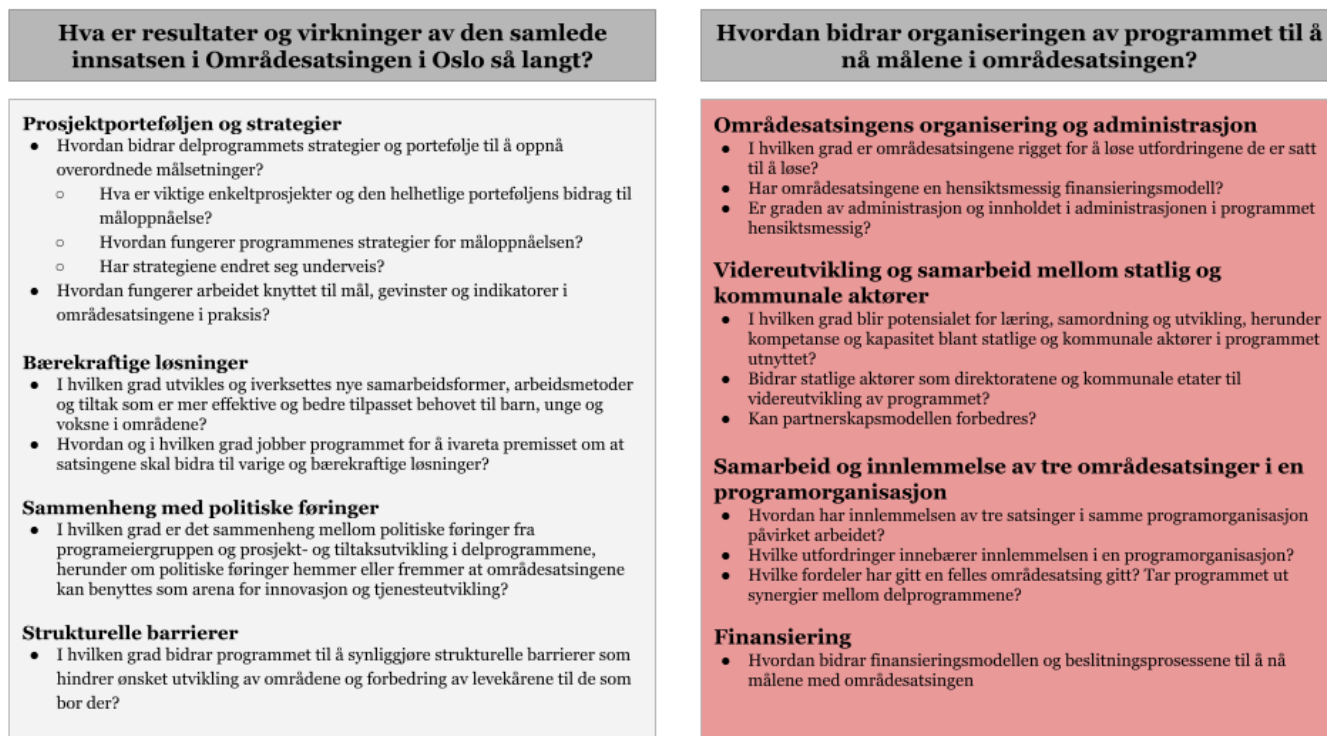
- Hvordan har innlemmelsen av tre satsinger i samme programorganisasjon påvirket arbeidet?
- Hvilke utfordringer innebærer innlemmelsen i en programorganisasjon?
- Hvilke fordeler har en felles områdesatsing gitt? Tar programmet ut synergier mellom delprogrammene?

I tillegg har vi lagt til en problemstilling knyttet til finansiering som er formulert som følgende:

- Hvordan bidrar finansieringsmodellen og beslutningsprosessen til å nå målene med områdesatsingen?

Problemstillingene i midtveisevalueringen er oppsummert i figur 8.

Figur 8: Oppsummering av problemstillinger i midtveiseevalueringen



Metode for evalueringen

Midtveiseevalueringen av områdesatsingene i Oslo er en prosessevaluering. Evalueringen tar for seg innretningen områdesatsingen, herunder arbeidet med tiltak- og prosjektutvikling fungerer og hvordan organiseringen av programmet bidrar til å nå målene i områdesatsingen.

I evalueringsslitteraturen er *prosessevaluering* definert som en gjennomgang av et programs utvikling og ser på organisering og aktiviteter i programmet for å kunne vurdere hvorvidt det forløper som planlagt, samt identifiserer forbedringsområder. I en prosessevaluering legger man vekt på hva som har skjedd underveis, hvordan og hvorfor.

Vurderinger, konklusjoner og anbefalinger i evalueringen henger tett sammen med kvaliteten på data som er benyttet. En kombinasjon av ulike metoder, metodetriangulering, gjør funnene i evalueringen mer robuste. Ved å anvende flere datakilder for analyseformål kan man belyse og avdekke ulike aspekter av det man skal undersøke gjennom ulike tilnærminger, og analysere funn i forhold til hverandre. For å besvare problemstillingene har vi derfor hatt en kombinasjon av kvalitative og kvantitative metoder. Evalueringen har brukt dokumentstudier i kombinasjon med semistrukturerte intervjuer, innsiktsworkshops og analyser av tilgjengelig statistikk.

Dokumentstudier og gjennomgang av statistikk

I evalueringen har vi benyttet oss av dokumentstudier og gjennomgang av relevant statistikk for å sikre et godt faktagrunnlag og en overordnet forståelse av områdesatsingene ei Oslo. Dokumentstudiene har blant inkludert en gjennomgang av årsrapporter, årsmeldinger, stedsanalyser, handlingsprogram og relevante rapporter og evalueringer fra de ulike områdesatsingene og delprogrammene. I tillegg har vi analysert programbeskrivelsene og intensjonsavtalene for de ulike områdesatsingene, samt sett til NOU 2020:16 *Levekår i byene* som blant annet omtaler områdesatsingene i Oslo og oppsummerer internasjonale erfaringer.

Som en del av arbeidet har vi også gjennomgått styredokumentasjon og referater fra programeiergruppen og programstyremøter. I tillegg har vi fått tilgang på prosjektrapporter i Oslo kommunes eget systemverktøy for prosjektgjennomføring (Prosjektportalen) som har gitt oss en oversikt over enkeltprosjektene som er en del av områdesatsingene på tvers av delprogrammer og bydeler.

I tillegg til å innhente og analysere tilgjengelig dokumentasjon fra områdesatsingen, har vi gjort en gjennomgang av tilgjengelig statistikk fra områdesatsingene. En del av statistikken er innsamlet i forbindelse med oppstarten av områdesatsingene og innhentet for å danne grunnlag for innretning av områdesatsingen, samt gjennomføringen av midtveis- og sluttevalueringer. Statistikken er vurdert i sammenheng med andre datakilder, inkludert stedsanalyser og beboerundersøkelser fra områdeløftområdene som ble gjennomført i 2019.

Semistrukturerte intervjuer

Vi har gjennomført nærmere 40 semistrukturerte intervjuer med nøkkelaktører i områdesatsingen. Semistrukturerte intervjuer er en intervju type der det benyttes en intervjumal med konkrete spørsmål, men der intervjueren har stor fleksibilitet i gjennomføringen av intervjuet, og respondentens perspektiv blir vektlagt. Intervjuformen gir fleksibilitet til å både innhente strukturerte data, og samtidig få innsikt i egenart, særskilte behov og praksis.

Til de semistrukturerte intervjuene utarbeidet vi egne intervjuguider. Et sentralt premiss for intervjuguiden var å gi oss god datakvalitet og innspill knyttet til arbeidet. Kravene er knyttet til troverdighet og bekreftbarhet:

- Troverdighet innebærer både transparens, konsistens og kommuniserbarhet. Transparens ved at andre skal kunne evaluere hvert trinn i undersøkelsen; konsistens gjennom at motsetninger i materialet identifiseres og diskuteres; og kommuniserbarhet ved at leser forstår undersøkelsessituasjonen.
- Bekreftbarhet innebærer at forståelsen som kommer frem av undersøkelsen skal kunne bekreftes av andres undersøkelser, at det tas hensyn til respondentens vurderinger av og i intervjusituasjonen, hvordan intervjuerens egne erfaringer kan ha virket inn, og om det finnes alternative vurderinger som også kan være relevante.

Intervjuobjektene har omfattet programeiere, deltagere i de ulike programstyrene på strategisk og operativt nivå i delprogrammene og andre relevante aktører med tilknytning til områdesatsingene i Oslo. Hensikten har vært å få en bredde i informantene på ulike nivåer i organiseringen og dermed få et fullstendig bilde av dagens situasjon. Intervjuene har dekket personer og aktører som er en direkte del av områdesatsingen. Vi har derfor ikke intervjuet representanter fra bydelsutvalg, byrådspolitikere eller innbyggere (innbyggerrepresentanter, frivillige, ildsjeler og/eller innbyggere som bor i bydelene).

Innsiktworkshop

For å supplere innsikt og funn fra dokumentstudiene og intervjuene har prosjektgruppen gjennomført tre innsiktworkshoper. Innsiktworkshopene inkluderte aktører fra programstyrene, der det ble gjennomført en workshop for hver av de tre delprogrammene nærmiljø, oppvekst og utdanning, og sysselsetting. I innsiktworkshopene fikk vi innspill fra aktørene knyttet til et sett med hypoteser innenfor de to problemstillingene for evalueringen. På grunn av Covid-19 ble innsiktworkshopene gjennomført digitalt.

3. Observasjoner

Kapittelet er strukturert etter problemstillingene som ble presentert i kapittel 2. I tillegg til problemstillingene presentert tidligere har vi også inkludert observasjoner knyttet til finansiering:

- Prosjektporteføljen og strategier (inkl. gevinster)
- Bærekraftige løsninger
- Sammenheng med politiske føringer
- Strukturelle barrierer
- Områdesatsingens organisering og administrasjon
- Videreutvikling og samarbeid mellom de statlige og kommunale aktørene
- Samarbeid og innlemmelse av tre områdesatsinger i en programorganisasjon
- Finansiering

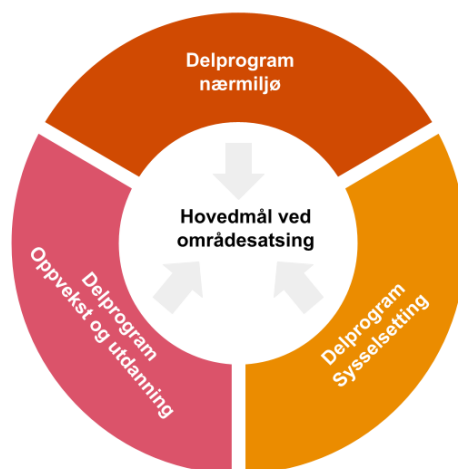
Det er mange sammenhenger i observasjonene mellom de ulike temaene i kapittelet. For å bedre leseropplevelsen og unngå gjentakelser vil det derfor være henvisninger til andre deler av rapporten gjennom kapittelet. Eksempelvis vil vi ikke gjenta overordnet organisering av delprogrammene i denne delen av rapporten, men henviser til organiseringen som ble beskrevet i kapittel 1.

Prosjektporteføljen og strategier

Områdesatsingene inneholder en rekke enkeltprosjekter og tiltak fordelt på de ulike delprogrammene. Ved utgangen av 2020 var det blant annet 92 prosjekter i delprogram nærmiljø, 34 prosjekter i delprogram oppvekst og utdanning og 15 prosjekter innenfor delprogram sysselsetting. I tillegg har det siden oppstart vært gjennomført og avsluttet en rekke prosjekter i de ulike delprogrammene.

Prosjektporteføljen i områdesatsingene er satt sammen av prosjekter som til sammen skal oppnå hovedmålet med områdesatsingen, jf. kapittel 1 Mål og indikatorer. Hvert delprogram har en egen prosjektportefølje som angriper samfunnsutfordringene i de ulike bydelene fra flere innfallsvinkler, illustrert i figur 9.

Figur 9: Illustrasjon av porteføljen som skal oppnå hovedmålet i områdesatsingen



I styringsdokumenter og intervjuer er det tydelig at prosjektene i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting i stor grad er bydelsovergripende. Dette innebærer at delprogrammene prosjekter i større grad er frikoblet fra de lokale tiltakene som gjennomføres i den enkelte bydel sammenlignet med prosjektene i delprogram nærmiljø. Det er likevel et viktig prinsipp for delprogrammene at prosjektene kommer fra de lokale virksomhetene. For å sikre at prosjektene som gjennomføres gjennom områdesatsingene er det etablert en rekke prosjektkrav. Prosessen oppfattes som tid- og ressurskrevende for de involverte virksomhetene og prosjektlederne, men er hensiktsmessig i den grad at prosjektene blir mer modne før oppstart og har tenkt gjennom noen grunnleggende problemstillinger og mål for prosjektet. I utgangspunktet blir alle prosjekter som innfrir kravene innstilt av delprogrammene. Eksempler på prosjekter som blir har fått avslag innenfor delprogram sysselsetting er prosjekter som ikke er tjenesteutvikling eller at prosjektene ikke er bærekraftige.

Med et mål om rask og smidig støtte til mindre utviklingsrelaterte initiativer, etablerte delprogram oppvekst og utdanning en lavterskel finansieringsordning fra og med 2019. Ordningen går under navnet Såkornsfondet og det er mulig å søke ut midler inntil 250 000,- kroner til enkle tiltak og innsatser med enkle krav til søknad og dokumentasjon av effekter. I 2020 var fem søknader mottatt og innvilget. Blant annet har to av prosjektene testet ut nye former for sommertilbud i grensenivå mellom Utdanningsetatens sommerskole og bydelens ferietilbud på Mortensrud og Tøyen. Disse initiativene har gitt verdifull læring i starten av et større arbeid med å vri og differensiere sommerskoletilbudet mot de gruppene som trenger det mest. Et av de andre prosjektene som er støttet gjennom Såkornsfondet er et innsiktsprosjekt på Mortensrud.

Selv med nedenfra-opp tilnærmingen arbeider både delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting bevisst med å identifisere, beskrive og forankre utfordringsbilde på tvers av bydelene. I intervjuene blir arbeidet trukket frem som viktig. Arbeidet har blant annet styrket felles forståelse av utfordringsbilde på tvers av virksomheter og bydeler. Et viktig mål for prosjektutviklingen har vært at læringen og resultatene fra prosjektene også skal gi effekt utover områdesatsingene i Oslo kommune.

I delprogram nærmiljø er innretningen og prosjektene knyttet til bydelene og de 12 områdeløftene. Selv om nærmiljø er fokusert på lokale tiltak ønsker delprogrammet å trekke frem at de også er bevisst på hvordan bydelene arbeider med innbyggermedvirkning og kunnskapsdeling på tvers av bydelene og med de statlige aktørene.

Alle prosjektene som gjennomføres i områdesatsingen deles inn i ulike type prosjekter, men inndelingen varierer litt på tvers av delprogrammene. I delprogram oppvekst og utdanning deles eksempelvis prosjektene inn i kunnskapsprosjekt, konseptutredninger, produktutvikling, tjenesteutviklingsprosjekt og samarbeidsprosjekt. Overordnet er det få prosjekter på tvers av de ulike delprogrammene. Et viktig skille mellom prosjektene er hvilke fokusområder prosjektene har, avhengig av hvilket delprogram de tilhører. Det er likevel viktig å påpeke at alle prosjektene har fokus på læring og nye arbeidsmetodikker som ikke nødvendigvis "fanges" opp av enkeltprosjektene, men går på helheten av arbeidet som gjennomføres i områdesatsingen.

Gjennomgang av porteføljene

Prosjekter og tiltak i områdesatsingen vil variere over tid, avhengig av både oppstartstidspunkt, varighet og finansieringsmuligheter. Gjennomgangen som følger er basert på en oversikt over prosjekter i *Prosjektportalen* hos Oslo kommune høsten 2020. Vi presenterer ikke alle prosjektene her, men noen utvalgte eksempler. Prosjektene som inngår i områdesatsingen publiseres i ulike publikasjoner fra Oslo kommune, og aktive prosjekter ved utgangen av 2020 ble publisert i Årsmelding 2020. Som følge av Covid-19 er flere av prosjektene satt på vent eller forsinket som følge av tiltakene under pandemien. I beskrivelsen nedenfor omtales ikke konsekvensene av Covid-19 for det enkelte prosjekt.

Delprogram nærmiljø

Prosjektene innenfor delprogram nærmiljø tar utgangspunkt i de geografiske utfordringene i de involverte bydelene og er organisert gjennom områdeløft i utsatte områder i bydelene. Ved utgangen av 2020 fordelte 89 av 92 prosjektene seg mellom de ulike bydelene og områdesatsingene⁸:

- Groruddalssatsingen: 48 prosjekter
- Oslo sør-satsingen: 16 prosjekter
- Oslo indre øst-satsingen: 25 prosjekter

Eierskapet for prosjektene ligger i bydelene og hos involverte etater som Kulturetaten, Bymiljøetaten og Deichman. I tillegg til prosjektgjennomføringen, har også delprogram nærmiljø et bomiljøtilskudd hvor lokale aktører kan søke direkte om områdesatsingsmidler. I 2020 ble det satt av totalt 15,5 millioner kroner og til sammen 66 prosjekter fikk innvilget sine søknader, der midlene går til fysiske og sosiale tiltak som bidrar til bedre bo- og oppvekstmiljøer.

Målet med prosjektene i delprogram nærmiljø og prosjektene som støttes i bomiljøtilskudd, er å skape fysiske tiltak og gode sosiale arenaer for innbyggerne. I tillegg har delprogrammet et delmål om å etablere ny kommunal praksis, som i større grad fokuserer på nye måter å arbeide på i bydelen og i Oslo kommune som helhet. En del av dette arbeidet inkluderer bydelens innbyggerinvolvering og medvirkning fra befolkningen. Dette er ikke nødvendigvis inkludert som et mål i det enkelte prosjekt, men treffer helheten av hvordan bydelen arbeider internt og med kommunale virksomheter og andre aktører som politisk ledelse og statlige aktører.

I delprogram nærmiljø varierer prosjektene i størrelse og på tvers av bydelene som tidligere nevnt. Med totalt 90 prosjekter i rapporteringssystemet *Prosjektportalen* per 2. tertial 2020 kan vi ikke her gå gjennom alle. I det følgende vil vi gi en kort beskrivelse av prosjektporteføljen i de seks bydelene som inngår⁹.

Bydel Grorud

Høsten 2020 var det 19 aktive prosjekter og tiltak i Prosjektportalen som hørte til i Grorud bydel. Mange av tiltakene er innrettet mot flere av satsingens delmål og samlet sett dekker disse alle delmål. Flere tiltak rettet mot delmålet Fysiske nærmiljøkvaliteter, ofte i kombinasjon med sosialt liv og frivillighet, som for eksempel *Sykkelbane på Ammerud* og *Nærmiljøhuset på Romsås*. Sykkelbane på Ammerud er et anlegg for lavterskel og uorganisert aktivitet på to hjul, som kan brukes av personer i alle aldre – fra barnehage (sykkelopplæring), til skoler og lokalmiljøet for øvrig. Andre tiltak er innrettet mot å øke medborgerskapet gjennom involvering av innbyggerne og gjennom å øke deres kompetanse, som for eksempel *Prosjekt bydelsmødre* og *Aktørinvolvering for helhetlig utvikling av Grorud*. Prosjektet bydelsmødre er frivillige kvinner, primært med etnisk minoritetsbakgrunn, som går gjennom et opplæringsprogram om temaer som foreldre, arbeid og helse. Etter fullført opplæring går de ut som synlige og trygge brobyggere mellom det offentlige og sine lokalsamfunn. Det er så langt etablert frivillige Bydelsmødre-grupper i seks bydeler i Oslo, og i løpet av 2020 i fire nye kommuner

Bydel Bjerke

Prosjektportalen inneholdt 14 prosjekter og tiltak i Bjerke bydel høsten 2020. Innrettingen av tiltakene er ofte mot flere delmål, og porteføljen dekker samlet sett alle satsingens delmål. Flere tiltak er rettet mot Fysiske nærmiljøkvaliteter, i flere tilfeller i kombinasjon med Bomiljø, som i *Bomiljøvakt på Sletteløkka* og *Bo godt på Sletteløkka*. Bjerke bydel har også prosjekter som skal bidra til å øke medborgerskapet gjennom involvering av innbyggerne, som for eksempel i *Vollebekk fabrikker*. I dette prosjektet vil bydelen utvikle nye måter å

⁸ Årsrapport 2020 i Delprogram nærmiljø

⁹ På grunn av av tidsforskyvning av årsrapportene (4. tertial 2020) og utdrag fra Prosjektportalen (2. tertial) er det avvik i antall prosjekter mellom årsrapportene og prosjektportalen.

samarbeide med eiendomsutviklere og sosiale entreprenører på, og utvikle dynamiske tverrsektorielle samarbeidsarenaer. Slike samarbeidsformer kan ha overføringsverdi til bydelens arbeid med sysselsetting og kvalifisering. Tilsvarende vil tiltaket *Ungdoms-AKS* involvere ungdomsskoleelever i arbeidet med å utvikle konsepter for arenaer for å være sammen og variert aktivitetstilbud rett etter skoleslutt.

Bydel Alna

Det var 10 aktive prosjekter og tiltak i delprogram nærmiljø i Alna bydel høsten 2020. I bydelen er prosjektene rettet mot flere delmål, og samlet sett dekker prosjektene alle delmål i nærmiljøsatsingen. Også her er mange prosjekter og tiltak rettet mot Fysiske nærmiljøkvaliteter og Bomiljø, hvor *Lille Wembley* kanskje er mest kjent. Enkelte slike tiltak er i tillegg initiert som følge av at noen steder oppleves som utrygge, som i *Haugerudparken* og flere tiltak i *Trosterudparken*. Også i Alna er det tiltak som retter oppmerksomhet mot medborgerskap og involvering, som for eksempel *Inkluderende møteplasser på Trosterud og Haugerud*. Dette prosjektet ble initiert etter at det ble avdekket at lokalbefolkningen mangler møteplasser som er tilpasset ulike gruppers behov. Arbeidet dreier seg i stor grad om å se og imøtekomme sammenhenger mellom områdeløftets ulike prosjekter og lokalbefolkningens behov. Tiltaket *Samarbeidsavtaler for nærmiljøutvikling* skal sikre at alle som vil skal kunne delta på fritidsaktiviteter uavhengig av forkunnskaper eller inntekt. Samarbeidsavtalene inngås med Haugerud idrettsforening, Trosterud parsellhager, Foreningen for Dr. Dedichens grønne torg og Oslo Kulturskole

Bydel Stovner

Prosjektportalen inneholdt høsten 2020 10 prosjekter i Stovner bydel. Prosjektene er bredt innrettet og treffer flere delmål, dette bidrar til at prosjektene samlet sett dekker alle nærmiljøsatsingens delmål. Fysiske nærmiljøkvaliteter er med også på Stovner, noen ganger i kombinasjon med deltakelse og aktivitet for bydelens innbyggere, som i *Fossum aktivitetshus NY* og *Ungdommens hus*. Bydelen har i tillegg noen nærmiljøprosjekter som skal gi unge yrkeserfaring og som skal gi bydelen kunnskap om utsatt ungdom. Det ene prosjektet er *Jobbsenter for unge*. Prosjektet skal gjøre overgangen fra ungdomsliv til arbeidsliv lettere. Gjennom medvirkningsarbeid og en agil prosjekttilnærming søker jobbsenteret å få flere unge på Stovner inn i arbeidslivet.

Bydel Søndre Nordstrand

Høsten 2020 var det 17 aktive prosjekter og tiltak i Prosjektportalen fra Søndre Nordstrand bydel. Her er mange av tiltakene begrunnet i et behov for å bedre Bomiljøet, samtidig som flere tiltak styrker rammeverket for områdesatsingen i bydelen og også bidrar inn mot Fysiske nærmiljøkvaliteter. For eksempel er flere prosjekter knyttet til *Oppstarten allbrukshus Ljabruveien*. I tillegg er det et eget prosjekt for *Bedre ressursutnyttelse*. Prosjektet skal bedre samordning internt, få økt kunnskap om befolkningens behov, utnytte menneskelige og økonomiske ressurser mer hensiktsmessig og sikre at viktige prosjekter og tiltak kan videreføres i ordinær drift. Høsten 2020 har prosjektet startet opp med to av prosjektets tre deler.

Også Bydel Søndre Nordstrand har tiltak som er innrettet mot å øke medborgerskapet gjennom involvering av innbyggerne. Eksempler på dette er *Engasjerte fedre* og *Forandringshuset*. Engasjerte fedre inngår i bydelens arbeid med økt foreldredeltakelse i bydelen. Ved høsten 2020 var det utarbeidet et konsept for gjennomføring av prosjektet, og man har fått flere interesserte fedre til prosjektet. Målet er å få til økt deltakelse blant fedre gjennom nettverksbygging og økt kunnskap om barn og unge, bydelens tilbud og konkrete aktiviteter. Prosjektporteføljen dekker alle delmål som inngår i satsingen.

Bydel Gamle Oslo

Høsten 2020 inneholdt Prosjektportalen 30 aktive prosjekter og tiltak i Gamle Oslo. Tiltakene er innrettet mot alle satsingens delmål, fra Sosial liv og frivillighet til ny kommunal praksis. Flere tiltak og prosjekter i Gamle Oslo har som mål å sikre lav terskel for deltakelse i frivillige organisasjoner, gjennom støtte til *Sterling*, *Tøyen Sportsklubb* (inkludert Tøyenakademiet), og *Bærekraftig drift av KIGO*. Flere tiltak bidrar til å utvikle rammeverk for nærmiljøsatsingen i kombinasjon med utprøving av ny kommunal praksis, som for eksempel

prosjektene *Oppfølgingsteam 10-15*, *DigiBuddy Ung* og *Ungjobb*. Sistnevnte gir også arena for deltakelse og aktivitet og involvering av brukere som i prosjektet *Plakathuset*. Tiltaket oppfølgingsteam 10-15 skal gi et bidrag til ny arbeidsmetodikk for oppfølging av barn og unge i den hensikt å forhindre og forebygge marginalisering og utenforskap blant barn og unge mellom 10 og 15 år. Arbeidsmetodikken som er utviklet inneholder en modell for strukturert tverrfaglig samarbeid, samt ivaretar brukermedvirkning og individuell oppfølging. Metodikken er utviklet gjennom samskaping mellom aktører i feltet. Ved høsten 2020 har prosjektet vart i tre år og var i avslutningsfasen.

Oppsummert har alle bydeler innrettet prosjektporteføljen på en måte hvor de fleste prosjekter og tiltak er rettet mot flere av nærmiljøets delmål, og at disse i sum dekker alle delmål. Det kan likevel synes som om vektleggingen av prosjektporteføljen varierer noe mellom bydelene. I Bydel Gamle Oslo er tiltak og prosjekter i noe større grad rettet mot å senke terskelen for deltakelse i frivillige organisasjoner enn hva en finner i de andre bydelene. Bydelene Søndre Nordstrand og Stovner har i større grad enn øvrige bydeler i satsingen prosjekter rettet mot tilrettelegging for yrkeserfaring. Økt trygghet fremstår som noe mer vektlagt i Alna, Bjerke og Søndre Nordstrand.

Delprogram oppvekst og utdanning

Ved utgangen av 2020 var det 34 prosjekter som ble gjennomført i delprogram oppvekst og utdanning¹⁰. I delprogrammet fokuserer prosjektene på tjenesteutvikling og prosjektene tar utgangspunkt i barn i barnehage, grunnskole og videregående opplæring.

Gjennomgangen av porteføljen viser at prosjekt og tiltak innen Delprogram oppvekst og utdanning har en bred tilnærming, og er innrettet mot bedre tjenester både for barn, deres foresatte og for de ansatte i sektoren. Porteføljen inneholder noen kartleggingsprosjekter, men er ellers innrettet både mot de ulike trinnene i utdanningssystemet i tillegg til helse- og sosialtjenestene. Mange av prosjektene er rettet inn mot de yngste barna og deres familier.

I prosjektet *Motorikk-app* samarbeider områdesatsingen med et nasjonalt kompetansemiljø for å utvikle et digitalt verktøy for å forenkle barnehageansattes arbeid med fysisk aktivitet og motorikk. Tilsvarende fokus finner en i prosjektet *Helsefremmende praksis i barnehager og skoler i Groruddalen*. I prosjektet *Foreldreveiledning* kartlegges ukjente utfordringer i overgangen mellom barnehage og skole. Andre prosjekter er rettet mot grupper av barn med konkrete utfordringer som for eksempel *Utvikling av tilbud til barn med autismespekterforstyrrelser* og *Foreldreveiledning – barn med nedsatt funksjonsevne*. Det finnes også prosjekter rettet mot eldre ungdommer som *Økt gjennomføring* ved Jordal skole som arbeider med stort fravær hos mange av skolens elever, og prosjekter som skal kartlegge strukturelle hindringer som hemmer samarbeid på tvers i *Den tverrfaglige leder*.

Innenfor delprogram oppvekst og utdanning vil vi trekke frem prosjekt Fundament og Barnehageprogrammet. Disse beskrives nærmere nedenfor.

Prosjekt Fundament

Prosjekt Fundament har vært et samarbeidsprosjekt mellom bydel Grorud og Utdanningsetaten. Prosjektet er også kjent som “det 11. skoleåret” og er et tiltak for ungdom med lave grunnskolepoeng til å starte videregående opplæring. Statistikk viser at lave skolepoeng fra grunnskolen gir økt sannsynlighet for frafall i videregående skole. Formålet med prosjektet er å styrke ungdommenes forutsetning for å gjennomføre videregående opplæring og fremtidig yrkesdeltakelse. I prosjektet får elevene tilpasset undervisning, forbedring av grunnleggende ferdigheter og ulike aktiviteter som styrker sosial og personlig utvikling. I prosjektet går ungdommene i en felles klasse, men har individuelle timeplaner basert på en kartlegging i begynnelsen av

¹⁰ Årsrapport 2020 Delprogram oppvekst og utdanning

skoleåret. I tillegg har man som en del av prosjektet utviklet en modell for tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid mellom bydel og skole med mål om at tilbudet skal være økonomisk og organisatorisk bærekraftig over tid.

Konseptfasen ble gjennomført i 2018/2019 med 14 elever på Kuben Videregående skole og hovedprosjektet ble gjennomført i 2019-2020 på Kuben Videregående skole. Fra høsten 2020 ble prosjektet tatt inn som et ordinært tilbud i Oslo kommune og er utvidet til elever fra Søndre Nordstrand og Gamle Oslo.

Barnehageprogrammet

Et av tiltakene som trekkes frem i årsrapporter, handlingsprogram og i intervjuer som en suksess er Barnehageprogrammet. Barnehageprogrammet ble etablert i 2018/2019 i etterkant av *Fra beste til neste praksis* som var en kartlegging av språkarbeidet i barnehager i Groruddalen. I programmet har man samlet prosjekter innenfor barnehagefeltet. Programmets overordnede mål er å skape høykvalitetsbarnehager i levekårsutsatte områder gjennom å forbedre og utjevne kvaliteten i og mellom barnehager. I ettertid er det også utarbeidet en egen innsiktsrapport for Søndre Nordstrand, som hadde flere av de samme utfordringene som i Groruddalen.

Barnehageprogrammet er organisert under delprogram oppvekst og utdanning, men har sin egen styringsgruppe bestående av barnehagesjefene i de seks bydelene som er omfattet av områdesatsingene i Oslo. Dette innebærer at styringsgruppen fungerer som et porteføljestyre som følger opp prosjektene som ligger under barnehageprogrammet og følger opp hvorvidt porteføljen oppnår målene de har satt seg. For å sikre en god porteføljestyring har Barnehageprogrammet en egen "prosjektleder" som vurderer søknadene fra bydelene og fungerer som sparringspartner og kvalitetssikrer av prosjektsøknadene.

Barnehageprogrammet har hatt mulighet til å være utforskende og innovative. Styringsgruppen har blant annet fått mandat til å innstille prosjekter på inntil 2 millioner kroner. I disse tilfellene går prosjektene direkte til styreleder for delprogrammet før den sendes til byrådet for endelig beslutning. Ved prosjekter over 2 millioner kroner sendes søknaden videre til det operative styret i delprogram for oppvekst og utdanning. I intervjuer kommer det frem at programmet hele veien vurderer hvordan prosjekter passer inn i porteføljen. Det trekkes blant annet frem at det ikke er behov for å gjennomføre like prosjekter og at det derfor er viktig å se prosjektene på tvers av bydelene.

I 2020 ble det gjennomført en rekke prosjekter gjennom Barnehageprogrammet, herunder Romsås-modellen, Robotstøttet opplæring for minoritetsspråklige barn (ROS), Økt strukturkvalitet og systemforståelse i det didaktiske arbeidet, Pedagogisk støttesystem i barnehager i utsatte områder og Språkkartleggingsverktøy.

Et mye omtalt prosjekt som er i oppstartsfasen er Språksterk 1-6. I tillegg til finansiering fra delprogram oppvekst og utdanning, har prosjektet mottatt 19 millioner kroner fra Forskningsrådet for en 4-års periode med mål om å videreutvikle, gjennomføre og evaluere effektene av et pedagogisk opplegg for barnehagebarn i alderen 1 til 6 år. Modellen vil bestå av tre deler:

- Praksisbasert profesjonsutvikling for ansatte i barnehagene
- Forslag til aktiviteter og arbeidsmåter for å styrke barns deltakelse, lek og utforskning i barnehagen
- Barnehage-hjem samarbeid for å støtte barns språklæring

I tillegg er det et mål om å styrke kapasiteten i barnehagesektoren og i pedagogisk-psykologisk tjeneste til å støtte flerspråklige barn og familier gjennom et godt partnerskap mellom forskerne, pedagogisk-psykologisk tjeneste og barnehageeierne i de deltakende bydelene, samt involvering av brukergruppene som foreldre og ansatte.

Vår gjennomgang av prosjektporteføljen i Delprogram oppvekst og utdanning viser en bred tilnærming til delprogrammets mål og derigjennom er også porteføljen satt sammen slik at prosjekter og tiltak kan bidra til å realisere de prioriterte gevinstene som er satt opp. Som vi har sett over varierer porteføljen mellom prosjekter og tiltak rettet mot svært spesifikke grupper til mer overordnede kartleggingsprosjekter og prosjekter som er innrettet mot mer samarbeid på tvers.

Delprogram sysselsetting

I delprogram sysselsetting var det ved utgangen av 2020 15 pågående prosjekter¹¹. Prosjektene omfattet tjenesteutvikling i NAV og voksenopplæring, i tillegg til enkelte prosjekter med lokal forankring i de involverte bydelene. I delprogrammet er det derfor naturlig å dele prosjektene inn i:

- Tjenesteutviklingsprosjekter
- Jobbskapingprosjekter i bydelene (i samarbeid med delprogram nærmiljø)

Selv om hovedmålet i delprogrammet er å øke sysselsettingen blant innvandrere, gjenspeiler gevinstene at dette også innebærer en mer effektiv ressursbruk på tjenestesiden. Vår gjennomgang av prosjektporteføljen i Delprogram sysselsetting viser at en stor andel av prosjektene er rettet mot innvandrere, spesielt gjennom prosjekter som inneholder språk- og voksenopplæring. I tillegg virker mange prosjekter å ha et bredere fokus på generell kvalifisering eller arbeidspraksis, som for eksempel i prosjektet *Koding og arbeid*, hvor hensikten har vært å forberede marginaliserte arbeidssøkere på et stadig mer digitalisert arbeidsliv. Et annet eksempel er *Hurtigspor*, som omtales nærmere under. I tillegg er det igangsatt en rekke prosjekter og tiltak som skal forbedre tjenestene i NAV og Voksenopplæringen, som for eksempel i *Samhandling Arbeidsmarkedstiltak*, hvor en gjennom bedre samhandling søker å få bedre resultater i arbeidsmarkedstiltak. Et annet, og mye omtalt eksempel er *Datadrevet oppfølging*, som beskrives nærmere under. I tillegg tenkes det nytt rundt samarbeidet med arbeidsgivere, som i *Effektkontrakter*, der en undersøker om det er mulig å få til samarbeid med private aktører hvor det offentlig betaler for effektoppnåelse heller enn for gjennomføring.

Innenfor delprogram sysselsetting vil vi trekke frem prosjekt Hurtigspor og Datadrevet oppfølging. Dette er prosjekter som har blitt godt kjent også utenfor områdesatsingen, og disse beskrives nærmere nedenfor.

Hurtigspor

Hurtigspor er et samarbeidsprosjekt innenfor delprogram sysselsetting. Prosjektet startet som et forprosjekt i 2017 og er et samarbeid mellom Oslo Voksenopplæring Helsfyr, NAV og bedriftene IKEA og XXL. Nærmere 100 deltakere har vært med i prosjektet. Prosjektet ble avsluttet i slutten av 2020 og høsten 2020 ble det signert en intensjonsavtale mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og IKEA Norge. Målet med avtalen er å videreføre og spre Hurtigspor-modellen som har blitt utviklet med et tilsvarende samarbeid i andre fylker som har IKEA-varehus.

Hurtigspor-modellen gir innvandrere mulighet til å kombinere norskundervisning og arbeidspraksis. Målet er at deltakerne skal komme raskt ut i jobb basert på kompetanse fra hjemlandet og på denne måten etablere en langvarig tilknytning til det norske arbeidslivet. Deltakerne starter i Hurtigspor med en periode med ren norskundervisning før de går over i en praksisperiode hos arbeidsgiver kombinert med videre undervisning. I tillegg har arbeidsgiverne et mentorprogram der de faste ansatte i bedriftene har fått opplæring for å best kunne veilede og bistå deltakerne i praksis. Mot slutten av kurset får deltakerne karriereveiledning og trener på å skrive jobbsøknader og simulere intervju situasjoner. Flere deltakere har fått jobb etter endt praksisperiode.

¹¹ Årsrapport 2020 delprogram sysselsetting

Prosjektet har fått stor oppmerksomhet og under signeringen av intensjonsavtalen kom samarbeidspartnere, Arbeids- og sosialminister Henrik Asheim, kunnskaps- og integreringsminister Guri Melby og Raymond Johansen med en uttalelse:

«Dette er et godt eksempel på hva vi kan få til når vi jobber sammen på tvers av sektorer. NAV har en stor verktøykasse, men for å lykkes er vi avhengige av et godt samarbeid med blant annet med arbeidsgivere og utdanningssystemet. Samarbeidet om flyktninger og innvandrere i Oslo har vist seg så vellykket at vi ønsker å spre modellen til resten av landet, slik at flere i denne gruppen får mulighet til å komme seg i lønnet arbeid. På sikt ønsker vi også å bruke modellen i samarbeid med andre arbeidsgivere» (NAV Direktør Hans Christian Holte)

«Denne viktige avtalen viser at Områdesatsingene i Oslo bidrar til å utvikle nye og spennende tjenester som gjør det lettere for flyktninger og innvandrere å komme i jobb. Oslo er en mangfoldig storby med sammensatte utfordringer. Får vi det til her, kan vi få det til i hele Norge» (Byrådsleder i Oslo Raymond Johansen).

Datadrevet oppfølging

Datadrevet oppfølging var et prosjekt som resulterte i rapporten *Nye digitale løsninger for brukeroppfølging i NAV? - Muligheter og juridiske begrensninger for deling av data*. Sluttrapporten viser det juridiske handlingsrommet for mer deling av data mellom statlige og kommunale tjenester innen sysselsetting og kvalifiseringsfeltet. På denne måten vil det være mulig å lage digitale løsninger som sikrer at NAVs brukere møter bedre og mer helhetlige offentlige tjenester som kan gi god hjelp på en ressurseffektiv måte. Rapporten er et innspill til regjeringens digitaliseringsstrategi fra 2019 om et mer digitaliseringsvennlig regelverk.

Prosjektet har vært finansiert gjennom delprogram sysselsetting og startet opp ved NAV Alna i 2017. I mars 2019 så man behov for et tettere samarbeid med alle bydeler og flyttet prosjektet til NAV Oslo sin fylkesadministrasjon. Prosjektet har vært et samarbeid mellom Oslo kommune, Oslo Voksenopplæring, Velferdsetaten, NAV Oslo og Arbeids- og velferdsdirektoratet. Den endelige rapporten ble levert høsten 2020.

Bakgrunnen for prosjektet var et stort behov for felles digitale løsninger i NAV-kontorene på alle stillingsnivåer: leder, mellomleder og veileder. I dag er data spredt i ulike systemer fra både statlige og kommunale kilder. Dette innebærer at ansatte på NAV-kontor må slå opp i mange ulike systemer som er både tid- og ressurskrevende. I begynnelsen var ambisjonen å lage og implementere nye verktøy for oppfølging og veiledning av brukere i NAV-kontor. Etter hvert ble det tydelige at dette ikke var gjennomførbart på grunn av organisatoriske og økonomiske forhold. En stor usikkerhet var knyttet til de juridiske begrensningene knyttet til å lage løsninger for deling og visualisering av data mellom stat og kommune.

Oppsummert viser vår gjennomgang av porteføljen i Delprogram sysselsetting at en stor del av prosjektene er direkte innrettet mot delprogrammets hovedmål om å øke innvandreres deltakelse i arbeidslivet. Øvrige prosjekter skal bidra indirekte til måloppnåelse gjennom å forbedre tjenestene på en måte som gjør tjenesteapparatet i bedre stand til å hjelpe målgruppen.

Porteføljeforvaltning

I tillegg til prosjektporteføljen er god porteføljestyring en viktig forutsetning for måloppnåelse. Arbeid med portefølje henger tett sammen med arbeid knyttet til mål, indikatorer og gevinster. Dette arbeidet er kontinuerlig og gjennom både intervjuer og dokumentstudier har vi fått inntrykk av at dette har vært oppmerksomhet knyttet til dette i alle delprogrammene. Overordnet arbeider alle delprogrammene strukturert med å vurdere om og hvordan det enkelte prosjektet passer inn i den samlede porteføljen – blant annet

oppsummert i de handlingsprogram, saksdokumenter fra styrearbeid og årsrapportene for det enkelte delprogram.

I de første årene arbeidet områdesatsingene med et mål om å få opp prosjekter. Samtidig var finansieringen av områdesatsingene tilstrekkelig til at alle foreslåtte prosjekt ble inkludert i porteføljen til de ulike delprogrammene. Dette har gjort det krevende å se om det er gjennomført en prioritering mellom prosjektene og hvordan de er vurdert opp mot delprogrammenes og områdesatsingens målsetninger.

En tilbakemelding fra sentrale aktører i områdesatsingene har vært behovet for større prosjekter og tiltak enn de prosjektene som har inngått i porteføljen frem til nå. Det påpekes at det var naturlig i oppstartsfasen å fokusere på å få opp prosjektporteføljen, men nå som områdesatsingene er mer moden er det ønskelig med større prosjekter. Dette løftes blant annet frem i Handlingsprogram 2020 for delprogram sysselsetting der det er ønske om å *skape en mer helhetlig portefølje med mer kraftfulle og bredere initiativ*.

I våre dokumentstudier og intervjuer kommer det frem at det likevel gjennomføres relativt like prosjekter på tvers av bydelene til tross for at det er etablert krav for det enkelte prosjekt. Dette er blant annet tilfellet i delprogram sysselsetting der flere av de vi intervjuet oppgir at bydelene ofte ønsker å etablere prosjekter innenfor trender og hva som er "i vinden". I tillegg har hver av områdesatsingene egen finansiering, som tidvis kan gjøre det krevende å ha en helhetlig porteføljestyring. Dette er nærmere omtalt i delkapittelet om finansiering.

For å sikre en god porteføljestyring har blant annet delprogram nærmiljø etablert vurderingskriterier som ligger fast fra år til år. Prioriteringen er knyttet til selve områdeløftmetodikken¹²:

- Bydelens programplan skal ha tiltak som svarer på lokale utfordringer, og mål og strategier skal bygge opp under mål og strategier i delprogrammet.
- Prosjektporteføljen skal ha en viss tematisk bredde og dekke flere delmål.
- Bydelenes arbeid skal bidra til å videreutvikle områdeløftmetodikken.
- Innretningen av det lokale programarbeidet skal være i tråd med prinsipper i Oslo kommunes områdepolitikk og ta utgangspunkt i områdeløftmetodikken (jf. byrådssak 176/17)
 - Kunnskapsbasert planlegging og gjennomføring
 - Helhetlig og koordinert innsats
 - Involvering av lokalbefolkningen
 - Bydelen som lokalsamfunnsutvikler
 - Langvarig, men tidsavgrenset
- Områdesatsingene skal være et supplement til den ordinære tjenesteproduksjonen, og ikke erstatte eller finansiere en utvidelse av denne.
- Prosjektporteføljen skal bidra til langsiktige virkninger for området, ut over programperioden.

I møte 3-20 vedtok programstyret i delprogram nærmiljø at prosjekter i gjennomføringsfasen skulle prioriteres og fullføres i henhold til planlagt fremdrift og kvalitet. Videre skulle prioriteringene være et fast vurderingskriterium både ved behandling av årlige programplaner og ved søknader om tilleggsfinansiering. Til tross for at bydelene i delprogram nærmiljø hadde vedtatt prioriteringen, var det uenighet knyttet til prioriteringen da de så det endelige utfallet. Et spørsmål en kan stille seg er derfor i hvilken grad

¹² Handlingsprogram 2020 - Delprogram nærmiljø

delprogrammet er rigget for en overgang fra et fokus på å få frem nye prosjekter til en mer rigid porteføljestyring med strammere finansiering.

I vår kartlegging har vi ikke funnet rutiner eller strukturer for prosjekter som ikke oppnår ønskede mål eller gevinster blir avsluttet før de er ferdig gjennomført. I intervjuer har vi fått vite at det har vært krevende å legge ned prosjekter som ikke oppnår tiltenkte resultat. Vi har likevel fått opplyst av flere av delprogrammene allerede har gode diskusjoner rundt problemstillingen.

Strategier

De overordnede strategiene til områdesatsingene er beskrevet i programbeskrivelsene som er utarbeidet for hver av de tre områdesatsingene. Den første strategien ble utarbeidet i 2016 ved forlengelsen av Groruddalssatsingen frem til 2026 og ble i liten grad endret i programbeskrivelsene for Oslo sør-satsingen (2017) og Oslo indre øst-satsingen (2018). I intervjuene er det stor enighet om den overordnede målsetningen for områdesatsingene i Oslo. Det er viktig å påpeke at strategier og målsetning som er beskrevet er generelle og det har derfor heller ikke vært gjort endringer i dem siden oppstart. I evalueringen har vi likevel inntrykk av at det lite bevissthet knyttet til strategiene. Flere av informantene har derfor stilt spørsmål ved om det hadde vært hensiktsmessig å se på de overordnede strategiene på nytt for å skape en felles forståelse for hva områdesatsingene og de ulike delprogrammene skal oppnå.

Operasjonaliseringen av de overordnede strategiene i områdesatsingene i Oslo er lagt til delprogram og programstyrene. Strategiene er beskrevet i de årlige handlingsprogrammene som hvert enkelt delprogram utarbeider. I delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting utarbeides handlingsprogrammene av programkontorene i dialog med de operative og strategiske styrene. I delprogram nærmiljø utarbeider hver bydel hver sine handlingsprogram med utgangspunkt i bydelens arbeid, i tillegg utarbeider programsekretariatet et overordnet handlingsprogram på delprogramnivå. Handlingsprogrammene i hvert delprogram innstilles av programstyrene til programeiergruppen. Den endelige beslutningen gjøres i byrådet. Et innspill fra flere intervjuer har vært at handlingsprogrammene med fordel kunne vært kortere og tydeligere på hva delprogrammet skal arbeide med. I dag er mye av informasjonen i handlingsprogrammene tilnærmet like fra år til år.

I de gjenværende årene av områdesatsingene vil gode strategier være viktige. Strategiene vil kunne gi føringer for hvilken retning områdesatsingene og det enkelte delprogram skal ta. Videre vil gode strategier forenkle diskusjoner knyttet til hva områdesatsingene skal fokusere på og dermed gjøre det enklere å prioritere prosjekter. Dette vil igjen kunne styrke måloppnåelsen til hele områdesatsingen. Flere av de involverte aktørene ser derfor behov for større prosjekter med tydelige mål og gevinster i årene fremover enn de som gjennomføres idag. Et eksempel som trekkes frem er Barnehageprogrammet som har samlet flere prosjekter innenfor barnehageområdet.

I intervjuer med byrådsavdelingene og programeiergruppen har behovet for at større utfordringer ses i sammenheng på tvers av delprogrammene blitt fremmet som en viktig utfordring. Dette gjelder for eksempel spørsmålet om det er delprogram nærmiljø eller delprogram sysselsetting som skal ha ansvaret for lokale sysselsettingstiltak i bydelene. I bunn handler det om hvordan man tilnærmer seg problemstillingen. For eksempel med at sysselsettingsprogrammet arbeider med jobbskaping, mens nærmiljøprogrammet har tiltak eller prosjekter som tar for seg å skaffe jobb til ungdom.

Delprogram nærmiljø

I delprogram nærmiljø har strategiene for å oppnå delprogrammets mål frem mot 2026 ligget fast siden oppstart i 2017. Strategiene blir bestemt av programstyret og er beskrevet i det årlige handlingsprogrammet. De

to hovedstrategiene henger sammen og underbygger hverandre. Den ene omhandler innsatsen lokalt i bydelene, mens den andre omhandler områdeløftmetodikken:

1. **Lokale områdeinnsatser i regi av bydelene:**

Programstyret gir bestillinger til bydelene om å utarbeide bydelsvise programplaner og tilrettelegge arbeidet slik at programmets samlede fagressurser, virkemidler og kapasiteter blir utnyttet i det lokale krafttaket som et områdeløft er. Dette skjer blant annet gjennom videreutvikling av områdeløftmetodikken, samarbeid og organisering i programmet.

2. **Videreutvikle områdeløftmetodikken gjennom to hovedløp:**

- a. Aktører og virkemidler kobles til bydelens nærmiljøarbeid gjennom en fleksibel arbeidsform i programstyret og ved å spille på ressursene som er representert i programstyret
- b. Nærmiljøprogrammets tiltaksplan for kunnskapsutvikling, læring og erfaringsdeling brukes strategisk og målrettet.

Ansvar for å utvikle arbeidsmetodikken ligger hos programstyret. Bydelenes arbeid og erfaringer gjennom praktisk gjennomføring av områdeløftene utgjør imidlertid viktige bidrag i dette.

Hver bydel kan ha egne lokale strategier forutsatt at strategiene bygger på under mål og hovedstrategier i delprogrammet. Strategiene på lokalt nivå varierer derfor mellom de ulike bydelene. I dette arbeidet har programadministrasjonen en kvalitetssikringsrolle for å sikre at områdeløftenes strategier og tiltak er innenfor premissene som er lagt for områdesatsingen. Våre observasjoner viser at alle bydeler og områdeløft har utarbeidet egne strategier.

Programstyrets årsrapport gjennomgår resultatmålene. I årsrapporten for 2020 det en overordnet vurdering av måloppnåelse. Det er fortsatt en stor utfordring å få synliggjort nærmiljøprogrammets resultater selv om delprogrammet har en kommunikasjonsplan som alle bydeler og Byrådsavdelingen for byutvikling er involvert i. Det krever mer ressurser enn delprogrammet disponerer til å trekke ut essensen av den store prosjektporteføljen, og lage de gode fortellingene på tvers av bydeler og virksomheter.

Delprogram oppvekst og utdanning

I årsrapporten fra 2018 vises det til fire strategier for områdesatsingene i Groruddalen. Disse ble oppdatert når de to andre områdesatsingene ble innlemmet i 2019

- Kunnskapsbasert utvikling
- Samarbeid og samhandling
- Kvalitet i tjenestene
- Tidlig innsats

I evalueringen har vi ikke funnet strategier i handlingsprogram eller årsrapporter fra delprogram oppvekst og utdanning etter 2019. I dokumentstudiene noterte vi oss blant annet at et delkapittel med overskriften *Mål og strategier* i tidligere handlingsprogram er endret til *Mål* i handlingsprogram for 2021. I dette kapitlet er mål og gevinstarbeidet tydelig beskrevet, men strategier er ikke konkret nevnt.

I intervjuer har vi også fått inntrykk av liten grad av porteføljetankegang i delprogrammet, med unntak av prosjektene som gjennomføres i Barnehageprogrammet. Mangel på porteføljetankegang kan henge sammen med mangel på klare strategier i delprogrammet. Et inntrykk noen av intervjuobjektene sitter med er at hver områdesatsing har egen finansiering og spiller inn egne prosjekter uten "motstand" fra de andre områdesatsingene. Dette innebærer at flere av prosjektene som startes som en del av områdesatsingene er relativt like, men likevel så forskjellige at de kan forsvares å være egne prosjekter.

Delprogram sysselsetting

I delprogram sysselsetting har det de senere årene vært en modningsprosess i strategiarbeidet og hvilke prosjekter som initieres, godkjennes og gjennomføres. Som en del av arbeidet har man også gjennomgått prosjektporteføljen og sett hvilke prosjekter som skal videreføres. Som et resultat av gjennomgangen avsluttet man prosjekter som ikke passet inn i porteføljen, og forsterket andre prosjekter. I intervjuer har flere uttalt at de mener dagens portefølje har mange gode prosjekter med et stort nedslagsfelt sett fra et tjenesteutviklingsperspektiv.

Selv om det er gjennomført en grundig strategiarbeid uttrykker likevel flere av intervjuobjektene i delprogrammets programstyre et behov for enda tydeligere strategier i årene fremover. Dette vil styrke måloppnåelsen ytterligere og gi tydelige føringer for hva delprogrammet skal oppnå. I perioden 2020 – 2022 har delprogrammet utarbeidet følgende strategier som tar utgangspunkt i delprogrammets mål og mellomliggende gevinster (fra gevinstarbeidet):

- Øke kunnskap og innsikt om brukerne og tjenestene
- Styrke samarbeid med arbeidsgivere i utvikling av gode modeller for kvalifisering til jobb
- Bygge gode modeller for jobbskap i nærmiljøet
- Fortsette samarbeidet rundt felles brukere i NAV og Voksenopplæringen med utgangspunkt i målgruppe
- Ha økt fokus på forbedring av interne systemer/ prosesser som vil ha kvalitativ betydning for målgruppen

Gevinster

De siste årene har alle delprogrammene arbeidet med gevinster. De tre delprogrammene har likevel valgt ulike tilnærminger til gevinstarbeidet. Delprogram nærmiljø har på programnivå hovedsakelig jobbet med å operasjonalisere delmålene og gjennomføre nullpunktsmålinger som grunnlag for å fremtidig sammenligning og resultatmåling. Det har også vært strategisamlinger for å bevisstgjøre programstyrets medlemmer på gevinstrollen, og på å følge prosjektmetodikken som innebærer at gevinstfokus kommer inn fra starten av. Det har i liten grad vært jobbet med konkrete verktøy for å identifisere gevinster i delprogrammet. Et par bydeler har imidlertid på eget initiativ jobbet mye og systematisk med gevinster, spesielt Bydel Gamle Oslo.

Delprogram nærmiljø har gjennom flere år utviklet indikatorer for måloppnåelse i nærmiljøarbeidet. I 2019 gjennomførte programstyret en beboerundersøkelse i de utsatte områdene. I 2021 gjennomføres en tilsvarende undersøkelse for de nye områdeløftene: Furuset og Grorud. Dette skal gi grunnlag for å studere endringer og forbedringer som følge av tiltak og prosjekter som er gjennomført i områdeløftene. I tillegg ble det i 2020 gjennomført en egen undersøkelse blant programstyrets medlemmer. Undersøkelsen tok utgangspunkt i påstander og vurderinger knyttet til nærmiljøprogrammets seks delmål som programstyrets medlemmer skulle ta stilling til. Resultatet fra denne undersøkelsen vil være et supplement til beboerundersøkelser og statistikk for å studere endringer og forbedringer over tid. Arbeidet med gevinster og gevinstrealisering skal i henhold til handlingsprogrammet videreføres i 2021.

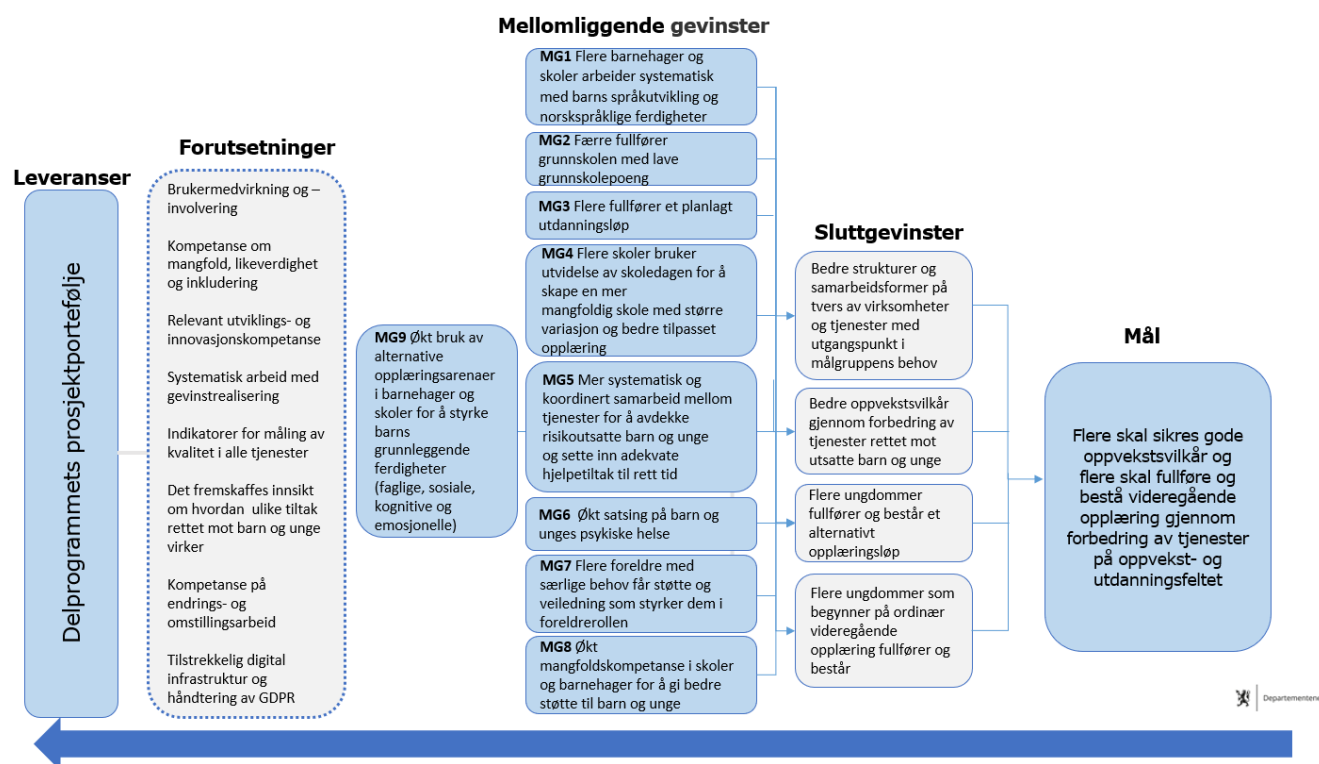
Delprogram oppvekst og utdanning har gjennomført et større gevinstarbeid. Som en del av arbeidet har programmet identifisert et sett med gevinster og beskrevet disse i et gevinstkart. Gevinstkartet angir hvilke forutsetninger som legges til grunn for å oppnå mellomliggende gevinster som er grunnlaget for å oppnå et sett med sluttgevinster. Sluttgevinstene beskriver de langsiktige virkningene av delprogrammets samlede innsats i områdesatsingene. De mellomliggende gevinstene bygger på sluttgevinstene og beskriver endringene delprogrammet ønsker å frambringe innenfor delprogrammets virketid.

I henhold til planene for arbeidet skal de mellomliggende gevinstene bli oppdatert etterhvert som ny kunnskap opparbeides for å hente ut forventede og ikke forventede gevinster på programnivå. De fire sluttgevinstene i delprogrammet er definert som:

1. Bedre strukturer og samarbeidsformer på tvers av virksomheter og tjenester med utgangspunkt i målgruppens behov
2. Bedre oppvekstvilkår gjennom forbedring av tjenester rettet mot utsatte barn og unge
3. Flere ungdommer fullfører og består et alternativt opplæringsløp
4. Flere ungdommer som begynner på ordinær videregående opplæring fullfører og består

Figur 10 nedenfor viser gevinstkartet som er utarbeidet for delprogram oppvekst og utdanning.

Figur 10: Gevinstkart delprogram oppvekst og utdanning



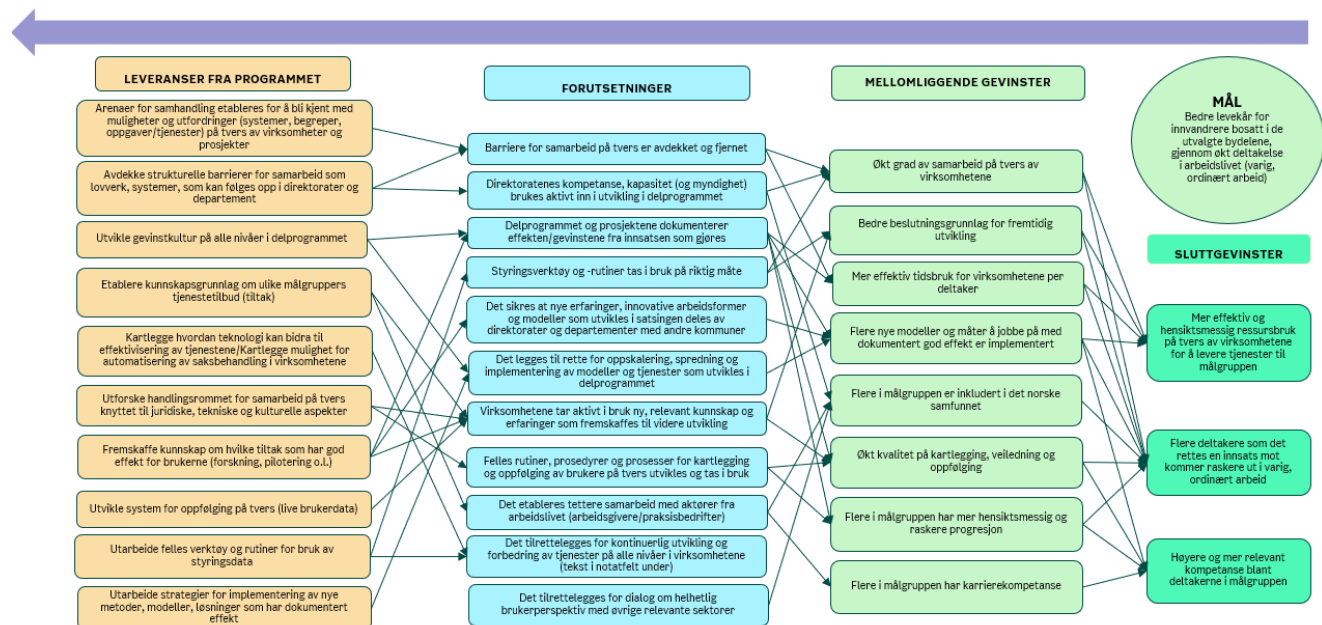
Delprogram sysselsetting har også identifisert gevinster og utarbeidet gevinstkart. Gevinstkartet angir hvilke forutsetninger som legges til grunn for å oppnå mellomliggende gevinster som er grunnlaget for å oppnå et sett med sluttgevinst. Gevinstene er forankret hos samarbeidspartnere til delprogrammet, og henger tett sammen med strategiske dokumenter som Oslo kommunes budsjett for 2021, mål- og disponeringsbrev for Arbeids- og velferdsetaten for 2021, stortingsmeldinger og nasjonale strategier. Det er partnerskapet i NAV og leder av Voksenopplæringen som er ansvarlig for å implementere nye tjenester i linja og hente ut de identifiserte gevinster. Delprogram sysselsetting har definert tre sluttgevinst:

1. Mer effektiv og hensiktsmessig ressursbruk på tvers av virksomhetene for å levere tjenester til målgruppen
2. Flere deltakere som det rettes en innsats mot kommer raskere ut i varig, ordinært arbeid
3. Høyere og mer relevant kompetanse blant deltakerne i målgruppen

For at delprogram sysselsetting skal kunne vise til resultater og effekter av prosjektene i prosjektporteføljen, er det behov for å utvikle et sett av *indikatorer* som dokumenterer dette. I tillegg er det nødvendig med relevante datakilder for å kunne måle indikatorene på en hensiktsmessig måte. Neste fase i delprogrammets gevinstarbeid er å etablere relevante måleverktøy for gevinstrealisering slik at det blir en integrert del av prosjektgjennomføringen og utvikling av porteføljen.

Figur 11 nedenfor viser gevinstkartet som er utarbeidet for delprogrammet.

Figur 11: Gevinstkart delprogram sysselsetting



Med utgangspunkt i delprogrammets mål og mellomliggende gevinster vil programmet i 2020-2022 vektlegge følgende områder/strategier:

- Øke vår kunnskap og innsikt om brukerne og tjenestene våre
- Styrke vårt samarbeid med arbeidsgivere i utvikling av gode modeller for kvalifisering til jobb
- Bygge gode modeller for jobbskap i nærmiljøet
- Fortsette samarbeidet rundt felles brukere i NAV og Voksenopplæringen med utgangspunkt i målgruppe
- Ha økt fokus på forbedring av interne systemer/ prosesser som vil ha kvalitativ betydning for målgruppen

Erfaringer med gevinstarbeidet

Arbeidet med gevinster i delprogram nærmiljø bygger videre på mange års erfaring fra arbeid med den første Groruddalssatsingen. Kartleggingen gir få observasjoner knyttet til gevinstarbeidet i delprogram nærmiljø. Våre intervjuer viser derfor det ikke har vært samme fokus på gevinstarbeid, som i de to andre delprogrammene. Imidlertid viser kartleggingen at respondentene fra delprogram nærmiljø trekker frem at det er god oppslutning

om indikatorene som er utviklet, og at disse er en god rettesnor for arbeidet. I tillegg pekes det på at aktør- og interessentbildet er omfattende ved gevinstrealiseringsarbeidet må organiseres langs flere styringslinjer.

I de to andre delprogrammene beskrives arbeidet som interessant og lærerikt. Ikke minst i forhold til hvordan prosessen har vært gjennomført. Mange opplever at prosessen har avdekket mye viktig kunnskap. Blant annet om sammenhengen mellom hvordan man innretter arbeidet og hvordan gevinstene oppstår og hva som skal til for å realisere dem. Innspillene om en læringsrik prosess knyttet til gevinstarbeidet er en observasjon som er gjennomgående i de fleste intervjuene som er gjennomført. Mange beskriver at læringsutbytte har vært stort. Det er likevel viktig å påpeke at utbytte av arbeidet varierer med respondentenes tidligere erfaringer med gevinster. For de med liten erfaring er utbytte størst, mens for respondenter som har erfaring fra tidligere prosesser med gevinstarbeid er utbytte mindre. En refleksjon flere har gjort er at gevinstarbeidet har ført til større bevissthet rundt valg av prosjekter, og dermed krav til prosjektsøknadene i de respektive delprogrammene. Slik sett opplever mange at gevinstarbeidet har styrket rammeverket for å se prosjektene som en del av en portefølje for delprogrammene. En annen fordel som trekkes frem er at arbeidet med gevinster har bevisstgjort arbeidet relatert til initiering av prosjekter. Prosjektene må i forbindelse med søknadsprosessen blant annet presentere tanker om skalering utover prosjektet, gevinstrealisering samt i hvilken grad prosjektet kan ha verdi dersom tiltaket videreføres til linjen.

En kritikk som kommer frem i intervjuene er at målsettingene i områdesatsingen, delprogrammenes strategier og gevinstarbeidet ikke alltid henger like godt sammen. Flere opplever at det er “[...] *velldig mange gevinster som det er vanskelig å forholde seg til.*” Som en følge av dette er det flere som tar til orde for en opprydning av gevinstene slik at de kan være retningsgivende for delprogrammene i arbeidet i årene fremover. En respondent spør om “*kanskje gevinstene skal være rammeverk for prosjektutvikling, mens graden av måloppnåelse er det delprogrammene skal måles på?*”.

En del av respondentene etterlyser bedre samkjøring i gevinstarbeidet mellom delprogrammene. Med tre ulike tilnærminger til gevinster svekkes mulighetene til å arbeide med områdesatsingen på tvers. Respondenten viser til at mål- og gevinstarbeidet oppleves å være på ulikt detaljnivå. Slik sett oppleves det at det kan bli vanskelig å integrere prosjekter mellom delprogrammene og samtidig ivareta arbeidet med måloppnåelse innad i det enkelte delprogram.

Bærekraftige løsninger

Et sentralt mål for områdesatsingene i Oslo er å skape bærekraftige løsninger. I denne sammenhengen innebærer bærekraftig at eksempelvis tjenesteutvikling, arbeidsmetodikk og tiltak som oppstår som følge av områdesatsingene lever videre også etter at områdesatsingene avsluttes i 2026. I områdesatsingene er de fleste prosjektene fortsatt pågående, men det har vært noen prosjekter som allerede er implementert som en del av tjenesten. Eksempler på disse prosjektene er prosjektet Fundament (også kjent som *det 11. skoleåret*) som er gjennomført i delprogram oppvekst og utdanning og *Hurtigspor* i delprogram sysselsetting. Se egen beskrivelse ovenfor.

Tjenesteutvikling er hovedmålet for prosjektene og tiltakene som gjennomføres i både delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. Selv om delprogram nærmiljø fokuserer på gode nærmiljøkvaliteter, har programstyret også etablert delmål 6 som omfatter ny kommunal praksis og dermed en ny måte å arbeide på, både i og mellom bydelene og på tvers av kommunale og statlige aktører.

I delprogram sysselsetting er det ambisjoner om at prosjekter som gjennomføres både er innovative, men også bærekraftige ved at de kan implementeres i linjen. I intervjuer forteller delprogrammet om flere suksesshistorier og gode prosjekter. Det har likevel vist seg vanskelig å skalere prosjektene og overføre kunnskap og innsikt til andre områder. En sentral årsak som trekkes frem er at endringer i arbeidsformer og tjenesteutvikling krever strukturelle endringer og systemløsninger som går på tvers av bydeler eller

virksomheter. I intervjuer er de statlige aktørene spesielt opptatt av merverdien prosjektene i delprogram sysselsetting gir ved en utvidelse av prosjektene til NAV-systemet i Oslo, men også til resten av Norge:

Det er viktig at prosjektene kan skaleres, har overføringsverdi og innebærer nye former for samarbeid - ellers er det ikke noe gevinst å finansiere tiltaket gjennom områdesatsingen.

Selv om det er krav til skalerbarhet i prosjektene har ikke skalerbarhet nødvendigvis blitt godt nok definert i områdesatsingen. En utfordring for prosjektene som gjennomføres er det har forekommet tilfeller der politikere ønsker å implementere suksessfulle prosjekter før de er ferdigstilt og resultatene er evaluert.

I evalueringen registrerer vi en økende fokus på forankring av prosjektene i linjen for å sikre at prosjektene blir implementert som en del av ordinær drift etter prosjektavslutning. Dette gjelder særskilt delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting som er innrettet fra et tjenesteperspektiv. Når det kommer til stykket er det leder i virksomhetene som gjør beslutningen om prosjektet skal implementeres i linjen. Dersom prosjektet innebærer en ny måte å arbeide på vil det eksempelvis innebære en prioritering av tid og ressurser for den enkelte virksomhet.

Klart forhold mellom linjearbeid i Oslo kommune og områdesatsingen

En utfordring flere har trukket frem i evalueringen er viktigheten av at områdesatsingene er tett koblet til linjearbeidet i Oslo kommune for å sikre legitimitet til områdesatsingene mens den pågår og graden av bærekraft når den blir avsluttet. Det er derfor viktig at organiseringen ikke blir en "egen rigg" utenom den ordinære linjevirkomheten i Oslo kommune, både for bydelene, de kommunale virksomhetene og etatene og byrådsavdelingene som er involvert. Ut fra intervjuer og dokumentstudier har det vært tydelig signaler fra programeier om kobling til linjen og samhandling på tvers av delprogrammene for å sikre en bærekraftig områdesatsing.

Overføring av prosjekt til implementering i linjen

I områdesatsingene har dagens prosjektportefølje et bredt nedslagsfelt og det vil derfor være forskjell i hvor krevende prosjektet er å implementere. Denne utfordringen løftes også frem av flere intervjuobjekter, særlig deltakere i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. Selv om prosjektene som gjennomføres i disse delprogrammene omhandler tjenesteutvikling, er det viktig at prosjektene ikke frikobles fra den ordinære driften. Om dette skjer vil det bli krevende å videreføre tjenesteutviklingsprosjektet etter prosjektets slutt. Når det kommer til stykket er det den lokale virksomheten som må implementere løsningen lokalt. Idag er prosjektene i stor grad avhengig av forankring i de lokale virksomhetene for at de skal bli implementert og dermed oppskalert. For å sikre langsiktig endring er delprogrammet avhengig av gode systemer for hvordan prosjekter blir bærekraftige og hvordan man skal prosjektene til gå fra utprøving til implementering i linjevirkomheten.

Overgangen fra prosjektgjennomføring til implementering i linjen er en generell utfordring for virksomhetsovergrepene prosjekter og er generelt krevende i offentlig sektor. En konsekvens er at tiltak blir værende som prosjekt selv om de er modne for å overføres til linjen. Ulike problemstillinger er knyttet til:

- Hvem har ansvaret for gevinstene?
- Hvem er ansvarlig for overføring av prosjektene fra gjennomføring til implementering i linja?
- Hvordan sørger man for at arbeidet på tvers av flere virksomheter implementeres samtidig?

For å sikre implementering av prosjektene er det derfor svært viktig med forankring og eierskap i linjen. I evalueringen har vi sett at det enkelte prosjekt er klar over viktigheten av den lokale forankringen, men det er ikke en tydelig struktur for hvordan dette løses i praksis. Prosjektene kan ha gode planer for hvordan det eventuelt skal implementeres, men såfremt ikke planene er forankret hos alle de lokale virksomhetene vil det

nødvendigvis ikke gjennomføres. Overføringen av prosjekter skaper også usikkerhet for de involverte ansatte, da deres roller og ansvar ikke er avklart.

Sammenheng med politiske føringer

I programbeskrivelsen til Groruddalssatsingen står det følgende om det politiske nivået i områdesatsingen:

Politisk ledelse på statlig og kommunal side er eiere av programmet. Dette innebærer at de har det øverste ansvaret for satsingens innretning, innhold og resultater. Programeiergruppen skal gi en årlig vurdering av satsingens utvikling og resultater gjennom en årsmelding. Programmet er lagt opp til å være fleksibelt når det gjelder valg av strategier og tiltak innenfor de fastsatte målene, for å kunne fange opp endringer i utfordringsbilde og politiske prioriteringer innenfor tiårsperioden.

Dette innebærer at områdesatsingene og hvert delprogram har relativt stor fleksibilitet til å velge både organisering og strategier såfremt de er i tråd med gjeldende utfordringsbilde og politiske prioriteringer. Byrådsavdelingen for byutvikling har som overordnet ansvarlig et koordineringsansvar på tvers av byrådsavdelingene, i tillegg til at de har ansvar for programorganiseringen og finansieringen. Dette innebærer at de har et kvalitetssikringsansvar for blant annet handlingsprogrammene og prosjektene som løftes til politisk ledelse. I områdesatsingene blir alle saker og prosjekter endelig besluttet i byrådet. Dette skyldes at bystyret hvert år har delegert denne myndigheten til byrådet gjennom behandling av årlige budsjett. Alle saker blir derfor kun sendt på intern høring i byrådet for innspill før endelig beslutning.

Fra bydelene og de kommunale virksomhetene har vi fått vite at det tidvis har vært liten grad av innblanding fra de ulike byrådsavdelingene ned til kommunal virksomhet i forbindelse med områdesatsingene. Eksempelvis har det vært tilfeller der områdesatsingene ikke er nevnt i tildelingsbrevene til virksomhetene – noe som har blitt etterspurt av den enkelte virksomhet i ettertid. Det har derfor vært et ønske fra både bydelene og de kommunale virksomhetene at områdesatsingene og samarbeidet må tydeliggjøres i tildelingsbrev for å skape varige endringer, herunder at lokalsamfunnsutviklerrollen til bydelene må tydeliggjøres.

Byrådsavdelingen for byutvikling opplever at de har en krevende rolle der de skal forvalte områdesatsingene på vegne av politisk ledelse, samtidig som de er en del av områdesatsingene med ansvar for delprogram nærmiljø. I de to andre delprogrammene er eierskapet og programadministrasjonen lagt til utøvende etat, herunder Utdanningsetaten i delprogram oppvekst og utdanning og NAV Oslo for delprogram sysselsetting.

I dokumentstudier og intervjuer har vi i evalueringen fått inntrykk av at Byrådsavdeling for byutviklings rolle og ansvar i områdesatsingene ikke er godt nok definert. Byrådsavdelingen har et forvaltningsansvar for områdesatsingene i Oslo. Dette innebærer sekretariatsansvar, koordineringsansvar og kunnskapsinnhenting, kommunikasjon og budsjett, samt å jobbe for politisk ledelse gjennom politisk saker etc. I tillegg avdekker intervjuene at man opplever at det er satt av relativt få ressurser til å ivareta forvaltningsansvaret.

Et annet innspill flere har gitt i intervjuene er at politikere i Oslo ikke nødvendigvis ønsker å involvere seg direkte og detaljstyre områdesatsingen. Samtidig ønsker de å være informert om hva som foregår. I delprogram oppvekst og utdanning har det likevel vært tidvis sterke politiske føringer ved utarbeidelse av handlingsprogram.

Områdesatsingens suksess hviler på en sammenheng fra prosjektene som gjennomføres i bydelen og virksomhetene opp til politisk ledelse. I områdesatsingene er det byrådet og dermed politikere som har det endelige ansvaret. Muligheten for innflytelse er likevel utfordret i områdesatsingene med måten satsingen er utformet. I utgangspunktet er det to premisser som må godtas for å få områdesatsingene til å fungere:

- Områdesatsingene har en nedenfra-opp tilnærming

- Tiltakene skal ha innovasjon

Vårt inntrykk er at alle delprogrammene er bevisst på sitt ansvar og hvordan prosjekt eller tiltak vil bli mottatt av politisk ledelse, spesielt i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. I delprogram sysselsetting har man ikke opplevd direkte politiske innblandinger. Likevel er delprogrammet bevisst på at prosjekter som foreslås "passer" inn i områdesatsingene og gjeldende politiske føringer og prioriteringer.

Statens rolle i områdesatsingen

Statens aktører er involvert i områdesatsingene på det strategiske nivået gjennom sin deltagelse i programeiergruppen og (de strategiske) programstyrene i hvert delprogram. I (de strategiske) programstyrene er statens aktører representanter på lik linje som de kommunale aktørene. Statens aktører er ikke involvert i de operative styrene i delprogram oppvekst og utdanning. I delprogram sysselsetting av staten gjennom NAV en sentral rolle, både som styreleder i strategisk styre og som ansvarlig for programsekretariatet.

Som en del av programeiergruppen og programstyrene har statens aktører mulighet til å gi innspill til eksempelvis handlingsprogrammene, men det er sjelden det har kommet inn forslag om større endringer eller korreksjoner. I intervjuene har det kommet frem at de statlige aktørenes roller og ansvar er uklart definert, både fra statens og kommunens side. I tillegg varierer involveringen mellom de ulike statlige aktørene, og de bidrar i liten grad med ressurser eller fagekspertise i delprogram eller enkeltprosjekter. Flere statlige aktører har sagt at dette er en bevisst handling med begrunnelse at områdesatsingene er "Oslo kommune sin satsing". De er likevel opptatt av å delta i relevante strategiske diskusjoner innenfor sine fagområder. Dette medfører at direktoratene etterhvert har blitt en viktig driver i prosjektene

Det er viktig å ha kort avstand fra prosjektene i områdesatsingene og opp til politisk ledelse

I evalueringen har flere uttalt at det er viktig med kort avstand og god informasjonsflyt fra prosjektene i områdesatsingene og opp til politisk ledelse på kommunalt og statlig nivå. I dag har eksempelvis delprogram nærmiljø god lokal politisk forankring gjennom behandling i bydelsutvalgene før de fremmes til programstyret i delprogrammet og videre til programeiergruppen og politisk ledelse i Oslo kommune.

Med dagens organisering i tre delprogrammer og et relativt stort byråkrati oppleves det at avstanden mellom det enkelte prosjekt i den enkelte virksomhet og den politiske forankringen i byrådet har økt sammenlignet med erfaringene fra blant annet den første Groruddalssatsingen. Dette er en bekymring flere deler i intervjuene. Selv om områdesatsingene har et premiss om en nedefra-opp tilnærming er satsingen avhengig av forankring opp til politisk ledelse for å være en suksess. Forankringen opp mot politisk ledelse og Byrådsavdeling for byutvikling sin samordningsrolle ble også trukket frem som en suksessfaktor ved den forrige Groruddalssatsingen¹³. Det er derfor nødvendig med en god avveining mellom medvirkning og innovasjon i det enkelte prosjekt samtidig som man klarer å opprettholde forankring i politisk ledelse for å områdesatsingene til å fungere på en god måte.

I dialog og intervjuer har det vært tydelig at forankring hos politisk ledelse både på statlig og kommunal side er sentralt for å få områdesatsingene til å fungere og få prioritet. I Rådhuset er forankring hos politisk ledelse på tvers av byrådsavdelingene en krevende og kontinuerlig oppgave. Områdesatsingene er likevel avhengige av forankring på toppen for å sikre at satsingene ikke bare blir lokale tiltak, men også bærekraftig over tid. Politisk forankring er også en av årsakene til at departementene har en tydelig rolle i områdesatsingene med sin deltagelse i programeiergruppen. Uten forankring og eierskap vil man risikere at finansiering forsvinner sammen med interessen fra politikerne.

I programbeskrivelsen til både Groruddalssatsingen, Oslo sør-satsingen og Oslo indre øst-satsingen står det:

¹³ Sluttevaluering av Groruddalssatsingen - Hovedrapport (2016)

Det legges opp til årlige møter mellom politisk ledelse i departement og Oslo kommune, og det er hensiktsmessig at man der drøfter innretningen av det statlig-kommunale samarbeidet om områdesatsinger.

I vår dialog med områdesatsingene og byrådsavdelingene har det kommet frem at møtene ikke har vært gjennomført de siste årene. Imidlertid har det vært andre møter mellom partene hvor områdesatsingene i Oslo har vært tema.

Byrådsavdelingen og bydelene er ikke alltid enige

I intervjuer har flere bydelsdirektører uttrykt et ønske om en bedre løsning for områdesatsingene der bydelene mottar midlene direkte uten at de må løses ut gjennom områdesatsingen. På denne måten vil områdesatsingene ha en enklere organisering og gi bydelene større fleksibilitet til å gjøre egne valg uten politisk styring sentralt. På den andre siden opplever Byrådsavdeling for byutvikling som representerer de politiske interessene i rådhuset at det allerede er mye myndighet og ansvar ute i bydelene.

Byrådsavdeling for byutvikling er skeptisk til en organisering der bydelene får tildelt ressursene direkte uten involvering eller kontroll fra politisk ledelse og byrådsavdelingene i Oslo kommune. Ved å gi midlene direkte vil man risikere at politisk ledelse i rådhuset mister eierskapet til områdesatsingen, som igjen vil medføre mindre budsjetter. Dette kan i ytterste konsekvens innebære at områdesatsingene smuldrer vekk. I tillegg ser Byrådsavdeling for byutvikling to utfordringer ved en slik løsning:

- Bydelene benytter midlene på andre tiltak enn områdesatsingen
- Når midlene går til bydelene og ikke til etatene opplever Byrådsavdeling for byutvikling at det tidvis kan være krevende å samarbeide med etatene

En utfordring ved å gi bydelene midlene direkte er Oslo kommunes organisering, som vil gi utslag ved gjennomføring av tiltak og prosjekter i regi av andre deler av kommunen som ikke er bydelenes ansvar. I dag er ansvaret for områdesatsingene lagt sentralt og dette gjør det enklere å samarbeide med bydelsovergrepene virksomheter som Utdanningsetaten, Bymiljøetaten, Kulturetaten og Omsorgsbygg. Linjestrukturen ligger i fast i Oslo kommune og for at etatene skal prioritere områdesatsingene må det komme som bestilling fra Rådhuset. Når koordineringen og forvaltningen ligger hos byrådet (Rådhuset) har man derfor muligheten til å beordre etatene til hva de skal prioritere, og tillegg gi dem midler for å gjennomføre. I Områdeløft Tøyens første år var det bydel Gamle Oslo som hadde ansvaret og da slet eksempelvis bydelen med å få gjennomført tiltak som var avhengig av andre etater for å kunne gjennomføres.

Områdesatsingene gjør det mulig å samarbeide med statlige aktører

Ved at områdesatsingene i Oslo har en sentral organisasjon ved delprogram på tvers av bydelene er det mulig for Oslo kommune å arbeide opp mot staten og sentrale statlige aktører. I intervjuene har det kommet frem at uten en overordnet programorganisering hadde det vært mer krevende å involvere så mange statlige aktører som man har klart i områdesatsingene i Oslo. En fordel som trekkes frem er at organiseringen gir en politisk kobling mellom statsråder og byråder i Oslo, i tillegg til muligheten for områdesatsingene til å kommunisere direkte med departement og direktorat. En annen fordel som trekkes frem med organiseringen i dagens områdesatsing er muligheten til å jobbe med statlige systemer, eksempelvis koblingen mellom stat og kommune, slik det gjøres i Delprogram sysselsetting – som ledes av NAV Oslo.

Strukturelle barrierer

En av oppgavene til områdesatsingene i Oslo er å løfte frem strukturelle barrierer som hindrer områdesatsingene i å løse levekårsutfordringene i de involverte bydelene. Flere av samfunnsflokene som skal løses er forårsaket av strukturelle barrierer som for eksempel eksisterende regelverk. Ansvaret for å løfte de strukturelle barrierene er lagt til programeiergruppen som skal *“ha ansvar for å følge opp eventuelle*

strukturelle barrierer for effektiv utnyttelse av virkemidler innenfor delprogrammene". Programstyrene i de ulike delprogrammene skal "identifisere og rapportere på eventuelle strukturelle barrierer knyttet til måloppnåelse". Flere av informantene har trukket frem viktigheten av områdesatsingene med sine prosjekter, innsatser og tiltak skal hjelpe i det enkelte område, men også bidra til å forme ordinær politikk slik at virkningene fra strukturelle barrieres fases ut eller reduseres.

Til tross for fokuset på å løfte opp strukturelle barrierer viser ikke vår kartlegging og evaluering at det er etablert gode strukturer eller rutiner i programmet for å løfte strukturelle barrierer fra delprogrammene via programeiergruppen til politisk nivå. I intervjuene er det derfor flere som etterspør bedre rutiner for å synliggjøre og løfte frem barrierer som bidrar til å redusere effekten av tiltakene i delprogrammene.

En rapport som har fått mye oppmerksomhet for å løfte strukturelle barrierer er *Nye digitale løsninger for brukeroppfølging i NAV? - Muligheter og juridiske begrensninger for deling av data*. Rapporten er utarbeidet av delprogram sysselsetting og trekker frem utfordringene knyttet til deling av data mellom stat og kommune og mellom virksomheter¹⁴. I et sitat fra rapporten står det følgende:

[...] *Det er de mest utsatte gruppene som i størst grad er berørt, de som trenger tjenester fra både stat og kommune i NAV, og kanskje i tillegg har rett til voksenopplæring og introduksjonsprogram. Vi vet at for å lykkes i større grad må tjenestene bli enda mer koordinerte og samkjørte – både for å øke brukerens sjanse til å komme ut i arbeid og for en mer effektiv og hensiktsmessig ressursbruk. Den kanskje største barrieren for få til gode samkjørte og brukerorienterte løp for de som står lengst unna arbeidslivet, er manglende mulighet til å dele data på tvers [...].*



En annen strukturell barriere som blir trukket frem i flere intervjuene er boligpolitikken i Oslo. En utfordring flere påpeker er hvordan myndighetene gjennom geografisk plassering og tildeling av sosiale boliger griper direkte inn i bosettingsmønster og forsterker tendensene til segregering. Alternativt kan myndighetene ved plassering og tildeling av sosiale boliger dempe tendensen til segregering. Dette gjelder også for hvilke bydeler Husbanken innvilger startlån. En utfordring som ofte blir trukket frem er at områdesatsingene bidrar til gentrifisering når de fysiske kvalitetene i området øker. For å løfte frem hindringer og muligheter som ligger utenfor det programstyret for nærmiljø kan klare å gjøre noe med innenfor nærmiljøprogrammet, skal det lages et innsiktsdokument som etter planen skal fremlegges for programeiergruppen. Flere trekker frem at områdesatsingene ikke har vært gode nok på å lage dypere analyser og mener det kan være aktuelt å se på andre områder og problemstillinger som bør løftes frem på samme måte.

For deltakere i områdesatsingene er det uklart hvordan de statlige aktørene tar innsikt fra prosjekter videre til sine virksomheter og organisasjoner. Flere har også uttalt at statens deltagelse ved at de skal løfte frem strukturelle barrierer til politisk ledelse ikke har fungert etter hensikten. I evalueringen har vi fått kjennskap til deltakere fra statlig aktører som har tatt med innsikt eller problemstillinger vedkommende har fanget opp i diskusjoner i programstyrene videre i egen organisasjon, men dette virker ikke å være satt i system.

Områdesatsingens organisering og administrasjon

Områdesatsingens organisering og administrasjon er beskrevet på et overordnet nivå i kapittel 1 - delkapittel *områdesatsingens organisering*. I dette kapitlet gis en beskrivelse av erfaringene med dagens organisering,

¹⁴ Prosjektet er beskrevet tidligere i kapitlet.

herunder programeiergruppen, programstyrene (inkludert operative styrer), eierrollen og delprogrammene. Delkapittelet inneholder også en beskrivelse av hvordan samarbeidet mellom statlige og kommunale aktører har fungert, i tillegg til en beskrivelse av hvordan innlemmelsen av alle områdesatsingene i Oslo i en felles områdesatsing har fungert i praksis.

Dagens organisering av områdesatsingene i Oslo er basert på strukturen som ble besluttet etter evalueringen fra den tiårige Groruddalssatsingen (2007 – 2016). Den nye avtalen for områdene i Groruddalen forlenget Groruddalssatsingen for ytterligere ti år (2017 – 2026). Oslo sør-satsingen ble innlemmet i 2018 og Oslo indre øst ble med i 2019. Både bydel Søndre Nordstrand og Gamle Oslo hadde som tidligere beskrevet hatt sine egne satsinger med andre organiseringsformer.

Da Groruddalssatsingen ble forlenget ble det på bakgrunn av sluttevalueringen utviklet en ny organisasjonsmodell for å sikre en mer strategisk styrende rolle for departementer og byrådsavdelinger. I tillegg fikk programstyrene større myndighet med et tydeligere ansvar for planlegging og prioritering av tiltak enn tidligere. Bydelenes sentrale rolle i områdesatsingene ble ivaretatt gjennom deltakelse i programstyrene for de ulike delprogrammene, i tillegg til at bydelene fikk ansvar for utviklingen av lokale programplaner innenfor delprogram nærmiljø.

Selv om de tre områdesatsingene i Oslo er innlemmet i en helhetlig satsing med felles mål- og organisasjonsstruktur har det likevel vært viktig å beholde hver områdesatsings egenart. Det er de spesifikke lokale utfordringene og mulighetene i hvert område som skal styre hver innsats. I tilfeller der man har felles utfordringer er det ønskelig med samarbeid på tvers slik at hver områdesatsing ikke trenger å løse de “samme” utfordringene. Ved å ha tre ulike satsinger er det også et mål om å ha en tydelig profil og identitet som speiler lokale forhold og sikrer lokal forankring til henholdsvis Groruddalssatsingen, Oslo sør-satsingen og Oslo indre øst-satsingen. Årsaken til sammenslåingen i en felles organisasjonsstruktur var blant annet at det var ønskelig med en felles satsing for å få best mulig kobling mot byrådsavdelingene, kommunale virksomheter, direktorater og departementene. I tillegg ble det lagt vekt på å unngå tre parallelle organisasjoner med de kostnader det ville medført, der mange av de samme aktørene ville måtte møte i tre like fora.

De tre delprogrammene har en noe ulike innretning av programsekretariatene. Programsekretariatet i Delprogram nærmiljø inngår i Byrådsavdeling for byutvikling, samtidig som program og prosjektutviklingen er lagt til hver bydel og ledes lokalt av en programleder. I delprogrammene oppvekst og utdanning og sysselsetting er programsekretariatet lagt til henholdsvis NAV og Utdanningsetaten. Disse programsekretariatene er også delaktige i arbeidet med prosjektutvikling gjennom prosjektutviklere og tjenesteutviklere.

Erfaringer med dagens organisering

I intervjuene kommer det frem at mange opplever at organiseringen av områdesatsingene er omfattende. Flere mener også organiseringen er kompleks og at det tar tid å sette seg inn i hvordan den fungerer. I tillegg til organiseringen, medfører Oslo kommunes styringsmodell med bydeler og bydelsovergripende virksomheter en ytterligere økt kompleksitet for organiseringen. For å redusere kompleksiteten i områdesatsingene trekker flere frem at roller og ansvar i områdesatsingene må bli enda tydeligere og da spesielt i de ulike programstyrene. En konsekvens av Oslo kommunes styringslinje er behovet for involvering på tvers av grenseflater mellom bydelene og de kommunale virksomhetene.

I intervjuer med alle de tre delprogrammene er det flere som uttrykker at Oslo kommunes styringslinje er krevende og det utfordrer styringslinjen i programmene. Dette gjelder spesielt skjæringspunktet mellom linjearbeid og områdesatsingen. Det har derfor vært viktig for delprogrammene å minimere at prosjektene lever sine “egne” liv frakoblet bydelene og de kommunale virksomhetene. Det har derfor vært viktig å tilpasse

områdesatsingene inn i Oslo kommune på en god måte. Strategien for å løse denne utfordringen har vært en tett kontakt mellom de ulike sektorene i formelle (styrer) og uformelle arenaer.

Selv om organiseringen er omfattende og mange aktører er involvert, kommer det frem i intervjuene at de fleste opplever dagens organisering som hensiktsmessig, siden den bidrar til et samarbeid på tvers av stat, kommune, bydel og kommunale virksomheter. Ulempen er at flere opplever at det kan bli en lang vei fra idé til ferdig prosjekt.

Et mål ved dagens organisering er å sikre kunnskapsdeling på tvers ved å samle både statlige og kommunale virksomheter. Dette trekkes også frem som positivt i flere intervjuer. En tilbakemelding fra flere har vært at områdesatsingene gir et nettverk og en arena for ulike offentlige aktører og virksomheter på tvers av stat og kommune, bydeler og kommunale etater. Nettverkene oppleves å bidra til å senke barrierer for å drøfte viktige problemstillinger på tvers av forvaltningen og på tvers av virksomheter. Det er særlig styremøtene (operativt og strategisk styre) og andre formelle arenaer som oppleves som nyttige i denne sammenhengen. I vår kartlegging har vi likevel ikke sett at kunnskapsdelingen er satt i system. Vi har heller ikke funnet gode verktøy eller rutiner som sikrer kunnskapsdeling. Det utarbeides blant annet mange innsiktsrapporter og prosjektevalueringer, men det er uklart i hvilken grad innsikten blir tatt videre. Et konkret tiltak vi har funnet er kunnskapsseminarer som er gjennomført for å gi innsikt og kunnskap på tvers til flere enn prosjektdeltakere og styrerepresentanter i de respektive styrene i delprogrammene. På grunn av Covid-19 har dette ikke vært gjennomført det siste året.

Programeiergruppen og programstyrene

Programeiergruppen er eier og overordnet ansvarlig for områdesatsingene i Oslo kommune. Det er programeiergruppen som skal være koblingen mellom områdesatsingene og politisk ledelse, både hos Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Oslo kommune. I dag møtes programeiergruppen fire ganger i året. Varigheten på møtene varierer, men varer som regel omkring 2 timer.

En tilbakemelding fra intervjuene i de ulike delprogrammene har vært at flere opplever at programeiergruppens oppmerksomhet i stor grad er rettet mot delprogram nærmiljø sammenlignet med delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. En årsak som trekkes frem er at dette kan være "en arv fra forrige Groruddalssatsingen" som i stor grad var rettet mot nærmiljøprosjekter. Prosjektene fra delprogram nærmiljø er også ofte fysiske tiltak, i tillegg til at man har mer erfaring fra denne type prosjekter og at midlene til delprogram nærmiljø er vesentlig høyere enn de andre delprogrammene. Det er flere som etterspør at programeiergruppen vier mer oppmerksomhet på delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting i tiden fremover.

I både delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har man valgt å dele programstyret i et strategisk og operativt styre. Med utgangspunkt i erfaringer og tilbakemeldinger fra intervjuene er det stor oppslutning om dette valget. Tilbakemeldingene er at det har vært hensiktsmessig å skille mellom løpende operativ oppfølging av arbeidet i delprogrammene og behovet for å drøfte særlige utfordringer i tjenestene og innovasjonsarbeid og samhandling mellom de involverte tjenestene. Det er også flere som trekker frem de ulike styrenes rolle som arena for kunnskapsdeling, nettverk og arena for formidling av erfaringer og resultater er viktig.

Alle programstyrene har mange deltakere. I de strategiske styrene er det mellom 15 (delprogram sysselsetting) og 25 (delprogram nærmiljø) deltakere. Årsaken til den høye deltakelsen er at programstyrenes sammensetning skal sikre at alle sektorene som eier deler av problemstillingene er påkoblet og involvert i tiltakene som gjennomføres. I intervjuene legges det også vekt på at deltagelse gir økt kunnskap og forståelse i Oslo kommune og på tvers av sektorer knyttet til de sammensatte problemene – samfunnsflokene. Det gir verdi å se problemstillinger fra ulike faglige ståsted som igjen gir økt kunnskap om de sammensatte problemene.

Selv om flere ser verdien av store programstyrer, er det også flere som mener at antall deltakere er for høyt. I intervjuer hevdes det blant annet at programstyrene ikke avholder styremøter, men seminarer med passiv deltagelse fra mange styremedlemmer. Det etterspørres derfor tydeligere rolle- og ansvarsfordeling. I tillegg er det flere som ønsker klargjøring av hvilken rolle observatører med talerett skal ha i styrene.

De statlige aktørene deltar i programstyret i delprogram nærmiljø og de strategiske styrene for delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. Våre intervjuer viser at de statlige aktørenes deltakelse og involvering varierer på tvers av delprogrammene. Noen av styremedlemmene er mer aktive enn andre. En fellesnevner fra de fleste er et ønske om å delta mer aktivt enn i dag. Flere er imidlertid usikker på hvilken rolle de skal ha i programstyrene. Tilsvarende usikkerhet knyttet til statens deltagelse observerer vi også blant kommunens styremedlemmer. Flere av kommunens representanter ønsker mer råd og innspill fra de statlige aktørene. Samtidig etterspør kommunene at de statlige aktørene i større grad tar lærdom fra områdesatsingene i Oslo inn i politikk- og tjenesteutviklingen på statlig nivå.

Usikkerhet knyttet til statens deltagelse gjenspeiler seg også i de ulike delprogrammene. I intervjuene med ansatte i Oslo kommune kommer det frem at de opplever at statens rolle utøves forskjellig. Statens rolle utøves sterkest i delprogram sysselsetting der delprogrammet ledes av staten gjennom NAV Oslo. I de andre delprogrammene har de statlige aktørene en mer passiv rolle. I lys av organiseringen som er etablert stiller derfor flere av kommunens representanter spørsmål om de statlige aktørers rolleforståelse i områdesatsingene og hvordan denne skal fungere i praksis. Det stilles blant annet spørsmål om det er mulig å koble på direktoratenes fag- og analyseavdelinger i utviklingen av prosjekter og tiltak. Det finnes allerede eksempler på at dette har skjedd. Et eksempel er Miljødirektoratets arbeid der de besøkte bydelene i forbindelse med utvikling av grøntområder, noe som ble svært godt mottatt.

De ulike prosjektene og tiltakene i områdesatsingene er små sammenlignet med kommunens øvrige aktivitet og tjenesteproduksjon. I denne sammenhengen er det derfor flere som påpeker at områdesatsingene og programstyrene medfører mye byråkrati og møtevirksomhet sett opp mot midlene som disponeres som en del av områdesatsingen. Dagens programstyrer oppleves derfor som overdimensjonert. En mulig løsning som trekkes frem i intervjuene er å gi et større ansvar til programadministrasjonen i de ulike delprogrammene og dermed overlate en større del av styringen og gjennomføringen til den operative driften. På den andre siden erkjennes det at en slik løsning utfordrer dagens regelverk knyttet til bevilgning av prosjektmidler. En nærmere drøftelse av finansiering kommer i et senere delkapittel.

Et annet tiltak som foreslås i flere intervjuer er å slå sammen dagens programstyrer og danne et felles strategisk styre for hele områdesatsingene i Oslo. I tillegg til å redusere møtevirksomheten, vil et felles strategisk styre styrke muligheten for å se prosjekt og tiltak på tvers av delprogrammene.

Eierrollen

I de offisielle dokumentene om områdesatsingene i Oslo er det presisert at områdesatsingene er et langsiktig partnerskap mellom Oslo kommune og staten. I programbeskrivelsene avklarer partene blant annet langsiktige mål og strategier, organisering, finansiering, plan for evaluering og hvilke roller departementene, direktoratene og kommunen skal ha. Samarbeidet innebærer at Stat og kommune blir enig om forslag til fordeling. Det er byrådet som vedtar fordelingen og de har myndighet til å endre dette om nødvendig.

For staten, representert ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet, er det viktig at de statlige aktørene (departementer og direktorater) bidrar med finansieringen av områdesatsingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet påpeker at hensikten er at finansieringen bidrar til forpliktelse og deltakelse fra fagdepartement utover Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tillegg leder departementet et statssekretærutvalg med de involverte departementene. Utvalget møtes ved faste møtepunkter som legges blant

annet i tilknytning til budsjettarbeidet. Statssekretærutvalget sikrer også politisk forankring i de ulike departementene.

I andre statlige områdesatsinger i Norge mottar kommunene midler gjennom “ordinære” tilskuddsordninger som allerede er opprettet. I disse ordningene er tanken at de er tilpasset premisset at tildelte midler skal sees på som en “statlig felles ramme” som sammen med kommunenes midler, utgjør et spleiselag for å nå mål og utvikle tiltak helhetlig i hver områdesatsing.

Finansieringsformen i områdesatsingene i Oslo er et forsøk på å ha et avtalebasert system der staten og Oslo kommune har utarbeidet konkrete felles mål for hva de skal oppnå, hvem som har ansvar for hva og hvordan de skal arbeide sammen. I områdesatsingene i Oslo har de sju involverte departementene valgt ulik tilnærming knyttet til finansiering. Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Kulturdepartementet har eksempelvis splittet sin finansiering mellom de tre underliggende satsingene, mens Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Klima- og miljødepartementet har gitt felles finansiering som Oslo kommune står fritt til å disponere etter behov.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Oslo kommune ved Byrådsavdeling for byutvikling utgjør programsekretariatet for hele områdesatsingen. Hensikten med løsningen er beholde den institusjonelle kompetansen som er etablert fra den første Groruddalssatsingen. I intervjuene blir det hevdet at det er en stor fordel at sekretariatsrollen ligger i byrådsavdelingen som har kjennskap til satsingene og arbeidet i dem. I dagens områdesatsingene er programsekretariatsrollen i Byrådsavdeling for byutvikling liten og arbeidet må utøves i konkurranse med andre løpende oppgaver som ligger under byrådsavdelingens ansvarsområde. Til sammenligning var det seks heltidsressurser som arbeidet i programsekretariatet i den forrige Groruddalssatsingen. I dagens områdesatsingene er en del av disse ressursene flyttet ut til lokalt nivå i bydelene og Byrådsavdeling for byutvikling har ingen¹⁵ ressurser på heltid i programsekretariatet.

En konsekvens av Byrådsavdeling for byutviklings rolle og ansvar for områdesatsingene i Oslo kommune er at finansieringen og beslutninger går gjennom byrådsavdelingen. Dette innebærer at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester formelt sett ikke har et oppfølgingsansvar (budsjettansvar), selv om de ifølge programorganiseringen skal følge opp hver sine delprogram. I intervjuene kommer det frem at dette kan innebære at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester ikke er tilstrekkelig engasjert i arbeidet. Det har blant annet vist seg krevende å etablere et velfungerende koordineringsorgan mellom disse byrådsavdelingene, inspirert av statssekretærutvalget og deres koordinerende rolle på statlig nivå. Byrådsavdeling for byutvikling uttrykker et ønske om å få til et slikt organ for å bedre koordineringen internt i kommunen.

Selv om Byrådsavdeling for byutvikling har ansvaret for områdesatsingene i Oslo har de ikke styringsansvar overfor alle de kommunale etatene som inngår i satsingen. Dette oppleves kompliserende for alle parter. Byrådsavdeling for byutvikling kan eksempelvis ikke instruere Bymiljøetaten i deres arbeid med delprogram nærmiljø. Tilsvarende er det i arbeidet med Utdanningsetaten og Velferdsetaten. På grunnlag av disse utfordringene er det kommet frem innspill i intervjuene om at man bør utrede alternative løsninger for byrådsavdelingenes rolle i områdesatsingen.

Oslo kommune opplever at finansieringen av områdesatsingene er en utfordring siden de statlige midlene ikke kommer på nyåret, men senere i året. Årsaken til dette er at den statlige finansieringen krever at de statlige aktørene får tildelingsbrev før de kan bevilge penger til Oslo kommune og områdesatsingen. Konsekvensen av dagens ordning for den statlige finansieringen er at de årlige midlene til delprogrammene kommer sent, og i

¹⁵ Programleder for delprogram Nærmiljø er ansatt i Byrådsavdeling for byutvikling, men inngår ikke i programsekretariatet

2021 ble fordelingen av midlene til områdesatsingen eksempelvis først vedtatt av byrådet 8. april 2021¹⁶. Et tiltak for å løse utfordringen på en praktisk måte har vært at Byrådsavdeling for byutvikling oppfordrer bydelene om å utarbeide budsjett for april til april. I dialog med de statlige aktørene har man vært tydelig på at man ønsker å få midlene tidligere. Dette har blant annet medført at tilsagnsbrevet til Oslo kommune sendes ut raskt etter at de statlige aktørene har mottatt sine tildelingsbrev. Det eneste unntaket er Husbanken, som deler ut midler ved oppstart, midtveis og ved avslutning.

Delprogrammene

Som tidligere beskrevet har delprogrammene i områdesatsingene ulik organisering. Dette henger sammen med delprogrammernes innretning og karakter. Delprogram nærmiljø har en desentralisert organisering ved at hver bydel har egne programleder for områdeløftene. Delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har en mer "sentralisert" styring, gjennom Utdanningsetaten for oppvekst og utdanning og NAV Oslo for delprogram sysselsetting.

I intervjuene kommer det frem at mange opplever at programsekretariatene i alle delprogrammene gjør en viktig jobb for å sikre at prosjekt og tiltak som fremmes gjennomføres som en del av områdesatsingen. I delprogram nærmiljø sørger programsekretariatet for at bydelens programplaner er i tråd med delprogrammets planer. Dette gjøres ved at bydelene utarbeider hver sine programplaner, i dialog med programutvalget underveis i prosessen. Programsekretariatet blander seg ikke direkte inn i prosjektene, men ser om porteføljen på overordnet nivå svarer ut målsetningene til programmet. I delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting er programkontorene tettere på prosjektene for å sikre at prosjektsøknadene blir best mulig samtidig som man sikrer at prosjektene passer inn i områdesatsingens premisser. Programkontoret fungerer som sparringspartnere som stiller kontrollspørsmål og gir bistand gjennom hele søknadsprosessen. Dette innebærer blant annet dialog i forbindelse med prosjektutvikling, vurdering av prosjektsøknader og forslag til innstilling til de operative styrene, herunder vurdere om prosjektet underbygger delprogrammets målsetning og områdesatsingens overordnede målsetning.

Alle delprogrammene forteller at de lærer av egne utfordringer og har siden oppstart gjort endringer i organisering og rutiner for å styrke måloppnåelsen til delprogrammet. I handlingsprogrammene har alle delprogrammene de senere årene hatt detaljerte risikoanalyser med tilhørende tiltaksplaner som følges opp gjennom året.

I fjor ønsket Utdanningsetaten å justere egen organisering og innsats inn mot delprogram oppvekst og utdanning. En intern gjennomgang i etaten viste at få følte et tilstrekkelig eierskap til områdesatsingen. I august 2020 gjennomførte derfor Utdanningsetaten endringer der de blant annet utnevnte en leder med ansvar for å følge opp områdesatsingen. Dette innebar, ifølge Utdanningsetaten, en innstramming av deres rolle sammenlignet med tidligere da bydelene hadde en mer selvstendig rolle.

I intervjuene kommer det frem at deltagelse i områdesatsingene oppleves både tidkrevende og ressurskrevende for de involverte bydelene og virksomhetene. Dette omfatter både søknadsprosess, rigging av prosjekt og prosjektrapporteringen som kreves av områdesatsingen. En observasjon fra flere intervjuer er at mange ikke helt forstår behovet for den store organiseringen områdesatsingene har etablert. Begrunnelsen for innspillene er at områdesatsingene utgjør en liten andel av bydelens og etatenes samlede budsjetter. I tillegg er prosjektene i all hovedsak eid av lokal virksomhet med egne prosjekteiere og styringsgrupper som følger opp det daglige arbeidet. Det enkelte prosjekt må rapportere til delprogrammene to ganger i året gjennom Prosjektportalen.

¹⁶ Ikke alle midlene ble endelig fordelt ved beslutningen, men byråden for byutvikling fikk fullmakt til å fullføre tildelingen.

I områdesatsingene benyttes Prosjektportalen for å følge opp prosjektene. Prosjektportalen er Oslo kommunes eget systemverktøy for prosjektgjennomføring. I Prosjektportalen registreres og oppdateres informasjon om prosjektenes egenskaper og status, samt faserelevant prosjektdokumentasjon med tilhørende krav til frekvens for oppdatering. Rapporteringskravene oppleves som relativt omfattende for prosjekter som gjennomføres som en del av områdesatsingen, spesielt med tanke på at kravene er uavhengig av prosjektenes størrelse. Dette innebærer at prosjektrapporteringen oppleves som relativt stor for små prosjekter.

I intervjuene med prosjekter og deltagere i programstyrene kommer det frem at Prosjektportalen oppleves som lite velegnet som et prosjektstyringsverktøy samt verktøy for å dele kunnskap om prosjektene. Noen stiller også spørsmål om i hvilken grad Prosjektportalen benyttes for å følge opp prosjektene. I intervjuer oppgir flere prosjektledere at de ikke alltid ser hensikten med prosjektrapporteringen til delprogrammet. Dette skyldes blant annet liten grad av respons eller innspill fra programsekretariatet i forbindelse med rapporteringene. En konsekvens av dette har vært at de ikke alltid har etterlevd rapporteringskravene. En annen årsak til manglende etterlevelse av rapporteringskrav som fremkommer i intervjuene er Prosjektportalens høye brukerterskel. Av denne grunn er det noen som etterspør enklere prosjektstyringsverktøy. Prosjektportalens svake grensesnitt forsterker også ulike lokale rutiner der løpende rapportering mellom prosjekteier og prosjektleder gjør lokalt med egne verktøy utenfor de etablerte rutineene områdesatsingene har etablert.

For å sikre at vurderingene av prosjektene er gode og passer inn i områdesatsingene er det utarbeidet relativt strenge krav til det enkelte prosjekt som skal gjennomføres som en del av områdesatsingen, spesielt for delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting som har en bydelsovergripende tilnærming sammenlignet med delprogram nærmiljø som tar utgangspunkt i den enkelte bydel og områdeløft. De relativt strenge kravene til prosjektene innebærer en målkonflikt mellom innovative og bærekraftige prosjekter. I intervjuer uttaler flere at en åpenbar konsekvens av kravene knyttet til bærekraft er at de reduserer innovasjonsgraden i prosjektene der man på et tidlig tidspunkt må ha klare tanker om hva prosjektet skal gjøre. Flere opplever i tillegg at man også må beskrive hva endelig resultat av prosjektet skal være. I tillegg vil innovasjonskraften dempes gjennom den byråkratiske riggen som oppleves som tid- og ressurskrevende for de involverte prosjektene og virksomhetene. Der strenge krav reduserer innovasjonsgraden, vil det på den andre siden styrke prosjektenes mulighet for å bli bærekraftige. I denne sammenhengen innebærer bærekraftig at prosjektene som gjennomføres, kan utvides fra en virksomhet eller bydel til resten av Oslo og/eller til resten av Norge og gi gevinst utover prosjektet og områdesatsingen. I intervjuene har det kommet frem at delprogrammene tidlig ser om prosjektene er bærekraftige og om de vil gi verdi for bydelene eller virksomhetene. For å sikre best mulig resultater for områdesatsingene er det derfor viktig med en god balansegang mellom hvilke krav som stilles til det enkelte prosjekt og delprogrammene, men også hva som skal og ikke skal finansieres gjennom områdesatsingen.

Målet om bærekraft bidrar også til å snevre inn mulighetsrommet for å foreslå nye prosjekter. Enkelte kritiske røster hevder at mulighetsrommet er så snevert at prosjektene som fremmes som en del av områdesatsingene burde vært gjennomført av virksomhetene uansett, og slik sett ikke være en del av områdesatsingen. Dette har særlig kommet til uttrykk i intervjuene om delprogram sysselsetting.

Videreutvikling og samarbeid

Områdesatsingene i Oslo har et mål om en samlet innsats på tvers av statlig og kommunale virksomheter og forvaltningsnivåer for å løse komplekse samfunnsproblemer gjennom innovasjon og samordning. Selv om målet er tydelig kan det likevel være utfordrende å få til utviklingsarbeid og forståelse hos administrative og politiske ledere på tvers ulike forvaltningsnivåer (eller etater). Dagens organisering av områdesatsingene i Oslo med tre delprogrammer har til hensikt å sikre større eierskap i etater som utdanning og sysselsetting for å gjøre områdesatsingene bedre rustet til å møte utfordringene i de levekårsutsatte områdene.

For å fremme koordinering og samarbeid på tvers av de tre delprogrammene har det siden oppstart i 2017 vært lagt til rette for regelmessig kontakt mellom programkontorene i de tre delprogrammene knyttet til blant prosjektadministrasjon, rapportering, utvikling og opplæring i program- og prosjektverktøy, samt programeiergruppens årlige fellesseminar med programstyrene. Samarbeid og dialog på tvers er også institusjonalisert gjennom faste møter hver andre uke mellom de ulike programlederne og programeiergruppens sekretær. Som et ekstra tiltak for å få til samarbeid på tvers har hvert delprogram egne resultatmål for samarbeid med de andre delprogrammene i sine handlingsprogram. Det rapporteres fast på grad av samarbeid og utfordringer knyttet til denne typen samarbeid i årsrapportene fra de tre delprogrammene. Inntrykket fra dokumentstudiene og intervjuene er likevel at samhandling og samarbeid på tvers av de etablerte programmene både utfordrende og ressurskrevende.

Samarbeid på tvers av de ulike delprogrammene

I forbindelse med evalueringen har det kommet frem i intervjuer at det er lite fokus på samarbeid mellom de ulike delprogrammene, til tross for tydelige intensjoner om samordning og samhandling. Flere av deltakerne i programstyrene gir klart uttrykk for at de har svært liten informasjon om prosjekter og aktiviteter i de andre delprogrammene og at det er lite fokus på å fremme samhandling og samstemthet på tvers av delprogrammene. Det er likevel en klar oppfatning mange av aktørene at det finnes potensial for å hente ut synergier på tvers av delprogrammene for å løse komplekse samfunnsproblemer, men det oppleves for mange at lite gjøres få tiltak for å fremme samhandling.

Programeiergruppen har uttrykt ønske om mer samarbeid på tvers av delprogrammene. Det enkelte delprogram opplever derfor økte forventninger om å jobbe på tvers og dette trekkes blant annet frem i de årlige handlingsprogrammene fra delprogrammene. I evalueringen har vi registrert at bydelene har økt utålmodighet for å koble og integrere delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting tettere på det lokale arbeidet i bydelene. Samtidig uttrykker bydelene at de ser utfordringen med å ivareta det bydelsovergripende premisset tjenesteutviklingen representerer ved å utvikle lokale tiltak tilpasset den enkelte bydel.

Våre observasjoner fra intervjuene viser at det må bli bedre samordning og prioritering av “felles” prosjekter på tvers av delprogrammene for å få til mer felles utvikling. Her hevdes det at dette vil kunne bidra til at områdesatsingene i Oslo klarer å bevege seg “utover” ordinær drift og prosjektene vil ha potensial for synergier på tvers av bydeler, virksomheter og områdesatsing.

En interessant observasjon er knyttet til målet eller hensikten med prosjektutvikling på tvers av delprogrammene. I intervjuene kommer det fram at mange ønsker at det skal utvikles prosjekter på tvers av delprogrammene, særlig fra personer som arbeider i prosjekt eller i bydelene. Samtidig uttrykker informanter i programstyrene at man i nåværende fase i mindre grad skal utvikle prosjekter på tvers av delprogrammene. I intervjuene kommer det frem at det har vært nødvendig å etablere og komme igang med delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting før man er klare til å arbeide på tvers av delprogrammene og bydelene. En ytterligere begrensning for samarbeid på tvers har vært strukturelle forskjeller mellom delprogrammene som gjør det krevende å søke om prosjektmidler til samarbeidsprosjekter. En utfordring som trekkes frem er at hvert delprogram ulike frister en må forholde seg til. I intervjuene har det også kommet frem at “alle” delprogrammene ønsker å være i føring og lede samarbeidsprosjekter. En konsekvens er at det hittil har vært relativt få prosjekter på tvers av delprogrammene.

Organisatoriske og kulturelle strukturer er to ting som trekkes frem som årsaker til at samhandling på tvers av delprogrammene er utfordrende. I intervjuene er det flere som uttrykker behov for klare forventninger og krav om samarbeid på tvers for å oppnå godt samarbeid. I denne sammenhengen blir byrådsavdelingene trukket frem som viktige bidragsyttere i arbeidet med å fremme samarbeid mellom delprogrammene på tvers av sektorer, siloer og ansvarsområder. Dette var spesielt tydelig i våre intervjuer med bydelene som opplever det utfordrende at ikke alle byrådsavdelingene er påkoblet, koordinert og samstemt. Flere ønsker derfor at

byrådsavdelingene skal ta en tydeligere og mer aktiv rolle, i tillegg til at det bør være konkrete krav om samarbeid på tvers. I intervju har en av deltagerne i programstyrene uttalt:

“Hvis det er et mål at det skal samarbeides på tvers må man måles på samarbeid.”

Forankring og støtte fra programstyrene, byrådsavdelingene og bydelene er avgjørende for å få til samordning og samarbeid i delprogrammene. Dette forutsetter kunnskap og anerkjennelse av ulike kompetanser innen ulike fagmiljøer og bakgrunner og krever at samarbeid på tvers blir satt som et viktig mål på alle nivå i organisasjonen i områdesatsingen. Det finnes allerede initiativer og prosesser for å fremme samhandling, men disse må styrkes.

Med bakgrunn i observasjoner og intervjuer har vi funnet samarbeid på tvers av delprogrammene på bydelsnivå. Det er naturlig at det er i møte med konkrete problemer og oppgaver som skal løses at integrering av de forskjellige delprogrammene skjer, selv om antallet samarbeidsprosjekter fortsatt er begrenset. Samarbeid mellom nærmiljøprogrammet og program for oppvekst og utdanning i forbindelse med nærmiljøskoler i Groruddalen trekkes ofte frem som et eksempel.

For å øke graden av felles forståelse og samspill på tvers, har tidligere forskning¹⁷ vist at faste møteplasser der aktørene blir kjent med hverandre og får kunnskap om hverandres kompetanse, roller og prosjekter åpner for dialog om hvordan utfordringer kan forstås, og hvordan man kan samarbeide om å nå de målene man har satt seg. Områdesatsingene har flere slike arenaer og møteplasser som i varierende grad bidrar til å fremme felles forståelse og samhandling.

Eksempel fra bydel Grorud

Bydel Grorud trekkes ofte frem som bydelen som har kommet lengst i arbeidet med samhandling og samarbeid på tvers. I bydelen har de lyktes med å involvere ledergruppen i bydelen, etablere faste møteplasser og fysisk samlokalisering. I tillegg har de inkludert alle planer på tvers av delprogrammene med utgangspunkt i programplanen for delprogram nærmiljø.

I Grorud har de lagt ned et stort arbeid for å sikre koordinering og informasjon på tvers av de ulike delprogrammene. I bydelen har de blant annet etablert en egen styringsgruppe for bydelen bestående av blant annet bydelsdirektør og avdelingsledere. Styringsgruppens sammensetning har medført økt eierskap til områdesatsingen. Grorud har også innført en fast møteplan der prosjektledere fra alle tre delprogram i bydelen møtes hver 14. dag i prosjektledermøte for å sikre informasjonsflyt og koordinering på operativt nivå. Videre har man opprettet felles målsettinger som alle avdelingene skal rapportere for på alle prosjekter og en oversikt over hvordan prosjekter innenfor alle programmene sammenfaller og kan dra nytte av hverandre gjennom å styrke måloppnåelse og gevinstrealisering.

Det er også lagt ned et stort arbeid for å gjøre det mulig for prosjektledere og koordinatorene tilknyttet områdeløftarbeidet i Grorud fra 2021 skal samlokaliseres i den gamle prestegårdsboligen på Grorud. Samlokaliseringen er en del av en aktiv strategi for å fremme samarbeid og nå hovedmålene i områdesatsingen. Hensikten med samordningen er sammenfallende med at samarbeid på tvers er eneste måten å løse de komplekse samfunnsproblemer områdesatsingene skal løse.

Eksempel

Bjøråsen skole på Romsås var den første skolen som ble presentert som nærmiljøskole. Gjennom et samarbeid mellom programmene for nærmiljø og oppvekst og utdanning ansettes det nå 6 nærmiljøskolekoordinatorer i Grorud som skal jobbe for at alle skolene i bydelen gjøres om til nærmiljøskoler. Satsingen finansieres gjennom områdesatsingen.

¹⁷ Se for eksempel: Bratterud & Emilsen 2013; Frøyland mfl. 2016; Melby mfl. 2017.

I intervjuene kommer det frem at Groruds løsning er noe flere bydeler er interessert i. Det har for eksempel vært gjennomført “befaringer” fra andre bydeler der de lærer om “Grorudmodellen”. Flere av bydelene er foreløpig avventende til å benytte samme modell i vente av erfaringer og læring fra Grorud. På mange måter er dette en tilnærming i områdesatsingens ånd.

“Det var en missing link når vi ikke visste hva som foregikk i de andre programmene. Vi i Grorud har god kontakt med ledergruppa og har en forståelse for at vi trenger å dele kunnskap for å få til varighet og bærekraft – så da vedtok bydelen at vi legger alle programmer inn i planen for nærmiljø. Alt står i samme plan. Vi viser hvordan prosjekter fra andre programmer fører til måloppnåelse i vårt program. Selv om det ikke er så mange prosjekter har vi hele tiden oversikt over hvilke prosjekter som kan implementere. Vi starter med tester innenfor områdeløftene.”

Strukturelle barrierer for samarbeid mellom delprogrammene

Flere strukturelle barrierer trekkes frem som hinder for samarbeid på tvers av delprogrammene, herunder ulike finansieringsordninger, organisering av prosjektene og ulike målstruktur i de ulike delprogrammene. I flere av intervjuene har det kommet frem at ulike strukturer og ulike mål- og gevinst bilder i noen grad oppleves som barrierer for samarbeid mellom programmene. Flere har også uttrykt at delprogrammene *lever sine egne liv og ser sitt eget program som hovedstolpen i områdesatsingen*. I kombinasjon med stort eierskap til «egne» prosjekter hos prosjektledere og programleder, samt få krav om samarbeid på tvers, gjør mangel på felles prosedyrer for prosjektutvikling og -gjennomføring gjør at det ofte blir sett på som ressurskrevende å jobbe på tvers av delprogrammene.

Utfordringer knyttet til samarbeid trekkes også frem av flere bydeler. I årsrapporten 2020 for områdeløft Grønland og Tøyen står det blant annet:

“Det er krevende at de tre delprogrammene i områdesatsingene driftes ulikt. Bydelen har i 2020 tatt flere grep for å få en samlet innsats, slik at den får effekter fra alle de tre delprogrammene. Bydelen opplever spesielt før, og ved oppstart av, prosjekter at det kan være krevende å finne gode og effektive samhandlingsformer med andre sentrale aktører i kommunen. I disse samarbeidsprosjekter ser bydelen at bedre og mer effektiv prosjektstyring og samhandlingsformer kan gi bedre fremdrift.”

I intervjuene avdekkes det at aktørene i områdesatsingene er bevisste på at samarbeid på tvers kun bør etableres i tilfeller der man ser at det skaper en merverdi, og at målet om samarbeid derfor bør gå utenfor de fra før etablerte linjemålene i delprogrammene og bidra med en merverdi.

I tillegg kommer det frem i intervjuene at i de tilfeller der det utvikles nye strukturer for å fremme bedre samarbeid er ikke strukturene alene tilstrekkelig for å fremme ny kommunal praksis. Flere etterspør at det i tillegg må legges vekt på å etablere eierskap hos alle involverte parter og identifisere og tydeliggjøre gevinstene av å samarbeide. For å oppnå dette vil det være viktig at alle involverte parter har samme problemforståelse, gevinstbilde og eierforhold til prosesser og praksis i samarbeid.

I delprogram nærmiljø er organiseringen ulik i hver bydel, noe som kan bidra til å gjøre samarbeid på tvers av bydelene krevende. Bydelene har blant annet organisert seg forskjellig med hensyn til hvor sentralt avdelingsledere og bydelsdirektører er involvert i arbeidet med områdesatsingen. Eksempelvis har noen bydeler involvert bydelsledelsen tett i arbeidet med områdesatsingen. Dette gir både tettere eierskap og mulighet for raskere beslutninger. I andre bydeler er ikke ledelsen like involvert som innebærer at arbeidet med å formidle informasjon og sørge for eierskap tar lengre tid. I ytterste konsekvens gjør dette at beslutninger knyttet til

samarbeid kan være vanskeligere å forankre. Et annet eksempel fra intervjuer er at ikke alle de involverte bydelene har egen utviklingsavdeling – som ofte fungerer som en sentral aktør i samarbeid på tvers.

En annen begrensende faktor for samarbeid på tvers av de ulike områdesatsingene er statlige føringer for finansiering av prosjektene. Dette kan bidra til å redusere insentiver for samarbeid på tvers av bydelene. I dag er en andel av finansieringen, særlig fra statlige aktører, øremerkede midler til de forskjellige geografiske områdene som inngår i områdesatsingen¹⁸. I noen tilfeller medfører denne fordelingen av midler at bydelene fokuserer på prosjekter innenfor egen bydel – også innenfor delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. I utgangspunktet skal alle prosjekter i disse delprogrammene diskuteres i de operative styrene, men det har vist seg tidvis krevende for deltakere fra ulike bydeler å ha tydelige meninger om det som gjennomføres i de andre områdene, gitt de tydelige føringene for finansieringen. I intervjuer har vi fått høre:

“Det er ikke min finansiering - og jeg ønsker derfor ikke involvere meg selv om jeg kanskje mener prosjektet er likt et annet prosjekt som allerede gjennomføres”.

Noen av respondentene vi har intervjuet savner en overordnet prioritering på tvers av områdene i de forskjellige delprogrammenes portefølje. Det forekommer tilfeller der prosjekter som igangsettes og implementeres i de forskjellige områdene er relativt like, denne typen prosjekter kunne med fordel vært koordinert og utprøvd i ett eller to geografisk område for å teste innovasjon og metodeutvikling i tråd med områdesatsingens mandat og formål.

Mangel på koordinering og samarbeid på tvers av bydelene oppleves som uhensiktsmessig av flere aktører. I intervjuer forteller flere at dette fører til at mange av prosjektene i bydelene arbeider “hver for seg” med et uklart tematisk fokus og få spissede målsetninger. Flere etterlyser derfor tydelige prioriteringer i delprogrammene med krav om prosjekter med overføringspotensial til andre bydeler eller områder. I flere av intervjuene har det også blitt trukket frem at mange prosjekter på nåværende tidspunkt er relativt like.

“Vi glipper på å lage de gode modellene for hele området ved at det blir for mange prosjekter ute i bydelene. Det bør tenkes i program og ikke i prosjekter, som for eksempel i barnehageprogrammet”.

I Progameiergruppens møte i oktober 2020 er dette forholdet fulgt opp ved at de har gitt delprogrammene en føring på at prosjektutviklingen skal se til prosjektene har overføringspotensial til andre bydeler eller områder.

Innlemmelse av tre områdesatsinger i en programorganisasjon

Innlemmelsen av alle områdesatsingene i en felles områdesatsing på tvers i Oslo kommune har medført nye muligheter for samarbeid og erfaringsutveksling på tvers av geografiske områder. Samtidig har valg av organisering innebåret utfordringer, spesielt for bydelene Søndre Nordstrand og Gamle Oslo som ikke tidligere har hatt erfaring med organisering og gjennomføring i Groruddalssatsingen. I delkapitlet gir vi en sammenstilling av observasjoner knyttet til innlemmelsen av tre områdesatsinger i en felles organisering delt i:

- Groruddalen som mal – fordeler og ulemper
- Ulik grad av innlemmelse for de ulike delprogrammene
- Strukturelle barrierer for samarbeid på tvers av områder og delprogram

Groruddalen som en mal - fordeler og ulemper

Den felles organiseringen av områdesatsingene i Oslo tar utgangspunkt i organiseringen som ble valgt ved forlengelsen av

¹⁸ Se neste delkapittel om finansiering

Eksempel

I noen tilfeller har bydelen i Groruddalen hatt felles formøter for møter i de operative styrene for å koordinere innspill og prosjekter. Det er gode argumenter for å koordinere innspill fra de fire bydelene i Groruddalen, blant annet knyttet til

Groruddalssatsingen 2017 – 2026. I Groruddalen hadde bydelene over ti års erfaring med områdesatsing og ble derfor sett på som et “lokomotiv” for hvordan gjennomføre områdesatsing i Oslo. Ved å ta utgangspunkt i Groruddalssatsingen kunne kunnskap og erfaring fra denne områdesatsingene utnyttes i erfaringsoverføring på tvers av de involverte bydelene og komme alle til gode. Dette er også bekreftet i intervjuer der både representanter fra Søndre Nordstrand og Gamle Oslo har sagt de har mye erfaring å hente fra hvordan utfordringer er løst i Groruddalen. En ansatt uttrykte det slik:

Nå ser jeg jo at det er mange av utfordringene som er de samme her som der (i Groruddalen) - det er verdifullt for oss å se hvordan andre har nærmet seg disse utfordringene”.

Selv om bydelene i Groruddalen bidrar med verdifulle erfaringer, gir representanter fra Søndre Nordstrand og Gamle Oslo i intervjuer og innspillmøter inntrykk for at det er krevende å opparbeide seg oversikt og kunnskap om en kompleks og omfattende organisasjon. I tillegg forteller representantene at det er krevende å bli innlemmet i en allerede etablert organisasjonsstruktur og at det har tatt tid å etablere felles innsikt og forståelse av muligheter for samhandling og samorganisering på tvers av bydelene.

Områdesatsingene fremstår som mer modne i bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner enn i Søndre Nordstrand og Gamle Oslo. Bydelene i Groruddalen har erfaring fra den første Groruddalssatsingen, i tillegg til lenger erfaring knyttet til dagens organisering. I evalueringen har vi derfor fått inntrykk av at bydel Søndre Nordstrand og Gamle Oslo fremdeles ikke er helt inkludert i den felles organiseringen og hvordan arbeidet i områdesatsingene gjennomføres. I intervjuer har vi også fått opplyst fra flere at det er brukt mye tid til “opplæring” i organisering og hva områdesatsingene er og ikke er. Innlemmelsen i den eksisterende organisasjonsstrukturen og arbeidsmetodikken fra den tidligere Groruddalssatsingen har blitt opplevd som krevende blant aktører i Søndre Nordstrand og Gamle Oslo. Flere har trukket frem at det allerede er etablerte samarbeid og nettverk mellom Groruddalsbydelene og dette har det vanskelig for de “nye” bydelene å bli integrert på lik linje.

Intervjuer i forbindelse med evalueringen peker mot at Groruddalsbydelene har tettere samarbeid og større forståelse av felles utfordringer med hverandre enn med de andre involverte bydelene. Bydelene i Groruddalen kan dermed benytte den felles erfaringen i sitt arbeid sammen med nettverkene som allerede er bygget opp i arbeidet med den første Groruddalssatsingen. I tillegg til bydelene i Groruddalen, har også andre kommunale og statlige virksomheter erfaringer og nettverk fra den første Groruddalssatsingen de kan bygge videre på.

Felles erfaring og etablerte nettverk for bydelene i Groruddalen og andre involverte kan være medvirkende årsaker til at de nye bydelene har opplevd det krevende å tilpasse seg områdesatsingen. I intervjuer oppgir bydelene at de må tilpasse seg både arbeidsmetoder og en organisering de ikke har vært kjent med tidligere. Som en del av evalueringen, har vi sett at flere aktører fra den forrige Groruddalssatsingen nå har sentrale posisjoner i den nye områdesatsingen. Dette er en fordel med hensyn til videreføring av erfaring og kompetanse, men det er likevel viktig å gi muligheter til de nye bydelene for å gi dem eierskap til områdesatsingene og utvikle den videre. I intervjuer med bydel Søndre Nordstrand har vi fått vite at bydelen henter kunnskap og innsikt fra de andre bydelene og opplever stor nytte av erfaringer på tvers av områder og utfordringer. På den andre siden ønsker bydel Gamle Oslo å være mer autonome i implementeringen av programmer og prosjekter i egen bydel.

Ulik grad av innlemmelse for de forskjellige delprogrammene

Innlemmelsen av bydelene har vært ulik på tvers av delprogrammene i områdesatsingen. I delprogram nærmiljø er bydelene relativt autonome og behovet for erfaringsutveksling og samarbeid mellom bydelen virker å være lavere. I de to andre delprogrammene er problemstillingene i mindre grad geografisk begrenset. For å sikre synergieffekter på tvers er derfor også innlemmelsen av bydelene i delprogrammet også viktigere.

I evalueringen har vi inntrykk av at delprogram nærmiljø har mindre grad av samarbeid på tvers av bydelene. Delprogrammet er forankret i lokale utfordringer og prosjektene gjennomføres hovedsakelig lokalt i en bydel. Slikt sett kan det være mindre behov for erfaringsutveksling og samarbeid på tvers av bydelene. Dette blir kompensert ved at bydelene har felles beslutning i programstyret om handlingsprogrammene i hver bydel. Et annet eksempel på samarbeid på tvers er Samarbeidsgruppen for byutvikling i Groruddalen (SAMBYG), som skal bidra til at større byutviklings- og infrastrukturprosjekter ses i sammenheng med satsingen, gjennom å være en arena for gjensidig informasjon, drøfting og samordning.

I delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting er problemstillingene i mindre grad geografisk begrenset sammenlignet med delprogram nærmiljø. Delprogrammene har dermed større potensial for å hente ut synergieffekter på tvers av de geografiske områdene i områdesatsingen. I begge delprogram er det derfor etablert arenaer for erfaringsutveksling på ulike nivåer. Arenaer som strategiske og operative styrer i delprogrammet er tidligere omtalt. I intervjuer blir deltakelsen i disse foraene omtalt som positiv og flere har i forbindelse med evalueringen gitt uttrykk for at bydelene lærer av hverandres prosjekter.

I tillegg til programstyrene har både delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting over tid forsøkt å institusjonalisere samarbeid og erfaringsutveksling ved å etablere arenaer for prosjektarbeidere på tvers av bydelene. I delprogram oppvekst og utdanning har blant annet alle de involverte bydelene fra 2020 sin egen utviklingsressurs finansiering av delprogrammet. Ressursene skal bidra med utvikling av prosjekter og utviklingsarbeid i tråd med overordnede føringer i delprogrammet. Fra høsten 2020 møtes utviklingsressursene annenhver uke for å fremme samarbeid, deling og kompetanseheving. I delprogram sysselsetting har de ansatte tjenesteutviklerne i hver bydel regelmessige møter der de diskuterer prosjekter og deler erfaringer. I intervjuer får vi opplyst at dette fører til mer kunnskap om prosjekter internt i delprogrammet og har senket terskelen for utveksling av informasjon.

I intervjuer og dokumentstudier får vi inntrykk av at de etablerte arenaene har vært verdifulle. Deltakelsen har økt den felles forståelsen og samhandlingen, i tillegg til at man har bygget relasjoner som har bidratt til å redusere barrierer for informasjonsdeling og samarbeid i prosjekter og på tvers av bydeler. I intervjuer har flere trukket frem den positive rollen prosjektutviklerne har på bydelsnivå. Prosjektutviklerne oppleves som et bidrag til økt samarbeid på tvers av bydelene da prosjektutviklere samarbeider tett og lærer fra hverandre. Dette gjelder spesielt med hensyn til Barnehageprogrammet og felles fora for programutviklere, utviklingsressurser og tjenesteutviklere.

Som en del av evalueringen har flere trukket frem at samarbeid på tvers av bydeler ofte er personavhengig og lite institusjonalisert. Personlige relasjoner er en ressurs som gjør samarbeid og kommunikasjon enklere på tvers av prosjekter og bydeler. En risiko ved personavhengig samarbeid er at samarbeidet lett kan forsvinne dersom sentrale personer forlater en av de involverte samarbeidspartnere.

Øvrige observasjoner - finansiering

Som en del av midtveiseevalueringen har vi gjort observasjoner som ikke direkte knytter seg til de ulike problemstillingene evalueringen skal besvare. Observasjonene er knyttet til finansieringen av områdesatsingene og prosjektene innenfor hvert delprogram:

- Statlige midler og føringer
- Beslutningsprosess for prosjekter og finansiering
- Usikkerhet knyttet til finansiering
- Andre observasjoner innenfor finansiering

I evalueringen har det dannet seg et tydelig bilde av at finansieringen av områdesatsingene oppleves som krevende i alle deler av organisasjonsstrukturen fra byrådsavdelingene via programstyrene og

programkontorene ned til den enkelte virksomhet og prosjekt. En sentral årsak flere trekker frem er føringene knyttet til de statlige midlene, men også organiseringen, søknadsprosedyrene og rapporteringen oppleves som krevende for de deltakende virksomheter og bydelene.

Utfordringer knyttet til finansiering

I områdesatsingene er finansieringen organisert som et "spleiselag" bestående av både statlige og kommunale midler – omtalt som samfinansiering.

Utfordringen knyttet til finansieringen av områdesatsingene og de statlige føringene er ikke noe nytt og ble allerede trukket frem i programbeskrivelsen til Groruddalssatsingen 2017 – 2026:

"I videreføringen av Groruddalssatsingen skal statens tilskuddsforvaltning samordnes og forenkles. Det tas sikte på at det utarbeides en felles søknadsprosedyre for alle departementer og direktorater med like tidsfrister og felles vilkår for bruk av tildelte midler. Det legges opp til et felles rapporteringssystem for satsingen som skal tilfredsstillende de ulike tilskuddsordningenes behov for rapportering.

Utviklingsperspektivet som er lagt til grunn i satsingen krever tildeling av overførbare midler, med et fleksibelt system for omdisponering av ubrukte midler og ikke for detaljerte føringar for bruk av midler".

Dagens praksis for finansiering innebærer at Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune har overordnet ansvar for finansieringen og tildeler midler til de ulike delprogrammene. I et saksfremlegg for programeiergruppen i 2020 (Sak 4 3-20 Økonomisk utvikling i Områdesatsingen) la Byrådsavdeling for byutvikling frem den økonomiske utviklingen for områdesatsingene frem til 2023 basert på fremskrivninger fra de ulike delprogrammene. Fremskrivningene er forbundet med usikkerhet, men viser at områdesatsingene frem til 2020 har hatt et underforbruk av midler, men vil fra 2021 ha kostnader som overskrider den finansielle rammen.

En problemstilling som ble løftet frem i saksunderlaget var ulik praksisen knyttet til tildelinger av midler fra statens deltagere og Oslo kommune. De statlige midlene til områdesatsingene i Oslo tildeles basert på følgende kategorier:

- Den enkelte satsing (Groruddalen, Oslo Sør og Oslo indre øst)
- Delprogram (Nærmiljø, oppvekst og utdanning og sysselsetting)
- Innsatsområder innenfor delprogram eller på tvers av delprogram
- Både geografisk område og innsatsområde (eks. tiltak innenfor oppvekst og utdanning i Oslo sør)

I tillegg påpekes det at midlene som er avsatt Groruddalssatsingen ikke bare må fordeles på tre delprogram, men også fordeles mellom fire bydeler (Alna, Bjerke, Grorud og Stovner).

De ulike føringene knyttet til midlene innebærer at Byrådsavdeling for byutvikling har en krevende oppgave med å samordne områdesatsingene og bevilge midler til de ulike delprogrammene i tråd med føringene som er gitt, spesielt fra de statlige aktørene. Fra Oslo kommune har det derfor vært ytre ønske om mindre statlige føringar. I intervjuene har det kommet frem at flere av de statlige aktørene er klar over problemstillingen, men at det er behov for føringar knyttet til finansieringen for å sørge for at finansieringen er i henhold til formålet med midlene som tildeles, og viser til økonomiregelverket til staten. For å løse noen av utfordringene har de statlige aktørene forsøkt å være så fleksible i føringene av midlene ved sine tildelinger som de føler de har mulighet til. I intervjuene vi har hatt med involverte aktører kommer det frem at det gradvis har blitt færre

føringer i de statlige midlene de senere årene. Finansieringen gjør det ikke bare krevende å organisere for Byrådsavdeling for byutvikling.

Evalueringen viser også at det er utfordringer knyttet til de kommunale midlene. Selv om disse i større grad oppleves som mer fleksible, er enkelte av midlene knyttet til geografiske føringer. I intervjuene kommer det frem at slike føringer også hemmer samarbeid om prosjekter. Dette er særlig kommentert innenfor delprogram sysselsetting og oppvekst og utdanning.

I intervjuene hevdes det at finansieringen også kan påvirke måloppnåelsen for hele områdesatsingene ved at den gjør det vanskelig å ha et porteføljeperspektiv for satsingen generelt og hvert delprogram spesielt.

Det er programstyrene og programeiergruppen som innstiller handlingsprogrammene som legger premissene for hvilke prosjekter som skal finansieres. I intervjuene har det likevel vært tydelig at det er få innspill knyttet til de foreslåtte handlingsprogrammene. Imidlertid gir de statlige midlene en bredde i tiltakene. Eksempler på dette er tiltak innenfor sysselsetting, oppvekst, kultur, nærmiljø, boligtiltak og integrering. Disse skal tilpasses de kommunale initiativene slik at det blir en best mulig porteføljesammensetning. For programsekretariatene oppleves dette som krevende. I ytterste konsekvens innebærer de statlige føringene at prosjekter med lav måloppnåelse blir prioritert for å få finansieringen til å gå opp.

Beslutningsprosess for prosjekter

Beslutningsprosessen i områdesatsingene henger tett sammen med finansieringsbeslutninger for det enkelte prosjekt. Alle prosjekter i områdesatsingene følger Digitaliseringsdirektoratets prosjektmodell¹⁹. Dette innebærer at hvert prosjekt har beslutningspunkter underveis der man formelt vedtar om prosjektet skal finansieres videre. Beslutningsprosessen involverer hele områdesatsingene fra den enkelte virksomhet, programsekretariatene, programstyrene og byråden samt resten av byrådet.

I alle delprogrammene er det den enkelte virksomhet som er prosjekteier for det enkelte prosjekt. Det er prosjekteier som følger opp den daglige driften av prosjektene i dialog med prosjektleder. Ved større beslutninger, som faseoverganger for prosjektene og finansieringsbeslutninger, løftes saken opp til delprogrammet og programstyrene som gjør innstilling til vedtak. Innstillingen løftes videre opp til Byrådsavdeling for byutvikling og til byrådet for endelig beslutning. Beslutningsstrukturen er ikke identisk på tvers av delprogrammene, men prosessen er relativt lik i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting.

Ved søknad om finansieringen ved prosjektoppstart eller faseovergang, starter prosessen med en dialog mellom programkontorene i delprogrammene og den enkelte virksomhet som søker om midler. I delprogram sysselsetting ønsker programkontoret å ha en løpende dialog med tjenesteutviklere i forbindelse med prosjektsøknader, spesielt for å redusere risikoen for at prosjektsøknader som ikke er innenfor delprogrammets premisser blir utarbeidet. Den enkelte virksomhet utarbeider søknaden og sender den til programkontoret som vurderer søknaden og legger frem sin vurdering for det operative styret. Det operative styret sender sin anbefaling videre til styreleder for det strategiske styret som gjør endelig innstilling av prosjektsøknaden.

Ved positiv anbefaling fra styreleder sendes en detaljert beskrivelse av prosjektet til Byrådsavdeling for byutvikling, som gjør sine vurderinger og sender prosjektet på høring i byrådet og innstiller sitt endelig vedtak. Byrådet gjør endelig beslutning og gir beskjed tilbake til programkontoret. Programkontoret gir beskjed videre til prosjektet om status på søknaden som er vurdert.

Flere av de involverte aktørene i delprogram sysselsetting har uttrykt at prosessen knyttet til beslutninger og finansiering er tungvint og byråkratisk. I dag må alle prosjekter, uavhengig av størrelse, gjennom hele

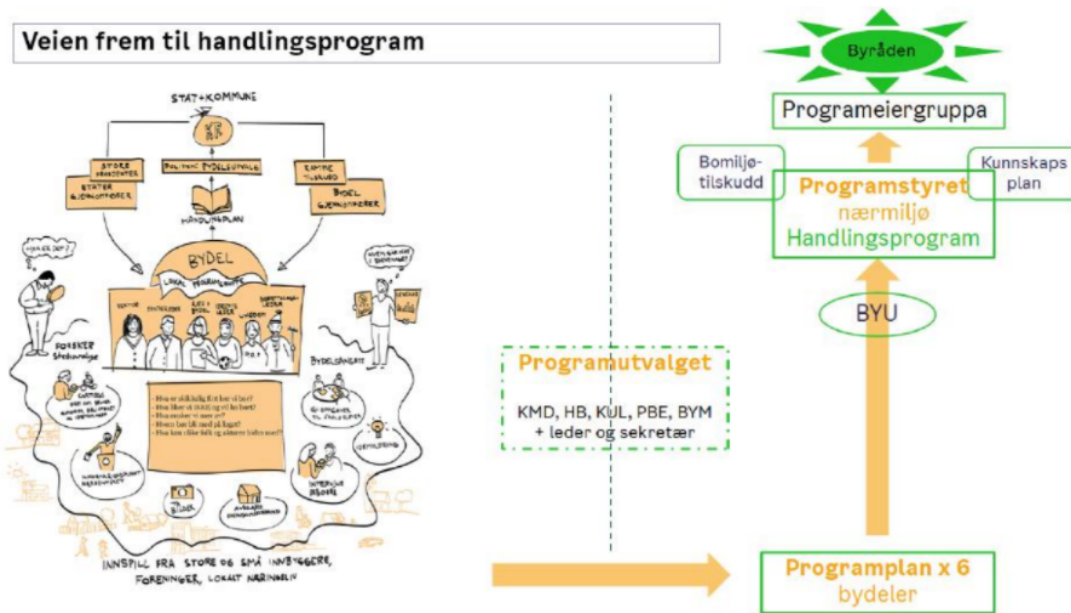
¹⁹ <https://www.prosjektveiviseren.no/>

prosessen. Dette bidrar til økt forankring opp til politisk ledelse, men mange opplever på den andre siden høye transaksjonskostnader og høy ledetid fra en god idé oppstår frem til den blir finansiert. Slik sett blir det stilt spørsmål blant respondentene om det er nødvendig med involvering fra alle nivåer i alle beslutninger som tas i delprogrammet. I løpet av evalueringen har det også kommet frem at det sjelden er endringer i prosjektsøknadene etter at de er innstilt fra det operative styret. En mulighet som det pekes på for å løse utfordringen er at delprogrammet fikk tilgang på finansieringsmidler de kunne disponert innenfor gitte føringer som kunne gjort det mulig å ta løpende avgjørelser uten å involvere Byrådsavdeling for byutvikling og politiske prosesser, ikke ulikt hvordan det er løst i Barnehageprogrammet og såkornfond i delprogram oppvekst, og utdanning og porteføljeutviklingsmidler i delprogram nærmiljø .

Overordnet er det en lang prosess fra et forslag eller en søknad blir utarbeidet frem til endelig beslutning i byrådet. Hele prosessen fra prosjektsøknad til endelig beslutning og bevilgning av midler kan ta 3–4 måneder. Prosjekter må derfor vente på finansieringen underveis i prosjektgjennomføringen og på grunn beslutningsstrukturen kan dette ta lang tid. For å løse denne utfordringen har det vært tilfeller der prosjekter har fått finansiering av to faser ved en beslutning. Et annet eksempel for å unngå “papirmøllen” i beslutningsstrukturen er Barnehageprogrammet som er organisert gjennom delprogram oppvekst og utdanning. Barnehageprogrammet har fått mandat til å bevilge midler til prosjekter på under 2 millioner kroner uten å involvere delprogrammet. Dette gir økt fleksibilitet til å gjøre raske beslutninger. Ved prosjekter som er vurdert til å være større enn 2 millioner kroner blir prosjektene først vurdert av styringsgruppen i Barnehageprogrammet før det sendes til det operative styret og følger vanlig beslutningsprosess.

Beslutningsprosessen i delprogram nærmiljø skiller seg fra de to andre delprogrammene ved at bydelene sitter tettere på beslutningene og tiltakene som gjennomføres. I delprogrammet har prosjektene lokalt fokus og gjennomføres i tilknytning områdeløftene. Figur 12 illustrerer prosessen i delprogram nærmiljø og er hentet fra Handlingsprogram 2021.

Figur 12: Prosess for utarbeidelse av handlingsprogram i delprogram nærmiljø



Arbeidet med handlingsprogrammet starter i hver enkelt bydel. Hver bydel utarbeidet egne programplaner som tar utgangspunkt i utfordringsbilde i de involverte områdeløftene der forslagene skal være kunnskapsbasert og involvere lokalbefolkningen. Programplanene behandles politisk av bydelsutvalgene og sendes videre til programstyret for delprogram nærmiljø for endelig innstilling. Underveis i arbeidet med programplanene har programutvalget dialog med bydelene. I programstyret behandles bydelenes innstillinger til programplan, før de settes sammen til et felles handlingsprogram og sendes videre til programeiergruppen. Programeiergruppen lager endelig innstilling til finansiering fordelt mellom bydelene (og mellom de ulike delprogrammene) før midlene besluttet endelig av byrådet²⁰.

For å løse utfordringer knyttet til beslutningsstrukturen, har enkelte bydeler og kommunale etater startet prosjekter før endelig beslutning om finansiering er tatt. På denne måten har aktørene “mellomfinansiert” prosjektene før endelig finansiering er på plass. I intervjuer forteller flere at det er krevende for fremdriften av prosjektene å vente på ny finansiering ved blant annet faseoverganger. En utfordring er likevel at enkelte større kommunale etater ikke starter prosjekter før endelig vedtak er kommet fra byrådet og de har fått klare føringer om å gjennomføre prosjektet.

Usikkerhet knyttet til finansiering

Gjennom dokumentstudier og intervjuer har både delprogrammene og enkeltprosjekter uttrykt frustrasjon og usikkerhet knyttet til finansiering av prosjekt og tiltak. Utfordringene er knyttet til føringene for de statlige midlene, ved at de statlige midlene er dels avgrenset til et geografisk område og/eller avgrenset innenfor et fag- eller tjenesteområde. Eksempler på dette er Bomiljøtiltak, forebyggende, helsefremmende tjenester, kriminalitetsforebygging. I tillegg er det uttrykt usikkerhet knyttet til finansiering fra år til år, siden midlene gis kun for ett år av gangen. Selv om det foreløpig er få prosjekter som er blitt endret eller stoppet underveis som følge av beslutningsstrukturen, er det en usikkerhet virksomhetene og prosjektene lever med hvert år helt frem til endelig beslutning er tatt i byrådet²¹.

²⁰ Handlingsprogram 2021 - Delprogram Nærmiljø

²¹ I oktober 2020 vedtok programeiergruppen at at påbegynte prosjekter skal prioriteres over nye, slik at man sikrer gjennomføring av disse.

I områdesatsingene har hvert delprogram hittil operert med ulike årshjul som har innebært at frister for å søke finansiering ikke har vært samkjørt på tvers av delprogrammene²². Dette har gjort det krevende for Byrådsavdeling for byutvikling å planlegge budsjett og finansiering.

I intervjuene har det kommet frem at finansieringen med fordel burde vært avklart før utarbeidelse av handlingsprogrammene for å gjøre det mulig å vite hvilke rammer hvert av delprogrammene har å forholde seg til og dermed kunne optimalisere måloppnåelsen i delprogrammet. I handlingsprogram 2021 for delprogram nærmiljø trekkes også denne utfordringen frem der det påpekes at dagens saksbehandlingsrutine *“blir en utfordring når behov og ønsker overstiger tilgjengelig ramme. Usikkerhet om rammen gjelder på ulike trinn i forberedelsen til nytt handlingsprogram, som starter i bydeler og etater, og for programstyret hvis det må prioritere mellom prosjekter som søker finansiering”*.

I vår dialog med programsekretariatene, bydelene og prosjektene kommer det frem at de har stor forståelse for at saksbehandling må være innenfor regelverk og andre budsjettprosesser i staten og Oslo kommune. Det er likevel ønskelig for delprogrammene å ha mest mulig forutsigbarhet i planleggingen av prosjektene. I dag er det vanskelig for bydelene og delprogrammene å vite hvor mye de skal motta fra år til år som i ytterste konsekvens innebærer en ikke optimal prosjektportefølje eller forsinkede prosjekter.

Andre observasjoner innenfor finansiering

Et sentralt premiss for områdesatsingene er at midlene benyttes til prosjekter som er i tråd med områdesatsingens fokusområder, enten nærmiljøtiltak eller innovasjonsprosjekter i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. Dette innebærer at prosjektmidlene ikke skal finansiere ordinær drift eller andre prosjekter som skal finansieres gjennom virksomhetens egne midler.

En konsekvens av dette premisset er at områdesatsingene kun finansierer prosjektgjennomføring og ikke dekker drift- og vedlikeholdskostnader tilknyttet prosjektene. I flere tilfeller innebærer likevel prosjektene økte driftskostnader for den enkelte bydel og/eller virksomhet som skal ta i bruk prosjektet, enten det er et fysisk tiltak eller en organisasjonsendring. I områdesatsingene var det tidligere tidvis lite fokus på drift- og forvaltningskostnad ved prosjektene, spesielt knyttet til drift av parker etc. som har blitt finansiert gjennom områdesatsingen. Her registrerer vi at fokuset er endret og at drift- og forvaltningskostnad har økt oppmerksomhet.

Levekår i byer - gode lokalsamfunn for oss alle

I desember 2020 leverte by- og levekårsutvalget sine beskrivelser, drøftinger, vurderinger og anbefalinger rundt hvordan man best kan sikre at alle kan bo og vokse opp i gode nabolag. NOUen *“Levekår i byer - Gode lokalsamfunn for alle”* (NOU 2020:16) omhandler problemstillinger som også ligger i kjernen av områdesatsingene i Oslo og utredningen omhandler i tillegg de andre nasjonale områdesatsinger.

NOUen legger vekt på at områdesatsingene i Oslo skal adressere komplekse problemer i de levekårsutsatte områdene gjennom innovasjon og samordning som utfordrer den tradisjonelle sektormodellen som ligger til grunn for offentlig oppgaveløsning. Videre trekker NOUen frem behovet for å samordne beslutningsprosesser mellom ulike forvaltningsnivåer, sektorer og aktører og gir en vurdering av hvordan områdesatsingene i Oslo har fungert så langt.

I samsvar med flere av observasjonene vi har gjort i arbeidet med midtveisevalueringen viser NOUen at erfaringene knyttet til områdesatsingens styringsform er delte blant aktører i kommunene som er involvert. Noen aktører mener at nettverksstyring gir gode synergieffekter, mens andre tror at linjeorganisasjonene i kommunen kan håndtere dette minst like godt dersom de får mer ressurser. Enkelte kommunale aktører

²² I Sak 4 3-20 Økonomisk utvikling i områdesatsingene ble det fremmet vedtak fra programeiergruppen om å legge til rette for felles årshjul på tvers av delprogrammene.

trekker også frem at statens involvering og hvordan denne gjennomføres, begrenser handlingsrommet i områdesatsingen. De fleste kommunalt ansatte som er intervjuet ga også uttrykk for at tidsbruken til områdesatsingene var akseptabel i forhold til nytten man oppnår ved dagens organisering. Av positive effekter ved organiseringen trekker flere frem kunnskapsutveksling og økt forståelse på tvers av offentlige sektorer.

I NOUen konkluderer by- og levekårsutvalget at områdesatsingene i Norge bør:

- Sammenligne kostnad og gevinst ved dagens organisering av områdesatsingene med alternative organiseringsformer
- Vurdere om forholdet mellom individuelle problemer og områdekvaliteter er representativt for hvordan områdesatsingene er organisert

I tillegg har NOUen en rekke vurderinger knyttet til områdesatsingene i Norge og noen forslag til tiltak. NOUen trekker blant annet frem at de statlige tilskuddene har mange føringer som kan hindre at midlene benyttes på best mulig måte. I tillegg er finansieringen ofte prosjektbasert og hindrer dermed stabil innsats over lenger tid. Det er heller ikke gitt at dagens finansieringsmodell gir det beste grunnlaget for å få frem gode innovasjonsprosjekt. Videre trekker NOUen frem behovet for tydelige mål og en klar sammenheng mellom mål, strategier og tiltak. I NOUen trekkes “gode og trygge bo- og oppvekstmiljø” frem som et realistisk mål, og det vises til at dette nødvendigvis ikke krever innovasjon og metodeutvikling. Det er likevel viktig å gi rom for innovasjon og metodeutvikling, og målene bør derfor justeres for å ta hensyn til dette.

NOUen konkluderer med at områdesatsinger kan bidra til at områdene blir mindre levekårsutsatte, men at de ikke kan løse strukturelle utfordringer i byutvikling eller levekår. Mål som “forbedrede levekår” og “økt sysselsetting” bør derfor ikke være et hovedmål og ifølge NOUen er det uheldig å sette urealistiske mål for områdesatsingen. Av andre vurderinger trekker NOUen frem at områdesatsinger kan være samfunnsøkonomisk lønnsomme dersom de er utformet på en god måte. Staten på sin side bør være mindre involvert i tilskuddsbruken, men ha etterprøvbare kriterier. I tilfeller der de statlige sektormyndighetene er involvert bør de ha et tydeligere og mer forpliktende ansvar.

4. Vurderinger

I kapittelet gis det en vurdering av de to hovedproblemstillingene evalueringen skal undersøke:

- Hva er resultater og virkninger av den samlede innsatsen i områdesatsingene i Oslo så langt?
- Hvordan bidrar organiseringen av programmet til å nå målene i områdesatsingen?

I begynnelsen av kapittelet presenteres foreløpige resultater av områdesatsingene i Oslo basert på tilgjengelig data og statistikk. Resultatene beskriver utviklingen innenfor utvalgte måleindikatorer i de 12 områdene som har områdeløft. Deretter gjennomgås og vurderes områdesatsingene fra oppstarten av de tre delprogrammene i 2017. I dette delkapitlet legges det vekt på hvordan områdesatsingene har fungert. Eksempelvis gjøres det en vurdering om strategiene har fungert, i hvilken grad det er tilrettelagt for å skape bærekraftige løsninger og om det er identifisert strukturelle barrierer som hindrer forbedring av levekårene i de utvalgte bydelene. Avslutningsvis gjøres en vurdering av organiseringen av områdesatsingene og om den bidrar til områdesatsingene oppnår målene som er satt.

Resultater av områdesatsingene i Oslo

Utfordringer ved å måle resultater

I kapittel 2 – *Om evaluering og design* er det klargjort at evalueringen ikke gjør en vurdering av måloppnåelse av områdesatsingen. Årsaken til dette er blant annet knyttet til at dagens områdesatsing i enkelte områder kun har pågått i 2–3 år i sin nåværende form. Samfunnsutfordringene som skal løses krever en langsiktig strategi frem til 2026 og det er derfor ikke hensiktsmessig å gjøre en vurdering etter få år.

I tillegg til områdesatsingens foreløpige korte varighet, er det også en utfordring at det er relativt høy utskifting av befolkningen i de involverte bydelene i områdesatsingen. Omkring en av fem innbyggere i de ulike områdene har bodd der i mindre enn fem år. Tallene varierer fra en av ti på Holmlia syd til fire av ti i området Tøyen-Grønland. Dette innebærer at en vesentlig del av befolkningen skiftes ut i løpet av perioden områdesatsingene pågår. En åpenbar konsekvens av dette er at endringer i områdesatsingens mål ikke nødvendigvis ikke skyldes områdesatsingen, men at det ikke er samme befolkningen som bor i området. Eksempelvis vil innflytting av mer ressurssterke personer påvirke mange måleindikatorer områdesatsingene skal løse. Gentrifiseringen kan også forsterkes av områdeløftene i de levekårsutsatte bydelene og medføre at personene som områdeløftene er rettet mot blir “tvunget” ut av bydelen ved at områdene blir mer populære og bokostnadene øker.

I evalueringen har vi ikke hatt mulighet til å følge individer som bor i områdene over tid. Dette gjør det vanskelig å vurdere om områdesatsingens har hatt effekt og oppnådd målene som er satt. I tillegg kan endringer i bydelene i Groruddalen, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo være forårsaket av tiltak og prosjekt som ble gjennomført under den første Groruddalssatsingen, Handlingsprogram Oslo Sør eller Avtale om områdeløft Tøyen. I en vurdering av den pågående områdesatsingens effekt er også dette viktige momenter å være klar over.

Som en del av evalueringen har vi kun funnet én midtveisundersøkelse som er gjennomført som en del av områdeløftenes arbeid i lokalmiljøet. Midtveisundersøkelsen er gjennomført i bydel Alna og undersøker

betydningen områdeløft for Trosterud og Haugerud har for befolkningen. Undersøkelsen ga ikke grunnlag for å konkludere med at områdeløftet har medført vesentlige forbedringer i nærmiljøet så langt.

Selv om vi foreløpig ikke har sett konkrete resultater av tiltak, er det flere konkrete prosjekter som har satt tydelige spor etter seg i løpet av områdesatsingens relativt korte varighet. Over lengre tid er det rimelig å anta at flere vellykkede prosjekter blir satt i ordinær drift og dermed kan påvirke en større andel av befolkningen, herunder også personer i de levekårsutsatte områdene som en ønsker å forbedre. I tillegg er det infrastrukturtiltak som setter varige spor i nabolagene, nærmiljøene og for hele bydelen. Disse prosjektene er ikke nødvendigvis gjennomført som en del av områdesatsingen, men bydelene har en viktig oppgave å sørge for involvering av lokalbefolkningen for å sikre best mulige løsninger for områdene.

Utvikling i de utvalgte områdeløftene

Som beskrevet over er det vanskelig å måle og analysere utviklingen for de områdeløftene som inngår i områdesatsingene i Oslo. Vi har derfor valgt å belyse utviklingen i bydelene og de 12 områdeløftene siden oppstarten i 2017 med videreføring av Groruddalssatsingen. Dette gjør vi ved å beskrive utviklingen i noen utvalgte indikatorer²³ for å undersøke om utviklingen i områdene som inngår i områdesatsingene er annerledes enn i byen for øvrig²⁴. Vi ser både på bydelstall og tall fra områdeløftene (delbydelene) der disse er tilgjengelige.

I delprogram nærmiljø er målet at alle deler av Oslo skal være gode steder å bo og vokse opp. Dette inkluderer også deler av byen som i dag er markedsmessig mindre attraktive. En mye benyttet indikator et områdes attraktivitet er markedspris på bolig. Det er likevel viktig å være forsiktig med å benytte nivået på boligpris når målet med områdesatsingene er å gjøre et levekårsutsatt område mer attraktive, samtidig som områdene i utgangspunktet har lave boligpriser. Det er ikke da nødvendigvis slik at boligpris er en god indikator på hvordan et område oppleves, selv om det mulig å argumentere for at dette også inngår i markedets verdsettelse av boliger. Likevel mener vi at dersom den relative prisendringen er bedre i bydelene i områdesatsingene sammenlignet med resten av Oslo, *kan* dette være en indikasjon for en endret oppfatning av områdene og i tråd med områdesatsingens mål.

I perioden 2016 til 2019 har kvadratmeterprisen for boliger i Oslo økt mye. I bydel Gamle Oslo har prisutviklingen vært identisk med resten av Oslo, men dette kan nok i all hovedsak tilskrives nybygg i Bjørvika og på Sørenga. De øvrige bydelene som inngår i områdesatsingene, har hatt en svakere utvikling enn resten av Oslo. I bydelene Grorud og Søndre Nordstrand sank boligprisene. Prisutviklingen gir derfor ikke en entydig indikasjon på at områdene er mer attraktive og oppleves bedre.

De økte boligprisene gjør det vanskeligere å komme inn på eiendomsmarkedet i Oslo. Andelen hushold som leier bolig har likevel vært stabil i Oslo som helhet de senere årene, med en høyere andel leietakere i indre by. Blant de 12 områdeløftene er det Grønland og Tøyen som har høyest andel hushold, 44 prosent, som leier bolig. Omtrent en av tre hushold leier boligen på Grorud, som dermed ligger litt over snittet for Oslo (31 prosent). Andelene er også høye i Stovner sentrum (Fossum og Rommen) og Vestli, med henholdsvis 30 og 25 prosent som leier bolig. Sistnevnte er det områdeløftet som har opplevd størst økning i leieandelen de siste årene, men bare med fire prosentpoeng. Haugenstua (12 prosent) og Romsås (13 prosent) er de områdeløftene som har lavest andel hushold som leier boligen.

Selv om Haugenstua dermed har høy eierandel, er området også et av områdeløftene med høyest andel trangbodde (færre oppholdsrom enn personer²⁵). I områdeløftene Haugenstua, Furuset og Bjørnerud bor nesten fire av ti trangt. Samlet sett bor en av fem trangt i Oslo, mens andelen var høyere i alle områdeløftene.

²³ Vi har valgt å se på utviklingen på bydelsnivå selv om områdesatsingene i Oslo fokuserer på områdeutvikling gjennom områdeløft (12 stk) i de enkelte bydelene. Ulempen med å se på bydelsnivå er at bydelene også har ressurssterke områder. Slik sett blir datagrunnlaget et gjennomsnitt for hver bydel. Tallene for bydelene suppleres med tall for områdeløftene (de relevante delbydelene) der disse er tilgjengelige.

²⁴ Statistikk er hentet fra statistikkbankene til Oslo kommune og SSB.

²⁵ Aleneboende regnes som trangbodde dersom de kun har ett oppholdsrom.

Lavest andel trangbodde av områdeløftene var Grorud og Vestli, begge med omtrent 27 prosent trangbodde. Disse andelene er så nogenlunde stabiler for perioden 2017 - 2020.

En annen forklaring som blir trukket frem når en skal forklare forskjellen mellom de ulike bydelene i Oslo er fordelingen av kommunale boliger. En økt andel av kommunale boliger innebærer en høyere andel av ressursssvake grupper i bydelen. Bydel Gamle Oslo har sammen med Grünerløkka og Sagene en langt høyere andel av kommunale boliger enn andre bydeler i Oslo og en mye høyere andel enn hva bydelenes andel av befolkningen skulle tilsi dersom det var jevnt fordelt i hele byen. I perioden 2017 til 2020 økte andelen kommunale boliger i bydel Gamle Oslo, men utviklingen var lavere enn i Oslo som helhet. I bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand er andelen kommunale boliger i tråd med bydelens andel av befolkningen. I bydel Grorud og Stovner var det en liten reduksjon i kommunale boliger i perioden 2017 til 2020.

I delprogram oppvekst og utdanning er de overordnede målene rettet mot gode oppvekstvilkår og at flere fullfører og består videregående utdanning. Gode oppvekstvilkår inkluderer mye, men mange trekker frem barnehage som en viktig arena for barns sosialisering og språkutvikling. Endringer i barnehagedekning kan derfor være en indikator for endrede oppvekstvilkår. I perioden 2017 til 2019 økte barnehagedekningen i Oslo med 2,2 prosentpoeng til over 90 prosent. Bydelene i områdesatsingene lå under gjennomsnittsnivået for Oslo²⁶. Gamle Oslo hadde høyest barnehagedekning på omkring 85 prosent i 2019. I Gamle Oslo endret dekningen seg lite i perioden 2017 til 2019, men i de andre bydelene økte barnehagedekningen relativt mye. I bydel Stovner økte barnehagedekningen med over 12 prosentpoeng, fra 61 prosent i 2017 til over 73 prosent i 2019. Til tross for utviklingen er bydel Stovner fortsatt bydelen i Oslo med lavest barnehagedekning. I bydel Alna har barnehagedekningen ligget over 80 prosent i hele perioden. Bydel Bjerke og Søndre Nordstrand oppnådde over 80 prosent barnehagedekning i 2019, mens andelen i bydel Grorud er fortsatt under 80 prosent til tross for en positiv utvikling i perioden.

Et annet mål for delprogram oppvekst og utdanning er at flere skal fullføre videregående opplæring i bydelene som er omfattet av områdesatsingen. I 2017 og 2018 var andelen som ikke har bestått eller sluttet fem år etter påbegynt videregående opplæring relativt lik, men andelen sank til omkring 15 prosent i 2019. Alle bydelene omfattet av områdesatsingene hadde høyere frafall enn resten av Oslo. Bydelene Gamle Oslo, Bjerke og Søndre Nordstrand hadde en større reduksjon i frafallet enn resten av byen. I tallene for unge voksne opp til 29 år som ikke har fullført videregående ser vi en liten reduksjon i andelen som ikke fullfører. Unntaket er unge voksne i Søndre Nordstrand som har den høyeste frafallsraten av alle bydeler i Oslo kommune. Når vi ser på frafallsraten blant unge voksne innen områdeløftene varierte den mellom drøye 20 prosent i områdeløft Grønland og Tøyen til 44 prosent i områdeløft Stovner sentrum. De senere årene har frafallet i denne gruppen blitt noe redusert, særlig på Romsås, Haugenstua, Furuset og områdeløft Haugerud og Trosterud, men andelene som faller fra ligger fortsatt rundt en tredjedel.

Den økte andelen som fullfører videregående utdanning er en av faktorene som bidrar til at andelen med lav utdanning, grunnskoleutdanning eller mindre, har vært synkende de siste årene i alle områdeløftene. Samlet sett i Oslo har omtrent en av fem lav utdanning, mens andelen i områdeløftene varierer fra omtrent en av fire i områdeløft Grønland og Tøyen til nesten halvparten i områdeløftene Stovner sentrum og Vestli.

I utgangspunktet var hovedmålet for delprogram sysselsetting at flere personer i de levekårsutsatte bydelene skulle komme ut i ordinært arbeid. Fra 2021 har målet blitt avgrenset til å være rettet mot innvandrere bosatt i bydelene som inngår i områdesatsingen. I og med at denne avgrensningen er relativt ny fokuserer vi på den samlede sysselsettingen i perioden 2017 til 2019. I perioden økte den samlede sysselsettingsandelen i Oslo fra 68,1 til 69,3 prosent. I Gamle Oslo lå sysselsettingsandelen høyere gjennom perioden og økte til 71,5 prosent i 2019, men i områdeløfte Grønland og Tøyen var den under 60 prosent. Bydelene i Groruddalen hadde en høyere vekst i sysselsettingen i perioden, men lå likevel under snittet for Oslo i 2019. I bydel Bjerke var

²⁶ Data om barnehagedekningen i de 12 områdeløftene er ikke tilgjengelig i Statistikkbanken

sysselsettingsandelen over 68 prosent i 2019, men noe lavere i områdeløftene Linderud og Veitvet/Sletteløkka. I bydel Stovner var andelen 10 prosentpoeng lavere og lavest i Oslo, men med stor variasjon mellom områdeløftene. I områdeløft Stovner sentrum var sysselsettingsandelen rundt 50 prosent, dette var lavest av alle 12 områdeløft, mens på Haugenstua var den 60 prosent. I Søndre Nordstrand var sysselsettingsveksten lavere enn resten av Oslo, men var over 60 prosent i 2019, mens områdeløftene Holmlia syd lå på 60 prosent og Bjørnerud på 56 prosent.

Til tross for økt sysselsetting, har andelen uføre økt i perioden 2017 til 2019. I bydelene Alna, Grorud og Stovner er andelen uføre over ti prosent. I alle bydelene har andelen på arbeidsavklaringspenger (AAP) blitt redusert. Andelen sosialhjelpsmottakere synker også i alle bydeler med unntak av bydel Alna. Dette henger sammen siden bydelene har arbeidet med å sikre at enkelte grupper som har vært i prosess om arbeidsavklaringspenger lenge har fått avklart sine rettigheter til uførestønad.

Dersom alle ytelser, eller offentlig overføringer, i sum utgjør mer enn inntekt fra eget arbeid, vil dette være en indikasjon på en viss avhengighet av overføringer og en svak arbeidsmarkedstilknytning. For Oslo som helhet var andelen hvor over halvparten av inntekten kommer fra overføringer litt under 15 prosent. Andelene er høyere i alle områdeløftene, men varierer mye. I områdeløftene på Veitvet/Sletteløkka og Linderud er andelen under 20 prosent, mens andelen de øvrige områdeløftene i Søndre Nordstrand og Groruddalen ligger noe høyere, mellom 22 prosent i områdeløft Trosterud og Haugerud til nesten 30 prosent i områdeløftene Stovner sentrum og Vestli.

Andelen med ettåring lavinntekt i hushold med barn synker i alle bydelene med områdeløft, men reduksjonen er lavest i bydel Stovner. I Stovner har andelen barn i lavinntektshushold vært ganske stabil i de første årene av områdesatsingen, men når vi ser på områdeløftene har utviklingen vært negativ i områdeløftene Vestli og Stovner sentrum. Vestli og Stovner sentrum er sammen med Grønland og Tøyen de områdeløftene med høyest andel fattige barn med bortimot 40 prosent fattige barn i 2018. Alle områdeløftene drar opp andelen fattige barn i Oslo, men det er tegn til reduksjon i flere av dem, som for eksempel Haugenstua, Grorud, Linderud og Holmlia syd, men det er små endringer. Når en måler fattigdom i hele befolkningen, ikke bare i barnefamiliene, ser en en svak tendens til bedring de siste årene, og med unntak av Stovner er utviklingen i bydelene med områdeløft på linje med utviklingen i Oslo (Søndre Nordstrand) eller bedre (Gamle Oslo, Bjerke og Grorud). En av årsakene bak reduksjonen i andelen med lavinntekt i bydelene kan være den økte sysselsettingen bydelene har sett. Tallene for vedvarende lavinntekt (personer med lavinntektsgrensen i tre vedvarende år) tegner ikke et like positivt bilde. I Oslo er det for første gang på mange år en antydning til at vedvarende lavinntekt blant barn og unge synker. Dette gjelder også for bydel Alna og Gamle Oslo.

Oppsummert sammenfaller de første årene av områdesatsingene med flere positive utviklingstrekk i bydelene som omfattes av områdesatsingen. Barnehagedekningen har økt, flere fullfører videregående utdanning, flere er i jobb og færre mottar arbeidsavklaringspenger og sosialhjelp. Utviklingen i de ulike bydelene trenger imidlertid ikke sammenfalle med utviklingen i de 12 områdeløftene, og når vi ser på detaljene innen de ulike områdeløftene tegnes er mer utfordrende bilde. Den positive utviklingen som alle områdeløftene har opplevd med tanke på andelen som fullfører videregående kan imidlertid på sikt bidra til at også andre indikatorer får en mer positiv utvikling. De nevnte utviklingstrekkene kan selvfølgelig skyldes mange ulike forhold, men det kan være at arbeidet i områdesatsingene har bidratt. Det er til tross for positive utviklingstrekk viktig å påpeke at flere av indikatorene i bydelene og særlig i det enkelte områdeløft fortsatt er lavere enn gjennomsnittet for Oslo. Det er derfor viktig å fortsette arbeidet i områdesatsingene frem til den avsluttes i 2026.

Virkinger av områdesatsingene

Vurderingen av virkningene av områdesatsingene tar utgangspunkt i observasjonene i kapittel 3 og delkapitlene om prosjekter, portefølje og strategier, bærekraftige løsninger, sammenheng med politiske føringer og strukturelle barrierer. Våre vurderinger kan oppsummeres i følgende punkter:

- Prosjektporteføljene fremstår hensiktsmessig for å oppnå målene i delprogrammene
- Rammene for porteføljeforvaltningen er god
- Det er gjort et godt arbeid med strategier, indikatorer og gevinster, men det gjenstår arbeid før det er ferdigutviklet
- Fokus på bærekraftige løsninger er økende
- Koblingen mellom områdesatsingene og politisk ledelse kan bli bedre
- Strukturelle barrierer må løftes frem

Prosjektporteføljene fremstår hensiktsmessig for å oppnåmålene i delprogrammene

Prosjektporteføljen for områdesatsingene i Oslo er summen av prosjektporteføljen til de tre delprogrammene. Vår gjennomgang delprogrammenes portefølje viser at disse har en sammensetning som legger til rette for god måloppnåelse.

Gjennomgangen av prosjektporteføljen til delprogram nærmiljø viser at prosjektene er noe forskjellig mellom bydelene. Vår vurdering er at dette er en tilpasning til de ulike behovene i bydelene, noe som synes fornuftig. Gjennomgangen viser også at tiltakene i mindre grad er rettet mot eldre innbyggere. Dette kan skyldes at de eldre i mindre grad inkluderes i beskrivelsen av prosjektene, men at dette ikke betyr at de ikke inngår i prosjektene. Vår vurdering er at det er relativt lav terskel for samarbeid på tvers i delprogram nærmiljø. For eksempel viser beskrivelsene av tiltakene og prosjektene at man henter inspirasjon på tvers av bydelene. Dette viser at prosjektene og dermed prosjektporteføljen har bærekraft siden prosjekter i porteføljen har verdi utover bydelen som tar initiativet.

Vår vurdering er derfor at bydelene har innrettet prosjektporteføljen på en måte hvor de fleste prosjekter og tiltak er rettet mot flere av nærmiljøets delmål, og at disse i sum dekker alle delmål. Slik sett fremstår porteføljen som robust med hensyn til måloppnåelse.

Vår vurdering er at Delprogram oppvekst og utdanning har en bred tilnærming. Dette henger sammen med delprogrammets innretning, siden det skal dekke hele oppveksten fra barnehage til sluttført skolegang. Vi registrerer at prosjektene er noe mer rettet inn mot de yngste barna og deres familier. Dette vurderes som hensiktsmessig siden utfordringene med blant annet med å fullføre skolegangen starter tidlig, og er i tråd med anbefalinger om at tiltak kan være mer effektive dersom de innføres tidlig(ere) i livsløpet. Delprogrammet har i den første fasen av programperioden valgt å bruke noe av ressursene til å innhente innsikt og kunnskap om utfordringene som skal løses. Som følge av dette har en del av prosjektene i porteføljen vært rettet mot å kartlegge og innhente innsikt, initiere forskning og undersøke muligheter for tverrfaglig arbeid der helse- og sosialtjenestene inkluderes. I den fasen som delprogrammet har vært gjennom vurderes dette som fornuftig. I den neste perioden frem mot avslutningen 2026 er det viktig at denne kunnskapen omsettes i tiltak og prosjekter som ivaretar utfordringene som skal løse.

Samlet sett er vår vurdering at prosjektporteføljen i Delprogram oppvekst og utdanning har en sammensetning som bidrar til til å realisere de prioriterte gevinstene som er satt opp. Prosjektporteføljen viser en bred tilnærming og dermed innrettet slik at det er vil være mulig å oppnå delprogrammets mål.

Delprogram sysselsetting har som mål å bidra til å gi innvandrere økt deltakelse i arbeidslivet, og da helst varig og i ordinært arbeid. Gjennomgangen av prosjektporteføljen viser at sammensetningen er dels rettet mot innvandrere og/eller å gi arbeidssøkere arbeidspraksis. Antall prosjekter rettet mot innvandrere henger sammen med prosjekter som inneholder språk- og voksenopplæring. Prosjektene har fokus på tjenesteutvikling, noe som gir grunnlag for innovasjon og nye løsninger for å forbedre tjenestene. Slik sett er prosjektporteføljen todelt. Det er prosjekter som er direkte innrettet mot delprogrammet hovedmål, mens andre prosjekter (som tjenesteutviklingsprosjektene) bidrar indirekte til måloppnåelse.

Samlet sett er vår vurdering at sammensetning av porteføljen hensiktsmessig og vil kunne bidra til måloppnåelse. Prosjekt Hurtigspor viser at dialog med arbeidslivet er viktig og gir gode resultater. Basert på disse erfaringene kan det være hensiktsmessig om delprogrammet utvider samarbeidet med arbeidsgivere med tanke på å identifisere nye løsninger. Ikke minst hvordan “det nye arbeidslivet” utvikler seg som følge av blant annet digitalisering.

Rammene for porteføljeforvaltningen er god

Det er lagt ned et stort arbeid i å styrke programutviklingen og styringen av både delprogrammer og prosjekter. I dette arbeidet har det blitt lagt stor vekt på etableringen av institusjonell kunnskap knyttet til programutvikling, prosjektutvikling og prosjektgjennomføring. En slik institusjonalisering av kunnskap og prosedyrer bidrar til å sikre høyere grad av bærekraftige løsninger og øker muligheten for at prosjekter blir forlenget i ordinær drift.

I områdesatsingene er det utviklet verktøy og tiltak som styrker måloppnåelsen i alle delprogrammene for både enkeltprosjekter og porteføljen som helhet. I delprogram nærmiljø har bydelene høy fleksibilitet, men det er likevel utarbeidet en rekke vurderingskriterier for å sikre at prosjektene som gjennomføres er i tråd med områdesatsingen. I delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting er det også innført en rekke krav for å sikre høy måloppnåelse, men det er likevel noen svakheter ved rammeverket. I vår kartlegging har blant annet kravene knyttet til prosjektsøknader fått mye oppmerksomhet og prosjektutviklingen oppleves av flere som krevende i mobiliserings- og oppstartsfasen av nye prosjekter. Imidlertid er det behov for å sette krav til prosjektene, også i den innledende fasen, slik at nye prosjekter som skal inn i porteføljen bidrar til måloppnåelse. Når dette er sagt, eksisterer det en risiko for at innovasjonskraften dempes om kravene blir for omfattende. Slik sett er vår vurdering at etablering av “lavterskelfinansiering” som Såkornsfondet i delprogram sysselsetting et spennende initiativ. Erfaringene frem til nå vurderes som positive med tanke på å senke terskelen for prosjektutvikling.

Vår vurdering er at det er en krevende balansegang mellom å sette krav til prosjektutvikling for å sikre resultater og samtidig sikre en lav terskel for å gjennomføre innovasjonsprosjekt i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. For områdesatsingene, hvor innovasjonskraft skal være en viktig driver i prosjektarbeidet, blir denne balansegangen særlig krevende. Mange har derfor etterspurt at kravene for å utvikle og gjennomføre prosjekter kan bli enklere. Et positivt tiltak for å senke terskelen for å starte opp prosjekter, er ressursene som er satt av til å bistå i prosjektutviklingen. Dette gjør det enklere å ivareta etterlevelsen av kravene som gjelder for prosjekter i områdesatsingen. Etterhvert som prosjekt- og tjenesteutviklerne får mer erfaring er det grunn til å tro at kravene oppleves som mindre krevende for både kommunale virksomheter og bydelene. På denne måten vil prosjekt- og tjenesteutviklerne ivareta behovet for å sikre høy grad av innovasjon uten å redusere kravene som stilles til prosjektene.

Det er gjort et godt arbeid med strategier, indikatorer og gevinster, men det gjenstår arbeid før det er ferdigutviklet

Vurdering av strategier

De overordnede strategiene for områdesatsingene som er beskrevet i programsbeskrivelsene til de enkelte områdesatsingene er er liten grad endret siden oppstart av Groruddalssatsingen (2017 – 2026). I og med at de overordnede strategiene er generelle og at det er stor enighet knyttet til dem, fremstår det som fornuftig fra vårt synspunkt at det ikke er gjort endringer. Ansvar for operasjonalisering av strategiene er lagt til det enkelte delprogram og programstyret. Det er derfor viktig at hvert delprogram er sitt ansvar bevisst og utarbeider gode strategier i tråd med de overordnede føringene for å sikre høy måloppnåelse.

I delprogram nærmiljø har strategiene ligget fast siden 2017 med fokus på de lokale områdeinnsatsene i bydelene og å videreutvikle områdeløftmetodikken. Etter vår vurdering er strategiene relevante og gode. Bydelene har i tråd med områdeløftmetodikken best kunnskap om arbeidet som bør gjennomføres i sine områder, samtidig som programstyret har et overordnet ansvar for å følge opp bydelene og sikre at metodikken videreutvikles og kunnskap og erfaring spres videre.

I delprogram oppvekst og utdanning har vi i evalueringen ikke funnet konkrete strategier etter 2019 for hvordan man skal oppnå målene som er satt for delprogrammet. Vår vurdering er at strategier, mål og gevinstarbeid henger tett sammen og en kan derfor argumentere for at en beskrivelse av mål og gevinstarbeid gir indikasjoner om hvilke strategier delprogrammet har. Likevel er det viktig å etablere et skille der mål og gevinster forteller om hva en ønsker å oppnå, mens strategier forteller om hvordan man skal oppnå målene og realisere gevinstene.

Delprogram sysselsetting har de senere årene hatt et bevisst arbeid knyttet til strategiene der man blant annet har gjennomgått prosjektporteføljen for å sikre at prosjektene som gjennomføres underbygger den overordnede målsetningen. Fra vårt ståsted fremstår dette fornuftig. Delprogrammet er nå ferdig med oppstartsfasen. Det er derfor riktig tidspunkt å bruke opparbeidet erfaring og kunnskap for å utarbeide en tydeligere og mer spisset strategi for å sikre måloppnåelsen i de gjenværende årene av områdesatsingen. Dagens strategier (2020 – 2022) fremstår gode og viser en god kobling mellom og bevissthet om strategiene og gevinstarbeidet som er gjennomført.

Vurdering av gevinstarbeid

Hvert delprogram har valgt egne strategier knyttet til gevinstarbeidet som beskrevet i kapittel 3. I delprogram nærmiljø har de utviklet måleindikatorer for de seks delmålene de har utarbeidet. Delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har på sin side valgt å utvikle gevinstkart. Gevinstkartene angir hvilke forutsetninger som legges til grunn for å oppnå mellomliggende gevinster, som igjen danner grunnlaget for å oppnå et sett med sluttgevinster. Sluttgevinstene beskriver de langsiktige virkningene av delprogrammets samlede innsats i områdesatsingene.

Sammenlignet med delprogram nærmiljø, har delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting en komplisert gevinststruktur. En konsekvens av en komplisert struktur, er en risiko for at gevinstarbeidet “fremmedgjør” arbeidet med måloppnåelse og arbeidet blir en teoretisk øvelse frakoblet den virkelige situasjonen i områdene og satsingen. I tillegg er det en risiko for at gevinstene er tilpasset prosjektene som er under utvikling og gjennomføres i delprogrammene i dag. Om dette stemmer, vil det være behov for å oppdatere og endre gevinstene når prosjektporteføljen endrer seg. Gevinstarbeidet vil dermed kunne benyttes som et strategisk verktøy for hvilke prosjekter som skal prioriteres. Vår vurdering er at gevinstkartene som er utarbeidet er for kompliserte og inneholder for mange mellomliggende gevinster og sluttgevinster. Det er derfor behov for en opprydning der sammenhenger blir tydeliggjort og antallet gevinster reduseres. Etter vår vurdering fremstår derfor arbeidet som er gjennomført i delprogram nærmiljø for øyeblikket som mer

formålstjenlig med en enklere tilnærming der de har etablert tilhørende indikatorer til hvert av målene for delprogrammet.

Avslutningsvis er det likevel viktig å påpeke at gevinstarbeidet i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting ikke har vært bortkastet. Mange beskriver at læringsutbytte har vært stort. Av forhold som trekkes frem er at man har avdekket sammenhengen mellom hvordan man innretter arbeidet og hvordan gevinstene oppstår og hva som skal til for å realisere dem.

De langsiktige konsekvensene av at delprogrammene har valgt ulike strategier for gevinstarbeid er ikke kjent. Med utgangspunkt i tilbakemeldingene i intervjuer kan det likevel være uheldig for den samlede måloppnåelsen for områdesatsingen. I en ideell verden burde gevinstarbeidet vært gjennomført felles på tvers av delprogrammene slik at områdesatsingene hadde en helhetlig tilnærming til hvilke gevinster og mål de skal oppnå. Imidlertid vil en slik løsning kunne føre til at gevinstene blir for generelle siden gevinstene må tilpasses delprogrammenes ulikhet. Slik sett er ikke gevinstarbeid rett frem. Vår vurdering er at det gjenstår arbeid i rammeverket for måloppnåelse før det er ferdig.

Fokus på bærekraftige løsninger er økende

I denne sammenhengen omfatter bærekraftige løsninger i hvilken grad det er etablert nye arbeidsformer og metoder for oppgaveløsning, på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer, samt i hvilken grad områdesatsingene har bidratt til varige løsninger over tid. Vår vurdering at fokuset på bærekraftige løsninger er økende i alle delprogram.

I delprogram nærmiljø er målet gode nærmiljøkvaliteter. I tillegg har programstyret etablert delmål 6 som omfatter ny kommunal praksis og dermed en ny måte å arbeide på. Ny kommunal praksis omfatter både samarbeid i bydelene, med byrådsavdelingene og på tvers av kommunale og statlige aktører. Tilsvarende er tjenesteutvikling et viktig mål for prosjekt og tiltak som gjennomføres i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. På denne måten har delprogrammene satt tydelig retning på hvordan arbeidet skal gjennomføres. At delprogrammene har ulik tilnærming og retning på hvordan arbeidet skal gjennomføres vurderes som hensiktsmessig, siden det i varetar egenarten i de tre delprogrammene.

En kjent utfordring med prosjektarbeid er overføring av prosjekter til linjeorganisasjonen. Basert på intervjuene og innsiktworkshopene er det grunn til å hevde at dette også er en utfordring i områdesatsingen. Et eksempel er Hurtigspor, hvor det er besluttet å fase ut prosjektet for å legge tiltaket til linjen, men det er foreløpig ikke bestemt hvordan dette skal gjennomføres. Utfordringen finner vi igjen i mange offentlige tiltak og satsinger i både statlig og kommunal sektor. En konsekvens er at tiltakene blir værende som prosjekter selv om de er modne for overføring til linjen. En annen konsekvens er at det skaper usikkerhet for de ansatte, siden deres roller og ansvar ikke er avklart. Samlet sett indikerer dette et behov for rammeverk eller retningslinjer for hvordan overføringen fra prosjekt til linjen bør gjennomføres. Utfordringen er at en overføring til linjen innebærer en prioritering av tid og ressurser i den enkelte virksomhet. Når noe skal inn i linjen må andre oppgaver eller tjenester prioriteres ned. Hvordan dette skal gjøres er et ansvar som ligger hos ledelsen i virksomhetene. Et rammeverk for overføring til linjen vil styrke ledelsen i dette arbeidet.

Imidlertid eksisterer det ikke et rammeverk for som passer for overføring til "alle linjer". Noen ganger er linjen bydelen, andre ganger etaten, og så videre. Slik sett må rammeverket ivareta denne ulikheten, og kanskje utvikles for enkelt virksomhet.

Uten etablerte retningslinjer for hvordan prosjektene skal overføres til linjen vil det bli en økende utfordring etterhvert som flere prosjekter blir klare for å overføres til linjen. I intervjuene har vi sett et tydelig økt fokus på forankring av prosjektene i linjen. Dette er et steg i riktig retning for å sikre at prosjektene blir implementert

som en del av ordinær drift etter prosjektavslutning. Fokuset er særlig økende i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting.

Koblingen mellom områdesatsingene og politisk ledelse i Oslo kan bli bedre

Et av hovedprinsippene med prosjekt og tiltak som gjennomføres som en del av områdesatsingene er en nedenfra-opp tilnærming. Områdesatsingens suksess hviler med andre ord på at prosjektene utvikles i bydelene og virksomhetene. Dette utfordrer politisk arbeid og legger begrensninger for politikere som ønsker å være delaktig i områdesatsingens arbeid. Formelt sett skjer påkoblingen med at byrådet vedtar hvert enkelt prosjekt.

I Oslo kommune har forankring hos politisk ledelse på tvers av byrådsavdelingene vært en kontinuerlig oppgave som tidvis har vært krevende. Områdesatsingene er likevel avhengige av forankring hos politisk og administrativ ledelse for å sikre en bærekraftig satsing over tid. Politisk forankring er også en av årsakene til at byrådsavdelingene og departementene har en tydelig rolle i organiseringen gjennom deltagelse i programeiergruppen og i programstyrene (de strategiske styrene). Uten forankring og eierskap vil man risikere at fokus og interesse forsvinner sammen med finansiering av områdesatsingen.

De politiske føringene kommer mest frem i forbindelse med de årlige budsjettarbeidet. For å sikre god koordinering har staten blant annet valgt å etablere et statssekretærutvalg for områdesatsingen. Utvalget møtes jevnlig og i forbindelse med budsjettarbeidet. I Oslo er områdesatsingene organisert gjennom Byrådsavdeling for byutvikling som har finansieringsansvar for hele områdesatsingen. Dette innebærer at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester ikke har et formelt oppfølgingsansvar (budsjettoppfølging), selv om de er satt til å følge opp hvert sitt delprogram. At Byrådsavdeling for byutvikling har finansieringsansvar virker å redusere deltakelse fra de andre byrådsavdelingene. Det er også indikasjoner på at ordningen med at all finansieringen går gjennom Byrådsavdeling for byutvikling bidrar til å gjøre koordineringsarbeidet mellom byrådsavdelingene vanskeligere.

I evalueringen har det vært uklart for oss i hvilken grad koordineringen på tvers av byrådet fungerer hensiktsmessig. Byrådsavdeling for byutvikling har et overordnet koordineringsansvar. Byrådsavdeling for byutvikling, [Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap](https://drive.google.com/drive/folders/1h1bprRnnG9yvAkVC6w2nByLsY7JhqEjV) og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester har et faglig ansvar for hvert av delprogrammene, men det er ikke utarbeidet retningslinjer for hvordan byrådsavdelingene skal følge opp delprogrammene i det daglige arbeidet. Dette innebærer blant annet at informasjonsflyten og involveringen er ulik på tvers av de ulike byrådsavdelingene. Koordineringen på tvers har heller ikke en fast struktur, men det er etablert en arbeidsgruppe der byrådsavdelingene deltar. Gruppen møtes etter behov, men det etterspørres en mer formell struktur der representanter fra ledelsen i byrådsavdelingene deltar. Dette vil kunne svare ut behovet om bedre koordinering, informasjonsspredning og oppdateringer om områdesatsingen.

I tråd med anbefalinger gitt i intervjuene og innspillworkshopen er det etter vårt syn hensiktsmessig å undersøke alternative løsninger for byrådsavdelingenes rolle i områdesatsingen. Et alternativ er å etablere et "byrådssekretærutvalg" inspirert av statens modell for å koordinere mellom departementene. Et annet alternativ er at ansvaret for områdesatsingene og finansiering deles mellom Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester. I dette alternativet får Byrådsavdeling for byutvikling ansvaret for midlene til delprogram nærmiljø, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap får ansvar for midlene til delprogram oppvekst og utdanning og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester får ansvar for midlene til delprogram sysselsetting. Dette vil innebære et større ansvar til Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester sammenlignet med i dag. Ulempen ved alternativet er at løsningen understøtter eksisterende styringslinjer og dermed i mindre grad løser utfordringen med koordinering på tvers. Et siste alternativ er å legge ansvaret for områdesatsingene til Byrådslederens kontor. I Oslo kommune er det Byrådslederens kontor som har en overordnet rolle på tvers av byrådsavdelingene. De vil i større grad kunne instruere

byrådsavdelingene og deres etater og dermed styrke koordineringen. Ulempen ved en slik løsning er at programledelsen og prosjektutviklingen skjer “utenfor linjen”. En slik løsning vil også mest sannsynlig kreve økte ressurser, siden linjen må følge opp med egne ressurser for å ivareta samordningen med Byrådslederens kontor.

Idag er det programeiergruppen som har ansvaret for å formidle de politiske føringene. Vår vurdering er at sammenhengen mellom administrasjon og politikk er relativt godt balansert. I vår kartlegging har vi ikke grunnlag for å hevde at politiske føringer hemmer intensjonen med områdesatsingene. Kartleggingen viser tvert imot at programeiergruppen har fokus på å sikre at områdesatsingene kan benyttes som arena for innovasjon og tjenesteutvikling, herunder også et ønske om å jobbe på tvers av delprogrammene. I den senere tiden har det blant annet vært sterke signaler fra programeiergruppen om å se alle delprogrammene i sammenheng. Tanken er at dette vil kunne gi synergier ved at man ser helheten og vurderer å samle tiltak til større prosjekter dersom det er hensiktsmessig.

Strukturelle barrierer må løftes frem

I områdesatsingene legger organiseringen opp til et nettverk som tilrettelegger for samhandling på tvers av virksomheter og forvaltningsnivåer i kommunen samt mellom statlige aktører og Oslo kommune. I områdesatsingene er det allerede avdekket strukturelle barrierer som hindrer ønsket utvikling i områdene og forbedring av levekårene til de som bor der. Enkelte av barrierene er allerede omtalt i offentlige dokumenter som NOUer og meldinger til Stortinget, mens andre strukturelle barrierer er identifisert og trukket frem som en del av områdesatsingen. Et eksempel er utfordringene knyttet til deling av data mellom stat og kommune og mellom virksomheter som ble løftet frem i prosjektet *Datarevet oppfølging*. Utfordringsbildet knyttet til deling av data sammenfaller også med utfordringer knyttet til deling av data i kunnskapssektoren og i helsesektoren²⁷. I Digitaliseringsdirektoratets konseptvalgutredning (KVU) knyttet til deling av data trekkes dagens regelverk frem som den viktigste barrieren:

“ [...] Det er behov for et mer harmonisert og digitaliseringsvennlig regelverk med ensartede begreper som legger til rette for automatisering av prosesser gjennom deling og gjenbruk av data. Regelverket må sikre forsvarlig databehandling, slik at data deles når de kan og skjermes når de må.”

Et annet godt tiltak knyttet til strukturelle barrierer er arbeidsgruppene som er satt i gang i delprogram nærmiljø knyttet til ulike boligsosiale problemstillinger som ligger utenfor programstyrets mandat.

Til tross for programstyrenes og programeierens mandat og ansvar, er det flere som etterspør gode strukturer eller rutiner i områdesatsingene for å løfte strukturelle barrierer fra delprogrammene via programeiergruppen til politisk nivå. Dette bildet blir forsterket når kartleggingen avdekker at deltakere i områdesatsingene opplever at det er uklart hvordan de statlige aktørene tar innsikt fra prosjekter videre til sine virksomheter og organisasjoner. Det er likevel viktig å påpeke at flere av statens deltakere er bevisste på å løfte strukturelle barrierer til politiske ledelse. Vår vurdering er likevel at det mulighet for forbedring, spesielt knyttet til behov for å etablere rutiner som bidrar til at strukturelle barrierer som identifiseres løftes til rett nivå.

²⁷Fremtidig deling av data i kunnskapssektoren (2019) og Helsedataprogrammet i Direktoratet for e-helse

Bidrar organiseringen av programmet til å nå målene i områdesatsingen?

Vurderingen av områdesatsingens organisering tar utgangspunkt i observasjonene i kapittel 3 og delkapitlene som omhandler områdesatsingens organisering. Herunder erfaringer med dagens organisering, programeiergruppen og programstyrene, eierrollen, delprogrammene, videreutvikling og samarbeid og innlemmelse av tre områdesatsinger i en programorganisasjon. Våre vurderinger av områdesatsingens organisering kan oppsummeres i følgende punkter:

- Organiseringen er tilpasset de ulike delprogrammenes behov
- Samarbeid mellom statlige og kommunale aktører kan bli bedre
- Det er potensial for å ta ut mer synergier mellom delprogrammene
- De tre områdesatsingene lever hver for seg
- Samarbeid og samordning må ses i et langsiktig perspektiv
- Arbeidet med læring og kunnskapsformidling bør styrkes

Organiseringen er tilpasset de ulike delprogrammenes behov

Områdesatsingene omfatter tre ulike områder i Oslo. Felles for alle områdene er at de har relativt store levekårsutfordringer. Utfordringsbilde skal løses gjennom virkemidler og tiltak organisert i tre delprogrammer. For å løse utfordringene har delprogrammene valgt ulike tilnærminger. Hvert delprogram fremstår i både dokumentstudier, intervjuer og innsiktsworkshoper å være *lærende organisasjoner* som er bevisste på utfordringer og risikoer som kan redusere måloppnåelsen for områdesatsingene og på hvilke grep som må gjennomføres for å øke måloppnåelsen. Et eksempel er innføring av det operative styret i delprogram oppvekst og utdanning fra og med 2019. Dette ble gjennomført etter erfaring om store ressurser knyttet til styredeltagelse og mange identiske diskusjoner i både arbeidsgruppe (som innstilte søknader) og i programstyret (nå: Strategisk styre).

Organiseringen

I delprogram nærmiljø handler utviklingsarbeidet om å forbedre det fysiske og sosiale tilbudet i de utsatte lokalområdene, og organisering tar derfor utgangspunkt i bydelene som er omfattet. I Groruddalen bygger mye av arbeidet på erfaringene med den forrige Groruddalssatsingen. I Søndre Nordstrand og Gamle Oslo bygger arbeidet blant annet på erfaringer fra Handlingsprogram Oslo-Sør og områdeløft Tøyen. Delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har i større grad rettet tiltakene mot tjenesteutvikling. Prosjektene som gjennomføres er også i større grad uavhengig av områdene eller bydelene som inngår i områdesatsingen. Dette skyldes blant annet at utfordringene som inngår i delprogrammenes ansvarsområder er bydelsovergripende. I og med at delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting inngår som en relativt ny del av områdesatsingene har det vært en uttalt strategi for begge delprogrammene å mobilisere og etablere programmene uavhengig av de andre delprogrammene. Det har vært viktig å etablere egne utfordringsbilder og skape bevissthet omkring hva delprogrammene skal bidra med for å løse levekårsutfordringene som en del av områdesatsingen.

Med tanke på ulik erfaring fra de ulike delprogrammene fremstår det som et godt strategisk grep å la de tre delprogrammene utvikle seg selvstendig som en del av områdesatsingen. En ulempe med tilnærmingen er at det kan ha bidratt til å forsterke uavhengigheten på tvers av delprogrammene og dermed redusere mulighetene for å samarbeide på tvers. Delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har nå vært i drift i fire år og organiseringen har dermed satt seg. På nåværende tidspunkt kan det derfor være hensiktsmessig for det videre arbeidet å etablere rammer for at områdesatsingene arbeider mer på tvers av delprogrammene.

Organiseringen av områdesatsingene i Oslo er et resultat av et ønske om bred deltakelse fra både kommunale og statlige aktører. De involverte aktørene eier deler av problemstillingene som omfattes av områdesatsingene

og bred tilnærming sikrer dermed deltagelse i utviklingen av tiltak og løsninger samt eierskap til disse på tvers av flere aktører. Målet er å etablere økt kunnskap om betydningen av å angripe de sammensatte problemene fra ulike hold samtidig. I tillegg er også organiseringen en tilpasning til Oslo kommunes styringslinje med parlamentarisme og bydeler. Til sammen gir bred deltagelse og tilpasning til Oslo kommunes styringslinje en kompleks organisering med mange ulike nivåer og mange involverte aktører.

Vår vurdering er at områdesatsingene på mange måter har lyktes med å samle kommunale og statlige aktører i et kompleks landskap for å skape merverdi av områdesatsingen. En viktig årsak til suksessen er at den brede deltakelsen bidrar til å etablere et nettverk og arenaer der de involverte aktørene kan løfte og drøfte sammensatte utfordringer på tvers av ansvarslinjer. I områdesatsingene finnes det flere slike arenaer, men etter vårt syn virker de viktigste å være styremøtene og andre formelle arenaer. Vårt inntrykk er at siloer bygges ned gjennom arbeidet i områdesatsingene og at terskelen for å ta kontakt eller etablere samarbeid på tvers er betydelig redusert sammenlignet med tidligere.

I vår kartlegging har flere fremmet tanken om å etablere et felles strategisk styre på tvers av delprogrammene. Argumentene er at dette vil bidra til bedre styring av områdesatsingene på tvers av delprogrammene. I tillegg vil det innebære en tidsbesparelse sammenlignet med i dag, da eksempelvis bydelsdirektørene er representert i de strategiske styrene for både delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. En mulig konsekvens av et felles strategisk styre vil være at de operative styrene må ivareta det strategiske perspektivet for det enkelte delprogram. Dette vil forringe de positive erfaringene med å skille mellom operativt og strategisk styre for delprogram oppvekst og utdanning og sysselsetting. Samtidig vil ett felles strategisk styre kunne utfordre programeiergruppen, siden deres ansvar er å avklare rammer og føringer for områdesatsingene samlet sett.

Handlingsprogrammene

Hvert år utarbeides det handlingsprogrammer for hvert delprogram. Handlingsprogrammene er både delprogrammenes strategiske dokument og en oversikt over aktiviteter knyttet til inneværende år. Handlingsprogrammene beskriver delprogrammenes langsiktige mål og strategier, og er førende for retning og fremdrift i delprogrammenes arbeid. Hvert år utarbeides det også årsrapporter som oppsummerer arbeidet for inneværende år.

Delprogrammenes handlingsprogram er viktige verktøy som bidrar til å strukturere opp arbeidet ved programkontorene og i de ulike bydelene. Fordelen med denne tilnærmingen er at det skaper forutsigbarhet, notoritet og ikke minst transparens i gjennomføringen. Dette er faktorer som ikke må undervurderes. Vår vurdering er at handlingsprogrammene er områdesatsingens viktigste styringsverktøy. De bidrar til å styrke den institusjonelle kunnskapen knyttet til gjennomføring av områdesatsingene og vurderingen av resultatene av områdesatsingen.

Prosjektgjennomføring, innovasjonsprosjekt og bærekraftighet

Vår vurdering er at det er en iboende spenning mellom innovasjonsevnen i prosjektene og krav om bærekraft. Bærekraft sikres gjennom dokumentasjonskrav og at prosjektene har relevans utover områdeløftene. Dokumentasjonskravene gjør at formell og uformell kompetanse institusjonaliseres. Her har programkontorene med prosjekt- og tjenesteutviklere en viktig funksjon. Gjennom erfaring vil terskelen for å etterleve dokumentasjonskravene reduseres. Samlet sett er vår vurdering derfor at det er mer å vinne på å opprettholde dokumentasjonskravene enn å redusere dem.

Et forbedringspunkt som imidlertid ikke må undervurderes er knyttet til omfattende rapporteringskrav til prosjektene. I kartleggingen er det avdekket at flere er usikre på hva rapporteringen benyttes til. Det vises til liten grad av respons eller innspill fra programkontorene knyttet til prosjektrapporteringer. Dette er uheldig. Samtidig er dokumentasjonskravene like og uavhengig av prosjektenes størrelse og ambisjonsnivå.

Konsekvensen er at de mindre prosjektene opplever dokumentasjonskravene som omfattende. Det kan derfor være hensiktsmessig å vurdere reduserte dokumentasjonskrav for prosjekter under en angitt størrelse.

Samarbeid mellom statlig og kommunale aktører kan bli bedre

Vår kartlegging viser at statens deltakelse varierer i de ulike delprogrammene, og at det er uklarhet knyttet til hvordan deltakelsen best kan bidra inn i områdesatsingens arbeid. Årsaken er at flere statlige aktører i respekt for arbeidet som utføres i satsingen ikke ønsker å blande seg inn i for stor grad. Samtidig ser vi en ubalanse i forventningene mellom Oslo kommune og statens deltakere. Vår vurdering er at Oslo kommune ønsker mer proaktiv deltakelse, der kunnskap og erfaringer fra staten deles i større grad sammenlignet med i dag. Dette inkluderer at statens deltakere gjør sin kunnskap og erfaring tilgjengelig for områdesatsingene i Oslo, men også at de deler kunnskap og erfaring fra områdesatsingene til andre kommuner med levekårsutfordringer og benytter arbeidet aktivt i politikktutvikling. Dette vil i større grad sikre overføringsverdien og bærekraften i tiltakene som gjennomføres og etableres gjennom områdesatsing i Oslo.

Det er viktig å understreke at statens rolle er ulik i de forskjellige delprogrammene. Statens rolle oppleves eksempelvis viktigere i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting enn i delprogram nærmiljø der bydelene gjør mye av arbeidet selv. En årsak kan være at utfordringene innenfor delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har større nasjonal overføringsverdi for de statlige aktørene i utforming av politikk for hele landet.

Det er potensial for å ta ut mer synergier mellom delprogrammene

I områdesatsingene er det etablert møteplasser for å sikre koordinering mellom delprogrammene. Vår vurdering er at dette er fornuftige tiltak for å samstemme prosjektadministrasjon, rapportering, utvikling og opplæring i program- og prosjektverktøy. Et annet positivt tiltak er programeiergruppens årlige fellesseminar med programstyrene.

Til tross for tiltakene som er satt i gang viser våre observasjoner at det har vært lite fokus på samarbeid mellom delprogrammene. Bildet forsterkes av at medlemmer i programstyrene (de strategiske) opplyser at de får svært lite informasjon om arbeid, læring og resultater i de andre delprogrammene. De opplever også at det er lite oppmerksomhet på samhandling og samstemthet på tvers av delprogrammene, selv om det er en forventning fra programeiergruppen om at samarbeid på tvers skal iverksettes og videreføres. Vår vurdering er at dette kan skyldes at byrådsavdelingene i for liten grad har tatt ansvar for å fremme samarbeid mellom de tre delprogrammene, og at dette skyldes utfordringene knyttet til roller og fordeling av ansvar mellom byrådsavdelingene.

En av årsakene til lite samarbeid mellom delprogrammene kan være at hvert delprogram har ulike fokusområder. Delprogram nærmiljø fokuserer på lokale tiltak, mens de andre delprogrammene har mer bydelsovergripende tiltak med oppmerksomhet rettet mot innovasjon og tjenesteutvikling. I tillegg kan det oppstå misforståelser knyttet til både eierskap til problemløsning, fremdrift og prosess. For å få til samarbeid er klarhet rundt ønsket verdi og gevinst med prosjektene viktig, dette må være tydelig etablert og felles på tvers av delprogrammene. Det optimale vil være å jobbe aktivt sammen med formål om å lage nye og mer samordnede løsninger som kan ta ut synergieffekter på tvers av delprogrammene. Dette innebærer ikke samarbeid ved å tilpasse innsats og koordinering av hvert enkelt delprogramms innsats, men samordning for å oppnå noe ingen av delprogrammene kan gjøre hver for seg. Et økt fokus på samordning og samarbeid kan tvinge aktører til å tenke nytt og «bredere», og er i tråd med strategiene og formålet med områdesatsingen.

Noen av utfordringene i områdesatsingene er konsentrert innenfor ett delprogram og nytten ved samarbeid på tvers er dermed relativt lav. Dette også blitt understreket i intervjuer og workshops i forbindelse med evalueringen. Det er derfor viktig at delprogrammene og aktørene er bevisst på når samordning er

hensiktsmessig. Mye tyder på at samordning på lokalt nivå er mest realistisk og hensiktsmessig, men at det likevel bør forankres høyere oppe i organisasjonen.

Det finnes allerede eksempler på at samarbeid mellom delprogrammene gir resultater. Etableringen av nærmiljøskolen på Romsås trekkes frem av flere som et vellykket tiltak der delprogram nærmiljø og delprogram oppvekst og utdanning samarbeider. Over tid blir det spennende å følge utviklingen i bydel Grorud og samlokaliseringen av deltakere fra alle delprogram i den gamle prestegårdsboligen på Grorud. Samlokaliseringen er en del av en aktiv strategi for å fremme samarbeid og nå hovedmålene i områdesatsingen. Ifølge bydel Grorud er samarbeid på tvers den eneste måten å møte de komplekse problemene områdesatsingene ønsker å løse. Dette støttes også av forskning²⁸ som viser at faste møteplasser der aktører blir kjent med hverandre og får kunnskap om hverandres kompetanse, roller og prosjekter åpner for dialog. Dialogen omhandler hvordan utfordringer kan forstås og hvordan man kan samarbeide for å oppnå målene som er satt.

Innlemmelsen av Oslo sør-satsingen og Oslo indre øst-satsingen har vært krevende

Hensikten med å legge alle områdesatsingene i en felles områdesatsing for Oslo kommune var tanken om at en helhetlig organisering av områdesatsingene ville gi felles arenaer for erfaringsutveksling og samarbeid på tvers av bydeler og geografiske områder som deler tilnærmet like levekårsutfordringer. Vårt inntrykk er at en felles organisering har gitt større muligheter for samarbeidsarenaer, men at innlemmelsen av Oslo sør-satsingen og Oslo indre øst-satsingen har vært krevende for de involverte bydelene. I all hovedsak har områdesatsingens organisering vært basert på den eksisterende strukturen og arbeidsmetodikken fra den forrige Groruddalssatsingen og erfaringer som ble gjort der. Dette gir bydelene i Groruddalssatsingen en fordel. I ettertid viser dette seg å ha skapt ekstra utfordringer for både Søndre Nordstrand og Gamle Oslo. Eksempelvis har Oslo indre øst-satsingen erfaringer fra både Handlingsprogram Oslo Indre Øst og Områdeløft Tøyen. Som følge av dette har også bydelene Søndre Nordstrand og Gamle Oslo har hatt en strategi om å finne sin "egen vei" i sin implementering av programmer og prosjekter.

I og med at delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har portefølje som i mindre grad er geografisk begrenset, har de også et større potensial for hente ut synergieffekter på tvers av de tre områdene i satsingen. Dette kommer også til uttrykk i innretningen av delprogrammene. I delprogram oppvekst og utdanning har eksempelvis de seks bydelene hver sin utviklingsressurs. Utviklingsressursene møtes annenhver uke for å fremme samarbeid, deling og kompetanseheving. Tilbakemeldingene så langt viser at dette har vært en vellykket tilnærming. Vår vurdering er at dette er et godt eksempel på hvor viktig det er å etablere arenaer for å samordne og dele kunnskap og erfaringer på tvers. Arenaer som dette kan også motvirke at samarbeid på tvers blir personavhengig og dermed sårbart når nøkkelpersoner slutter eller tildeles andre roller.

Samarbeid og samordning må ses i et langsiktig perspektiv

Områdesatsingene har som uttalt strategi at koordinering av innsats på tvers av sektorer og nivåer gir bedre måloppnåelse i møte med komplekse samfunnsutfordringer. Samordnet innsats krever at det jobbes aktivt sammen for å lage felles løsninger som innebærer noe mer enn å tilpasse og koordinere parallelle innsatser. Å arbeide sammen for å utvikle nye løsninger eller innsatser er likevel krevende arbeid og fordrer stor grad av langsiktighet hos alle involverte aktører. Tidligere erfaring viser at håndtering av komplekse problemstillinger i offentlig sektor går fra midlertidige satsinger til nye midlertidige satsinger uten langsiktig fokus. Det har vist seg vanskelig å etablere tilstrekkelig handlingsrom gjennom den ordinære sektorstyrte strukturen i møte med disse problemstillingen og det er også årsaken til at midlertidige satsinger ofte blir valgt. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)²⁹ har gitt innspill og anbefalinger om hva departementene kan gjøre for å sikre bedre samordning i møtet med slike problemstillinger, men har så langt ikke presisert og definert hva som

²⁸ Bratterud & Emilsen 2013; Frøyland mfl. 2016; Melby mfl. 2017

²⁹DFØ notat 2020-3

skal til for å få til en overgang fra et midlertidig samarbeid til varige løsninger innenfor et komplekst og gjenstridig område.

Det kan ta relativt lang tid før gevinster av arbeidet med områdesatsingene kan hentes ut. I tillegg tar det tid å utarbeide og forankre forståelse for ny samhandlingspraksis. I arbeidet med å utvikle felles problemforståelse av komplekse problemer og utfordringer på tvers av virksomheter som vanligvis ikke samarbeider har områdesatsingene i Oslo drevet et langsiktig arbeid for å tilrettelegge for samhandling og samarbeid. Foreløpig er det vanskelig å vise til konkrete resultater av områdesatsingen, men det er likevel viktig å anerkjenne grunnlaget som er lagt i områdesatsingene hittil. En rapport om nettverksledelse for samhandling i offentlig sektor påpeker at tverrsektorielt samarbeid tar tid og en av suksessfaktorene er å anerkjenne at det «får ta den tiden det trenger»³⁰. Samtidig representerer tidsaspektet en risiko ved at det kreves ekstra ressurser fra de som deltar. Deltagelse i samarbeidsfora og dialog med delprogrammer, bydeler og tjenester vil ofte komme i tillegg til oppgavene virksomhetene allerede gjør. Det innebærer at det må settes av tid og ressurser. En slik prioritering kan være vanskelig når det er krevende å vise at merverdien ved samordning er høyere enn de administrative kostnadene ved en omfattende organisering. I slike tilfeller er det viktig å se gevinstene i et langsiktig perspektiv. Dette gjelder særlig samarbeid som ikke oppleves å gi direkte uttelling for egen oppgaveløsning umiddelbart. Eksempler på dette er kompetanseoppbygging, kunnskapsutveksling og utvikling av felles møtearenaer, retningslinjer og strukturer.

Arbeidet med læring og kunnskapsformidling bør styrkes

Et viktig læringspunkt på tvers av delprogrammene er viktigheten av etableringen av faste fora for kompetanse og erfaringsutveksling på tvers av de forskjellige delene av områdesatsingen. På nåværende tidspunkt er det Kommunal- og moderniseringsdepartementet som har et overordnet “ansvar” for å legge til rette for arenaer for erfaringsoverføring fra Oslo til andre byer. Dette har til en viss grad blitt institusjonalisert gjennom at kommunene som samles i et månedlig områdesatsingsnettverk og utveksler erfaringer og deler kunnskap om ulike tema og tiltak som er utviklet. I tillegg er det gjennomført en rekke nasjonale konferanser med der målet er å dele erfaringer mellom kommuner knyttet til områdesatsinger og deling av erfaringer med tiltak og tematikk. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ambisjonen er å ha en slik nasjonal samling en gang i året. I tillegg har Husbanken tatt initiativ til (med støtte fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet) en portal for kunnskapsdeling og erfaringsutveksling.

Dette er positive tiltak og initiativ, men vår vurdering er at det er et forbedringspotensial siden institusjonalisering av erfaringer og opparbeidet kunnskap i områdesatsingene er viktig og representerer en potensielt stor ressurs. Områdesatsingene skal gi “kunnskap og læring”. Selv om det utarbeides rapporter, arrangeres seminarer og webinarer virker det som det mangler gode strukturer for deling av kunnskap internt i områdesatsingene i Oslo, selv om . Her er delprogram nærmiljø et godt eksempel som bør trekkes frem. Programmets tiltaksplan for kunnskapsutvikling, læring og erfaringsdeling brukes strategisk og målrettet og vurderes av programmet selv til å være et godt verktøy.

Covid-19 situasjonen har gjort det vanskeligere å etablere og opprettholde fora for læring og erfaringsutveksling. I mange virksomheter har det vært stort trykk på å opprettholde ordinære tilbud blant de mest sentrale aktørene i områdesatsingen. Det har heller ikke vært mulig å møtes fysisk noe som har forhindret gjennomføring av kunnskapsseminar og lignende.

³⁰ Mathisen & Buland 2017:53

Finansieringsmodellen skaper utfordringer for delprogrammene og prosjektene

Samfinansieringen mellom staten og kommunen oppleves som krevende for ressurser som arbeider med finansieringen i både programsekretariat og delprogram. På den andre siden bidrar samfinansieringen til en ansvarliggjøring av samarbeidet i områdesatsingene og sikrer bidrag og interesse fra begge parter. Finansieringsmodellen er derfor på mange måter “limet” som sikrer eierskap hos aktørene fra både staten og kommunen.

I finansieringsmodellen fordeles de statlige midlene mellom de tre områdesatsingene, de tre delprogrammene og mellom bydelene. Begrunnelsen for de tidvis strenge føringene er behovet for å etterleve økonomiregelverket i staten som skal sikre at finansieringen er i henhold til formålet med midlene som tildeles. Vår vurdering er at dette skaper en beslutnings- og finansieringsprosess som er unødvendig tids- og ressurskrevende for de involverte partene: Byrådsavdeling for byutvikling, programkontorene og de som utvikler, planlegger og gjennomfører prosjektene. Et positivt grep er dialogen som er etablert der man forsøker å tilpasse finansieringsmodellen. Resultatet av arbeidet har vært en gradvis reduksjon i føringene ved at de statlige midlene i mindre grad tildeles den enkelte bydel eller områdeløft. Vår vurdering er at dette bidrar til å myndiggjøre områdesatsingene ved at de finansielle midlene i større grad kan tildeles til prosjekter og tiltak der formåls effektiviteten er høyest.

Som beskrevet i kapittel 3 Observasjoner, henger beslutningsprosessen og finansieringsbeslutninger i områdesatsingene og det enkelte prosjekt tett sammen. Overordnet følger alle prosjekter i de ulike delprogrammene like prosesser. En fordel med tilnærmingen er at den bidrar til økt forankring og involvering opp til politisk ledelse i Oslo kommune. På den andre siden innebærer tilnærmingen høye transaksjonskostnader og tidvis høy ledetid. Den høye ledetiden kan være uheldig da tiden fra en god idé oppstår, prosjektutviklingen gjennomføres og frem til beslutning om finansiering kan bli lang. Dette kan gi uheldige konsekvenser for prosjektene, men også at det generelle engasjementet for prosjektutvikling i områdesatsingene dempes. I denne sammenhengen er det derfor aktuelt å stille spørsmål ved om alle prosjekter må gjennom den samme beslutningsprosessen.

Et tiltak som forenkler deler av beslutnings- og finansieringsprosessen er Barnehageprogrammet der deler av beslutningsmyndigheten er lagt til en egen styringsgruppe. I tillegg er det lagt til rette for at mindre prosjekter under en gitt grense kan besluttes av styringsgruppen uten å gå via det operative styret i delprogram oppvekst og utdanning. Erfaringene fra denne løsningen oppleves som gode – selv om prosjektene fortsatt må besluttes endelig i byrådet. Et alternativt tiltak til å etablere mindre programmer under delprogrammene, er at prosjekter under en gitt terskelverdi gis en forenklet beslutningsprosess, der programstyrene i delprogrammene får et utvidet mandat og beslutningsmyndighet uten å involvere byrådsavdelingene.

Vår vurdering er at det er et forbedringspotensial knyttet til å inkludere drift- og vedlikeholdskostnadene ved infrastruktur som etableres i bydelene. Dette er mest aktuelt for prosjekter og fysiske tiltak i delprogram nærmiljø som parker og lokale anlegg. Konsekvensen av for lavt fokus på drift- og vedlikehold er at verdi og nytte av tiltaket reduseres over tid, som igjen vil være uheldig for områdesatsingens legitimitet.

5. Oppsummering og anbefalinger

Oppsummering

Et sentralt funn i midtveiseevalueringen er at områdesatsingene i løpet av den første perioden (2017 – 2020) har blitt mer moden. Områdesatsingene er ferdig med mobiliseringsfasen. Fasen har blant annet blitt benyttet til å lære av erfaringer og justert styring og strukturer for styring av både delprogram og prosjektene. Et eksempel er at både delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har valgt å skille programstyret i et strategisk og operativt styre med hensikt om høyere måloppnåelse. I evalueringen har vi også registrert at det er økt oppmerksomhet på forankring av prosjektene i linjen med hensikt om å etablere bærekraftige løsninger som en del av ordinær drift.

Et annet viktig funn er at områdesatsingene gir et nettverk og en arena for ulike offentlige aktører og virksomheter til å diskutere viktige problemstillinger på tvers av tradisjonelle ansvarslinjer. Styremøter og andre formelle arenaer oppleves av mange som nyttige for erfarings- og kunnskapsdeling på tvers. Siloer bygges ned og terskelen for å ta kontakt eller etablere samarbeid er betydelig redusert.

Områdesatsingene i Oslo har allerede satt tydelige spor etter seg. I denne sammenhengen er prosjektene Fundament og Hurtigspor to prosjekter som ofte trekkes frem. Prosjekt Fundament innebærer å gi unge voksne et 11. skoleår og fra høsten 2020 ble prosjektet tatt inn som et ordinært tilbud i Oslo kommune. Det har også vært snakk om å gjøre dette til et nasjonalt tilbud. For Hurtigspor er det etablert en intensjonsavtale mellom Arbeids- og velferdsdirektoratet og IKEA Norge. Målet med avtalen er å videreføre og spre Hurtigspor-modellen til andre fylker. I tillegg ønsker IKEA å ta Hurtigspor internasjonalt som en del av virksomhetens forretningside. Dette viser at områdesatsingene åpner for nye måter å tenke på.

De siste to tiårene har statlig og kommunal forvaltning gjennomført en rekke satsinger, reformer og tiltak. En generell trend har vært økt bruk og bistand fra konsulenter i både programledelse og prosjektgjennomføring. I områdesatsingene har man i større grad valgt å benytte egne ressurser eller ansatt nye for å sikre riktig kompetanse og kapasitet. Dette gjelder både for ledelse av delprogrammene og utvikling av prosjekter med prosjekt- og tjenesteutviklere. Etter vår vurdering er det viktig og riktig å begrense bruken av eksterne ressurser. Områdesatsingene varer over mange år (2017 – 2026) og det er derfor viktig at erfaringene som bygges opp blir institusjonalisert og ikke forsvinner ut sammen med eksterne ressurser. Likevel er det viktig å benytte eksterne ressurser til fagområder hvor erfaring og kompetanse må styrke på kort sikt. Et eksempel er at både delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har innhentet bistand fra eksterne fagmiljøer i arbeidet med gevinster og gevinstrealisering.

Vår vurdering er at områdesatsingen i Oslo har åpnet for nye måter å arbeide og tenke på. Dette illustrerer på en god måte kjernen i områdeløftmetodikken og viser at det er mulig å oppnå gode resultater ved å søke etter løsninger på tvers av ulike virksomheter og fagområder. Når man utfordrer tidligere praksis i tjenesteutøvelsen vil det alltid være noen prosjekter som ikke oppnår ønsket formål. Dokumentasjon av resultater og erfaringer fra slike prosjekter er like viktig for kunnskap og lærdom om hvordan prosjektutvikling og -implementering bør gjennomføres.

Områdesatsingene i Oslo går nå inn i andre halvdel (2021 – 2026). I denne fasen blir det viktig å videreføre og hente ut gevinster fra arbeidet som allerede er gjennomført og styrke arenaene som er etablert for å fremme

kunnskapsdeling, felles forståelse, samarbeid og samhandling på tvers av bydeler, virksomheter og delprogrammer. Det er viktig å anerkjenne at samhandling i møte med komplekse problemer er vanskelig og tidkrevende. Arbeidet som er gjort i områdesatsingene i Oslo er et viktig bidrag til å fremme denne typen nye samarbeid.

Anbefalinger

Med utgangspunkt i vår kartlegging og vurderinger har vi utarbeidet en rekke anbefalinger til områdesatsingene i Oslo for den siste fasen (2021 – 2026). Nedenfor gis en nærmere beskrivelse av hver anbefaling.

Anbefalingene er som følger:

1. Tydeligere forankring i byrådsavdelingene for å styrke politisk eierskap
2. Styrke prosjektstyring, for blant annet bedre rutiner for hvordan prosjekter skal avsluttes eller implementeres i ordinær drift.
3. Videreføre arbeidet med å identifisere sammenfallende mål på tvers av delprogrammene og for hele områdesatsingen, for bedre koordinering og samkjøring av måloppnåelsen
4. Større grad av “frie” finansieringsmidler, for blant annet å senke terskelen fra initiativ til gjennomføring
5. Videreføre arbeidet med å avklare roller, mandater og ansvar i strategiske styrer, for blant annet å legge til rette for mer arbeid på tvers av delprogrammene
6. Systematisere kunnskap og erfaringer fra satsingen og forbedre kommunikasjon om resultater og prosesser, for blant annet å styrke deling av læringspunkter og erfaringer i områdesatsingene internt i i Oslo.

Tydeligere forankring i byrådsavdelingene for å styrke politisk eierskap

I evalueringen har vi sett et tydelig behov for bedre koordinering mellom byrådsavdelingene i Oslo kommune og en styrking av det politiske eierskapet til områdesatsingen. I dag har Byrådsavdeling for byutvikling koordineringsansvaret. En åpenbar fordel med denne løsningen var at kunnskapen og erfaringene fra Byrådsavdeling for byutviklings arbeid med den forrige Groruddalssatsingen ble videreført. I juni 2020 ble det derimot gjort endringer i byrådsavdelingene som innebærer at det i dag blant annet er tre byrådsavdelinger som utøver fagansvar overfor bydelene: Byrådsavdeling for helse, eldre og innbyggertjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester. I tillegg er det andre byrådsavdelinger som har ansvar for andre etater som deltar i områdesatsingen, eksempelvis Byrådsavdeling for miljø og samferdsel som har overordnet for Bymiljøetaten. Endringene innebærer at det ikke er en byrådsavdeling som utgjør et tydelig «tyngdepunkt» knyttet til fagansvaret for bydelene slik det var når områdesatsingene ble etablert. I tillegg innebærer etableringen av delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting at det er deler av områdesatsingene som ikke har naturlig tilknytning til Byrådsavdeling for byutvikling. Dette kan kompenseres med at man fortsetter som i dag med jevnlig møter mellom Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester for blant annet å diskutere budsjett.

Konsekvensen av dagens organisering og endringer i byrådsavdelingene er at behovet for koordinering mellom byrådsavdelingene med tilhørende politisk forankring har økt. Evalueringen viser også at dagens koordinering ikke fungerer tilfredsstillende. Det er derfor behov for å vurdere alternative løsninger, eksempelvis en løsning der Byrådsavdeling for byutvikling får ansvar for midlene til delprogram nærmiljø, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap får ansvar for delprogram oppvekst og utdanning og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester ansvar for delprogram sysselsetting. En slik løsning innebærer at Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester må ta større ansvar enn i dag, blant annet gjennom budsjettoppfølgingen. Løsningen vil også bidra til å styrke forankringen i byrådsavdelingene og

styrke det politisk eierskapet til områdesatsingen. Imidlertid vil en slik løsning gjøre koblingen mellom delprogrammene enda svakere. Slik sett er det grunn til å anta at løsningen ikke løser behovet for koordinering på tvers av delprogrammene. Løsningen utfordrer dermed en av suksessfaktorene som ble trukket frem i sluttevalueringen av den forrige Groruddalssatsingen³¹. I denne evalueringen ble Byrådsavdeling for byutviklings samordningsrolle trukket frem som viktig for gjennomføringen.

Evalueringen har avdekket at Byrådsavdeling for byutvikling for øyeblikket arbeider med å tydeliggjøre forankringen og koordineringen mellom byrådsavdelingene. Vår anbefaling er at byrådsavdelingene går sammen og vurderer styrker og svakheter med ulike alternative organiseringer. Alternativene kan eksempelvis være:

- Justeringer innenfor dagens løsning
- Fordele ansvaret mellom Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap og Byrådsavdeling for arbeid, integrering og sosiale tjenester
- Flytte ansvaret til Byrådslederens kontor
- Fordeling av midler mellom delprogram

I alle de alternative løsningene anbefaler vi at det etableres et “byrådssekretærutvalg”. Utvalget vil være en formell arena for å sikre bedre kommunikasjon og samarbeid i områdesatsingene på tvers av byrådsavdelingene, inspirert av statssekretærutvalget på statlig side.

Styrke prosjektstyring, for blant annet bedre rutiner for hvordan prosjekter skal avsluttes eller implementeres i ordinær drift

I områdesatsingene arbeides det allerede med å etablere gode prosjektstyringsverktøy på tvers av delprogrammene. Arbeidet har blant annet ført til større profesjonalitet i prosjektgjennomføring og prosjektdokumentasjon. Evalueringen viser likevel at arbeidet er ressurskrevende, spesielt for mindre prosjekter. I tillegg krever det kompetanse hos både prosjektmedarbeidere og prosjektleder. I evalueringen ser vi derfor behov for at prosjektstyringen bør styrkes med spesielt fokus på:

- Differensiering av dokumentasjonskrav mellom store og små prosjekter
- Ytterligere standardisering av hva som skal dokumenteres (budsjett, potensial for videreføring, gevinster, barrierer, læringspunkter)
- Tydeligere rutiner og retningslinjer for avslutning av prosjekter

God prosjektstyring vil gjøre det lettere å gjennomføre prosjekter og vurdere potensial for videreføring til ordinær drift. For å vurdere om prosjekter skal oppskaleres bør det derfor etableres et gjennomgående rammeverk for vurdering av i hvilken grad prosjektene er egnet til å videreføres i ordinær drift og/eller utvidelse til andre bydeler eller nasjonalt. Rammeverket bør i størst mulig grad legge vekt på sammenfallende kriterier, samtidig som det tar hensyn til delprogrammenes ulike natur (mest aktuelt delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting). I dette arbeidet bør det fokuseres på:

- Tydeligere struktur for å etablere eierskap og forankring i linjearbeid
- Tydelig identifisering av hvem som har ansvar for videre drift av prosjektet i ordinær linje, spesielt ved prosjekter som inkluderer flere enheter/aktører eller sektorer

³¹ Sluttevaluering av Groruddalssatsingen – Hovedrapport (2016)

Videreføre arbeidet med å identifisere sammenfallende mål på tvers av delprogrammene og for hele områdesatsingen, for bedre koordinering og samkjøring av måloppnåelsen

Evalueringen har avdekket at rammeverket for måloppnåelse har behov for justeringer for å sikre sammenfallende mål på tvers av delprogrammene og for områdesatsingene som helhet. En årsak til behovet er at delprogrammene har valgt ulike tilnærminger i arbeidet. Delprogram nærmiljø har over flere år utviklet indikatorer og gjennomført beboerundersøkelser for å studere endringer og forbedringer som følge av tiltak og prosjekter gjennomført i områdeløftene og holdt seg til de oprinnelige seks målene i delprogrammet. På den andre siden har delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting gjennomført et omfattende gevinstarbeid flere påpeker er krevende å implementere i daglig drift av delprogram og prosjekter.

Delprogrammenes ulike tilnærming i arbeid med måloppnåelse og gevinster kan være et uttrykk for at delprogrammene ikke er samkjørte. I retrospektiv burde delprogrammene samarbeidet tettere fra starten i arbeidet med å styrke måloppnåelse av områdesatsingene som helhet. Med tre ulike tilnærminger til gevinstarbeidet forsterkes "siloene" mellom delprogrammene og mulighetene til å arbeide med måloppnåelse på tvers av delprogrammene svekkes.

Vår anbefaling er derfor at arbeidet med måloppnåelse bør samkjøres og koordineres bedre enn i dag, dog ikke så langt at målene blir for generelle slik at de blir vanskelig å følge opp. Dersom det skjer ar dagens tilnærming bedre.

Med utgangspunkt i innspill fra delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting kan det virke som om arbeidet med gevinster kan være et sidespor. Mange opplever prosessen som en «abstrakt/akademisk» øvelse. I tillegg stilles det spørsmål ved om gevinstene må endres etterhvert som prosjektporteføljen endres, da mange av gevinstene tar utgangspunkt i prosjektene som er under utvikling og gjennomføring idag. Evalueringen anbefaler derfor at en samkjøring av mål og gevinstarbeidet gjøres ved å se til delprogram nærmiljø og deres arbeid med å utvikle indikatorer i kombinasjon med å gjennomføre målinger av endringer basert på tiltakene som gjennomføres i delprogrammene.

tørre grad av "frie" finansieringsmidler, for blant annet å senke terskelen fra initiativ til gjennomføring

En gjennomgående tilbakemelding og observasjon i evalueringen har vært en lang beslutnings- og finansieringsprosess for prosjekter. Dette er knyttet både til mange beslutningspunkter og til omfanget av de statlige føringene for bruken av midlene. En anbefaling er derfor å fortsette arbeidet med å redusere omfanget av føringer i de statlige midlene. Utfordringene knyttet til statens tilskuddsforvaltning har vært kjent siden Groruddalssatsingen startet opp. Det er også utfordringer knyttet til de kommunens finansiering når det gjelder bevilgninger til de ulike delprogrammene. Evalueringen viser derfor at Byrådsavdeling for byutvikling og programskretariatene fortsatt har et krevende arbeid med å samordne områdesatsingene og bevilge midler til de ulike delprogrammene og enkeltprosjekter for å sikre at innretningen er i tråd med de føringer som er gitt.

En løsning for å ytterligere redusere kravene til blant annet mindre prosjekter (ref. tidligere anbefaling) er at hvert delprogram får en gitt sum finansieringsmidler til mindre prosjekter der bruken kan bestemmes av programkontorene og/eller programstyrene. Dette innebærer at byrådet gir delprogrammene og programstyrene fullmakt til å beslutte finansiering av prosjekter under en gitt terskelverdi. Hensikten er å forkorte prosessen for utforskende og innovative prosjekter spesielt knytte til prosjektenes konseptfase. Det er imidlertid viktig å sikre at programkontorene og programstyrene ivaretar at prosjektene passer inn i porteføljen.

I denne sammenhengen er det også aktuelt at prosjekter og enkeltinnsatser innenfor tematisk avgrensede områder i større grad bør organiseres som tidsavgrensede programmer med klare gevinster. Et godt eksempel som allerede er gjennomført er Barnehageprogrammet, hvor deler av beslutningsmyndigheten er lagt til en egen styringsgruppe samtidig som det er lagt til rette for at mindre prosjekter kan besluttes av styringsgruppen. En slik løsning vil redusere programstyrenes arbeidsmengde, samtidig som det kan bidra til at små prosjekter ikke stopper opp på grunn av en omfattende søknadsprosess.

Evalueringen har også avdekket at det frem til nå i liten grad har vært fokus på å fremme eller utvikle prosjekter på tvers. I den innledende fasen for delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting har det vært viktig å ha fokus på mobilisering av delprogrammene og sikre et godt rammeverk for gjennomføring og styringen av delprogrammene. Fire år inn i områdesatsingene er det nå hensiktsmessig å etablere tiltak som sikrer at det også er prosjektutvikling på tvers av delprogrammene. En mulig løsning kan være å sette av prosjektmidler som er dedikert til samarbeid på tvers. Det finnes allerede gode eksempler på dette. To av dem er Nærmiljøskoler og Jobbskap Romsås. En utfordring i slike prosjekter er at det ikke er gitt hvilket delprogram som skal ha ansvaret for gjennomføring og oppfølging.

Videreføre arbeidet med å avklare roller, mandater og ansvar i strategiske styrer, for blant annet å legge til rette for mer arbeid på tvers av delprogrammene

Evalueringen viser at organiseringen av områdesatsingene bidrar som en viktig arena for kommunikasjon mellom ulike aktører fra stat og kommune. Samtidig er organiseringen ofte beskrevet som kompleks og omfattende med høy møtevirkosomhet og administrasjon sammenlignet med de finansielle rammene for områdesatsingen. I dag har programstyrene mange medlemmer. I denne sammenhengen anbefaler vi derfor områdesatsingene å ha en gjennomgang av deltakernes rolle og ansvar i programstyrene og om det er formålstjenlig med færre medlemmer i programstyrene. Medlemmene i programstyrene må ha klart definerte roller og ansvarsområder, spesielt de statlige deltakerne. Vår anbefaling er at det utarbeides et dokument/veileder som avklarer roller og ansvar samt at antall deltakere og medlemmer i programstyrene (de strategiske i delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting) vurderes. Som en del av arbeidet anbefaler vi at de statlige aktørene inntar en mer aktiv rolle der de både "utfordrer" arbeidet i større grad enn i dag og ser på muligheten til å bidra gjennom en mer aktive roller i prosjektene og ved å bruke områdesatsingene mer aktivt i eget arbeid i blant annet politikktutvikling.

I områdesatsingens arbeid fremover er det viktig å legge til rette for mer arbeid på tvers av delprogrammene. Et første skritt for å oppnå dette er å vurdere om det er hensiktsmessig å slå sammen de strategiske styrene for delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. I dag sitter blant annet bydelsdirektørene i begge styrer. En sammenslåing vil også bidra til økt informasjonsflyten mellom delprogrammene og dermed også legge til rette for større grad av samhandling dem imellom.

Systematisere kunnskap og erfaringer fra satsingen og forbedre kommunikasjon om resultater og prosesser, for blant annet å styrke deling av læringspunkter og erfaringer i områdesatsingene internt i i Oslo

I områdesatsingene har organisasjonen gjennom blant annet programstyrene og prosjektarbeidet opparbeid unik kunnskap og erfaring i møte med komplekse problemer i levekårsutsatte områder. Tiltakene for å tilrettelegge for felles innsats på tvers av nivåer og sektorer har gitt gode læringspunkter av stor verdi for fremtidig arbeid med samhandling og samarbeid på tvers av sektorer og nivå. For å sikre at kunnskap og læring gjøres tilgjengelig for både aktører i områdesatsingene og for andre, anbefaler vi at systematisering og presentasjon av kunnskap og erfaringer bør være en prioritering. Det er viktig at den institusjonelle kompetansen og erfaringen ivaretas på en systematisk måte. En åpenbar fare er at kunnskap forsvinner når eksempelvis sentrale ressurser forlater organisasjonen.

Videre anbefaler evalueringen at det arbeides videre med å legge til rette for at læringspunkter og erfaringer systematiseres og kommuniseres bedre internt i områdesatsingene i Oslo. Kunnskapsspredningen kan være interne erfaringsseminar eller prosjektbasarer med deltakelse fra forskjellige prosjekter, nivå, delprogrammer og sektorer. Det bør også vurderes å utarbeide dokumentasjon på «best practice» for å synliggjøre hvordan porteføljesammensetningen med eksempler fra utvalgte prosjekter forventes å gi eller har gitt til ny praksis og dermed et bidrag til måloppnåelse. Dette arbeidet bør i hovedsak gjøres i samarbeid mellom delprogrammene ved at programsekretariatene har en sentral rolle sammen med de strategiske programstyrene.

Eksternt bør arbeidet rettes mot initiativer der samarbeid mellom stat og kommune og på tvers av sektorer er i fokus. I denne sammenhengen er relevante aktører andre områdeløft i Norge, etater som ikke deltar i områdesatsingene og relevante internasjonale aktører. I praksis handler dette om å forsterke innsatsen knyttet til de samlinger som Kommunal- og moderniseringsdepartementet allerede gjennomfører.

6. Vedlegg

Litteraturliste

Artikler, notater og rapporter

Agenda Kaupang, Proba Samfunnsanalyse og Civitas (2016): Sluttevaluering av Groruddalssatsingen - Hovedrapport. Oslo kommune - Byrådsavdelingen for byutvikling

Agenda Kaupang (2018): Utredning om organisering og styring av Groruddalssatsingen 2017–2026 og integrering av nye satsinger. Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Agenda Kaupang (2019): Evaluering av tjenesteutviklerrollen i delprogram sysselsetting. NAV / programsekretariatet i delprogram sysselsetting

Als Research 2016 - 2017: Evaluering av metodene i Københavns kommunes områdefornyelser

Bratterud, Å. & Emilsen, K. (2013). «Barnehage som barnevernstiltak – Samarbeid mellom barnehager og barneverntjeneste». NTNU Samfunnsforskning AS

DØF - notat 2020:3. «Fra program til varig struktur – Departementenes rolle i å samordne innsatsen for utsatte barn og unge».

Frøyland, K., Maximova-Mentzoni, T og Fossetøl, K. (2016). «Sosialt arbeid og oppfølging av utsatt ungdom i NAV Januar 2016 Tiltak, metoder, samarbeid og samordning i og rundt NAV-kontoret. Sluttrapport fra evalueringen av et utviklingsarbeid i 15 prosjektområder». Arbeidsforskningsinstituttet, r2016:01.

Glasson, J. & Wood, G. (2009) Urban regeneration and impact assessment for social sustainability, Impact Assessment and Project Appraisal, 27:4, 283-290, DOI: 10.3152/146155109X480358

Hansen, I. L. S., Jensen, R. S. og Fløtten, T (2020): Trøbbel i grenseflatene - Samordnet innsats for utsatt barn og unge. Oslo: Fafo.

Holen, Sabha Qureshi (2020), Videre bearbeiding av målstruktur og gevinstrammeverk for delprogrammet inkl. vedlegg 1: Målstruktur delprogram oppvekst og utdanning - 2020/2021. Delprogram oppvekst og utdanning.

- Lo, C., Olsen, T. & Anvik, C. H. (2016). Mellom linjene? En kunnskapsstatus om ungdom med sammensatte behov for offentlige velferdstjenester. Bodø: Nordlandsforskning.
- Mathiesen T. H. & Buland, I. H. (2017). Nettverksledelse for bedre samhandling i offentlig sektor. En studie av Mission Possible-nettverket på Sunnmøre. Rapport 2017/005. IRIS.
- Melby, L., Ådnanes, M., Kaasbøll, J., Kasteng, F. og Ose, S. O. (2017). Evaluering av samhandlingstiltak rettet mot utsatte barn og unge. Suksesskriterier på veien mot mer helhetlig tjenestetilbud. Rapport 2017.00418. SINTEF Teknologi og samfunn.
- NOU 2020: 16 (2020). Levekår i byer – Gode lokalsamfunn for alle. Kunnskapsdepartementet og kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- Rambøll (2020). Notat om gevinstarbeid i Delprogram nærmiljø.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring – governance på norsk*. 2. utgave. Fagbokforlaget.,
- Ruud, M. E. & Vestby, G. M. (2017): Lindeberg som bosted - seks år med områdeløft. NIBR-rapport 2017:19. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Ruud, M. E. & Vestby, G. M. (2018): Oslo Sør-satsingen 2007 - 2017 - Styringsmodell og arbeidsmetoder. NIBR-rapport 2018:9. Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Ruud, M. E. & Vestby, G. M. (2020): Midtveisundersøkelse Områdeløft Trosterud og Haugerud. NIBR-rapport 2020:23. Oslo Metropolitan University (OsloMet) - Storbyuniversitetet.
- Ruud, M. E. Andersen B., Berge, S., Dalseide A. M., Staven, H. D. et al (2020): Spenninger og harmoni - Sosiokulturell stedsanalyse for Furuset. NIBR-rapport 2019:18. Oslo Metropolitan University (OsloMet) - Storbyuniversitetet.
- Samarbeidsutvalget for Groruddalen (2016): Innsatser i utsatte byområder - Erfaringer fra Groruddalssatsingen.
- Skog Hansen, I. L., Steen Jensen, R. og Fløtten, T. (2020). «Trøbbel i grenseflatene. Samordnet innsats for utsatte barn og unge». Fafo-rapport 2020:02
- Vind, S. M., Balfelt K. A. og Hviid, M. (2016): Byg dem op - Byfornyelse med lokal jobbskabelse i utsatte områder. Trafik-, bygge- og boligstyrelsen

Programbeskrivelser

Oslo kommune og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2016), Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017 - 2026

Oslo kommune og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2018), Programbeskrivelse for Oslo Sør-satsingen, 2018- 2026

Oslo kommune og Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020), Programbeskrivelse for Oslo indre øst-satsingen 2019–2026

Saksdokumenter, handlingsprogram og årsrapporter

Saksunderlag for styremøter i delprogram nærmiljø i perioden 2016 - 2020

Saksunderlag for styremøter i delprogram oppvekst og utdanning 2016 - 2020

Saksunderlag for styremøter i delprogram sysselsetting 2016 - 2020

Saksunderlag for styremøter i programeiergruppen 2016 - 2020

Handlingsprogram i delprogram nærmiljø i perioden 2016 - 2020

Handlingsprogram i delprogram oppvekst og utdanning i perioden 2016 - 2020

Handlingsprogram i delprogram sysselsetting i perioden 2016 - 2020

Årsrapporter i delprogram nærmiljø i perioden 2016 - 2020

Årsrapporter i delprogram oppvekst og utdanning i perioden 2016 - 2020

Årsrapporter i delprogram sysselsetting i perioden 2016 - 2020

Spørreundersøkelse blant bydelene

Byrådsavdeling for byutvikling (2020): Nullpunktundersøkelse for delprogram nærmiljø - Sammenstilling av bydelenes svar.

Utfylt spørreskjema fra bydel Alna (2020): Spørreskjema til bydeler – resultat- og effektmåling – Delprogram nærmiljø

Utfylt spørreskjema fra bydel Bjerke (2020): Spørreskjema til bydeler – resultat- og effektmåling – Delprogram nærmiljø

Utfylt spørreskjema fra bydel Gamle Oslo (2020): Spørreskjema til bydeler – resultat- og effektmåling – Delprogram nærmiljø

Utfylt spørreskjema fra bydel Grorud (2020): Spørreskjema til bydeler – resultat- og effektmåling – Delprogram nærmiljø

Utfylt spørreskjema fra bydel Stovner (2020): Spørreskjema til bydeler – resultat- og effektmåling – Delprogram nærmiljø

Utfylt spørreskjema fra bydel Søndre Nordstrand (2020): Spørreskjema til bydeler – resultat- og effektmåling – Delprogram nærmiljø

Håndbok for områdeløftmetodikk

Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune (2016), Gode nærmiljøer - Innføring i metode for områderettet arbeid (Håndbok 1 av 3). Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune.

Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune (2016), Alle på banen! - Innbyggerinvolvering, tverrfaglig samarbeid og offentlig-privat samspill i områderettet arbeid (Håndbok 2 av 3). Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune.

Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune (2016), Riktig kunnskap – viktig kunnskap. Kilder, metoder og analyser i områderettet arbeid (Håndbok 3 av 3). Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune.

Utvalgte programplaner fra områdeløftene

Oslo kommune - Bydel Grorud (2018), Programplan for nærmiljø Groruddalssatsingen 2018 Bydel Grorud.

Oslo kommune - Bydel Alna (2019), Programplan for områdeløft Bydel Alna.

Oslo kommune - Bydel Gamle Oslo (2020), Programplan for områdeløft Bydel Gamle Oslo.

Intervjuoversikt

I løpet av midtveiseevalueringen ble det gjennomført intervjuer med totalt 40 ulike personer involverte eller tidligere involverte i områdesatsingene i Oslo kommune. Intervjuene fordelte seg på innledende samtaler og semistrukturerte intervjuer. I tillegg ble det gjennomført tre innsiktsworkshoper, en for hvert delprogram.

#	Navn	Rolle	Delprogram
1	Morten Wasstøl	Kommunaldirektør i Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune	Programeiergruppen (styreleder)
2	Erlend Smedshaug	Seniorrådgiver Klima- og miljødepartementet	Programeiergruppen
3	Vigdis Rønning	Fagdirektør Helse- og omsorgsdepartementet	Programeiergruppen
4	Berit Skarholt	Avd. direktør Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Programeiergruppen
5	Synnøve Merethe Riise Bøgeberg	Leder seksjon for områdeutvikling, Oslo kommune	Programeiergruppen
6	Knut Egil Asprusten	Seksjonssjef i Byrådsavdeling for arbeid, inkludering og sosiale tjenester, Oslo kommune	Programeiergruppen
7	Ole Christian Melhus	Seksjonssjef i Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Oslo kommune	Programeiergruppen
8	Tore Vabø	Utredningsleder, Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Programeiergruppen, Sekretariat
9	Hanna Welde Tranås	Spesialrådgiver Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune	Programeiergruppen, Sekretariat
10	Bovild Tjønn	Bydelsdirektør, Bydel Bjerke	Nærmiljø (styreleder) samt oppvekst og utdanning og sysselsetting (Strategisk styre)
11	Elisabeth Sem Christensen	Sekretær for programstyret	Nærmiljø, Sekretariat
12	Ketil Aanensen	Seniorrådgiver, Husbanken	Nærmiljø
13	Elisabeth Anker	Stabsleder, Bymiljøetaten	Nærmiljø
14	Andreas Behring	Avdelingsdirektør, Bydel Stovner	Nærmiljø
15	Arne Bergsgard	Plan og bygningsetaten, Oslo kommune (leder for Groruddalsenheten)	Nærmiljø
16	Cecilie Skar	Programleder områdeløft	Nærmiljø (Bydel Grorud)
17	Kjersti Grut	Programleder områdeløft	Nærmiljø (Bydel Gamle Oslo)
18	Sarah Jahangiry	Programleder områdeløft	Nærmiljø (Bydel Alna)

19	Marte Gerhardsen	Direktør, Utdanningsetaten i Oslo kommune	Oppvekst og utdanning (Styreleder)
20	Kristin Morken	Programleder	Oppvekst og utdanning, sekretariat
21	Tore Olsen Pran	Bydelsdirektør, Bydel Gamle Oslo	Oppvekst og utdanning (strategisk styre) og Sysselsetting (strategisk styre)
22	Monica Nordmoen	Bydelsdirektør, Bydel Søndre Nordstrand	Oppvekst og utdanning (strategisk styre) og Sysselsetting (strategisk styre)
23	Merete Bækkevold	Seniorrådgiver, Utdanningsdirektoratet	Oppvekst og utdanning (strategisk styre)
24	John Johansen	Prosjektdirektør, Utdanningsetaten i Oslo kommune	Oppvekst og utdanning (strategisk og operativt styre)
25	Mona Bratli	Oppvekstsjef, Bydel Søndre Nordstrand	Oppvekst og utdanning (operativt styre)
26	Marthe-Kari Harlem	Oppvekstsjef, Bydel Stovner	Oppvekst og utdanning (operativt styre)
27	Line Andreassen	Seksjonssjef, Utdanningsetaten	Oppvekst og utdanning (operativt styre)
28	Elizabeth Hernholm	Seksjonsleder for barnehage, Bydel Grorud	Barnehageprogrammet (styreleder)
29	Anisha Anthony	Prosjektleder	Barnehageprogrammet
30	Morten Sanden	Bydelsdirektør Sagene	Tidl. Oppvekstsjef Bydel Grorud
31	Sonja Skinnarland	Direktør NAV Oslo, styreleder	Sysselsetting (styreleder)
32	Hanne Sørheim-Rensvik	Programleder	Sysselsetting, sekretariat
33	Petter Yttereng	Oslo Voksenopplæring	Sysselsetting (strategisk styre)
34	Anders Fremming Anderssen	Kompetanse Norge	Sysselsetting (strategisk styre)
35	Torunn Thomassen	Rektor Helsfyr Voksenopplæring	Sysselsetting (operativt styre)
36	Lena Lind	NAV Søndre Nordstrand	Sysselsetting (operativt styre)

37	Ingeborg Isaksen	NAV Grorud	Syssetting (operativt styre)
38	Gro Magnussen	Prosjektleder, NAV Grorud	Syssetting
39	Ane Heggelund	Prosjektutvikler ved programkontoret	Syssetting
40	Torill Wøhni	Inspektør Oslo VO samt prosjektleder	Syssetting

Temaliste

Temalisten ble benyttet som utgangspunkt for gjennomføring for de semistrukturerte intervjuene.

Om intervjuobjektet

Fortell kort om din rolle i områdesatsingen.
<ul style="list-style-type: none">• Hvor jobber du?• Har du vært involvert lenge i områdesatsingene / delprogrammet?• Hvor mye tid vil du anslå at du bruker på arbeidet med områdesatsingen i løpet av et år?<ul style="list-style-type: none">○ Egne prosjekter○ Møtevirksomhet
På hvilken måte er din virksomhet involvert i områdesatsingen / er den involvert i mange prosjekter?

Om organiseringen

Opplever du organiseringen av områdesatsingen som hensiktsmessig? Hvorfor / Hvorfor ikke?
Hvordan har inkludering av alle områdesatsingene og delprogrammene i samme programorganisasjon påvirket arbeidet? <ul style="list-style-type: none">• Fungerer dagens organisering?• Har integrasjonen av tre områdesatsinger fungert bra? Hvorfor / Hvorfor ikke?
Hvordan fungerer samarbeidet mellom bydelene og de ulike delprogrammene?
Hvordan synes du styringen av områdesatsingen fungerer?
I hvilken grad utnyttes potensialet for læring, samordning og utvikling mellom aktørene i programmet? <ul style="list-style-type: none">• Finnes det etablerte fora der man kan dele kunnskap på tvers av områdeløft og/eller delprogram?• Fungerer de etablerte foraene som tiltenkt?• Bidrar direktorat og etater til videreutvikling av programmet?• Kan partnerskapsmodellen forbedres?• Hvordan involveres de ulike aktørene i prosjekter?
Er grad av administrasjon og innhold i administrasjonen i programmet hensiktsmessig? <ul style="list-style-type: none">• Burde det vært flere ressurser?• Er det mye dialog mellom administrasjonen og styrene utover de planlagte møtene?
Dersom du kunne gjort noen forbedringer med dagens organisering, hva ville du gjort?

Om strategier

Hvordan fungerer programmenes strategi for måloppnåelsen av områdesatsingen?
I hvilken grad er det sammenheng mellom politiske føringer og prosjekt/tiltak i delprogrammene som blir startet?

Om utarbeidelse av handlingsplaner

Er du involvert i utarbeidelse av handlingsplanene til delprogrammet?
Hvor tett involvert er de strategiske og operative styrene involvert i utarbeidelsen av handlingsplanene som utarbeides hvert år?
Hvordan forholder et delprogram (og deres handlingsplaner) seg til handlingsprogrammene i de andre delprogrammene?

Om gevinstarbeidet og indikatorer

Delprogrammene har (i varierende grad) jobbet med gevinstrealiseringsplaner og indikatorer på måloppnåelse.
Har du vært involvert i arbeidet? Hvordan har det fungert?
Hvordan opplever du at innsatsen for å måle/kontrollere at aktivitetene bidrar til delprogrammenes måloppnåelse fungerer? Hva mener du ev. kan forbedres?
Burde gevinstarbeidet på tvers av delprogrammer og områdeløft vært mer samkjørt på tvers?

Om prosjekter og portefølje

Er din organisasjon/virksomhet involvert direkte i et eller flere prosjekter i områdesatsingen?
Hvordan opplever du prosessen knyttet til prosjektinitiering og forslag til nye prosjekt?
Hvordan opplever du at prosjektene i porteføljen bidrar til områdesatsingens måloppnåelse?
Arbeides det bevisst frem prosjekter som passer inn i porteføljen for å bidra til å oppnå målsetningen til satsingen?
Hvordan opplever du krav til prosjektrapportering? <ul style="list-style-type: none">• Er det mye rapportering?• Hvordan fungerer rapporteringen?
Hvordan arbeider programmet med å ivareta premisset om at satsingene skal bidra til varige og bærekraftige løsninger?

Om samarbeid og synergier

Hvordan opplever du samarbeidet på tvers av prosjekter og programsekretariat?
Hvordan opplever du samarbeidet på tvers av de ulike delprogrammene?
Bidrar programmet til å synliggjøre strukturelle barrierer som hindrer ønsket utvikling og forbedring av levekår? <ul style="list-style-type: none">• Er det etablert gode retningslinjer for hvordan barrierer skal løftes?• Har du noen forslag for hvordan dette kan løses på en bedre måte?

Om finansiering

Vet du hvordan prosessen knyttet til finansieringen av områdesatsingen fungerer?
Hvordan oppleves prosessen knyttet til finansieringen av områdesatsingene? <ul style="list-style-type: none">• Er det klare retningslinjer?• Vet alle bydeler og delprogram hvordan de skal forholde seg til prosessen?
Dersom du kunne ha endret på noe knyttet til finansieringen, hva ville det ha vært?
Hvordan fordeles og vektet midlene mellom områdesatsingene/ områdeløftene og delprogram sysselsetting og oppvekst/utdanning som er mer "løsrevet" fra de ulike områdene?
I fremtiden vil det være strammere budsjetter <ul style="list-style-type: none">• Er det laget klare retningslinjer for hvordan midlene skal fordeles?• Har du noen forslag til evt. forberinger?

Annet

Er det noe annet du vil si, som det er viktig at vi ser nærmere på som en del av midtveisevalueringen?

© 2021 PwC. Med enerett. I denne sammenheng refererer "PwC" seg til PricewaterhouseCoopers AS, Advokatfirmaet PricewaterhouseCoopers AS, PricewaterhouseCoopers Accounting AS og PricewaterhouseCoopers Skatterådgivere AS som alle er separate juridiske enheter og uavhengige medlemsfirmaer i PricewaterhouseCoopers International Limited.

PwCs vurderinger og analyser bygger på informasjon som har fremkommet i intervjuer, innspillsmøter med ansatte og annen dokumentasjon som er gjort tilgjengelig for oss. PwC har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandlinger av departementene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Oslo kommune har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med kontraktsvilkårene. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidt av Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Oslo kommune eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller kontraktsvilkårene.