



Sluttevaluering av Områdesatsingene i Oslo 2017–2026

2025

OSLO KOMMUNE VED BYRÅDSAVDELINGEN FOR BYUTVIKLING

OPPDRAKSGIVER: Oslo kommune ved
Byrådsavdeling for byutvikling

RAPPORTNUMMER: R1023103

RAPPORTENS TITTEL: Sluttevaluering av
Områdesatsingene i Oslo
2017–2026

**ANSVARLIG
KONSULENT:** Martin A. Nome

KVALITETSSIKRET AV: Sigrid Furuholt Engelstad

**FOTOGRAFI I
RAPPORT:** Trosterud Nabolagshus.
Tor Melum, Oslo kommune

DATO: 19.12.2025

Forord

Oslo kommune ved Byrådsavdeling for byutvikling ga i november 2024 Agenda Kaupang (AK) og Asplan Viak (AV) i oppdrag å utføre en sluttevaluering av Områdesatsingene i Oslo. Evalueringen har omfattet satsingene i Groruddalen, Oslo sør og Oslo indre øst i perioden etter 2017.

Evalueringen er utført av Christian Duelund Græm (AK, prosjektleder nov.–apr.), Marie Sannæss Hoelseth (AV), Marita Holhjem (AV), Sigurd Oland Nedrelid (AV), Martin Austvoll Nome (AK, prosjektleder mai–des.), Kjersti Nordskog (AK) og Morten Stenstadvold (AK). Sigrid Furuholt Engelstad (AV) har vært kvalitetssikrer.

Vi vil takke alle som har stilt opp i intervjuer og brukt av sin tid for å bidra med opplysninger, erfaringer og synspunkter. Vi vil takke deltakerne på dialogkonferansen i september 2025, samt evalueringens referansegruppe som ved flere anledninger har gitt innspill. Vi vil også takke Byrådsavdeling for byutvikling for nødvendig bistand i løpet av prosjektet.

Feil kan forekomme. Eventuelle faktafeil, samt alle vurderinger i evalueringen, står helt og fullt for Agenda Kaupangs regning.

Oslo, 19. desember 2025

Innhold

1	Sammendrag	8
1.1	Om områdesatsingene	8
1.2	Problemstillingene evalueringen besvarer.....	10
1.3	Tilnærming og metode	10
1.4	Våre vurderinger og konklusjoner	12
1.5	Anbefalinger.....	20
2	Innledning	23
2.1	Problemstillinger.....	25
2.2	Metoder.....	25
2.3	Avgrensinger	26
2.4	Kapitteloversikt	27
3	Områdesatsingene.....	28
3.1	Områdesatsinger i Norge	28
3.2	Områdesatsingene i Oslo	30
3.3	Områdesatsingenes organisering.....	34
3.4	Delprogram nærmiljø	36
3.5	Delprogram oppvekst og utdanning	41
3.6	Delprogram sysselsetting.....	45
3.7	Områdesatsingenes arbeidsmetodikk	48
4	Evalueringsstilnærming og metoder.....	50
4.1	Evalueringsstilnærming	50
4.2	Begreper.....	53
4.3	Datakilder	54
4.4	Usikkerhet	60
4.5	Dialog med interessenter.....	62

5	Nærmiljø – måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger.....	64
5.1	Mål for delprogram nærmiljø	65
5.2	Programteori for delprogram nærmiljø.....	65
5.3	Delprogrammets bidrag.....	69
5.4	Vurdering av måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger av delprogram nærmiljø.....	95
6	Oppvekst og utdanning – måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger.....	102
6.1	Programteori for delprogram oppvekst og utdanning.....	102
6.2	Måloppnåelse	104
6.3	Innovasjon.....	114
6.4	Varige virkninger	118
6.5	Oppsummering.....	123
7	Sysselsetting – måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger.....	126
7.1	Programteori for delprogram sysselsetting.....	126
7.2	Måloppnåelse	130
7.3	Innovasjon.....	146
7.4	Varige virkninger	149
7.5	Oppsummering.....	152
8	Helheten – måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger.....	154
8.1	I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå målene for Områdesatsingene i Oslo?	154
8.2	I hvilken grad har arbeidet innenfor Områdesatsingene i Oslo bidratt til innovasjon?.....	157
8.3	I hvilken grad er det sannsynlig at Områdesatsingene i Oslo vil gi varige virkninger utover programperioden?.....	159

9	Organisering og innretning	161
9.1	Den valgte løsningen	161
9.2	Synspunkter på organiseringen.....	163
9.3	Våre vurderinger.....	190
10	Områdesatsingen som virkemiddel for å løse samfunnsflokke	201
10.1	Samfunnsflokke som utgangspunkt for vurderingen	201
10.2	Samfunnsfloken og målstrukturen i områdesatsingene	202
10.3	Tverrsektorielt samarbeid og samordning på tvers av nivåer	203
10.4	Bydelenes rolle, lokal forankring og partnerskap i arbeidet med flokke	204
10.5	Porteføljelogikk, skalering og varighet	204
10.6	Organisering, styring og gjennomførbarhet	205
10.7	Samlet vurdering av egnethet	205
11	Alternative modeller.....	206
11.1	Erfaringer fra dagens modell	206
11.2	Viktige aspekter ved videreutvikling av alternativer.....	208
11.3	Alternative modeller.....	209
11.4	De sentrale dimensjoner oppsummert.....	216
12	Konklusjoner og anbefalinger	218
12.1	Konklusjoner	218
12.2	Anbefalinger.....	224
13	Vedlegg A – Analysemetoder for spørreundersøkelser	228
13.1	Publikumsundersøkelsene.....	228
13.2	Beboerundersøkelsene.....	229
14	Vedlegg B – KI-assistent i ChatGPT	230

1 Sammendrag

På oppdrag av Oslo kommune ved Byrådsavdeling for byutvikling, har Agenda Kaupang og Asplan Viak gjennomført en sluttevaluering av Områdesatsingene i Oslo. Områdesatsingene gjennomføres i samarbeid mellom staten og kommunen i perioden 2017–2026. Evalueringen er gjennomført i perioden desember 2024 til desember 2025, i en fase der programperioden nærmer seg slutten og der både staten og Oslo kommune står overfor beslutninger om hva som skal etterfølge dagens modell for områdesatsinger rettet mot utsatte lokalområder.

Formålet med evalueringen er å bidra til kunnskapsgrunnlaget for disse beslutningene, ved å vurdere hvordan Områdesatsingene i Oslo har fungert, hvilke resultater de har bidratt til, og i hvilken grad den valgte innretningen har vært hensiktsmessig. Evalueringen belyser også i hvilken grad satsingene har bidratt til innovasjon og varige virkninger, og vurderer områdesatsing som virkemiddel for å møte komplekse og sammensatte levekårsutfordringer.

1.1 Om områdesatsingene

Områdesatsinger er et virkemiddel for å styrke tjenester og nærmiljøkvaliteter i geografisk avgrensede områder med sammensatte levekårsutfordringer. Satsingene innebærer en tidsavgrenset, ekstraordinær innsats der statlige og kommunale virkemidler ses i sammenheng og rettes mot områder der behovene er størst. Et sentralt premiss er at midlene ikke skal erstatte ordinær drift, men bidra til utvikling og utprøving av nye arbeidsformer, metoder og samarbeidsformer som på sikt kan gi mer treffsikre og varige løsninger.

Områdesatsingene er etablert gjennom formelle intensjonsavtaler mellom staten og Oslo kommune, som beskriver utfordringsbildet i de aktuelle områdene og avklarer partenes bidrag og ansvar. Avtalene danner grunnlaget for felles programbeskrivelser og årlige handlingsprogrammer som fastsetter mål, strategier og rammer for gjennomføringen av satsingene. Finansieringen skjer gjennom statlige og

kommunale budsjettvedtak, der statlige tilskudd øremerkes og koordineres med kommunens egen innsats.

I Oslo har det vært områdesatsinger siden 2007. Dagens modell ble etablert som en videreføring av Groruddalssatsingen og senere utvidet til å omfatte Oslo sør og Oslo indre øst. Områdesatsingene i Oslo er gjennomført i perioden 2017–2026 og omfatter områder i seks bydeler: Alna, Bjerke, Grorud og Stovner i Groruddalen, Søndre Nordstrand i Oslo sør og Gamle Oslo i Oslo indre øst. Områdene kjennetegnes av levekårsutfordringer knyttet til blant annet inntekt, sysselsetting, boligforhold, fysiske omgivelser og sosialt liv.

Den overordnede målsettingen med Områdesatsingene i Oslo er å bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder der behovene er størst, slik at flere beboere blir økonomisk selvstendige og aktivt deltagende i lokalsamfunn og storsamfunn. For å støtte opp under dette er satsingene organisert i tre delprogrammer: nærmiljø, oppvekst og utdanning, og sysselsetting. Delprogram nærmiljø retter innsatsen mot områdeløft og utvikling av fysiske og sosiale kvaliteter i lokalsamfunnene, mens delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting retter innsatsen mot utvikling av kommunale tjenester innenfor sine respektive ansvarsområder.

Innretningen bygger på en todelt utviklingslogikk, der innsatsen både skal bidra til forbedringer i nærmiljøene gjennom lokale tiltak og til mer langsiktige endringer gjennom tjenesteutvikling. Samtidig er områdesatsingene tidsavgrensede, noe som legger føringer for hvordan tiltak kan utformes og forutsetter at utviklingsarbeidet på sikt skal kunne videreføres innenfor ordinær virksomhet.

1.2 Problemstillingene evalueringen besvarer

Byrådsavdeling for byutvikling har som oppdragsgiver ønsket svar på syv problemstillinger knyttet til Områdesatsingene i Oslo. Problemstillingene danner rammen for evalueringens metode, analyser og vurderinger:

1. I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå målene for Områdesatsingene i Oslo?
2. I hvilken grad har arbeidet innenfor Områdesatsingene i Oslo bidratt til innovasjon?
3. I hvilken grad er det sannsynlig at Områdesatsingene i Oslo vil gi varige virkninger utover programperioden?
4. I hvilken grad har organiseringen og innretningen av Områdesatsingene i Oslo vært hensiktsmessig?
5. I hvilken grad har valgt innretning av Områdesatsingene i Oslo vært egnet for å møte den typen samfunnsfloker som satsingene adresserer?
6. På bakgrunn av analyser av datagrunnlaget, hvordan kan innretningen av Områdesatsingene i Oslo sammenlignes med mulige alternative modeller for bruk av midlene for å nå de samme målene?
7. Hvilke anbefalinger og viktige læringspunkter kan trekkes for hvordan fremtidige satsinger i Oslo kan innrettes for best mulig å møte utfordringene utsatte lokalområder står overfor?

1.3 Tilnærming og metode

Områdesatsingene i Oslo er komplekse, både i struktur og innhold. Innsatsen omfatter et stort antall tiltak på tvers av bydeler, etater og delprogrammer, og retter seg mot mål som i stor grad er formulert på et overordnet samfunnsnivå. Samtidig er mange av tiltakene små, lokalt forankrede og rettet mot avgrensede målgrupper. Dette gir utfordringer knyttet til å observere klare kausale sammenhenger mellom innsats og måloppnåelse, og til å isolere områdesatsingenes bidrag fra andre samtidige innsatser i kommunen og staten. Flere virkninger kan også være indirekte og langsiktige, og først materialisere seg etter programperiodens slutt.

1.3.1 Evalueringstilnærming

På denne bakgrunnen er evalueringen lagt opp som en program-evaluering, der områdesatsingene er vurdert som helhet, med særlig vekt på samspillet mellom prosjekter, delprogrammer og overordnede mål. Innenfor denne rammen er det benyttet en kombinasjon av teori-basert og realistisk evalueringstilnærming. Dette har gjort det mulig å undersøke hvordan innsatsen er ment å virke, under hvilke forutsetninger tiltakene har bidratt til resultater, og hvordan kontekstuelle forhold har påvirket både gjennomføring og virkninger.

Tidlig i evalueringen ble det utviklet programteorier for hvert av de tre delprogrammene. Programteoriene har fungert som analytiske ramme-verk for vurderingene av måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger, og har gjort det mulig å koble funn fra enkeltprosjekter til delprogrammenes og områdesatsingenes samlede ambisjoner. Programteoriene har også vært et viktig verktøy for å håndtere spennet mellom lokale tiltak og overordnede mål.

1.3.2 Datagrunnlag

Evalueringen bygger på et bredt sammensatt datagrunnlag bestående av både kvantitative og kvalitative kilder. De viktigste datakildene er:

- ▶ Byomfattende publikumsundersøkelser gjennomført i Oslo i perioden 2007–2023
- ▶ Beboerundersøkelser rettet mot satsingsområdene gjennomført i perioden 2015–2025
- ▶ Sluttrapporter fra 157 avsluttede prosjekter i delprogrammene nærmiljø, oppvekst og utdanning og sysselsetting
- ▶ Intervjuer med aktører i og rundt områdesatsingene, herunder bydeler, etater, byrådsavdelinger og statlige aktører
- ▶ Skriftlig dokumentasjon knyttet til områdesatsingene, herunder programbeskrivelser, årsrapporter og styringsdokumenter
- ▶ Dialog med oppdragsgiver og sentrale interessenter, inkludert innledende workshoper, møter i referansegruppe og en dialogkonferanse høsten 2025

Datakildene er analysert i sammenheng, og funnene bygger på en samlet vurdering der ulike kilder utfyller og belyser hverandre.

1.4 Våre vurderinger og konklusjoner

I det følgende sammenfatter vi våre vurderinger og konklusjoner knyttet til de syv problemstillingene som evalueringen skal besvare.

1.4.1 I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå målene for områdesatsingene i Oslo?

Evalueringen viser at områdesatsingene samlet sett har bidratt positivt til å nå hovedmål og delmål for satsingen, selv om graden av måloppnåelse varierer mellom delprogrammene og mellom ulike deler av målstrukturen. Vurderingene tar utgangspunkt i hvordan målene er formulert: Både hovedmålet og delprogrammenes mål er orientert mot positiv endring, uten å angi terskler for hvor stor endring som kreves for at målene kan anses som nådd. Dette innebærer at evalueringen kan vurdere om innsatsen har bidratt til ønsket utvikling, men ikke om resultatene er tilstrekkelige, målt mot noen objektiv standard.

Innenfor denne rammen vurderes bidragene fra områdesatsingene som gjennomgående positive. Delprogram nærmiljø har bidratt til økt deltakelse, engasjement og stedstilknytning blant innbyggere og lokale aktører, styrket medvirkning, samt oppgradering og etablering av bebyggelse, uteområder og møteplasser. Delprogram oppvekst og utdanning har bidratt i ulike faser av tjenesteutvikling, særlig gjennom utvikling av ny innsikt, uttesting og forbedring av tjenester, samt etablering av nye samarbeidsformer på tvers av virksomheter. Delprogram sysselsetting har bidratt til styrket samhandling mellom bydeler og etater, og til utvikling av nye tilnærminger i arbeidet med arbeidsinkludering.

Samtidig viser evalueringen at bidragene på enkelte områder har vært mer begrensede. Delprogram nærmiljø har i liten grad påvirket overordnede byutviklingsprosesser, og det har vært et uforløst potensial for bredere samarbeid mellom bydeler, statlige aktører, næringsliv og frivillige organisasjoner. Innen delprogram sysselsetting ble flere pilot-

og tjenesteutviklingsprosjekter avsluttet uten videreføring eller skalering, og en relativt begrenset andel av målgruppen ble nådd direkte av tiltakene.

Evalueringen peker på flere forhold som har begrenset måloppnåelsen. I tidlige faser av satsingsperioden var prosjektporteføljen mer fragmentert, og prosjektene hadde i mindre grad mulighet til å bygge systematisk på erfaringer fra tidligere innsats. Det er samtidig grunn til å anta at prosjekter som var pågående mot slutten av evalueringsperioden, generelt hadde bedre forutsetninger for gode resultater og implementering. Videre har forhold knyttet til organisering og innretning av satsingen påvirket mulighetene for å oppnå større og mer varige resultater.

1.4.2 I hvilken grad har arbeidet innenfor Områdesatsingene i Oslo bidratt til innovasjon?

Når vi har vurdert innsatsens bidrag til innovasjon, har vi lagt til grunn en forståelse av innovasjon som nye, fornyede, endrede eller forbedrede tjenester, metoder, virkemidler eller samarbeidsformer. Det er nok at noe er nytt for virksomheten; det må ikke være nytt for verden. Terskelen er derfor relativt lav for å konkludere med at innsatsen bidro til innovasjon.

Slik vi vurderer det, utløste områdesatsingene en omfattende tjeneste- og metodeutvikling, særlig innen oppvekst og utdanning, men også i sysselsettingsarbeidet. Det bidro ikke bare til enkeltstående innovasjoner, men også til mer systematisk bruk av kunnskap, innsikt og utprøving som arbeidsform. I delprogram nærmiljø var innovasjonen sterkest innenfor prosjektstyring, metodikk for medvirkning og innsiktsanalyser. Områdesatsingene har også tydelig styrket innovasjonskapasiteten i bydelene, særlig gjennom ekstra prosjektmidler, dedikerte prosjektutviklere og organisatoriske justeringer.

Samtidig peker evalueringen på vesentlige begrensninger i innovasjonens gjennomslag. I starten ble mange prosjekter satt i gang som viste seg å ha svake forutsetninger for implementering. Mange prosjekter har forblitt midlertidige og småskala, med svak forankring og begrenset eierskap i linjeorganisasjonen. Ressursmangel,

fragmentering og manglende systematisk oppfølging har gjort overgangen fra prosjekt til varig drift krevende.

Helhetsbildet er dermed at områdesatsingene har gitt et tydelig bidrag til innovasjon i Oslo kommune, både i form av konkrete løsninger og som styrket innovasjonsevne, men at potensialet for varig gjennomslag og skalering av innovasjon ennå ikke er fullt utløst.

1.4.3 I hvilken grad er det sannsynlig at Områdesatsingene i Oslo vil gi varige virkninger utover programperioden?

Eventuelle varige virkninger av områdesatsingene kan ta svært ulike former. Opparbeidingen av et uterom eller innføringen av en ny tjeneste i ordinær drift er tiltak som, forutsatt at de vedlikeholdes og finansieres, har konkrete og varige virkninger for innbyggerne. Andre bidrag til varige virkninger kan være mer indirekte knyttet til innbyggerne, for eksempel ny innsikt og endret kompetanse.

Slik vi vurderer det, vil områdesatsingene sannsynligvis gi varige virkninger, både på disse og andre måter. Vi ser også at det var en klar styrking av kommunens implementeringskompetanse og -kultur. Tilnærmingen til hvordan en bør styre og organisere innovasjon for å få til varige endringer i kommunen, ble modnere og mer systematisk over tid.

Som for måloppnåelse, er det allikevel vanskelig å vurdere om de varige virkningene vil ha et tilfredsstillende omfang. Det var flere forhold som begrenset omfanget. Det var innslag av prosjekter med svak administrativ og politisk forankring, og med tidsavgrensede tiltak med svake forutsetninger for å endre eller integreres i eksisterende tjenester. Det varierte hvor godt tjenesteutviklingsprosjektene kunne synliggjøre økonomiske gevinster og på den måten demonstrere verdien av implementering. Koblingen mellom konkrete tiltak og overordnede samfunns mål var i mange tilfeller usikker, indirekte og langsiktig. Vi opplever allikevel at det hos aktørene i områdesatsingene var økende bevissthet om å sikre varige virkninger og at det er gjennomført tiltak for å skape forutsetninger for at prosjekter skal kunne virkninger utover prosjektperioden.

1.4.4 I hvilken grad har organiseringen og innretningen av Områdesatsingene i Oslo vært hensiktsmessig?

Samlet sett vurderes organiseringen og innretningen av Områdesatsingene i Oslo å ha vært hensiktsmessig for å mobilisere lokal innsats, utvikle nye arbeidsformer og rette oppmerksomheten mot områder med store levekårsutfordringer. Samtidig har den valgte organiseringen skapt vedvarende utfordringer knyttet til samordning, strategisk styring og implementering i kommunens linjeorganisasjon, særlig for tjenester og etater med byomfattende mandater.

Den geografiske avgrensingen til utvalgte bydeler og delområder har vært sentral for å sikre lokal forankring, eierskap og skreddersydde tiltak. Dette har vært særlig hensiktsmessig innen delprogram nærmiljø. For delprogrammene oppvekst og utdanning og sysselsetting har den geografiske inndelingen i større grad skapt spenninger. Her har den lokale avgrensingen gjort samordning, skalering og gevinstrealisering mer krevende, og i noen tilfeller fungert som et hinder for å realisere bredere effekter. Samordning på tvers av bydeler og etater har i noen grad vært personavhengig, og har ikke vært tilstrekkelig systematisk organisert.

Den tematiske inndelingen i tre delprogrammer har bidratt til å strukturere innsatsen og knytte arbeidet til sentrale kommunale virkemidler og tjenester innen nærmiljø, oppvekst og utdanning og sysselsetting. Samtidig har overlappende målgrupper og uklare grenseflater mellom delprogrammene, særlig mellom oppvekst og utdanning og sysselsetting, skapt behov for sterkere samordning enn det som faktisk har vært etablert. Der samordningen har vært svak, har dette bidratt til fragmenterte prosjektporteføljer, noe dublering av innsats og begrenset læring på tvers.

Nedenfra-og-opp-tilnærmingen har vært et bærende prinsipp i områdesatsingene og vurderes i hovedsak som hensiktsmessig. Metodikken har bidratt til behovsforankrede tiltak, mobilisering av lokale aktører og økt prosjektkompetanse i bydelene. Samtidig viser erfaringene at sterk vekt på lokale initiativ, særlig i tidlige faser, i noen tilfeller har ført til mange små og svakt koordinerte prosjekter. Der metodikken har vært godt integrert i linjeorganisasjonen, med tydelig kobling mellom prosjekt-

arbeid og ordinær styring, vurderes måloppnåelsen som bedre enn der satsingen har fungert mer som en separat satellitt.

Selv om det er variasjoner mellom delprogrammene fremstår styringsmodellen for områdesatsingene samlet sett som kompleks og til dels utydelig. Programeiernivået har i hovedsak fungert som dialogarena, mens programstyrer og operative styrer har hatt begrenset strategisk handlingsrom. Manglende tydelige strategiske signaler, uklare roller og lange beslutningslinjer har svekket sammenhengen mellom overordnede mål og prosjektporteføljene. Dette samsvarer i stor grad med funnene i midtveisevalueringen, og mange av de samme utfordringene gjør seg fortsatt gjeldende, til tross for enkelte forbedringstiltak i delprogrammene.

Samlet sett vurderes organiseringen å ha vært egnet til å utløse lokal utviklingskraft og innovasjon, men mindre egnet til å sikre helhetlig styring, effektiv samordning og systematisk overgang fra prosjekt til drift. Utfordringene ligger i liten grad i valg av grunnleggende modell, men i hvordan styring, samordning og linjeforankring har vært praktisert.

1.4.5 I hvilken grad har valgt innretning av Områdesatsingene i Oslo vært egnet for å møte den typen samfunnsflokke som satsingene adresserer?

Samlet sett vurderes områdesatsingene som en egnet arbeidsform for å adressere komplekse samfunnsflokke, med klare styrker knyttet til tverrsektorielt samarbeid, lokal mobilisering og innovasjon. Samtidig peker evalueringen på forbedringsområder knyttet til samordning på tvers av delprogrammer, porteføljestyling, organisering og kobling til linjen. Ved å styrke disse elementene kan satsingen i større grad legge til rette for varige og skalerbare resultater i møte med sammensatte levekårsutfordringer.

Samfunnsflokke kan forstås som gjenstridige og komplekse problemer preget av uklare og delvis omstridte problemforståelser, sammensatte og gjensidig påvirkende årsakssammenhenger, og fravær av entydige løsninger. Slike utfordringer lar seg vanskelig håndtere gjennom sektorvise eller lineære styringsmodeller, og forutsetter i stedet helhetlig

innsats, tverrsektorielt samarbeid, lokal forankring, samspill på tvers av forvaltningsnivåer og læring over tid. Egnetheten av områdesatsingene vurderes derfor ikke ut fra om satsingen har løst disse flokene, men ut fra i hvilken grad innretningen legger til rette for slike arbeidsformer og forutsetninger.

Områdesatsingene retter seg mot sammensatte levekårsutfordringer i geografisk avgrensede områder, der fysiske, sosiale og økonomiske forhold virker sammen og endrer karakter over tid. Målstrukturen i de tre delprogrammene dekker ulike, men gjensidig avhengige deler av dette utfordringsbildet, og har samlet sett gitt en tematisk bredde som er relevant i møte med komplekse samfunnsfloker.

Evalueringen viser betydningen av tverrsektorielt samarbeid og samordning på tvers av nivåer for å kunne bevege denne typen utfordringer i ønsket retning. Arbeidsformen har gitt mulighet for mer helhetlige tjenester rundt innbyggerne og for læring med overføringsverdi til andre deler av kommunen. Samtidig viser både egne funn og tidligere evalueringer at mangelfull samordning har ført til fragmentering, overlappende innsats og begrenset effekt. Dette peker på behov for å styrke sammenhengen i innretningen, både horisontalt mellom delprogrammene og vertikalt mellom bydelene, kommunale etater og statlige aktører.

Bydelene fremstår som sentrale aktører i arbeidet med samfunnsfloker, blant annet gjennom områdeløftmetodikken og en tydelig nedenfra-og-opp-tilnærming. Denne har bidratt til lokal mobilisering, partnerskap og deltakelse, og styrket relevansen og legitimiteten i tiltakene. Samtidig er bydelenes handlingsrom avhengig av at sektorbaserte virksomheter og etater støtter opp gjennom tydelig styring og forpliktende samarbeid. Der dette ikke fungerer, begrenses effekten av den lokale innsatsen.

Et sentralt funn gjelder porteføljestydingslogikk, skalering og varighet. Evalueringen vurderer innretningen som relevant, men peker på risiko for parallelle spor og overlapp mellom delprogrammene. Varige effekter forutsetter tidlig kobling til linjen, tydelig prosesseierskap og klare overganger fra prosjekt til ordinær drift, hvor dette er relevant.

At dette har fått økt oppmerksomhet mot slutten av satsingsperioden vurderes som positivt.

Avslutningsvis viser evalueringen at organisering, styring og gjennomførbarhet har betydning for egnetheten som virkemiddel. Perioder med kompleks organisering og omfattende styrings- og rapporteringskrav har bidratt til administrativ belastning. Samtidig er det gjort grep for å forenkle strukturer og korte ned beslutningslinjene.

Samlet vurderes områdesatsingene som et relevant og i hovedsak egnet virkemiddel for å møte samfunnsfloker, men med et tydelig potensial for forbedring gjennom styrket samordning, porteføljestyring og kobling til linjen.

1.4.6 På bakgrunn av analyser av datagrunnlaget, hvordan kan innretningen av områdesatsingene i Oslo sammenlignes med mulige alternative modeller for bruk av midlene for å nå de samme målene?

Evalueringen viser at innretningen av områdesatsingene i Oslo kan forstås som ett mulig svar blant flere på hvordan komplekse samfunnsfloker kan håndteres. Sammenligningen med alternative modeller peker i hovedsak på ulike avveininger og valgrom, snarere enn klare skiller mellom riktige og gale løsninger. Ulike innretninger vil posisjonere seg ulikt langs sentrale dimensjoner, med konsekvenser for innovasjon, styring, koordinering, læring og varige effekter.

En sentral avveining gjelder innovasjonslogikk, mellom prosjektbasert innovasjon med høy grad av lokal fleksibilitet og eksperimentering, og mer linjeintegret innovasjon med vekt på standardisering, forankring og varighet. Dagens modell har i stor grad lagt til rette for lokal utvikling, prøving og læring, men har samtidig gjort skalering og overgang til ordinær drift krevende. Alternative innretninger kan i større grad vektlegge tidlig integrering i linjeorganisasjonen, men vil samtidig kunne redusere rommet for lokal tilpasning og eksperimentering.

En annen sentral avveining gjelder forholdet mellom lokal autonomi og overordnet styring. Områdesatsingene har gitt betydelig handlingsrom til lokale og faglige aktører, noe som har styrket relevans og

eierskap lokalt. Samtidig viser evalueringen at svakere overordnet koordinering har bidratt til fragmentering og uklar rolle- og ansvarsdeling. Alternative modeller med tydeligere politisk og administrativ bestilling kan gi klarere prioriteringer og bedre samordning, men innebærer også risiko for redusert lokalt engasjement.

Videre synliggjør evalueringen en avveining mellom ulike typer hovedvirkemidler, fra fysiske og stedlige tiltak rettet mot nærmiljø og rammebetingelser, til tjenesteutvikling og organisatoriske tiltak rettet mot målgrupper og systemer. Erfaringene fra Oslo viser at en kombinasjon av disse virkemidlene har vært relevant i møte med sammensatte levekårsutfordringer, men at særlig tjenesteutvikling forutsetter sterkere kobling til linjeorganisasjonen for å gi varige effekter. Mer rendyrkede modeller vil kunne gi større tydelighet, men samtidig adressere samfunnsflokke mer ensidig.

Evalueringen peker også på spenninger knyttet til organisatorisk eierskap, læring og videreføring. Dagens modell er preget av sektorvis organisering kombinert med tverrsektorielt samspill, noe som har bidratt til innovasjon og læring, men også skapt utfordringer knyttet til ansvar, koordinering og skalering. Alternative innretninger kan legge større vekt på systematisk organisatorisk læring og bred videreføring i kommunen, men vil fortsatt måtte håndtere grunnleggende spenninger mellom sektoransvar og delt eierskap.

Samlet sett viser evalueringen at det ikke finnes én entydig bedre modell for bruk av midlene. Ulike innretninger innebærer ulike kombinasjoner av fleksibilitet, styring, læring og varighet, med tilhørende styrker og svakheter. Hvordan en fremtidig modell posisjonerer seg langs disse dimensjonene, vil ha betydning for områdesatsingenes evne til å kombinere lokal tilpasning og innovasjon med forankring, koordinering og varige effekter i kommunens samlede arbeid med komplekse samfunnsflokke.

1.5 Anbefalinger

1 – Differensier målstrukturen etter problemtype og tidshorisont

Fremtidige satsinger bør bygge på en tydeligere og mer differensiert målstruktur som skiller mellom styrbare, operasjonelle mål og mer komplekse samfunnsmål. Tjeneste- og gjennomføringsmål bør formuleres slik at de kan prioriteres, følges opp og vurderes innenfor programperioden. Samtidig bør mål knyttet til levekår, deltakelse og trygghet forstås som langsiktige utviklingsmål som gir retning for innsatsen, snarere enn som terskelkrav for måloppnåelse. En slik målarkitektur vil gi mer realistiske forventninger til hva satsingene kan bidra til, og gi et bedre grunnlag for prioritering mellom prosjekter. Målene bør være tydelig forankret i overordnede kommunale mål, herunder kommuneplanen.

2 – Etabler en felles gevinst- og effektlogikk som skiller mellom måling, bidrag og læring

Det bør etableres en felles og mer presis gevinst- og effektlogikk der krav til dokumentasjon varierer med tiltakets karakter og virkningslogikk. For tiltak med relativt klare årsak-virkning-sammenhenger, særlig innen tjenesteutvikling, bør det stilles tydelige krav til gevinstbeskrivelse, implementering og oppfølging. Dette har man allerede noen erfaringer med. For tiltak rettet mot komplekse og indirekte samfunnseffekter bør vurderingene i større grad baseres på plausible bidragslogikker, tegn på ønsket utvikling og systematisk læring over tid. Gevinst- og effektvurderinger bør brukes enda mer aktivt som beslutningsgrunnlag for prioritering, videreføring og finansiering, og ikke primært som avsluttende rapportering.

3 – Juster innovasjonslogikken: Behold lokal eksperimentering, men bygg en tydelig overgang til linjen

Et sterkt nedenfra-og-opp-perspektiv med innbyggere og bydelene i hovedrollen bør videreføres som motor for lokal mobilisering og utvikling av nye løsninger i tidlige faser av satsingene. Samtidig viser evalueringen at områdesatsingene etter mange år fremstår som et modent virkemiddel, der hovedutfordringen i mindre grad handler om

å få frem nye initiativ, og i større grad om å prioritere, videreutvikle og forankre løsninger som har strategisk betydning for kommunen som helhet. Fremtidige satsinger bør derfor i større grad kombinere lokal eksperimentering med enda tydeligere strategiske føringer for hvilke problemstillinger som skal adresseres, og hvilke typer løsninger det er særlig viktig å utvikle. Dette innebærer en dreining bort fra en helt så bred og relativt åpen prosjektgenerering, og mot en mer målrettet innovasjonstilnærming der innsatsen konsentreres om definerte utfordringer og ønskede endringer i tjenester, samhandling og praksis.

4 – Styrk porteføljestyringen på tvers av delprogrammer, bydeler og sektorer

Fremtidige satsinger bør i større grad styres som helhetlige porteføljer, der prosjekter og tiltak vurderes i sammenheng på tvers av delprogrammer, bydeler og sektorer. Det bør etableres felles prioriteringsarenaer på tvers av samfunnsflokke som kan redusere overlappende målgrupper, motvirke parallelle spor og sikre at nye prosjekter bygger på eksisterende kunnskap og erfaringer. En mer systematisk porteføljestyling bør også innebære tydeligere valg om konsentrasjon, videreføring og avslutning av tiltak, slik at ressursene rettes mot innsats med størst potensial for varige virkninger.

5 – Forenkle styringskjeden og bruk virksomhetsstyringen mer presist

Styringsmodellen for fremtidige satsinger bør videreutvikles i retning av enklere strukturer, klarere beslutningslinjer og tydeligere strategiske signaler fra politisk og administrativ ledelse. Mandat og beslutningskraft på sentrale styringsnivåer bør klargjøres. Samtidig bør virksomhetsstyringen i større grad brukes til å tydeliggjøre forventninger til byrådsavdelingers og etaters bidrag til tjenesteutvikling, innovasjon og implementering, uten å detaljstyre aktiviteter og prosjekter. Slike forventninger bør inngå i styringsdialogen og i relevante tildelingsbrev der dette er hensiktsmessig.

6 – Tydeliggjør ansvar for videreføring, skalering og finansiering

Videreføring av tiltak forutsetter ikke bare faglig forankring, men også eksplisitte politiske og administrative beslutninger om prioritering og finansiering. Det bør etableres klare prinsipper for når og hvordan ansvar flyttes fra tidsavgrensede satsinger til ordinær linjeorganisasjon, og hvem som har ansvar for å ta stilling til videreføring, skalering eller avslutning. Slike avklaringer bør gjøres tidligere enn i dag og kobles tett til ordinære budsjett- og styringsprosesser, slik at overgangen fra prosjekt til drift skjer planlagt og forutsigbart.

7 – Tilpass innretningen til endrede strukturelle rammer, herunder færre bydeler

I lys av en mulig bydelsreform med færre og større bydeler bør fremtidige satsinger planlegges med sterkere mekanismer for felles prioritering, spredning og implementering. Dette innebærer å sikre at læring og vellykkede løsninger ikke forblir knyttet til enkeltområder, men kan videreutvikles som del av kommunens samlede praksis. En slik tilpasning vil styrke sammenhengen mellom lokal utviklingsinnsats og kommunens helhetlige arbeid med sammensatte levekårsutfordringer.

2 Innledning

Da staten og Oslo kommune i august 2015 signerte intensjonsavtalen om videre områderettet innsats i Groruddalen, tok de utgangspunkt i erfaringene fra den første Groruddalssatsingen. Den startet i 2007, og ifølge partene hadde den gitt gode resultater og bidratt til å styrke viktige kvaliteter i de fire groruddalsbydelene. Partene viste til at det allikevel fortsatt var lokalområder i Groruddalen som «... kjennetegnes av komplekse fysiske, miljømessige og sosiale utfordringer, en konsentrasjon av lavinntektsgrupper og behov for bedre integrering». Områdene risikerte «... å komme inn i negative spiraler som gjør at forholdene forverres ytterligere over tid». Derfor mente staten og Oslo kommune at det ville være behov for å bygge videre på innsatsen i den første Groruddalssatsingen.¹

To og et halvt år etterpå, i mars 2018, inngikk staten og Oslo kommune en intensjonsavtale om å samarbeide om en områdesatsing i Oslo sør. Satsingen skulle innrettes etter modell av Groruddalssatsingen. Partene viste til at flere områder i Oslo sør sto overfor store og komplekse utfordringer. De pekte på et «... behov for å jobbe langsiktig med utvikling av tjenester og nærmiljøer ...». Forebyggende arbeid skulle «... sikre barn og unge gode og trygge oppvekstforhold og motvirke rekruttering til kriminelle miljøer». Tillit og medborgerskap skulle styrkes.²

Med en tredje intensjonsavtale i november 2018 kom Oslo indre øst-satsingen til. Også denne skulle innrettes etter modell av Groruddalssatsingen. Staten og Oslo kommune slo fast at Områdesatsingene i Oslo var innovasjonsprogrammer. De beskrev målene som todelt. Satsingene skulle både «... utvikle nærmiljøene, både fysisk og sosialt ...» og «... føre til ny praksis i tjenestene rettet mot befolkningen».³

¹ Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om videre områderettet innsats i Groruddalen etter 2016 (signert 31. august 2015).

² Programbeskrivelse for Oslo sør-satsingen 2018–2026 (signert 30. november 2018), side 2.

³ Programbeskrivelse – Oslo indre øst-satsingen (signert 17. februar 2020), side 1.

Både Oslo sør- og Oslo indre øst-satsingen ble innlemmet i Groruddalssatsingens tre delprogrammer. Fra 2019 var derfor aktivitetene i alle områdesatsingene organisert i delprogram *nærmiljø*, delprogram *oppvekst og utdanning* og delprogram *sysselsetting*. Hvert delprogram fikk sitt eget hovedmål.

For delprogram nærmiljø var hovedmålet: Nærmiljøkvaliteter i lokalområder i Oslo skal styrkes, og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende.

Hovedmålet til delprogram oppvekst og utdanning var: Flere skal sikres gode oppvekstsvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående opplæring gjennom forbedring av tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet.

I delprogram sysselsetting var hovedmålet: Flere skal komme ut i ordinært arbeid, og flere skal få varig tilknytning til arbeidslivet gjennom utvikling av tjenestene innen sysselsettings- og kvalifiseringsfeltet.

Hovedhensikten med målene var å «... angi en retning for det arbeidet som skal gjøres gjennom (...) satsingen». Som staten og Oslo kommune skrev i den ene programbeskrivelsen: «Deler av målene kan derfor likne mer på visjoner.»⁴

I skrivende stund er det ett år igjen av satsingsperiodene, som løper ut 2026. Staten og Oslo kommune vurderer hva som skal etterfølge de tre områdesatsingene. Beslutningen skal tas med kunnskap om hva som har vært og hvordan det har fungert. Det er i denne konteksten at Oslo kommune har bedt om en ekstern evaluering.

⁴ Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017–2026 (signert 12. august 2016), side 6.

2.1 Problemstillinger

Formålet med evalueringen er å gi vurderinger av Områdesatsingene i Oslo som er gjennomført fra 2017 og gi anbefalinger for innretningen av fremtidige satsinger rettet mot utsatte lokalområder i Oslo. Problemstillingene er:

1. I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå målene for Områdesatsingene i Oslo?
2. I hvilken grad har arbeidet innenfor Områdesatsingene i Oslo bidratt til innovasjon?
3. I hvilken grad er det sannsynlig at Områdesatsingene i Oslo vil gi varige virkninger utover programperioden?
4. I hvilken grad har organiseringen og innretningen av Områdesatsingene i Oslo vært hensiktsmessig?
5. I hvilken grad har valgt innretning av Områdesatsingene i Oslo vært egnet for å møte den typen samfunnsfloker som satsingen adresserer?
6. Sluttevalueringen skal på bakgrunn av analyser av datagrunnlaget, sammenligne innretningen av Områdesatsingene i Oslo med mulige alternative modeller for bruk av midlene for å nå de samme målene.
7. Sluttevalueringen skal komme med anbefalinger og viktige læringspunkter knyttet til hvordan fremtidige satsinger i Oslo kan innrettes for best mulig å bidra til å møte de utfordringene utsatte lokalområder står overfor.

2.2 Metoder

Vi har basert evalueringen på et bredt tilfang av skriftlige og muntlige kilder. Det inkluderer resultater fra publikums- og beboerundersøkelser, dokumentasjon fra prosjektene som er gjennomført, og intervjuer med aktører i og rundt områdesatsingene.

2.3 Avgrensinger

Vi gjennomførte undersøkelsen i perioden januar–desember 2025. Per 2024 var mange prosjekter fortsatt pågående (Tabell 1).

Tabell 1 Igangsatte, nye og pågående prosjekter per 2024*

Delprogram	Igangsatte prosjekter 2017–2024	Nye og pågående prosjekter per 2024
Nærmiljø	257**	70
Oppvekst og utdanning	112	28
Syssetsetting	47	25

Kilder: prosjektportalen og delprogrammenes årsrapporter for 2024. *I noen av kommunens tellinger kunne enkelte prosjekter være gruppert slik at summene ble noe annerledes. **Prosjekter finansiert med nærmiljøtilskudd er ikke talt med.

I prosjekter som fortsatt var pågående, var resultatene ennå ikke kjent. Vår gjennomgang av prosjektdokumentasjon har vært avgrenset til prosjekter som er avsluttet. Fordi nyere prosjekter kan være bygget på kunnskap fra tidligere prosjekter og ha bedre forutsetninger for å lykkes, kan denne avgrensingen har introdusert en negativ skjevhet i datagrunnlaget. Intervjuene kompenserer i noen grad for denne skjevheten ved at informanter viste til og fortalte om pågående prosjekter. I tillegg har vi tatt hensyn til avgrensingen i våre vurderinger og konklusjoner.

En annen vesentlig avgrensing er at vi ikke har intervjuet bydeler utenfor områdesatsingene og etater som i liten grad deltok. Det har ikke vært innenfor rammene av evalueringsprosjektet. Samtidig ser vi at informantene våre i flere tilfeller viste til de andre bydelene og etatene. Det kunne handle om at innovasjoner i begrenset grad ble spredt til andre bydeler, eller at den ene eller andre etaten bidro mindre til områdesatsingene enn ønsket. Vi har vist til noen av disse utsagnene i rapporten, men har ikke grunnlag for å trekke sikre slutninger om hva som faktisk var tilfellet. Grunnen til at vi har vist til slike utsagn er å gi kommunen informasjon den kan bruke til å følge opp disse temaene hvis den ønsker.

2.4 Kapitteloversikt

I kapittel 3 forklarer vi hva områdesatsing er og beskriver hvordan Områdesatsingene i Oslo har vært organisert de siste årene. I kapittel 4 forklarer vi hvordan vi har jobbet med evalueringen. Vi beskriver vår overordnede tilnærming, metodene vi har brukt og dialogen med Oslo kommune. Kapittel 5–8 handler om problemstilling 1–3, det vil si måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger. Vi tar for oss hvert av delprogrammene nærmiljø, oppvekst og utdanning og sysselsetting, og vi vurderer områdesatsingene som helhet. Kapittel 9 retter oppmerksomheten mot områdesatsingenes organisering og innretning. Kapittelet handler om problemstilling 4, det vil si om den valgte løsningen har vært hensiktsmessig. I kapittel 10 drøfter vi områdesatsing som virkemiddel for å løse samfunnsfloker. I kapittel 11 drøfter vi mulige alternative innretninger. Rapporten avsluttes med kapittel 12, som samler våre vurderinger i en konklusjon og gir anbefalinger om hvordan fremtidige satsinger i Oslo bør innrettes.

3 Områdesatsingene

3.1 Områdesatsinger i Norge

I henhold til Kommunal- og distriktsdepartementets egen beskrivelse på departementets nettsider er områdesatsinger et virkemiddel for å gjøre en ekstra innsats for tjenesteutvikling og bedre nærmiljøkvaliteter i levekårsutsatte områder.⁵ Siden 2007 har staten hatt et samarbeid med Oslo kommune om Groruddalssatsingen. Siden 2014 har staten også hatt samarbeid med Bergen, Drammen, Fredrikstad, Gjøvik, Halden, Indre Østfold, Kristiansand, Larvik, Sarpsborg, Skien, Stavanger, Trondheim og Tromsø om områdesatsinger i utvalgte områder. Områdesatsingene innebærer at relevante statlige tilskuddsordninger øremerkes og at tilskuddene og andre virkemidler koordineres og sees i sammenheng med kommunenes innsats.

Områdesatsingene skal tilpasses utfordringene i det enkelte området. 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

⁵ https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by_stedsutvikling/omradesatsinger_storbyer/id2900666/, lest 9. desember 2025.

En områdesatsing er en ekstrainnsats 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 distriktsdepartementet, som i samarbeid med relevante departementer 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.

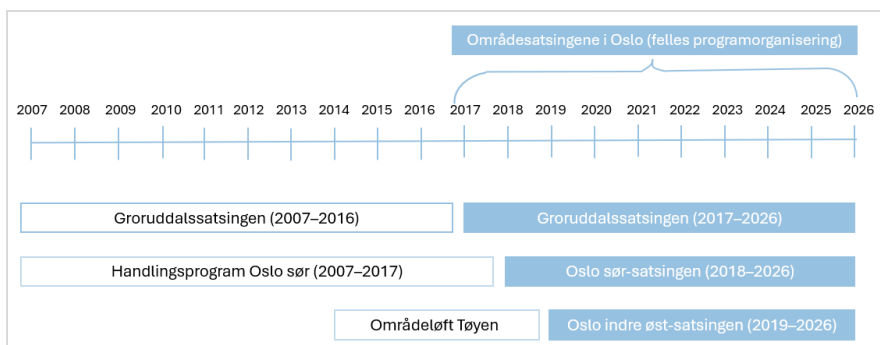
Den involverte kommunen utvikler i samarbeid med relevante statlige aktører en programbeskrivelse for hele områdesatsingen og årlige handlingsprogrammer. I programbeskrivelsen avklares langsiktige mål og strategier, organisering, plan for evaluering og hvilke roller departementene, direktoratene og kommunen 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 distriktsdepartementet koordinerer de statlige områdesatsingene. Arbeidet skal bidra med erfaringer som kan være nyttig for flere kommuner og statlige etater. Kunnskapsoverføring mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer er derfor en sentral del av arbeidet.

3.2 Områdesatsingene i Oslo

I Oslo har det vært områdesatsinger siden 2007. Områdesatsingene i sin nåværende form ble etablert i 2016 som en videreføring av Groruddalssatsingen.⁶ 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 da den første Groruddalssatsingen ble etablert.

Figur 1 Områdesatsingene i Oslo



Alle dagens tre områdesatsinger inkluderer områder med store levekårsutfordringer. Områdene ligger i seks bydelene. Det er bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner i Groruddalen, Bydel Søndre Nordstrand i Oslo sør og Bydel Gamle Oslo i Oslo indre øst.

Sluttevalueringen av Groruddalssatsingen 2007–2016 viste gode resultater, men det var fortsatt lokalområder i Groruddalen som stod overfor store og komplekse utfordringer.⁷ Groruddalssatsingen ble derfor besluttet videreført frem til 2026. Basert på resultatene fra sluttevalueringen ble det gjort grep knyttet til organiseringen. En søkte å sikre at ansvar og oppgaver var klarere definert, slik at de ulike nivåene og funksjonene hadde avklarte roller, ansvar og handlingsrom. Det var et ønske om en enkel modell med tydelige styringslinjer og klar

⁶ Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017–2026 (signert 12. august 2016).

⁷ Sluttevaluering av Groruddalssatsingen. Hovedrapport. Agenda Kaupang, Proba samfunnsanalyse og Civitas. 2016.

oppgavefordeling, og som samtidig la til rette for en hensiktsmessig involvering av et stort antall statlige og kommunale aktører. Modellen skulle ivareta hensyn til satsingens kompleksitet, sikre styrbarhet, legge til rette for innovasjon og utvikling og sikre samordning. Det ble også introdusert nye delprogrammer slik at satsingen besto av delprogram nærmiljø, delprogram oppvekst og utdanning, og delprogram sysselsetting. Vi beskriver delprogrammene nærmere i de neste delkapitlene.

I 2018 ble Oslo sør-satsingen innrettet etter lignende 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, og 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. 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.⁸

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. Satsinger 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. Satsingen skulle vare frem til 2006 og skulle styrke oppvekstforhold, boforhold, redusere risikofaktorer for sykdom, styrke tilbud til personer med en vanskelig

⁸ Ruud, Marit Ekne og Guri Mette Vestby (2018) Oslo Sør-satsingen 2007–2017 – Styringsmodell og arbeidsmetoder. NIBR-rapport 2018:9.

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 Bydel 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 stor-samfunnet. 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. Det er delvis derfor Områdesatsingene i Oslo er delt inn i tre delprogram. Delprogram nærmiljø retter oppmerksomheten mot 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 for de tre områdesatsingene er på overordnet nivå likt, selv om hvert område har sine særegenheter. Felles for områdene som er inkludert i områdesatsingene er at de skårer lavere enn andre deler av Oslo på ulike levekårsindikatorer. Utfordringsbildet i områdene er beskrevet i områdesatsingenes programbeskrivelser, årsrapporter og handlingsprogram, og vi går ikke nærmere inn på dem i denne rapporten. Ulike forhold der satsingsområdene skårer lavere enn andre deler av Oslo er vist i Tabell 2.

Tabell 2 Utfordringsbildet for de tre områdesatsingene

Kategori	Beskrivelse
Levekår og demografi	Lavinntekt, sysselsetting, trangboddhet, befolknings-sammensetning- 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

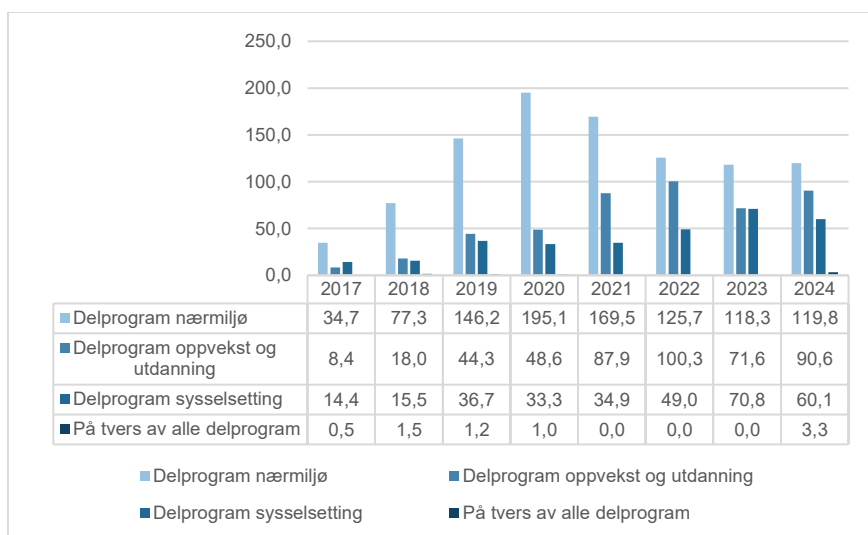
Et viktig premiss for områdesatsingene er at midlene som gis ikke skal være et driftstilskudd til bydelene og andre involverte aktører. Hensikten med områdesatsingene og de ekstraordinære midlene er å utvikle nye tiltak og gi rom for å teste ut nye måter å jobbe på, med utprøving og utvikling, prøving og feiling. Dette innebære blant annet arbeid med forbedring og 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.

Figur 2 viser bevilgningene til hvert delprogram i perioden 2017–2024. Delprogram nærmiljø hadde de største bevilgningene, noe som også reflekteres i antall prosjekter. Ellers indikerer bevilgningene at det over

tid var tiltagende aktivitet i både delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting.

Figur 2 Bevilgninger til delprogrammene og på tvers 2017–2024 (millioner kroner)



Kilde: Byrådsavdeling for byutvikling. Tall per 12. august 2025.

3.3 Områdesatsingenes organisering

Områdesatsingene i Oslo er organisert i en overordnet programstruktur bestående av et programeiernivå over de tre delprogrammene. Hvert delprogram har egne programstyrer bestående av aktører som er relevante for utfordringsbildet som delprogrammet skal adressere. Den overordnede organiseringen er illustrert i Figur 3.

Figur 3 Overordnet organisering av Områdesatsingene i Oslo

Programnivå	Programeiergruppen		
	Departementer og byrådsavdelinger, ledet av Byrådsavdeling for byutvikling		
Programstyre	Koordinerende programsekretariat		
	Sekretariat for Programeiergruppen – utøves av Kommunal- og distriktsdepartementet og Byrådsavdeling for byutvikling		
	Delprogram nærmiljø	Delprogram oppvekst og utdanning	Delprogram sysselsetting
Operativt styre	Bydeler: Alna, Bjerke (styreleder), Grorud, Stovner, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo Kommunale etater: Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Bymiljøetaten, Velferdsetaten, Kulturetaten, Utdanningsetaten, Boligbygg Oslo KF, <u>Deichman</u> bibliotek Byrådsavdelinger: Byrådsavdelingene for byutvikling, sosiale tjenester, kultur og næring og miljø og samferdsel Statlige: Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD), Miljødirektoratet, Husbanken, Kulturtanken, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Observatører: Byrådsavdelingene for sosiale tjenester, miljø og samferdsel, kultur og næring Sekretariat: Byrådsavdeling for byutvikling	Bydeler: Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo Kommunale etater: Utdanningsetaten (styreleder) Statlige: Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet Observatører: Byrådsavdeling for utdanning, Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Byrådsavdeling for byutvikling og Kommunal- og distriktsdepartementet Sekretariat: Utdanningsetaten	Bydeler: Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo Kommunale: Nav Oslo (styreleder) Utdanningsetaten, Oslo Voksenopplæring Statlige: Arbeids- og velferdsdirektoratet og Direktoratet for høyere utdanning og kompetanse Observatører: Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Byrådsavdeling for byutvikling og Kommunal- og distriktsdepartementet Sekretariat: Nav Oslo
	Arbeidsutvalget: Programstyrets leder, statens representant (KDD) og sekretariatet Programutvalget: Programstyrets leder, programstyrets sekretær, samt representanter eller vararepresentanter fra programstyret for Kommunal- og distriktsdepartementet, Husbanken, Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Kulturetaten	Styreleder: Programleder delprogram oppvekst og utdanning Bydeler (oppvekstsjef): Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo Kommunale aktører: Utdanningsetaten	Styreleder: Programleder delprogram sysselsetting Bydeler (Avdelings-/Nav-sjef): Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo Kommunale aktører (rektor/leder): Voksenopplæring ved Helsefyr, Skullerud og Rosenhoff, samt Servicesenteret

Programeiergruppen består av en rekke statlige og kommunale aktører. Gruppen ledes av kommunaldirektøren for Byrådsavdeling for byutvikling. Programeiergruppens 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 statlige aktørene i programeiergruppen inkluderer:

- Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- Helse- og omsorgsdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet
- Klima- og miljødepartementet
- Kommunal- og distriktsdepartementet
- Kultur- og likestillingsdepartementet
- Kunnskapsdepartementet

Oslo kommune er representert i programeiergruppen gjennom:

- ▶ Byrådsavdeling for byutvikling
- ▶ Byrådsavdeling for sosiale tjenester
- ▶ Byrådsavdeling for utdanning

Programstyrene for de tre delprogrammene er ansvarlige for å utarbeide årlige handlingsprogrammer. Handlingsprogrammene inneholder oppdatert informasjon om satsingene knyttet til blant annet strategier, prosjekter, risiko og budsjetter for det kommende året. Handlingsprogrammene er orientert rundt hvert delprogram, og dekker alle de tre geografiske områdesatsingene. Vi beskriver hvert delprogram nedenfor.

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 områdesatsingene som helhet og koordineringen mellom de ulike byrådsavdelingene. Byrådsavdeling for byutvikling har også ansvar for å følge opp delprogram nærmiljø. Byrådsavdeling for sosiale tjenester har oppfølgingsansvar for delprogram sysselsetting. Byrådsavdeling for utdanning er ansvarlig for oppfølging av delprogram oppvekst og utdanning.

3.4 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 i de to andre delprogrammene. Utvalgene er mer som kontaktorganer som fungerer som referansegruppe eller sparringspartner som skal hjelpe bydelene i arbeidet med lokale programplaner, samt sikre dybdekunnskap om det som skjer i bydelene som er relevant for programstyret.

Programsekretariatet er lagt til Byrådsavdeling for byutvikling. Arbeidet innebærer å koordinere de kommunale etatene som inngår i delprogrammet.

I tillegg organiseres det lokale arbeidet i hver bydel. De seks bydelene organiserer til sammen tolv 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 3.

Tabell 3 Områdeløftene i Oslo

Områdesatsingene	Bydelene	Områdeløftene
Groruddalssatsingen 2017–2026	Alna Bjerke Grorud Stovner	Haugerud og Trosterud Furuset Linderud Veitvet/Sletteløkka Romsås Grorud Vestli Stovner sentrum Haugenstua
Oslo sør-satsingen 2018–2026	Søndre Nordstrand	Holmlia syd Bjørnerud
Oslo indre øst-satsingen 2019–2026	Gamle Oslo	Grønland og Tøyen

3.4.1 Programstyret

Programstyret for delprogram nærmiljø har ansvar for å bestemme rammer og sørge for handlingsrom for bydelenes arbeid. Eksempelvis bidrar programstyret med overordnede kunnskapsanskaffelser og analyser, samt tilrettelegging for bidrag fra aktuelle sektoraktører og virkemidler fra hele Oslo kommune. Programstyrets viktigste virkemiddel for å styre arbeidet er å lage gode rammer for det lokale arbeidet

og følge opp bydelene gjennom året.⁹ 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 å ta stilling til problemstillinger som bør løftes til programstyret eller programeiergruppen, og bidra til å finne løsninger på problemstillinger som bydelene ikke kan håndtere alene. Nedenfor gir vi en oversikt over de ulike rollene i programstyret i delprogram nærmiljø:

- ▶ Leder for programstyret (programansvarlig)
- ▶ Sekretariat for programstyret
- ▶ Programstyremedlemmer: Bydelene, Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Bymiljøetaten, Velferdsetaten, Kulturetaten, Utdanningsetaten, Boligbygg Oslo KF, Byrådsavdeling for byutvikling, Kommunal- og distriktsdepartementet, Miljødirektoratet, Husbanken, Kulturtanken, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.
- ▶ Observatører med talerett: Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for kultur og næring.

Totalt deltar 25 personer i programstyremøtene. 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 gjerne fysiske styremøter med å ha befaringer i bydelene eller besøke en av programstyrets virksomheter.

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

⁹ Handlingsprogram 2021.

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

Programstyrets to hovedstrategier frem mot 2026 for å nå delprogrammets mål er:

1. Lokale områdeinnsatser i regi av bydelene

Programstyret gir bestillinger til bydelene om å utarbeide bydelsvise programplaner, og tilrettelegge arbeidet slik at nærmiljøprogrammets samlede fagressurser, virkemidler og kapasitet blir utnyttet i det lokale krafttaket som et områdeløft er. Dette skjer blant annet ved å utvikle områdeløftmetodikken, samarbeid og organisering i programmet (se strategi 2).

2. Videreutvikle områdeløftmetodikken

Områdeløftmetodikken utvikles gjennom to hovedløp

- ▶ Aktører og virkemidler kobles til bydelenes nærmiljøarbeid gjennom en fleksibel arbeidsform i programstyret og ved å spille på ressursene som er representert i programstyret.
- ▶ 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.

3.4.2 Arbeidsutvalget

Arbeidsutvalgets består av programstyrets leder, statens representant ved Kommunal- og distriktsdepartementet og delprogrammets sekretariat.

3.4.3 Programutvalget

Programutvalget består av programstyrets leder, programstyrets sekretær og representanter eller vararepresentanter fra programstyret for Kommunal- og distriktsdepartementet, Husbanken, Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Kulturetaten. Et programutvalg er etablert for å kunne følge bydelenes arbeid tettere, sikre bedre strategisk styring og at de lokale programplanene er faglig bearbeidet og forankret for de fremlegges for styret.

3.4.4 Møter

Det avholdes fem ordinære programstyremøter og en strategisamling hvert år. Det søkes å avholde møtene i de ulike bydelene tilknyttet delprogrammet og gjennomføre befaringer gjennom året slik at programstyremedlemmene blir godt kjent med delprogrammets prosjekter.

3.4.5 Administrasjon, lokal styring og programdrift

Delprogram nærmiljø administreres av Byrådsavdeling for byutvikling ved programsekretær 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 i de ulike bydelene og hvem som er programeier kan derfor variere. Fordeling av ressurser lagt til programdrift og til enkeltprosjekt varierer også.

Det er bydelsutvalget i bydelene som innstiller på støtte til prosjekter. Innstillingen går til programstyret for delprogram nærmiljø, som igjen innstiller til programeiergruppen, som innstiller til byrådet.

3.4.6 Ressursbruk

Tabellen viser ressursbruken i delprogrammet i perioden 2022 t.o.m. 2024.

Tabell 4. Nærmiljø – regnskapsførte utgifter per 31. desember (millioner kroner og andel av total)

År	Prosjekter	Bomiljø-tilskudd	Annet	Total
2022	187,6 (93,1 %)	12,4 (6,1 %)	1,5 (0,7 %)	201,5
2023	198,6 (94,6 %)	10,5 (5,0 %)	0,7 (0,4 %)	209,9
2024	147,6 (92,5 %)	9,7 (6,0 %)	2,3 (1,5 %)	159,6

Tabellen viser de totale regnskapsførte utgiftene til delprogram nærmiljø, og av disse, hvilke utgifter som gikk til områdeløftarbeidet i satsingsbydelene. Tabellen viser i tillegg hva som var avsetningene til bomiljøtilskudd, og hvilke utgifter som gikk til andre formål. Dette inkluderte kunnskapstiltak og drift av delprogrammet, samt enkelte aktiviteter i etatene.

3.5 Delprogram oppvekst og utdanning

I delprogram oppvekst og utdanning er styringen organisert med et strategisk styre og et operativt styre. Programsekretariatet er plassert i Utdanningsetaten. Oppdelingen i et strategisk og et operativt styre tillater en rollefordeling der strategisk styre fastsetter rammer for arbeidet, mens operativt styre gjør nærmere vurderinger av utviklingsbehov, prosjektsøknader og -resultater.¹⁰

3.5.1 Strategisk styre

Det strategiske styret ble etablert i 2020. Det 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 samhandlingen mellom disse, samt

¹⁰ Delprogram oppvekst og utdanning. Årsrapport 2020.

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 strategisk styre i delprogram oppvekst og utdanning:

- ▶ 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
- ▶ føringer til operativt styre om videre prioriteringer i sammensetning av prosjektporteføljen, samt krav til oppfølging og dokumentasjon

Rollene i strategisk styre for delprogram oppvekst og utdanning er:

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

Sekretariat for programstyret: Utdanningsetaten.

Medlemmer av det strategisk styret: Bydelene, 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 sosiale tjenester og Byrådsavdeling for utdanning. I tillegg deltar statens og Oslo

kommunes representanter i sekretariatet for Programeiergruppen. Det er totalt 18 personer som har møterett i det strategiske styrets møter.

3.5.2 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
- ▶ beslutte organisering av prosjekter og samarbeidsarenaer i den forbindelse
- ▶ gjennomgang og deling av funn fra prosjekter

Rollene i operativt styre for delprogram oppvekst og utdanning er:

Leder for operativt styre: Programleder fra programkontoret som er plassert i Utdanningsetaten.

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

3.5.3 Administrasjon og programdrift

Programkontoret for delprogram oppvekst og utdanning ledes av programleder. Programleder har 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.

Det er også ansatt en egen programleder for Barnehageprogrammet. Hensikten med Barnehageprogrammet er å avdekke særlige behov, og utvikle løsninger som trengs, for å etablere høykvalitets barnehager i de levekårsutsatte områdene.

3.5.4 Ressursbruk

Tabellen viser ressursbruken i delprogrammet i perioden 2022 t.o.m. 2024.

Tabell 5 Oppvekst og utdanning – regnskapsførte utgifter per 31. desember 2024 (millioner kroner og andel av total)

År	Prosjekter	Utvikling	Annet	Total
2022	70,3 (84 %)	8,1 (10 %)	5,6 (7 %)	84,0
2023	65,6 (82 %)	7,4 (9 %)	6,6 (8 %)	79,7
2024	69,1 (83 %)	8,6 (10 %)	5,5 (7 %)	83,3

Kilde: delprogrammets årsrapporter 2022–2024.

Tabellen viser de totale regnskapsførte utgiftene til delprogram oppvekst og utdanning, og hvordan disse var fordelt på prosjekter, utviklingsressurser og andre formål. I utviklingsressursene ligger i hovedsak utgiftene til prosjektutviklerne i bydelene og Utdanningsetaten.

3.6 Delprogram sysselsetting

I likhet med delprogram oppvekst og utdanning har delprogram sysselsetting inndelt programstyringen i et strategisk og et operativt styre. Sekretariatet er lagt til Nav Oslo.

3.6.1 Strategisk styre

Inndelingen i et strategisk og et operativt styre ble gjort i 2019. Strategisk styre skal løfte frem delprogrammet og dets arbeid på et overordnet nivå. Styrets oppgave er derfor å legge de strategiske føringene for delprogrammet. Det strategiske styret vedtar de årlige handlingsprogrammene 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.

Rollene i strategisk styre for delprogram sysselsetting er:

Leder for strategisk styre (programansvarlig): Direktør for 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 med høy grad av innflytelse på resultatene i delprogrammet. Styreleder innstiller prosjektsøknader fra delprogrammet til Byrådsavdelingen for byutvikling.

Sekretariat (programledelse): 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 i strategisk styre: 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.

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 sosiale tjenester. I tillegg deltar statens og kommunens representanter i sekretariatet for Programeiergruppen.

3.6.2 Operativt styre

Operativt styre ble etablert i 2019. Oppgavene var å gjøre faglige vurderinger av søknader og innstille hvilke prosjekter som skulle få støtte. Operativt styre bestod av programleder og endringsledere. Endringslederne var ledere av Nav-kontorer i de involverte bydelene og rektorer/ledere på utvalgte voksenopplæringssentre. Endringslederne var viktige i arbeidet med å utarbeide utkast til årlig handlingsprogram og veikart fra nåsituasjon til fremtidig ønsket situasjon.

Rollene i operativt styre for delprogram sysselsetting var:

Leder for operativt styre: Programleder fra Nav.

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

I 2025 ble operativt styre erstattet med fem fokusområder med prosjekter tilknyttet vært fokusområde. Det ble etablert styringsgrupper for hvert av fokusområdene og hvert område har en prosjektleder med ansvar for hele prosjektporteføljen.

3.6.3 Administrasjon og programdrift

Programleder har det operative ansvaret for gjennomføringen av programmet og fungerer som daglig leder. Programleder leder delprogrammets programkontor og er ansvarlig for:

- ▶ gjennomføringen av programmet og daglig ledelse
- ▶ 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 deres 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 initiativer på tvers initieres. Prosjektutviklerne kan kjøpes ut til prosjekter som gjennomføres i bydelene.

Alle de seks Nav-kontorene og de fire voksenopplæringssentrene (inkludert Voksenopplæringens servicesenter) har mulighet til å søke om delfinansiering av en tjenesteutvikler i inntil 50 prosent stilling. Per mai 2021 var det totalt syv tjenesteutviklere ansatt ute i bydelene. Tjenesteutviklerne skal samarbeide nært med leder i egen organisasjon, blant annet med idésøk og prosjektutvikling. De skal bidra med kompetanseutvikling på innovasjons- og utviklingsarbeid, gevinstarbeid og prosjektstyring, og støtte leder med koordinering av prosjekter i egen organisasjon.

3.6.4 Ressursbruk

Tabellen viser ressursbruken i delprogrammet i perioden 2022 t.o.m. 2024.

Tabell 6 Sysselsetting – regnskapsførte utgifter per 31. desember (millioner kroner og andel av total)

År	Prosjekter	Utvikling	Annet	Total
2022	19,5 (66 %)	6,5 (22 %)	3,6 (12 %)	29,7
2023	40,9 (79 %)	7,6 (15 %)	3,5 (7 %)	52,0
2024	41,9 (78 %)	9,7 (18 %)	2,4 (4 %)	54,0

Kilde: delprogrammets årsrapporter 2022–2024.

Tabellen viser de totale regnskapsførte utgiftene til delprogram sysselsetting, fordelt på prosjekter, utviklingsressurser og andre formål. De andre formålene inkluderer programadministrasjon, kompetanseheving, læring og ledelse. Utviklingsressursene inkluderer utgiftene til tjeneste- og prosjektutviklerne i virksomhetene.

Vi har skilt ut utgiftene til utviklerne fordi de hadde en annen rolle enn administrasjon, selv om utgiftene til utviklerne ikke ble ført på prosjektene. De hadde sin hovedaktivitet knyttet til prosjektutvikling og implementeringsstøtte i de deltakende virksomhetene. Ifølge Byrådsavdeling for byutvikling var det derfor riktigere å omtale disse stillingene som utviklingsressurser enn administrative ressurser.

3.7 Områdesatsingenes arbeidsmetodikk

Områdeløftmetodikken er en sentral del av tilnærmingen i delprogram nærmiljø, lokalt forankret i bydelene. Den organiseres gjennom programplaner som tar utgangspunkt i målene for satsingen. Planene videreutvikles gjennom to hovedløp: å koble aktører og virkemidler til bydelenes nærmiljøarbeid, og å bruke tiltaksplaner for kunnskapsutvikling, læring og erfaringsdeling. Arbeidet støttes av en egen serie håndbøker og veiledere. Tiltak forvaltes i porteføljer innen delprogrammet. Det legges vekt på innbyggerinvolvering og lokal medvirkning for å sikre gode løsninger, og på systematisk dokumentasjon av resultater og erfaringer. Områdeløftmetodikken skal bidra til

gjensidig læring og erfaringsdeling. I metodikken vektlegges også gevinstrealisering. I delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting utvikler programstyrene planer for hvilke prosjekter som skal gjennomføres. Den konkrete prosjektmetodikken som brukes for prosjektplanlegging og styring er basert på Prince 2.

4 Evalueringstilnærming og metoder

Med evalueringen ønsker Oslo kommune svar på følgende syv problemstillinger:

1. I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå målene for Områdesatsingene i Oslo?
2. I hvilken grad har arbeidet innenfor Områdesatsingene i Oslo bidratt til innovasjon?
3. I hvilken grad er det sannsynlig at Områdesatsingene i Oslo vil gi varige virkninger utover programperioden?
4. I hvilken grad har organiseringen og innretningen av Områdesatsingene i Oslo vært hensiktsmessig?
5. I hvilken grad har valgt innretning av Områdesatsingene i Oslo vært egnet for å møte den typen samfunnsfloker som satsingen adresserer?
6. Sluttevalueringen skal på bakgrunn av analyser av datagrunnlaget, sammenligne innretningen av Områdesatsingene i Oslo med mulige alternative modeller for bruk av midlene for å nå de samme målene.
7. Sluttevalueringen skal komme med anbefalinger og viktige læringspunkter knyttet til hvordan fremtidige satsinger i Oslo kan innrettes for best mulig å bidra til å møte de utfordringene utsatte lokalområder står overfor.

Spørsmålene er komplekse og stiller krav til evalueringsdesign og metode. I dette kapitlet gjør vi rede for våre valg og forklarer hvordan vi har jobbet med evalueringen. Vi beskriver dataene vi har samlet inn og hvordan vi har analysert dem. Vi beskriver også dialogen vi har hatt med Oslo kommune.

4.1 Evalueringstilnærming

En sentral utfordring for evalueringen har ligget i å håndtere kompleksiteten i områdesatsingenes struktur, der prosjekter er fordelt på flere bydeler, delprogrammer og nivåer. Dette har innebåret å

navigere mellom mange små og lokale tiltak som skal kobles til større, overordnede mål.

I tillegg er flere av målene formulert på et overordnet samfunnsnivå, mens mange av tiltakene har en begrenset ressursinnsats rettet mot små og lokale målgrupper. Dette har gjort det vanskelig å observere klare kausale sammenhenger mellom innsatsene og de overordnede målene. Videre kan effekten av tiltakene påvirkes av eksterne faktorer utenfor områdesatsingenes kontroll. For eksempel har Utdanningssetaten et eget budsjett på over 19 milliarder kroner og mange faste aktiviteter som er rettet mot noen av de samme overordnede målene som områdesatsingene. I tillegg kan mange effekter bruke lang tid på å vise seg fullt ut. I sum har dette lagt begrensninger på mulighetene til å isolere en samlet, tverrgående effekt av områdesatsingene.

Vi har derfor vurdert at en evalueringsmetode som i stor grad baserer seg på kvalitative vurderinger av prosjektenes bidrag til delprogrammenes og områdesatsingenes overordnede mål, har vært mest hensiktsmessig. I tillegg har vi gjennomført kvantitative analyser av tilgjengelig data om innbyggernes opplevelser.

For å håndtere utfordringene har vi valgt å bruke programevaluering som den overordnede tilnærmingen. Innenfor denne rammen har vi støttet oss på både en teoribasert- og realistisk evalueringsmetode.

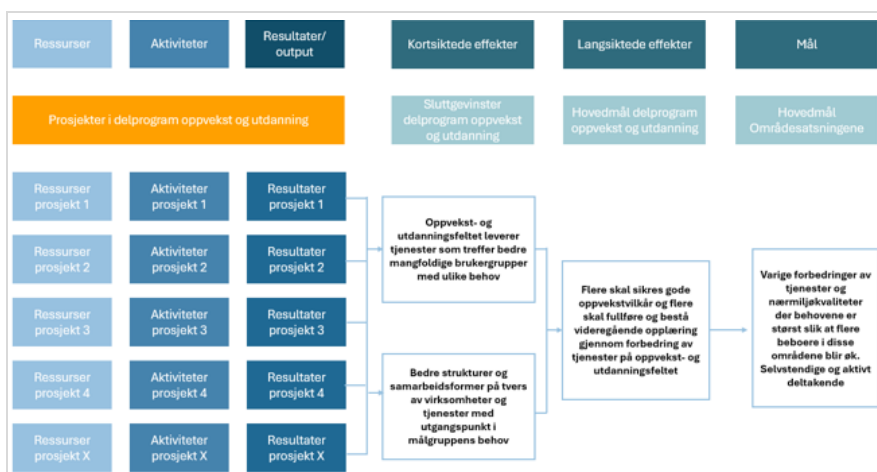
Programevaluering tar for seg hele programmet og vurderer det i lys av hvordan det er planlagt implementert, hvilke resultater det har gitt og hvordan det fungerer som virkemiddel. Slik har vi sett på Områdesatsingene i Oslo som en helhet, inkludert de tre delprogrammene, og vurdert samspillet mellom prosjekter, delprogrammer og de overordnede målene. Denne tilnærmingen har gitt oss et rammeverk for å evaluere både styring, organisering og implementering på ulike nivåer i satsingen.

En *teoribasert evalueringsstilnærming* bygger på utvikling av tydelige programteorier som forklarer hvordan delprogrammenes prosjekter, delmål og hovedmål henger sammen med målet for områdesatsingene. En programteori er en beskrivelse av hvordan et program er ment å

oppnå et ønsket sett med resultater – en «troverdig og fornuftig modell for hvordan et program er ment å fungere.»¹¹

Vi har tidlig i evalueringen etablert en programteori for hvert delprogram. Senere har vi systematisk gått igjennom alle slutt-rapporterte prosjekter og vurdert om og hvordan de har bidratt til delprogrammenes resultater og eventuelle tverrgående måloppnåelse og innovasjon. Som et eksempel, illustrerer figuren nedenfor hvordan en programteori for delprogram oppvekst og utdanning kan visualiseres (Figur 4).

Figur 4 Eksempel på visualisering av programteori



Realistisk evaluering tar hensyn til konteksten prosjektene virker i. Hva fungerer, for hvem, under hvilke omstendigheter og hvorfor? Realistisk evaluering er særlig nyttig i komplekse programmer som områdesatsingene, der resultatene kan variere avhengig av kontekst.

I de påfølgende delkapitlene beskriver vi hvordan disse metodiske valgene er operasjonalisert gjennom begrepsforståelse og ulike data-kilder.

¹¹ Bickman, L. (1987). The functions of program theory. *New Directions for Program Evaluation*, 33, 5–18

4.2 Begreper

4.2.1 Satsingsbydel

Flere steder i rapporten har vi behov for å referere samlet til bydelene som er omfattet av områdesatsingene, det vil si bydelene Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand. Vi har valgt å kalle dem satsingsbydelene.

4.2.2 Satsingsområde

Andre steder viser vi samlet til de spesifikke delområdene av bydelene, der det gjennomføres områdeløft. Delområdene med områdeløft kaller vi samlet for satsingsområdene.

4.2.3 Bydelsnavn

Som organisatoriske enheter skal bydelenes navn starte med «Bydel», som i «Bydel Alna». For å lette lesbarheten, spesielt i deler der vi viser hyppig til bydelene, har vi ofte valgt å utelate «Bydel» og heller gå rett til resten av bydelsnavnet, som i «Alna».

4.2.4 Innovasjon

Evalueringen handler blant annet om områdesatsingenes bidrag til innovasjon. Med *innovasjon* menes ny eller vesentlig forbedret produkt, tjeneste, samarbeidsform eller prosess. En viktig ambisjon i områdesatsingene har vært å «bidra til å utvikle nye metoder, virkemidler og samarbeidsformer innenfor satsingens innsatsområder.»¹²

Å skape noe nytt er innovasjon, men også å videreutvikle en eksisterende løsning kan regnes som innovasjon. Det kan skilles mellom inkrementell og radikal innovasjon. Førstnevnte er en liten, forbedrende endring. Radikal innovasjon er en stor og omveltende endring.

Det avgjørende kriteriet som legges til grunn for om noe er innovasjon, er *graden av nyhet og endring*. Også om løsningen er ny for den spesifikke

¹² Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017–2026 (signert 12. august 2016), side 7.

konteksten tillegges vekt, for eksempel ny for en avdeling eller arbeidsplass. Innovasjonen må også være *egnet* til å bli tatt i bruk og skape verdi for virksomheten eller samfunnet.

Vi vurderer også om innovasjoner gir *varig virkning*. Sentralt i vurderingen er om løsningene faktisk *er* tatt i bruk, og i hvilken grad de ser ut til å kunne bli en del av ordinær drift uavhengig av områdesatsingenes videre utvikling. Vi vurderer også varige virkninger av andre tiltak enn tjenesteinnovasjoner. Eksempler på andre tiltak som kan ha varige virkninger er tilrettelegging for frivillighet, etablering av møteplasser og fysiske tiltak.

Analysen av innovasjon og varig virkning inneholder derfor en del av de samme vurderingspunktene. Samtidig skiller de lag ved at innovasjon ikke krever at de nye løsningene *faktisk er* implementert, og varige virkninger forutsetter ikke at tiltakene er tjenesteinnovasjon.

4.2.5 Områdeløft

Områdeløftmetodikken er en helhetlig og samarbeidsbasert tilnærming for å forbedre levekår i spesifikke, ofte levekårsutsatte, nabolag.¹³ Metodikken kombinerer fysiske og sosiale tiltak, og er basert på et nedenfra-og-opp-prinsipp der lokalbefolkningen, frivillige organisasjoner, næringsliv og offentlige aktører samarbeider for å skape varige forbedringer.

4.3 Datakilder

4.3.1 Publikumsundersøkelser og beboerundersøkelser

Oslo kommune har gjennomført en rekke publikumsundersøkelser siden starten på den første Groruddalssatsingen. I 2007, 2010, 2014, 2018 og 2023 ble tilfeldig utvalgte innbyggere i samtlige 15 bydeler invitert til å delta. Respondentene kunne svare på flere spørsmål om

¹³ Håndbok 1 Innføring i metode for områderettet arbeid, 2 Innbyggerinvolvering, tverrfaglig samarbeid og offentlig-privat samspill i områderettet arbeid, og 3 Kilder, metoder og analyser i områderettet arbeid, Oslo kommune 2016. Områdesatsingenes dokumenter – Områdesatsingene i Oslo – Oslo kommune

kommunens tjenester og Oslos nærmiljøkvaliteter. Vi kaller disse undersøkelsene for «publikumsundersøkelser».

Kommunen har i tillegg gjennomført spørreundersøkelser som var spesielt rettet mot beboerne i delområdene av byen med områdesatsing. I 2015 ble beboere i åtte delområder av Groruddalen og ett delområde på Tøyen/Grønland invitert til å delta. I 2019 ble det gjennomført en undersøkelse blant beboere i syv delområder av Groruddalen, ett på Tøyen/Grønland og to i Søndre Nordstrand. I 2025 ble ni delområder av Groruddalen, ett delområde på Tøyen/Grønland og to delområder av Søndre Nordstrand inkludert. Vi kaller disse undersøkelsene for «beboerundersøkelser».

Vi har fått tilgang til anonymiserte filer med samtlige svar fra disse undersøkelsene, både fra de byomfattende publikumsundersøkelsene (2007–2023) og fra beboerundersøkelsene i satsingsområdene (2015–2025). Undersøkelsene er interessante fordi de gir informasjon om befolkningens inntrykk av kommunens tjenester og byens nærmiljøkvaliteter. De inneholder svar om en rekke forhold som områdesatsingene har forsøkt å forbedre.

Undersøkelsene har hver sine fordeler. De byomfattende publikumsundersøkelsene har en fordel ved at de lar oss sammenligne utviklingen i satsingsbydelene med utviklingen i resten av byen. Å sammenligne er viktig. Områdesatsingene kan ha utgjort en positiv forskjell, både hvis utviklingen i satsingsbydelene er mer positiv enn i resten av byen, men også hvis en negativ utvikling i satsingsbydelene er svakere enn i resten av byen. Slike forskjeller kan vi bare fange opp ved å sammenligne utviklinger.

Beboerundersøkelsene har en fordel ved at de ble rettet spesielt mot beboere i satsingsområdene, det vil si delområdene med områdeløft, og ikke alle innbyggere i bydelene. I tillegg ble de gjennomført med egne tiltak for å sikre at personer med innvandrerbakgrunn ble representert med noenlunde samme andel som i befolkningen. Dermed gir beboerundersøkelsene et mer presist bilde av beboernes inntrykk av tjenester og nærmiljø i satsingsområdene. En ulempe ved beboerundersøkelsene er at de ikke lar oss sammenligne med utviklingen i andre områder eller

bydeler. Vi kan vurdere om det har vært en positiv eller negativ utvikling i de aktuelle delområdene, men ikke om denne skiller seg fra områder og bydeler uten områdesatsing.

Muligheten til å sammenligne som ligger i publikumsundersøkelsene, gjør at vi først vurderer svarene derfra. Deretter ser vi nærmere på beboerundersøkelsene i satsingsområdene. Analysestrategiene er som følger:

1. Først gikk vi gjennom samtlige spørreskjemaer for å identifisere alle spørsmål som kunne fungere som indikatorer på ønskede virkninger av tiltak i områdesatsingene.
2. Deretter identifiserte vi hvilke spørsmål og svaralternativer som har vært like over tid, eller som med små tilpasninger kunne gi sammenlignbar informasjon om utviklingen over tid.
3. Så spleiset vi de fem datasettene fra publikumsundersøkelsene (2007–2023) og de tre datasettene fra beboerundersøkelsene (2015–2025).
4. Til slutt brukte vi statistiske tester for å vurdere om innbyggernes oppfatninger om stedet de bor har endret seg systematisk over tid. Det vil si at vi har testet om endringene er store nok, entydige nok eller delt av mange nok innbyggere, til at de ikke uten videre kan forklares med tilfeldigheter. Analysemetodene er nærmere beskrevet i vedlegg A.

4.3.2 Prosjektenes sluttrapporter og andre dokumenter

Vår analyse av måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger av prosjektene i områdesatsingene bygger delvis på en gjennomgang av rapportene fra avsluttede prosjekter. Vi gikk gjennom samtlige tilgjengelige sluttrapporter. Da vi undersøkte prosjektene våren 2025 hadde vi tilgang til sluttrapportene fra 157 prosjekter. Det inkluderte 91 sluttrapporter fra delprogram nærmiljø, 48 fra oppvekst og utdanning og 18 fra sysselsetting.

Både for å håndtere omfanget av dokumentasjon og for å bidra til en strukturert og konsistent analyse, utførte vi gjennomgangen i to trinn. I et første trinn brukte vi en spesielt tilpasset KI-assistent for å lage en

strukturert og tematisk styrt oppsummering av hver enkelt sluttrapport. I det neste trinnet gjorde vi kvalitative vurderinger av måloppnåelse, innovasjon og implementering i det enkelte prosjekt.

Vi utviklet KI-assistenten med utgangspunkt i tidligere dokumenterte erfaringer.¹⁴ Vi brukte ChatGPT 4o. Vi satte opp KI-assistenten slik at vi lastet opp én sluttrapport og ga et fast sett med instruksjoner. Deretter kopierte vi tabellariske oppsummeringer over i Excel og startet en ny chat til neste sluttrapport. På den måten bygget vi et datasett med strukturerte oppsummeringer av samtlige sluttrapporter. Tabell 26 i rapportens vedlegg B viser hvordan vi satte opp KI-assistenten. Utformingen bygger spesielt på Turobov m.fl. (2024) og Xiao m.fl. (2023).

Vi kvalitetssikret KI-oppsummeringene med stikkprøver der vi sammenlignet oppsummeringen med vår egen lesing av sluttrapporten. Stikkprøvene viste at sluttrapportenes innhold var oppsummert på en dekkende måte, men at oppsummeringene ikke alltid skilte tydelig mellom lignende begreper, for eksempel «resultater» og «virkninger», og at graden av innovasjon noen ganger ble overdrevet. Vi justerte for dette i våre kvalitative vurderinger av oppsummeringene.

Den endelige analysen er basert på våre egne kvalitative vurderinger av måloppnåelse, innovasjon og implementering i hvert enkelt prosjekt.

¹⁴ Bijker, Rimke, Stephanie S. Merkouris, Nicki A. Dowling og Simone N Rodda (2024) ChatGPT for Automated Qualitative Research: Content Analysis. *Journal of Medical Internet Research* 26. Lee, V. Vien, Stephanie C. C. van der Lubbe, Lay Hoon Goh og Jose Maria Valderas (2024) Harnessing ChatGPT for Thematic Analysis: Are We Ready? *Journal of Medical Internet Research* 26. Turobov, Aleksei, Diane Coyle og Verity Harding (2024) Using ChatGPT for thematic analysis. Working paper, University of Cambridge. Xiao, Ziang, Xingdi Yuan, Q. Vera Liao, Rania Abdelghani og Pierre-Yves Oudeyer (2023) Supporting Qualitative Analysis with Large Language Models: Combining Codebook with GPT-3 for Deductive Coding.

Andre dokumenter

Undersøkelsen bygger også på en rekke andre skriftlige kilder knyttet til områdesatsingene. Sentrale kilder er programbeskrivelser, årsrapporter og skriftlige innspill fra etater og delprogram.¹⁵

4.3.3 Intervjuer

Intervjuer med aktører i og rundt områdesatsingene har vært en sentral del av datainnsamlingen. Mange personer i flere virksomheter og på ulike forvaltningsnivåer har jobbet med områdesatsingene eller på andre måter vært berørt. Det inkluderer både personer i stillinger som er finansiert av områdesatsingene og personer som i kraft av sin posisjon har vært involvert i planlegging, styring, samordning og utføring av aktiviteter i satsingene. Det har vært viktig å innhente deres erfaringer og synspunkter. Vi har gjennomført intervjuer i tre runder:

Tabell 7 Individuelle og gruppeintervjuer i evalueringens innledende fase

	Antall intervjuer	Sum antall informanter
Kommunal- og distriktsdepartementet	1	1
Byrådsavdeling for byutvikling	2	3
Plan- og bygningsetaten	1	2
Utdanningsetaten	1	1
Nav	1	1
Et programkontor	1	1
Bydel Alna	1	3
Bydel Bjerke	1	3
Bydel Gamle Oslo	1	2
Bydel Grorud	2	2
Bydel Stovner	1	4
Bydel Søndre Nordstrand	2	4
Totalt 27 informanter		

¹⁵ Bymiljøetaten, Utdanningsetaten og delprogram sysselsetting.

Tabell 8 Individuelle og gruppeintervjuer i bydelene, midtveis i evalueringen. Antall informanter per bydel og informantgruppe.

	Administra- sjonen	Nærmiljø	Oppvekst og utdanning	Sysse- lsetting	Lokale aktører
Alna	6	5	2	2	5
Bjerke	1	2	4	2	1
Gamle Oslo	3	3	2	3	5
Grorud	3	2	3	–	–
Stovner	2	2	2	2	–
Søndre Nordstrand	2	4	3	3	3
Totalt 77 informanter					

Tabell 9 Individuelle og gruppeintervjuer med overordnet fokus

Tematisk fokus	Deltakere	Antall informanter
Nærmiljø	Bymiljøetaten, Eiendoms- og byutviklings- etaten, Kulturetaten	4
	Helsedirektoratet, Husbanken, Kultur- og likestillingsdepartementet	3
Oppvekst og utdanning	Barnehage-/oppvekstsjefen i bydeler	3
	Byrådsavdeling for sosiale tjenester	2
	Byrådsavdeling for utdanning	3
	Pedagogisk-psykologisk tjeneste	2
	Programkontoret og prosjektutviklere i bydeler	4
	Utdanningsadministrasjonen	4
Sysse- lsetting	Byrådsavdeling for sosiale tjenester	1
	Nav tiltak	1

	Oslo Voksenopplæring	1
	Oslo Voksenopplæring	1
Overordnet	Byrådsavdeling for byutvikling	1
Totalt 30 informanter		

Vi gjorde utvalg av informantene i dialog med programlederne og Byrådsavdeling for byutvikling.

4.4 Usikkerhet

Konteksten for denne evalueringen og metodene vi bruker gjør at det er flere kilder til usikkerhet som vi må ta høyde for når vi besvarer problemstillingene.

Mens målene for områdesatsingene i mange tilfeller er formulert på et overordnet samfunnsnivå, har mange av tiltakene begrenset ressursinnsats og vært rettet mot små målgrupper. Det er ofte komplekse årsakssammenhenger mellom tiltak og mål, og forhold utenfor områdesatsingenes kontroll kan ha større betydning for endringer på samfunnsnivå. Eventuelle virkninger av områdesatsingene er gjerne indirekte og langsiktige. Vi utvikler programteorier for å danne oss en realistisk oppfatning om hvilke resultater områdesatsingene kan forventes å gi. Vi legger disse til grunn og tar nødvendige forbehold når vi vurderer områdesatsingenes bidrag.

Evalueringen er gjennomført i løpet av 2025, mens programperioden løper til 2026. Det innebærer at mange prosjekter var pågående i undersøkelsesperioden, og at det var for tidlig å vurdere disse prosjektenes resultater og videre virkninger. Prosjektene som var avsluttet innen undersøkelsesperioden, og som vi gjennomgikk, kan skille seg systematisk fra de pågående prosjektene, for eksempel ved at de i mindre grad kunne bygge på erfaringer fra programmets tidlige fase. Det kan gi en negativ skjevhet i utvalget som må tas hensyn til når vi vurderer områdesatsingenes bidrag.

Publikumsundersøkelsene og beboerundersøkelsene inneholder spørsmål som er relevante for områdesatsingenes mål, men det varierer i hvilken grad spørsmålene kan fungere som indikatorer på resultater av områdesatsingenes prosjekter. Noen spørsmål handler om forhold som er nevnt spesifikt i målene, for eksempel opplevd trygghet, eller om konkrete forhold ved fysisk nærmiljø. Andre spørsmål handler om mer overordnede forhold og er bedre egnet til å fange opp innbyggernes generelle inntrykk av stedet de bor, for eksempel spørsmål om tilknytning og oppvekstmiljø. Det innebærer at områdesatsingenes prosjekter bare indirekte, delvis og på sikt kan påvirke innbyggernes opplevelse, og at forhold utenfor områdesatsingenes kontroll kan ha større betydning.

Prosjektenes sluttrapporter utgjør et viktig grunnlag for gjennomgangen av prosjektporteføljen, men kan som nevnt ha en negativ skjevhet fordi pågående prosjekter ikke er inkludert. Ifølge en av programlederne har sluttrapportene dessuten varierende kvalitet i hvor godt de dokumenterer prosjektenes resultater. Vi oppfatter at intervjuene i noen grad kompenserer for den negative skjevheten, men må ta nødvendige forbehold når vi vurderer prosjektporteføljene.

Også intervjuene gir data som er forbundet med usikkerhet. Vi har bestrebet oss på å sikre bredde i utvalget av informanter. Allikevel er det risiko for skjevheter i utvalget. Rammene for prosjektet har gjort at vi har måttet begrense antall informanter, og derfor ikke har kunnet intervju flere personer med relevante erfaringer. Utdanningsetaten har uttrykt bekymring for at etaten selv og skolene ikke er godt nok representert blant informantene.¹⁶ Utvalget av informanter er også avgrenset ved at vi ikke har intervjuet bydeler utenfor områdesatsingene og etater som i liten grad deltok. Dette er skjevheter og avgrensinger som vi har forsøkt å være oppmerksomme på i analysene.

Vi har også analysert intervjumaterialet i lys av at informantene gjerne har sammensatte referanserammer som er påvirket av perioden de har vært involvert i områdesatsingene. Det innebærer at informantene

¹⁶ Utdanningsetaten (2025) Notat om evaluering av Områdesatsingene. 10. oktober 2025.

gjærne refererer både til avsluttede og pågående prosjekter. Intervju-materialet preges også av hva informantene gjenkaller i intervju-situasjonen, og hva de er spesielt opptatt av. Det innebærer at deler av våre intervjuguider kunne bli grundigere belyst enn andre.

De ulike datakildene belyser områdesatsingene på ulike måter og har ulike kilder til usikkerhet. Noen ganger viser de det samme, mens de andre ganger står i motstrid til hverandre. For å kunne danne oss et samlet bilde av områdesatsingene, tar vi hensyn til de ulike kildene til usikkerhet. Samtidig legger vi vekt på forhold som:

- ▶ hvor direkte datakilden kan brukes som mål på områdesatsingenes bidrag og andre relevante forhold ved områdesatsingene
- ▶ informanternes erfaringsgrunnlag, institusjonelle tilhørighet og plassering i organisasjonen
- ▶ informanternes nærhet til det de omtaler
- ▶ troverdigheten eller korrektheten til premisser som legges til grunn for utsagn
- ▶ kvaliteten i resonnementer og argumenter

4.5 Dialog med interessenter

4.5.1 Innledende workshoper

Vi gjennomførte tre innledende workshoper, én med hver av delprogrammene nærmiljø, oppvekst og utdanning og sysselsetting. Formålet var å utvikle en programteori for hvert av delprogrammene. Workshopene var utformet for å oppdatere og utforske hvordan mål-hierarkiene i de ulike delprogrammene fungerte som styrings- og læringsverktøy. Hensikten var å få en felles forståelse av mål, virkninger og resultater, og hvordan disse har blitt brukt og justert i praksis. Gjennom en strukturert prosess diskuterte deltakerne utviklingen av målhierarkiene, forventede og faktiske resultater, samt eksempler på systeminnovasjon og nye arbeidsformer. Workshopene adresserte i hvilken grad målhierarkiene i områdesatsingene har påvirket prioriteringer og beslutninger, og hvilke utfordringer som har oppstått

i bruken av dem. Resultatene fra diskusjonene dannet grunnlag for den videre innrettingen av evalueringen.

4.5.2 Referansegruppe

Evalueringen hadde en referansegruppe med deltakere fra Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for sosiale tjenester, Byrådsavdeling for utdanning, Kommunal- og distriktsdepartementet, samt en bydelsdirektør og en programleder. Vi møtte referansegruppen tre ganger i løpet av evalueringsprosjektet. I møtene informerte vi om prosjektaktivitetene, presenterte foreløpige analyser, og fikk kommentarer og innspill til det videre arbeidet.

4.5.3 Dialogkonferanse

I september 2025 arrangerte vi en dialogkonferanse, bredt sammensatt av aktører i og rundt områdesatsingene. Om lag 45 personer var invitert og 35 personer deltok på dialogkonferansen. De representerte bydeler, byrådsavdelinger, etater og departementer. De hadde erfaring fra programeiergruppen, programstyrene, og som prosjektutviklere og prosjektledere, for å nevne noe.

De viktigste formålene med dialogkonferansen var å presentere foreløpige funn og vurderinger, få tilbakemelding på hvor godt de samsvarte med deltakernes erfaringer, innhente innspill til det videre arbeidet med evalueringen og drøfte læringspunkter og anbefalinger for fremtidige satsinger.

Innenfor en tidsramme på 4,5 timer i møtelokaler hos Asplan Viak, presenterte vi foreløpige funn og anbefalinger og la til rette for at deltakerne kunne drøfte dem i grupper. Evalueringens prosjektgruppe deltok som observatører i gruppearbeidene.

5 Nærmiljø – måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger

Hovedmålet for områdesatsingene som helhet er:¹⁷

Programmet skal bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder der behovene er størst slik at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige og aktivt deltagende i lokalsamfunn og storsamfunn.

I dette kapittelet og de neste tre kapitlene (kapittel 5 til 8) undersøker vi hvordan de tre delprogrammene, via egne hovedmål, delmål og aktiviteter, har arbeidet for å nå områdesatsingenes hovedmål. Disse kapitlene svarer ut evalueringens hovedproblemstilling, som er i hvilken grad innsatsen har bidratt til å nå målene for Områdesatsingene i Oslo (problemstilling 1).

To andre problemstillinger henger tett sammen med hovedproblemstillingen. Det er i hvilken grad områdesatsingene har bidratt til innovasjon (problemstilling 2), og i hvilken grad det er sannsynlig at satsingene vil gi varige virkninger utover programperioden (problemstilling 3). Derfor undersøker vi også disse problemstillingene i dette og de neste tre kapitlene.

Dette kapittelet om delprogram nærmiljø (kapittel 5) har følgende struktur: Først presenterer vi målene for delprogrammet og vår forståelse av delprogrammets programteori. Deretter beskriver vi hva kildene sier om delprogrammets bidrag til å nå målene. Underveis, og spesielt under det siste delmålet (delmål 6) beskriver vi delprogrammets bidrag til innovasjon og sannsynlige varige virkninger. Til slutt i kapittelet gir vi våre vurderinger av delprogram nærmiljø's bidrag til måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger.

¹⁷ Se for eksempel Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017–2026 (signert 12. august 2016), side 6.

5.1 Mål for delprogram nærmiljø

Hovedmålet for delprogram nærmiljø har vært «Nærmiljøkvaliteter i lokalområder i Oslo skal styrkes, og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende.» Hovedmålet har vært konkretisert i seks delmål (Tabell 10). Målene har ligget fast i hele programperioden, fra 2017 til nå.

Tabell 10 Målene for delprogram nærmiljø

Delprogram nærmiljø
Hovedmål: Nærmiljøkvaliteter i lokalområder i Oslo skal styrkes, og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende.
1. Delmål 1 om sosialt liv og frivillighet: Kommunen legger til rette for et variert kultur- og organisasjonsliv og for nye former for frivillighet og deltakelse 2. Delmål 2 om medborgerskap: Innbyggerne bidrar i økende grad til å utvikle eget lokalsamfunn 3. Delmål 3 om bomiljø: Bomiljøene er i økende grad velfungerende og oppleves som trygge av beboerne 4. Delmål 4 om fysiske nærmiljøkvaliteter: Bygninger og uteområder brukes og er godt vedlikeholdte, og innbyggerne har god tilgjengelighet til viktige funksjoner i og utenfor området 5. Delmål 5 om byutvikling: Areal- og infrastrukturplanlegging, bolig- og byutvikling bygger på innsikt i lokale behov og bidrar til å øke områdenes attraktivitet 6. Delmål 6 om ny kommunal praksis: Kommunen er bedre til å samarbeide innad og utad for å skape gode bo- og oppvekstmiljøer

5.2 Programteori for delprogram nærmiljø

Delprogram nærmiljø har hatt en tydelig og relativt stabil målstruktur som har ligget fast gjennom hele satsingsperioden, og som favner bredt både sosiale og fysiske nærmiljøkvaliteter. Målene har gitt en klar retning for arbeidet, men våre analyser viser at den formelle målstrukturen ikke fullt ut beskriver hvordan delprogrammet faktisk har fungert i praksis. Innsatsen har i noen grad blitt formet gjennom

lokale prosesser og samarbeid mellom bydeler og etater, politiske føringer og forskjeller i områdenes rammebetingelser.

I tråd med evalueringsdesignet har vi derfor utviklet en programteori for delprogrammet. Formålet er å unngå at måloppnåelse vurderes opp mot en idealisert eller ufullstendig modell, og i stedet gi et realistisk grunnlag for å forstå sammenhengen mellom innsats, styringsforhold og resultater. Programteorien beskriver den praktiske logikken i delprogrammet og tydeliggjør hva som med rimelighet kan forventes å være påvirket av innsatsen, og hva som ligger utenfor programmets kontroll.

5.2.1 Hvordan programteorien er utviklet

Programteorien bygger på tre sentrale kilder. Den første er en workshop gjennomført tidlig i evalueringen, der deltakere fra blant annet delprogram nærmiljø beskrev målhierarkiet, forventninger til resultater, erfaringer med innovasjon og hvordan målene faktisk brukes i prioriteringer og styring. Den andre kilden er en gjennomgang av formelle dokumenter, herunder målstruktur. Den tredje er intervjuer med representanter fra bydeler, etater og programsekretariatet, som har gitt innsikt i hvordan programmet har fungert i praksis.

Programteorien er dermed ikke en modell utviklet uavhengig av aktørene, men et syntetisert bilde av hvordan delprogrammet selv beskriver sin hensikt, arbeidsform og styringslogikk, justert mot den formelle målstrukturen og våre analytiske vurderinger.

5.2.2 Delprogrammets programteori – en realistisk beskrivelse

Delprogram nærmiljø skal bidra til at nærmiljøkvaliteter styrkes og at flere blir aktivt deltakende i inkluderende lokalsamfunn. Arbeidet skjer i et komplekst felt preget av lokale variasjoner mellom bydeler, ulik etatlig involvering, politiske føringer og langsiktighet i effekter. Endring er ofte tenkt å oppstå gjennom organisatoriske prosesser, nye samarbeidsformer og bedre koordinering i bydelene, snarere enn gjennom enkeltstående tiltak.

Bruk av målhierarkiet

Målhierarkiet oppleves som tydelig og meningsfullt på et overordnet nivå, og har hatt bred legitimitet blant bydeler og etater. Samtidig har det i noen grad fungert som et operativt styringsverktøy. Bydelene har i stor grad prioritert og gjennomført arbeidet basert på lokale behov, eksisterende partnerskap, kapasitet og konkrete muligheter, snarere enn ved systematisk bruk av målhierarkiet i den daglige styringen. Målene har gitt retning, men mål- og resultatforståelsen har ofte blitt utviklet gjennom lokale prosesser og forhandlinger.

Samtidig har målhierarkiet hatt en viktig strategisk funksjon. I perioder med budsjettmessig press, politiske forventninger eller uenighet om prioriteringer, har målene blitt brukt aktivt for å begrunne beslutninger og sikre at satsingen ikke beveger seg bort fra sitt formål. Dermed har målhierarkiet fungert som et stabiliserende anker, selv om det har hatt begrenset operativ styringseffekt.

Innsats og arbeidsform

Delprogrammet arbeider gjennom et stort antall prosjekter og samarbeidsprosesser i bydelene, rettet både mot fysiske omgivelser og sosiale miljøer. Arbeidet handler om å utvikle møteplasser og aktivitets-tilbud, forbedre fysisk nærmiljø, styrke frivillighet og samskaping, og utvikle mer helhetlige arbeidsformer på tvers av bydeler og etater. Mye av utviklingen har skjedd gjennom bydelenes evne til å mobilisere lokale aktører og tilpasse innsatsen til lokale behov.

Informanter har gitt uttrykk for at flere prosjekter har gitt gode resultater og endret arbeidsformer i bydelene, men også at varig implementering har vært krevende. Endringene har vært sårbare for utskiftninger av nøkkelpersoner, ulik kapasitet og sektorvise rammer som har gjort det vanskelig å videreføre gode arbeidsformer i ordinær virksomhet. Variasjoner i etatenes involvering – særlig innenfor byutvikling og kultur – har også påvirket hva som faktisk lar seg realisere lokalt.

Styringslogikken i praksis

Styringen av delprogrammet har vært preget av både stabilitet og sårbarhet. Resultatmålene har årlig reflektert politiske prioriteringer, mens målstrukturen har ligget stabilt i bunn. Samtidig har styringslinjene vært påvirket av hyppige utskiftninger i programstyret, varierende involvering fra etater og en krevende balanse mellom lokal fleksibilitet og sentral retning. I perioder med budsjettmessig press har målene fått større betydning som beslutningsgrunnlag, mens andre beslutninger har vært preget av praktiske hensyn og lokale forhold.

Selv godt fungerende prosjekter kan falle bort når organisatoriske forutsetninger endrer seg, noe som illustrerer at styring gjennom målhierarki og porteføljelogikk har vært begrenset. Endring i nærmiljøet fremstår i stor grad som et resultat av lokalt eierskap og kontinuitet, mer enn av sentralt styrte strukturer.

Resultater som med rimelighet kan forventes

Gitt arbeidsformen og de strukturelle rammebetingelsene er det realistisk å forvente at delprogrammet har bidratt til resultater på nærmiljø- og organisasjonsnivå, særlig i form av bedre lokalt samarbeid, mer systematiske arbeidsformer, sterkere frivillighet og samskaping, og forbedringer i sosiale og fysiske nærmiljøkvaliteter. Dette er potensielle resultater som ligger nært programmets formelle delmål, virkemidler og i større grad kan påvirkes av lokale prosesser.

Det er etter vår vurdering derimot mindre realistisk å forvente direkte og kortsiktige effekter på sluttmaal som redusert utenforskap, økt trivsel i hele befolkningen eller endrede levekår. Slike resultater påvirkes i stor grad av økonomiske, demografiske og strukturelle faktorer som ligger utenfor delprogrammets kontroll. Programteorien tydeliggjør dermed hvilke deler av målstrukturen delprogrammet faktisk kan forventes å påvirke, og hvilke som primært avhenger av bredere strukturelle og politiske forhold.

5.3 Delprogrammets bidrag

I dette delkapittelet redegjør vi først for oppnåelse av delmålene og hovedmålet. Deretter redegjør vi for oppnåelse av målet om innovasjon og varige virkninger. Delmål 6 og innovasjon er behandlet sammen. Datakildene som gjennomgangen bygger på er intervjuutsagn, rapporter og spørreundersøkelser.

5.3.1 Delmål 1 og 2 om sosialt liv, frivillighet og medborgerskap

Evalueringen viser at delprogrammet har gjennomført flere prosjekter som har bidratt til et mer variert kultur- og organisasjonsliv, nye former for frivillighet og deltakelse, og til at innbyggere bidrar til å utvikle egne lokalsamfunn. Flere nyanser beskrives under.

Bydelenes tydeligere rolle som katalysator og tilrettelegger ser ut til å være en viktig effekt av satsingen. I flere intervjuer på tvers av informanter fremgår det at styrking av frivillighet og stimulering av grasrotinitiativer oppleves som viktige virkninger av delprogrammet. I intervjuene vises det til at innbyggerne i større grad selv bidrar til aktiviteter, og at innbyggers følelse av ansvar for lokalsamfunnet har økt. Både avdelingsledere og prosjektledere i bydelene fremhever at prosjektene har bidratt med økonomi, fysiske arealer, kontaktnettverk, kommunikasjon og opplæring.

En ansatt i en bydel fortalte hvordan de som en del av delprogrammet har jobbet som samfunnsutviklere nedenfra og opp og hjulpet bydelen med å mobilisere andre ressurser hos for eksempel lokale aktører og innbyggere. På den måte bidrar delprogrammet til at bydelen ikke bare er en ren tjenesteyter, men også en fasilitator. Samfunnsutviklerrollen ble kalt for «edderkoppen i nettverket» av en prosjektleder i en av bydelene.

Der hvor delprogrammets prosjekter har hatt relasjonsbygging til innbyggerne i sentrum, har det gjort bydelene i stand til å aktivere lokale innbyggere og organisasjoner. Beboere har i intervju vektlagt betydningen av konkrete prosjekter under delprogrammet, blant annet at kommunen oppleves som tilgjengelig på kvelden, og at den driver

oppsøkende arbeid for å nå folk som er isolert på grunn av språk eller kulturelle barrierer. Det gjelder særlig for marginaliserte grupper, som for eksempel kvinner som mangler møteplasser.

Dette understøttes av analysen av avsluttede prosjekter under delprogrammet. Denne viser at flere prosjekter har lagt til rette for at innbyggerne enklere skal kunne delta i sosialt liv, frivillighet og aktiviteter. Her viser vi til prosjekter som *Frivillighetsentral* og *BUA*. I Grorud har prosjektet *Framtiden bor hos oss (FBHO)* gjort at bydelen har tatt en større plass i nærmiljøet som møteplass og som nettverk mellom religioner.

Analysen viser i tillegg at flere prosjekter har ført til opprettelse av nye organisasjoner, som igjen selv har gjennomført kurs og aktiviteter for lokalbefolkningen. Dette har ledet til at man har nådd nye grupper i bydelen. Her viser vi til prosjektene *Bydelsmødre* og *Engasjerte fedre*. Slike prosjekter har bidratt til at utvalgte bydeler har kommet i kontakt med befolkningsgrupper som vanligvis ikke engasjerer seg.

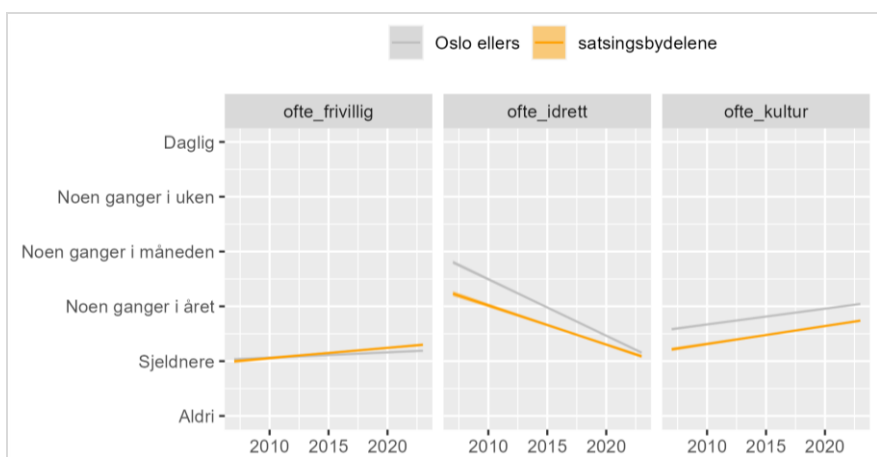
Flere prosjekter har hatt arbeid til unge og voksne som et viktig delmål. Kompetanse og arbeidstrening, samt bidrag til lokalsamfunnet med ulike tjenester og forbedring av uteområder, har vært viktige elementer i prosjektene. Analysen av sluttrapportene viser at unge har vært en viktig målgruppe for disse. Som eksempel ønsker vi å trekke frem prosjektet *UngJobb* i Bydel Gamle Oslo. Prosjektet skaffet over 800 jobber til unge i bydelen i 2024, i samarbeid med over 100 ulike bydels-tjenester, frivillige organisasjoner og næringslivsaktører. I 2024 testet prosjektet ut et eget løp for utsatte unge med behov for ekstra oppfølging og assistanse.

Vår analyse av prosjektrapportene viser at delprogrammets prosjekter samlet sett har bidratt til sterkere økt lokalt eierskap, inkludering av flere målgrupper, og sterkere lokal identitet, og at flere innbyggere har blitt mer engasjerte og bidrar til å påvirke utviklingen der de bor. Selv om noen beboere forteller at det mangler dugnadsånd og foreldre-engasjement i skole og idrett, og at det ikke er jobbet nok med, viser sluttrapportene at flere prosjekter tross alt har ført til en økning i antall

sosiale aktiviteter og styrking av organisasjonslivet i områdene med satsing.

Publikumsundersøkelsene som Oslo kommune gjennomførte i hele byen 2007–2023 viser at utviklingen i de seks *satsingsbydelene* var bedre enn i resten av byen når det gjaldt hvor ofte innbyggerne deltok i frivillighet, drev med idrett og brukte det lokale kulturtilbudet (Figur 5). Respondentenes svar tyder på at innbyggerne oftere deltok i frivillighet og brukte det lokale kulturtilbudet, og at hyppigheten økte mest i satsingsbydelene. Spørsmålet om idrett tyder på en nedgang i hele byen i hvor ofte innbyggerne drev med dette, men nedgangen var minst i satsingsbydelene. Isolert sett, tyder det på at det skjedde noe positivt rundt sosialt liv og frivillighet i satsingsbydelene.

Figur 5 Hvor ofte deltar du i frivillig organisasjonsvirksomhet, driver med idrett og bruker kulturtilbudet der du bor? Satsingsbydelene og Oslo ellers 2007–2023.



Data: publikumsundersøkelsene 2007–2023. Trendlinjer med 95 prosents konfidensintervall.

Beboerundersøkelsene som kommunen gjennomførte i delområdene med områdeløft 2015–2025, det vil si blant beboerne i *satsingsområdene*, etterlater et mer sammensatt inntrykk (Tabell 11). I løpet av tiårsperioden svarte respondentene at de noe sjeldnere deltok i frivillighet

og drev med idrett. Bruken av det lokale kulturtilbudet endret seg ikke, ifølge respondentene.

Beboerne i satsingsområdene ble også spurt om hvor fornøyde de var med mulighetene for organiserte fritidsaktiviteter for barn der du bor. På dette spørsmålet var det en tydelig forbedring i tiårsperioden: beboerne ble mer fornøyde med aktivitetsmulighetene for barn.

Tabell 11 Om nærmiljø i beboerundersøkelsene 2015–2025

	Estimert 10-års- endring
Hvor ofte ...	
Deltar du i frivillig organisasjonsvirksomhet	−0,16
Driver du med idrett	−0,39
Bruker du kulturtilbudet der du bor	...
Hvor fornøyd/misfornøyd er du med mulighetene for organiserte fritidsaktiviteter for barn der du bor	+0,30

Data: beboerundersøkelsene 2015–2025. Estimerte endringer i gjennomsnittssvarene indikerer positiv eller negativ utvikling gjennom perioden. (...) betyr at det ikke var noen statistisk signifikant endring i gjennomsnittssvarene 2015–2025.

Selv om publikumsundersøkelsene og beboerundersøkelsene peker på viktige nyanser i tolkningen av måloppnåelse og virkninger av delprogrammet, er det vår vurdering at funnene ikke bør tillegges avgjørende betydning for vurderingen av delprogrammets bidrag til måloppnåelse. Flere prosjekter og tiltak har etter vår vurdering ikke fått nok tid til å virke. Respondentenes svar om deltakelse og aktivitets-tilbud påvirkes også trolig av faktorer utenfor delprogrammets kontroll.

5.3.2 Delmål 3 og 4 om bomiljø og fysiske nærmiljø-kvaliteter

Vi skal nå se nærmere på delmålene om velfungerende og trygge bomiljøer, bruk og vedlikehold av bygninger og uteområder, og innbyggernes tilgjengelighet til viktige funksjoner.

Prosjekter med fysiske tiltak har utgjort en vesentlig del av delprogrammet. Analysen av sluttrapporter fra delprogrammets gjennomførte prosjekter viser at et mål med oppgraderinger og utvikling av møteplasser har vært å skape arenaer der innbyggere kan møtes, og skape bedre forutsetning for foreningsliv og frivillighet. Trygghet, livskvalitet og folkehelse har vært andre effektmål i prosjektene med fysiske tiltak.

Godt over halvparten av tildelte prosjektmidler i nærmiljøprogrammet har gått til prosjekter med fysiske tiltak i perioden 2017–august 2025. Dette er prosjekter som innebærer etablering av konkrete fysiske tiltak som kan erfares av innbyggerne, for eksempel lokaler eller interiør i et bygg, uteområder og anlegg lokalisert i et nabolag eller nærmiljø, eller belysning, beskjæring og renhold av byrom. Det inkluderer medvirkning til og prosjektering av de fysiske tiltakene, der disse aktivitetene er rettet mot et konkret fysisk utviklingsprosjekt.

Fysisk infrastruktur bidrar til aktivisering av lokalbefolkningen. Analysen av sluttrapportene peker i retning av at prosjektene har ført til økt samfunnsengasjement og deltakelse. I intervjuene vektlegges også dette. Styrking av organisasjonsliv, sosial interaksjon og deltakelse fremheves som viktige virkninger. Informantene viste til ulike typer fysiske prosjekter som parkoppgraderinger, uteromsprosjekter og innendørs møteplasser. Et eksempel er *Sletteløkka grendehus*, som vektla at innbyggerne skulle eie prosessen og være involvert i drift og aktiviteter, også på lengre sikt. En frivillig på grendehuset mente at møteplassen og aktiviteter som bakekurs har gjort hjemmевærende kvinner tryggere på å bidra i samfunnet:

Kvinnene gleder seg til hver onsdag, for da kan de møtes på dagtid. De lærer av hverandre, utveksler erfaringer, og trener på norsk. Noen har holdt kurs selv også. [...] Grendehuset er fullbooket hele uka, så det er ikke mulig å utvide opplegget. Det er mangel på lokaler. Det er mange

som er ensomme og sliter fysisk og psykisk. Mange trenger å bli dratt ut av hjemmet og få en pustepause. [...] Grendehuset er så viktig for lokalbefolkningen. Vi trenger at det består. Jeg orker ikke tenke på om det eventuelt skal legges ned.

Informantene trakk også frem eksempler som *K1* på Tøyen, *Hangerudparken* og *Linderud gård*. De fortalte at støtte til fysisk oppgradering og aktiviteter ikke bare førte til arrangementer og møteplasser, men også en bedre samarbeidskultur i nærmiljøet. Her blir organisasjoner etablert, og de samarbeider med hverandre.

Gjennomgangen av avsluttede prosjekter viser at etablering eller oppgradering av innendørs møteplasser har vært viktig. På *Vollebekk Fabrikker* ble en innendørs møteplass opprettet midlertidig, med aktiviteter og tjenester for nabolaget, i et samarbeid mellom kommunen og næringsliv. *Deichman Holmlia* ga en bedre møteplass, særlig for barn og unge.

Etter vår vurdering har de fysiske prosjektene bidratt positivt ved å legge til rette eksempelvis for aktiviteter og kurs som holdes eller driftes av lokalbefolkningen. Dette vurderes å ha bidratt til kompetanseheving, deltidsjobber for ungdom og aktivisering av lokale ressurser.

Trygghet, folkehelse og lokal identitet. Ifølge informantene og slutt-rapportene forventes det at de fysiske forbedringene har positive virkninger for tilgjengelighet til utendørs aktivitet, folkehelse og trygghetsfølelse. I slutt-rapportene finner vi også forventninger om økt bruk og trivsel, bedre naboskap, mer stabile boområder og sterkere lokal identitet.

For eksempel er *bomiljøtilskuddsordningen* viktig for å stimulere til fysiske og sosiale tiltak for bedre bomiljø. Det kan være oppgraderinger av ute-områder og parker, eller innendørs møteplasser som nærmiljøkontor og nabolagshus, og også mindre tiltak som forskjønnelse eller bedre renhold.

Flere avsluttede prosjekter har forbedret mobilitet og trygghet. *Lys i Saunedalen* på Linderud medførte bedre belysning langs en gangvei. Oppgradering av *Tokerudparken* ga både bedre bruksmuligheter og

tilgjengelighet, men også økt trygghet og nedre belysning. I *Kulturdyrk* var hensikten å styrke turmulighetene og kunst- og kulturliv ved å etablere en kultursti. Noen prosjekter har også bidratt til å styrke lokal tilhørighet. På *Linderud skolegård* var styrking av nærmiljøskolen et viktig mål. I prosjektet *Trosterud parsellhager* var opprettelsen av en sosial møteplass viktig.

Det kan også nevnes prosjekter som har hatt mål om å forbedre renhold. I *Avfall på arveie* rapporteres det at kommunen har lært mer om hva som skal til for å få befolkningen til å håndtere avfall riktig, og Rusken-kontor og mobile gjenbruksstasjoner er opprettet. I *Vårrusken* på Mortensrud ble ryddeaksjoner avholdt tre år på rad, med involvering av totalt 2545 deltakere fra barnehager, skoler, borettslag og frivillighet.

Vi finner også i sluttrapportene at det er medvirkning til fysiske prosjekter, som for eksempel medvirkning og innsiktsanalyser til forprosjektering av Holmlia-parken. Innsiktsanalyser og medvirkning beskrives nærmere i neste underkapittel om delmål 5 om byutvikling.

Analysen av sluttrapportene viser at noen prosjekter ble avsluttet før de ble implementert. Årsakene rapporteres å ha vært manglende finansiering, strukturelle utfordringer som mangelfull forankring og støtte fra viktige aktører, eller uklare mål med prosjektet. Pandemien har også vært en årsak.

Selv om flere positive virkninger beskrives i sluttrapportene, nyanserer ulike kilder i hvilken grad tiltakene faktisk har bidratt til å oppnå målene om velfungerende og trygge bomiljøer, bruk og vedlikehold av bygninger og uteområder, og tilgjengelighet til viktige funksjoner. Som det står i delprogrammets årsrapport for 2024:

Fremdeles er det utfordrende å dokumentere og formidle god informasjon om effekter på samfunnsnivå av områdeinnsatsen, for eksempel av betydning for tillit, tilhørighet og eller opplevd livskvalitet for den enkelte.

Noen informanter, særlig fra bydelene, problematiserte hvorvidt noen av tiltakene for nærmiljø og bomiljø har vært for små i møtet med de strukturelle årsakene til uønsket aktivitet og flytting. Som en bydels-

direktør sa: «Fysiske oppgraderinger er viktig for å gjøre noe med attraktivitet, men jeg synes det kan få for stort fokus. Det er ikke rotårsaken til utfordringene.»

En annen informant viste til at fysisk oppgradering ett sted har en tendens til å flytte problemer som utrygghet.

Enkelte informanter pekte på at arbeidet i områdesatsingene bidro til å synliggjøre boligforhold som en tverrgående ramme for flere levekårsutfordringer, herunder spørsmål om trygghet, folkehelse og lokal tilhørighet. Et eksempel som ble trukket frem var etableringen av en egen boliggruppe, som ifølge informantene bidro til å løfte temaet på tvers av sektorer og nivåer.

Informantene viste blant annet til at diskusjonene i tilknytning til boliggruppen ga innspill til pågående prosesser knyttet til plan- og bygningsloven, med mål om å styrke kommunens handlingsrom i boligpolitikken. Samtidig ble det understreket at anbefalingene i begrenset grad er blitt fulgt opp i ordinær linjeorganisasjon, og at koblingen til Velferdsetaten kunne vært sterkere.

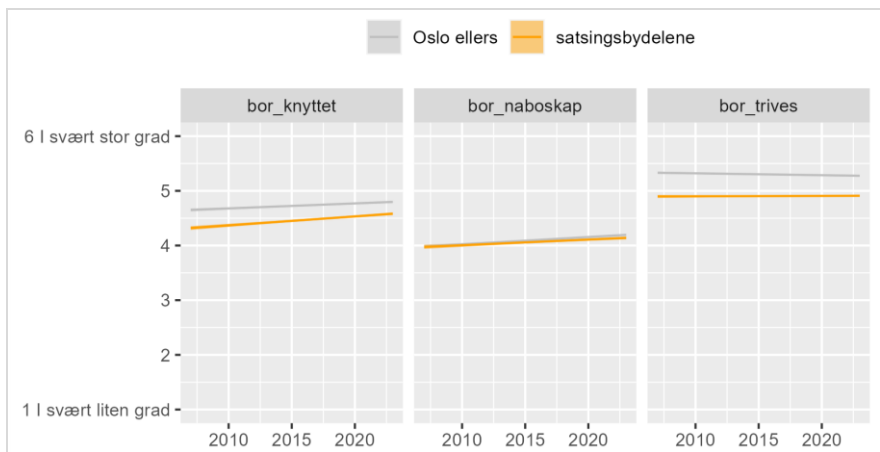
Funnene bygger på vurderinger fra et begrenset antall informanter. Eksempelen illustrerer likevel hvordan områdesatsingene i noen tilfeller har bidratt til å løfte strukturelle problemstillinger med relevans for delprogrammets mål, samtidig som det peker på utfordringer knyttet til forankring og videreføring.

Flere informanter fortalte at skolene er viktige for nærmiljøarbeidet, men at ansvaret skolene tar for nærmiljøet varierer. Informanter fra bydelene etterlyste en sterkere innsats fra Utdanningsetaten, og at det også har opplevdes uforutsigbart å vite hvem som bestemmer i etaten. En informant i en annen etat pekte på et misforhold mellom den uttalte betydningen som tillegges skolens rolle i nærmiljøarbeidet, og den begrensede realiseringen av skolens funksjon som lokal møteplass, samt mangelfullt samarbeid på tvers. Samme informant mente også at det har foregått silobasert jobbing med nærskolen i delprogrammene, som har resultert i noe dobbeltarbeid.

Publikumsundersøkelsene og beboerundersøkelsene viser positive tendenser og blandede resultater. Publikumsundersøkelsene som Oslo kommune gjennomførte i hele byen 2007–2023 inneholdt flere spørsmål om innbyggernes opplevelse av eget bomiljø og de fysiske nærmiljøkvalitetene der de bor. Vi har valgt ut noen spørsmål som er spesielt relevante for delmål 3 og 4, enten fordi de handler om forhold som delmålene nevner spesielt, for eksempel trygghet, eller fordi de kan fungere som indikatorer på resultater eller mer indirekte virkninger av delprogrammet.

Et velfungerende bomiljø er et bomiljø der innbyggerne har det godt. I publikumsundersøkelsene fikk innbyggerne spørsmål om i hvilken grad de føler seg knyttet til området der de bor, er del av et godt nabofellesskap og trives. Svarene fra 2007–2023 indikerer stor grad av tilknytning og trivsel, og en middels opplevelse av nabofellesskapet (Figur 6). Det var en positiv utvikling i respondentenes tilknytning og opplevelse av nabofellesskap. Utviklingen i tilknytning var også bedre i satsingsbydelene enn i Oslo ellers.

Figur 6 I hvilken grad føler du deg knyttet til området der du bor, er du del av et godt nabofellesskap, og trives du? Satsingsbydelene og Oslo ellers 2007–2023.



Data: publikumsundersøkelsene 2007–2023. Trendlinjer med 95 prosents konfidensintervall.

Beboerundersøkelsene som kommunen gjennomførte i delområdene med områdeløft 2015–2025, det vil si blant beboerne i satsingsområdene, etterlater et mer sammensatt inntrykk (Tabell 12). Beboernes følelse av tilknytning økte i tiårsperioden, mens opplevelsen av nabofellesskapet var uendret. Respondentene rapporterte om noe lavere trivsel over tid.

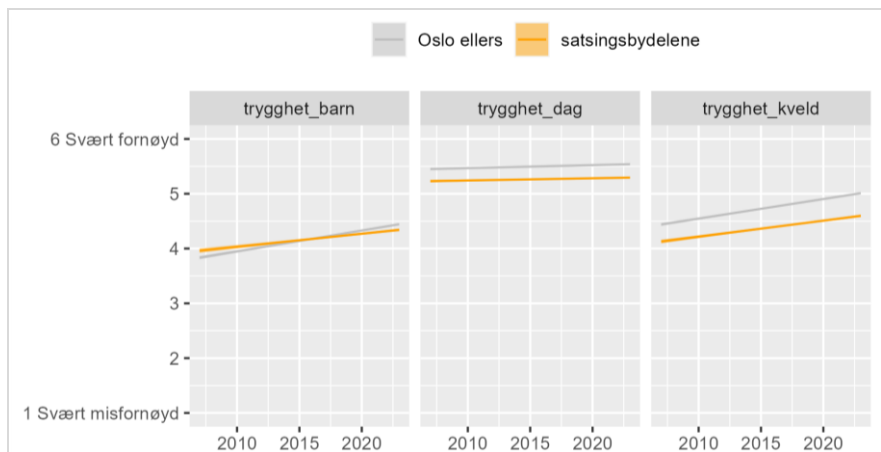
Tabell 12 Beboerundersøkelsene om tilknytning, nabofellesskap og trivsel. Satsingsområdene 2015–2025.

	Estimert 10-års- endring
I hvilken grad...	
Føler du deg knyttet til området der du bor?	+0,16
Er du en del av et godt nabofellesskap?	...
Trives du i området der du bor?	−0,23

Data: beboerundersøkelsene 2015–2025

Delmål 3 nevner innbyggernes opplevelse av trygghet spesielt. I publikumsundersøkelsene ble innbyggerne spurt om hvor fornøyde de er med trygghet for barn når det gjelder å ferdes ute der de bor, samt trygghet generelt på dagtid og kveldstid. Respondentene var i begynnelsen av perioden middels fornøyd med trygghet for barn og trygghet på kveldstid (Figur 7). Opplevelsen av trygghet for barn og på kveld utviklet seg deretter i positiv retning, både i satsingsbydelene og i Oslo ellers, selv om utviklingen i satsingsbydelene var noe svakere. Gjennom hele perioden var respondentene godt fornøyd med trygghet på dagtid.

Figur 7 Hvor fornøyd/misfornøyd er du med trygghet for barn når det gjelder å ferdes ute der du bor / når det gjelder å ferdes ute på dagtid/på kveldstid? Satsingsbydelene og Oslo ellers 2007–2023.



Data: publikumsundersøkelsene 2007–2023. Trendlinjer med 95 prosenters konfidensintervall.

Også på spørsmålene om trygghet ga beboerundersøkelsene i satsingsområdene et annet inntrykk (Tabell 13). Blant beboerne som svarte på undersøkelsene i satsingsområdene, var det en svak nedgang i opplevelsen av trygghet.

Tabell 13 Beboerundersøkelsene om trygghet. Satsingsområdene 2015–2025.

	Estimert 10-års- endring
Hvor fornøyd/misfornøyd er du med ...	
Trygghet for barn når det gjelder å ferdes ute der du bor?	−0,41
Trygghet når det gjelder å ferdes ute på dagtid?	−0,28
Trygghet når det gjelder å ferdes ute på kveldstid?	−0,16

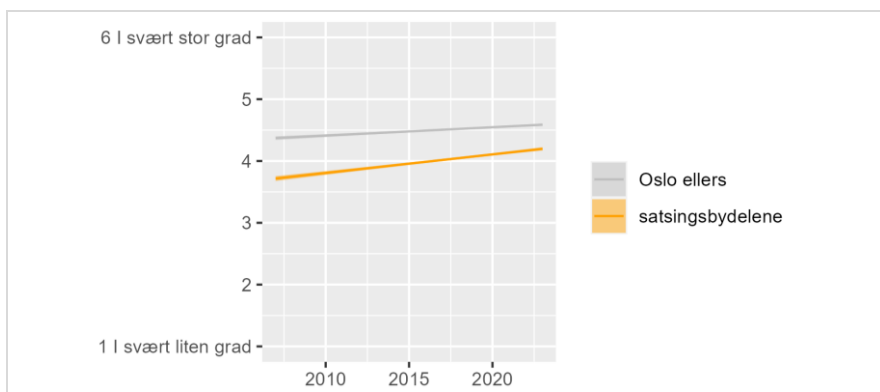
Data: beboerundersøkelsene 2015–2025

Publikumsundersøkelsene og beboerundersøkelsene inneholdt flere spørsmål som handlet om fysiske nærmiljøkvaliteter, og som kunne

fungere som indikatorer på resultater eller mer indirekte virkninger av delprogrammet. Ulike fysiske tiltak utgjorde en vesentlig del av delprogrammet, og respondentene fikk spørsmål både om i hvilken grad det finnes utendørs møteplasser som er fristende å bruke, og hvor fornøyde de var med tilgang på parker/friområder for barn. Fordi de fysiske tiltakene ble gjennomført på ulike steder og til litt ulike tider, gir vår samlede analyse av satsingsbydelene først og fremst et bilde av de generelle oppfatningene om fysiske nærmiljøkvaliteter.

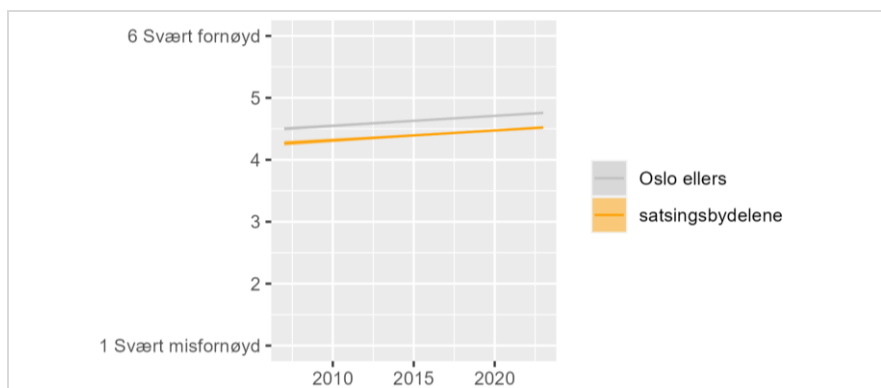
Både på spørsmålet om fristende utendørs møteplasser og tilgangen på parker/friområder for barn, indikerer publikumsundersøkelsene en positiv utvikling fra 2007 til 2023 (Figur 8 og Figur 9). På spørsmålet om fristende utendørs møteplasser, opplevde innbyggerne i satsingsbydelene en tydelig bedre utvikling enn i Oslo ellers. Beboerne i delområdene med områdeløft ble stilt de samme spørsmålene gjennom beboerundersøkelsene 2015–2025. De ble tydelig mer fornøyde med tilgangen på parker og friområder for barn, men endret ikke oppfatningen av møteplassene utendørs (Tabell 14). Generelt sett, indikerer disse delene av publikums- og beboerundersøkelsene en god utvikling i oppfatningene om uteområdene i bo- og nærmiljøene.

Figur 8 I hvilken grad finnes det utendørs møteplasser som er fristende å bruke i området der du bor? Satsingsbydelene og Oslo ellers 2007–2023.



Data: publikumsundersøkelsene 2007–2023. Trendlinjer med 95 prosents konfidensintervall.

Figur 9 Hvor fornøyd/misfornøyd er du med tilgang på parker/friområder for barn der du bor? Satsingsbydelene og Oslo ellers 2007–2023.



Data: publikumsundersøkelsene 2007–2023. Trendlinjer med 95 prosenters konfidensintervall.

Tabell 14 Beboerundersøkelsene om utendørs møteplasser og friområder for barn. Satsingsområdene 2015–2025.

	Estimert 10-års- endring
I hvilken grad finnes det utendørs møteplasser som er fristende å bruke i området der du bor?	...
Hvor fornøyd/misfornøyd er du med ...	
Tilgang på parker/friområder for barn der du bor	+0,23

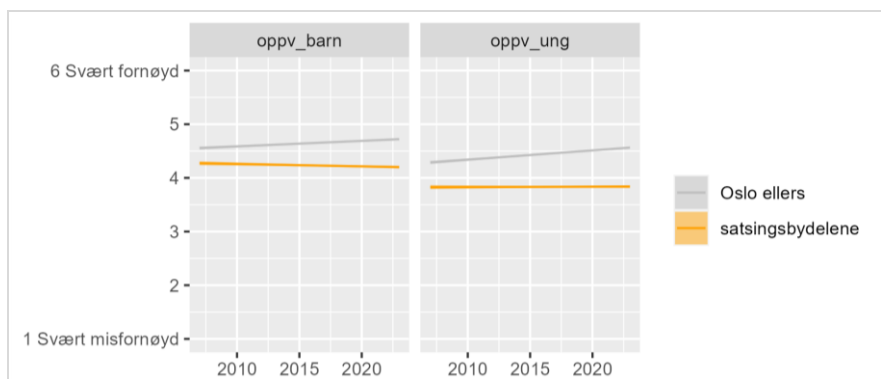
Data: beboerundersøkelsene 2015–2025

I både publikumsundersøkelsene 2007–2023 og beboerundersøkelsene 2015–2025 var det spørsmål om hvor fornøyde innbyggerne var med tilrettelegging for fotgjengere/gående. Vi har ikke vist resultatene i figurer eller tabeller her, men i både publikums- og beboerundersøkelsene ble innbyggerne tydelig mer fornøyde med tilretteleggingen for fotgjengere/gående. Det føyer seg til de andre fysiske nærmiljøkvalitetene der innbyggernes opplevelse hadde en positiv utvikling.

Spørsmålene om for eksempel opplevd trygghet, utendørs møteplasser og tilrettelegging for fotgjengere/gående, handlet om relativt spesifikke forhold ved bomiljøene og det fysiske nærmiljøet. Undersøkelsene inneholdt også spørsmål om mer overordnede forhold. Blant disse er spørsmålene om oppvekstmiljø spesielt relevante for områdesatsingene. Hva som utgjør et godt oppvekstmiljø, og hva som påvirker folks oppfatninger om oppvekstmiljø, er svært sammensatt. Faktorer som sosialt miljø og inkludering, aktivitetstilbud, kvaliteten og tilgjengeligheten på tjenester for barn, fysisk nærmiljø, opplevd trygghet og egen livssituasjon og erfaringer, vil alle trolig ha betydning for oppvekstmiljøet og hvordan det oppleves. Delprogram nærmiljø omfattet tiltak for noen av disse faktorene, men ikke alle. Enkelte faktorer, som opplevd trygghet og oppfatninger om kommunens tilbud, kan også påvirkes av mediebildet og kommunens kommunikasjon. Selv om bedre oppvekstmiljø var en viktig ambisjon for områdesatsingene, innebærer det at delprogram nærmiljø bare indirekte, delvis og over tid kunne påvirke det.

Publikumsundersøkelsene 2007–2023 indikerer at innbyggerne i satsingsbydelene var middels fornøyde med oppvekstmiljøet for barn og unge (Figur 10). Oppfatningen endret seg ikke i perioden. Det sto i kontrast til resten av byen, der innbyggerne var tydelig mer fornøyde med oppvekstmiljøet, og der opplevelsen ble bedre over tid.

Figur 10 Hvor fornøyd/misfornøyd er du med oppvekstmiljøet for barn der du bor? Og for unge? Satsingsbydelene og Oslo ellers 2007–2023.



Data: publikumsundersøkelsene 2007–2023. Trendlinjer med 95 prosents konfidensintervall.

Beboerundersøkelsene blant beboerne i satsingsområdene 2015–2025 viser at opplevelsen av barns oppvekstmiljø ikke endret seg (Tabell 15). Opplevelsen av ungdommers oppvekstmiljø utviklet seg i tydelig negativ retning, med nesten ett skalapoeng i tiårsperioden.

Tabell 15 Beboerundersøkelsene om oppvekstmiljøet. Satsingsområdene 2015–2025.

	Estimert 10-års- endring
Hvor fornøyd/misfornøyd er du med ...	
Oppvekstmiljøet for barn der du bor	...
Oppvekstmiljøet for ungdom der du bor	–0,80

Data: beboerundersøkelsene 2015–2025

Samlet sett gir publikums- og beboerundersøkelsene et nøkternt bilde av det opplevde oppvekstmiljøet i satsingsbydelene og -områdene. Svarene om ungdommers oppvekstmiljø indikerer at beboerne opplevde et vedvarende og tiltagende utfordringsbilde. Vi tolker det som et bilde på konteksten som delprogram nærmiljø virket i, og ikke som et tegn på at delprogrammet ikke har gitt resultater.

Spørreundersøkelsene må tolkes med varsomhet, og ut ifra hvor realistisk det var at delprogram nærmiljø kunne påvirke folks oppfatninger. På spørsmålene om de mest konkrete forholdene var det en del positive tegn. Det var en god utvikling i oppfatningene om uteområdene i bo- og nærmiljøene. Det inkluderte utendørs møteplasser, friområder og tilrettelegging for fotgjengere, altså forhold som relativt direkte hadde med fysiske tiltak å gjøre. På spørsmålene om mindre konkrete og mer sammensatte forhold, slik som opplevd trygghet, tilknytning, naboskap, trivsel og oppvekstmiljø, var oppfatningene mer blandede og utviklingen mer sprikende. På enkelte spørsmål var det en tydelig positiv utvikling, for eksempel i opplevelsen av tilknytning. På andre spørsmål var det lite endring eller en negativ utvikling. Det gjaldt for eksempel opplevelsen av trygghet i satsingsområdene, og de samme beboernes opplevelse av ungdommers oppvekstmiljø. Dette var forhold der enkeltprosjekter i delprogram nærmiljø ikke kunne gi direkte resultater. Prosjektporteføljen som helhet vil kunne ha indirekte positive virkninger over tid, men vi antar at folks samlede oppfatninger om for eksempel trygghet og oppvekstmiljø også formes av en rekke faktorer utenfor områdesatsingenes kontroll.

5.3.3 Delmål 5 om byutvikling

Målet har vært at areal- og infrastrukturplanlegging, og bolig- og byutvikling (omtales heretter samlet som byutvikling, med spesifisering ved behov), bygger på innsikt i lokale behov og bidrar til å øke områdenes attraktivitet. Flere informanter vurderte at byutviklingsprosesser på tvers av flere sektorer og tjenester er viktige for å oppnå områdesatsingenes mål.

Samlet sett vurderer vi at delprogrammet har oppnådd positive resultater når det gjelder å identifisere lokale behov for byutvikling. Det er samtidig uklart hvilken betydning denne innsikten har hatt for byutviklingen, og i hvilken grad byutviklingen har bidratt til å øke områdenes attraktivitet.

Medvirkning og innsiktsanalyser

Bydelenes evne til å gjennomføre medvirkning og innsiktsanalyser som er relevante for byutvikling, ser ut til å være styrket som et resultat av delprogrammet. Det fremgår av både intervjuene og gjennomgangen av sluttrapporter fra avsluttede prosjekter. Denne evnen har spillet en rolle i utformingen av langsiktige strategier for byutvikling, noe vi vurderer kan antas å ha langsiktige effekter.

En informant i en bydel fortalte at flere medarbeidere har «fått medvirkning under huden». En annen informant fremhevet innbyggernes tillit til bydelenes kunnskap om enkeltaktører som viktige virkninger av delprogrammet.

I noen prosjekter er kunnskapsgrunnlag brukt til å utvikle visjon og strategi for videre byutviklingsarbeid og områdeløft. Det inkluderer flere sosiokulturelle stedsanalyser som på Vestli og Furuset. Men også eksempelvis utvikling av reguleringsplan på Fossumdumpa, og kunnskapsgrunnlag for by- og næringsutvikling i bydel Stovner. Her kan også medvirkningsgrunnlaget for prosjektering av Holmliaparken nevnes. På Trosterud-Haugerud er det gjort et betydelig arbeid med medvirkning i forkant av et planprogram som har ført til flere planprosesser. Deler av medvirkningen skjedde før 2017. De to sistnevnte eksemplene er primært på kommunal grunn.

Også grunnlaget for strategisk samarbeid på tvers av kommune, stat og næringsliv er fremhevet som styrket. Flere prosjektledere i bydelene mente at det har blitt bedre forhold for samarbeid mellom grunneiere, næringslivsaktører og statlige og kommunale aktører som er involvert i byutviklingen. Dette beskrives nærmere i underkapittelet om delmål 6 om ny kommunal praksis og innovasjon.

Uforløst potensial

Til tross for forbedringene innen medvirkning og innsiktsanalyser, vurderte flere informanter byutvikling som et viktig, men uforløst strategisk område. En prosjektleder i en bydel som har vært med i mange år, vurderte at koplingen mellom områdesatsingene og byutviklingsprosesser var sterkere før, og at koplingen til «tjenester» er blitt sterkere.

Informanter i både bydeler og etater opplevde at bydelenes innsikt fra involvering av nærmiljøet ikke påvirket byutviklingsprosessene i tilstrekkelig grad. For eksempel mente en informant i Kulturetaten at bydelene har fått god kunnskap om innbyggerne og behov, men ikke har fått brukt det i byutviklingen.

Ulike informanter fra bydel og etat har i intervju vurdert at strukturelle og langvarige forbedringer krever mer strategisk satsing på byutvikling. Etater som Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten og Statens vegvesen nevnes som viktige aktører.

En informant fra Bydel Bjerke eksemplifiserte med at bydelen har innsiktsanalyser som tyder på at folk flytter på grunn av støy, og at de jobber hardt med å stabilisere bomiljøer nært veien. Vedkommende viste til at når veimyndighetene sier støyskjerming ikke kommer før om ti år, så er ikke innsatsen for stabilisering av bomiljøene samordnet nok. En informant i Plan- og bygningsetaten underbygget dette, og beskrev at de tok en mindre aktiv rolle enn forventet. Vedkommende vurderer at involveringen til etaten ikke har vært systematisk, men prisgitt enkelt-personers engasjement, og at noen bydeler heller ikke har klart å dra nytte av etatens rolle.

Utfordringene med Olafiagangen på Grønland kan også trekkes frem som et eksempel der aktører som Statens vegvesen, Bymiljøetaten, Plan- og bygningsetaten og bydelen ikke har klart å få til vesentlige tiltak med positiv effekt for bomiljøet.

Av konkrete resultater vises det til at Plan- og bygningsetaten har forsøkt å følge opp lokale hensyn og behov bydelene har hatt, som for eksempel med planarbeid på Furuset. Også planarbeidet på Trosterud-Haugerud kan fremheves. Her er det i hovedsak kommunal grunn, som har gjort at kommunen har større påvirkning.

5.3.4 Delmål 6 om ny kommunal praksis. Innovasjon og varige virkninger.

Delmål 6 om ny kommunal praksis handler om at kommunen skal bli bedre til å samarbeide innad og utad for å skape gode bo- og oppvekstmiljøer. Bedre samarbeid med offentlige og private aktører representerer en type innovasjon. Innovasjon defineres som at kommunen utvikler eller tar i bruk nye, fornyede, endrede eller forbedrede tjenester, metoder, virkemidler eller samarbeidsformer. Innovasjonen må dessuten ha mulighet for en viss grad av varighet. Varige virkninger og innovasjon beskrives derfor samlet. Og delmål 6 vurderes å være et undertema til innovasjon. Derfor vurderes disse målene samlet. I tillegg til å vise data som sier noe om oppnåelsen av varighet, presenteres også data som kan si noe om betingelsene for oppnåelsen av målene.

Samlet sett er det vår vurdering at delprogrammet har bidratt til ny kommunal praksis og innovasjon på ulike områder, og at flere av effektene kan vurderes som varige. Det er samtidig fremkommet viktig informasjon om betingelser for å oppnå målene, som avdekker forbedringspunkter.

Økt innovasjonskompetanse

Informanter i bydelene pekte på at særlig nærmiljøsatsingen har ført til en økning i innovasjonskompetansen til de ansatte i bydelene. Ekstra ressurser, innovasjonsfokus og tverrsektorielt samarbeid vurderes å forklare dette løftet. En informant i Grorud oppfattet eksplisitt at bydeler som ikke har områdeløft, har mindre kapasitet til å gjennomføre innovative nærmiljøprosjekter.

Fra tjenesteyter til samfunnsutvikler

Områdesatsingene ble beskrevet av flere informanter å ha gjort det mulig å utforske hvilke tilbud, tjenester, arbeidsmetoder og samarbeidsmodeller som kan tas inn i bydelenes ordinære arbeid som lokal-samfunnsutvikler. Flere informanter i bydelene beskriver *områdeløft-*

*metodikken*¹⁸ som en innovasjon i seg selv, og som en effektiv måte å jobbe på. Den vurderes som tverrfaglig, stedsspesifikk og tilpasset komplekse samfunnsutfordringer. Å være fysisk til stede i nærmiljøet og bygge relasjoner anses som innovativt. Også i dokumentet *Erfaringsoppsummering om lokalsamfunnsutviklerrollen*¹⁹ fremgår det at *områdeløftmetodikken* vurderes å ha avdekket viktig kunnskap om hvordan bygge gode nærmiljøer og aktive lokalsamfunn.

En viktig innovasjon i satsingsbydelene ser ut til å være endringen i rolleforståelsen til bydelene fra tjenesteyter til samfunnsutvikler. Dette handler særlig om delmål 1 og 2 om å styrke lokale organisasjoner og innbygges evne til å ta ansvar for nærmiljøet, og medborgerskap. En informant fra Bjerke vurderte det som innovativt at bydelen ikke bare yter tjenester, men at de tar en mer aktiv rolle som kontaktledd og tillitsbygger mellom innbyggerne og kommunen.

Områdeløftmetodikken og samfunnsutviklerrollen synes ikke bare å handle om midler og prosjekter, men også om en kulturell endring, særlig i bydelene. Det indikerer et potensial for en varig virkning, selv om det også avhenger av hvordan områdesatsingene følges opp fremover. Av intervjuene fremgår ikke vesentlige forskjeller i hvordan informanter fra de ulike bydelene tenker om samfunnsutviklerrollen.

Flere informanter fremhever bydelene som sentrale aktører for å oppnå både innovasjon og varige virkninger i områdesatsingene. Dette knyttes blant annet til bydelenes nærhet til innbyggerne og deres kjennskap til lokale behov og ressurser. En programleder i en bydel pekte på at innovasjon i stor grad oppstår i møtet mellom tjenester og innbyggere, mens en informant fra en etat viste til at bydelene har bedre forutsetninger for å mobilisere lokale ressurser og arbeide helhetlig med nærmiljøtiltak.

¹⁸ Områdeløftmetodikken er beskrevet i kapittel 3. Det er en helhetlig og samarbeidsbasert tilnærming for å forbedre levekår i spesifikke, ofte levekårsutsatte, nabolag. Metodikken kombinerer fysiske og sosiale tiltak, og er basert på et nedenfra-og-opp-prinsipp der lokalbefolkningen, frivillige organisasjoner, næringsliv og offentlige aktører samarbeider for å skape varige forbedringer.

¹⁹ Sendt fra Kunnskapskoordinator i delprogram nærmiljø til programstyret for delprogram nærmiljø

En seksjonssjef i en bydel understrekte at helhetlig samfunnsutvikling i områder med sammensatte utfordringer forutsetter en tydelig rolle for bydelen, blant annet fordi bydelene er tett på både innbyggere og lokale aktører, og dermed i større grad evner å se sammenhenger mellom fysiske, organisatoriske og sosiale tiltak. Også på statlig nivå ble denne tilnærmingen trukket frem som innovativ. En informant i Helsedirektoratet pekte på at nærmiljøprogrammet kan bidra til å gjøre kommunen mer oversiktlig for innbyggerne, ved å samle ulike innsatser rundt lokale behov. Informanten beskrev dette som «én vei inn for innbyggerne», og viste til at nærmiljøprogrammet dermed også kan fungere som et slags laboratorium for utvikling av folkehelsearbeid.

Bygge tillit og medborgerskap

Særlig informanter fra bydelene fortalte at aktiviseringen av organisasjoner, og opplevelsen av medborgerskap, er positive virkninger som vil vare over tid. En prosjektleder uttalte at støtten til engasjementet, aktiviteten og foreningene er varige virkninger, og at dette igjen gir innbyggerne et større tilbud og økt livskvalitet.

Noen prosjekter har handlet om samarbeid mellom kommersielle, frivillige private aktører og kommunen. Dette er eksempler på ny kommunal praksis med offentlig-private samarbeid, og prosjekter som har oppnådd varige virkninger. I *Vollebekk fabrikker* ble midlertidighet og samskaping brukt for å aktivisere og modne et byutviklingsområde. I Gamle Oslo er *Ungjobb* pekt på som et vellykket sysselsettingsprogram, med stor grad av næringslivsinvolvering. *Unlimited ung* i samme bydel skapte et samarbeid mellom lokale skoler, kommunen, og ideelle aktører som Ashoka Nordic. I dag eksisterer Unlimited Norge som et eget foretak. Flere informanter i bydelene har imidlertid etterlyst enda mer næringslivssamarbeid.

Den tilliten bydelene har klart å bygge lokalt fremstilles imidlertid som sårbar av informanter i bydelene, fordi den typisk knytter seg til enkelt-personer og ildsjeler. En privat aktivitetstilbyder i Søndre Nordstrand fryktet det vil være vanskelig å bevare relasjonen til samarbeidspartnerne dersom satsingen avsluttes. Hun viste til at bydelen har støttet med personlige nettverk og hjulpet til med å sikre god drift, at

det har tatt lang tid å opprette kontakten, og at mange nå er bekymret for hva som skal skje dersom satsingen forsvinner. Samtidig påpekte en prosjektleder i en bydel at utvikling av programmet kan bli lettere fremover, fordi det allerede er bygget opp tillit.

Fysiske prosjekter og vedlikehold

Fysiske tiltak er resultater som vurderes å gi effekter også etter at programperioden er over. Samtidig medfører det behov for driftsmidler. En informant fra Bymiljøetaten etterlyste i intervju at kommunen vedlikeholder det som allerede er etablert, før noe nytt etableres. Også en ansatt i Grorud beskrev at det har vært utfordringer med drift og vedlikehold av tiltak. For at de fysiske prosjektene skal kunne ha positive effekter over tid, kreves det samtidig også driftsmidler og vedlikehold.

Det er jobbet hardt med å sørge for at prosjekter som krever drift, opprettholdes, og at bydelen gradvis kan trekke seg mer og mer ut. Et eksempel er hvordan det er jobbet systematisk med å sørge for drift i av Sletteløkka grendehus, for å unngå at møteplassen legges ned dersom områdesatsingen avsluttes.

Medvirkning og innsiktsanalyser

Medvirkning og innsiktsanalyser beskrives i intervjuer og rapporter å ha gitt vesentlige forbedringer eller etablering av helt nye arbeidsprosesser og tjenester. Ifølge gjennomgangen av rapportene har prosjektene ført til at sluttbruker i større grad involveres, og at samskaping forsøkes å oppnås.

En informant i Alna brukte den digitale medvirkningsplattformen *CitizenLab* som eksempel, som nå brukes av hele kommunen under navnet *Go Vocal*. Den vurdertes som et grunnleggende og viktig innovativt grep på medvirkning. En informant i Gamle Oslo mente at det nå er standard å bruke metodikk for medvirkning og innsiktsanalyser utviklet gjennom programperioden.

I prosjektet *Bo godt på Sletteløkka* bidro bygging av prototyper i fullskala til en god diskusjon om utforming, møblering og andre løsninger. Metoden engasjerte, motiverte og viste seg å være vel så effektiv som å sitte rundt en mindre modell.

Samarbeid i offentlig sektor

Flere informanter fortalte at satsingen har bidratt til nye offentlige samarbeid og partnerskap mellom frivillige, grunneiere, næringslivs-aktører, nabolagsforeninger, Nav, Plan- og bygningsetaten, Bymiljøetaten, Kulturetaten, samt politiet og andre statlige aktører som er involvert i byutviklingen.

I delprogrammets årsrapport for 2023 beskrives hvordan programstyret har hatt fokus på strukturelle stoppere som kan være til hinder for måloppnåelse, og å eventuelt videreformidle til beslutningstakere i stat og kommune.

En prosjektleder i en bydel vurderte at samarbeidet rundt parkoppgradering og aktivisering med Bymiljøetaten var blitt bedre, at kontakten med Plan- og bygningsetaten var styrket, og at samarbeidet med Kulturetaten aldri hadde vært så tett uten områdesatsingene.

En informant fra en kommunal etat og en prosjektleder fra en bydel trakk frem samarbeidet om Trosterudparken som særlig innovativt. Bydelens lokale behovsforståelse ble koplet med Bymiljøetatens tradisjonelle måte å oppgradere parker på, og de med forvaltningsansvar ble i større grad samlet rundt samme bord.

En informant i Husbanken vurderte at samarbeidet som er oppstått gjennom områdesatsingene, har hatt ringvirkninger. Samarbeidet beskrives som tettere, også i de seksjoner som ikke har vært direkte involvert i satsingene.

Nærmiljøsatsingen har i tillegg fått konsekvenser for ulike etaters organisering. For eksempel fortalte en informant i Kulturetaten om at etaten har bygget opp et helt nytt fagfelt om kultur som driver i byutviklingen. Vedkommende viste til at samarbeidet med bydelene har gitt god oversikt over brukergrupper og lokale behov.

Implementering i ordinær drift

Informanter fra bydel, etat og statlig virksomhet, vektlegger alle betydningen av å kople utviklingsprosjektene tett på den daglige driften som en viktig betingelse for å oppnå innovasjon og varige virkninger.

Innovasjon i bydelene organiseres på ulike måter, noe som synes å ha medført ulike konsekvenser for målene om innovasjon, varige virkninger og ny kommunal praksis. Gamle Oslos innovasjonsutvikling og nærmiljøsatsing var tett integrert med øvrig drift. Informanter i bydelen fortalte at de har opplevd at det var til hjelp siden ledelsen og ansatte hadde en felles tankegang og metode for å jobbe med innovasjon.

Til sammenligning opplevde en informant i Søndre Nordstrand at delprogram nærmiljø lå mer på utsiden av de andre tjenestene, med liten forankring i ordinær drift. Det medførte også at kunnskap og erfaringer forsvant med utskifting av personell.

I Bjerke ble det etablert en ny avdeling som heter *Kultur og Frivillighet*, mens avdelingen *Samfunn og innbyggerdialog* ble etablert i Søndre Nordstrand. Plassering av viktige personer fra nærmiljøprogrammet i ordinær drift har forenklet implementeringen av metoder og læring.

I intervjuer pekte informantene på utfordringer med å videreføre prosjekter som har vist gode resultater. Det forklartes av noen med at implementering kan bli en vanskelig og «byråkratisk» prosess, med mulig politisk involvering. Andre forklarte det med at driftslinjen ikke er rustet til å «ta imot» prosjektene.

Flere informanter pekte på at implementering og selvstendig drift ble viktigere temaer gjennom programperioden. Bydelene har utviklet og organisert prosjekter i økende grad med tanke på at læringen skal bidra til ny kommunal praksis i ordinær drift. I delprogrammets årsrapport for 2024 beskrives implementering av resultater og kunnskap som viktig. Det ble gjennomført egne «gevinstmøter» med bydelene. Det beskrives at møtene viste at bydelene «la stor vekt på gevinster og gevinstrealisering i de siste årene av satsingen».

Siden gevinster skal realiseres i linjeorganisasjonene, må de sannsynlige gevinstene identifiseres tidlig og bli med i prosessen hele veien. Det beskrives hvordan det i økende grad har blitt arbeidet med å utvikle forståelsen for at gevinstarbeidet er en viktig del av prosjektstyringen.

Samordning av virksomheter så de drar i samme retning

Samtidig som områdesatsingene har bidratt til nye former for samarbeid og bedre samhandling på tvers av virksomheter, pekte flere informanter på strukturelle og styringsmessige forhold som har begrenset den samlede effekten av samarbeidet. Det er særlig manglende samordning, koordinering og tydelig styring fra sentralt hold som trekkes frem som hinder for at de positive erfaringene får bredere gjennomslag.

Det er fremkommet sammenfallende synspunkter fra flere informanter i ulike typer virksomheter om noe som kunne gitt nærmiljøprogrammet større effekt og måloppnåelse. Det handler om å samordne, koordinere og sørge for at de statlige og sentrale kommunale virksomhetene i større grad drar i samme retning. I delprogrammets *årsrapport for 2024* står det:

Noen bydeler opplever at det fremdeles er krevende å etablere samarbeid og felles forståelse av mål og tiltak med kommunale etater. Mange av faktorene som påvirker nærmiljøet ligger utenfor bydelens virkemiddelapparat. Det er fortsatt vanskelig å få til et målrettet samarbeid med aktuelle etater for å løse noen av de største utfordringene.

En informant i Helsedirektoratet vurderte at statlige virksomheter ikke har brukt alle virkemidlene for å oppnå målene, og at de statlige aktørene burde vært mer samkjørte og koordinerte, med færre ulike målbilder.

Flere informanter i bydel og kommunal etat har pekt på at områdesatsingene ville hatt større effekt med tydeligere prioritering og koordinering fra sentralt hold, større eierskap i øverste ledelse i kommune og stat, og mer styring av underliggende etater.

En informant i Grorud, en i Gamle Oslo og to i Søndre Nordstrand har savnet politisk vilje og styring fra byrådsavdelingene. Etater og

andre virksomheter er ikke styrt til å samarbeide og levere på målene i områdesatsingen, mens satsingen ikke har fått nok plass i tildelingsbrevene, ifølge disse informantene.

Også i de kommunale etatene finner vi liknende synspunkter. En informant fra Bymiljøetaten mente det har manglet ledelse på byrådsavdelingsnivå, som kommuniserer tydelig ut og gir politiske prioriteringer. En informant fra Kulturetaten mente at etatene ikke har hatt rammer på samme måte som bydelene, og at det er vanskelig å prioritere innsatsen uten tydelige føringer i etatenes tildelingsbrev. Også en informant i Plan- og bygningsetaten mente at byrådsavdelingsnivået burde sørget for at etatene fulgte områdesatsingsarbeidet tettere.

En informant i Grorud opplevde på sin side for lite eierskap til delprogram nærmiljø i bydelens øverste ledelse. En bydelsdirektør beskrev også eierskap, forankring, fokus på finansiering og en tydelig målsetting som viktige betingelser for godt samarbeid og prosjektimplementering.

Samlet sett viser funnene at områdesatsingene har hatt betydelig potensial for å styrke samarbeid og utvikle nye arbeidsformer mellom bydeler og etater. Samtidig tyder informantenes vurderinger på at manglende politisk og administrativ forankring, uklare styringssignaler og svak samordning på overordnet nivå har begrenset mulighetene for å realisere dette potensialet fullt ut. De positive samarbeidene som er etablert lokalt, fremstår i stor grad som person- og kontekstavhengige, snarere enn som resultat av en helhetlig og forpliktende styringsstruktur.

5.4 Vurdering av måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger av delprogram nærmiljø

Problemstillingene vi skal besvare er:

1. I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå målene for delprogram nærmiljø?
2. I hvilken grad har arbeidet innenfor delprogram nærmiljø bidratt til innovasjon?
3. I hvilken grad er det sannsynlig at delprogram nærmiljø vil gi varige virkninger utover programperioden?

Samlet sett vurderer vi at delprogrammets aktiviteter har gitt resultater og virkninger i tråd med målene for nærmiljøprogrammet. Vurderingen varierer i en viss grad med de ulike datakildene. Dataen må derfor tolkes samlet.

Prosjektrapporteringen indikerer sterkest oppnåelse av delmålene, og målene om innovasjon og effekter med varighet. Utsagnene i intervjuer reflekterer også en rekke positive resultater og effekter, men viser i større grad betingelser for måloppnåelse og forbedringspunkter. Spørreundersøkelsene alene viser måloppnåelse i liten grad, men bør heller ikke vektlegges for sterkt.

Datamaterialet bør tolkes i lys av at prosjektene nylig er gjennomførte eller fortsatt under gjennomføring. Det er oppnådd flere resultater hvor det kan ta tid før effekter oppstår og kan identifiseres.

I spørreundersøkelsene undersøkes ikke effekten av enkelttiltak, men opplevelsen av nærmiljøet generelt. Det påvirkes av ulike samfunnsfaktorer, hvorav flere er utenfor delprogrammets kontroll. Det er også mulig at igangsettingen av områdesatsinger utløser høyere forventninger, som gir mer negative svar enn man ellers ville sett. Vi har ikke data på hvordan spørreundersøkelsene ville vært uten delprogrammet.

Tabell 16 oppsummerer våre vurderinger av måloppnåelse.

Tabell 16 Vår vurdering av grad av oppnåelse av hovedmål og delmål i delprogram nærmiljø

Mål	Måloppnåelse
Hovedmål: Nærmiljøkvaliteter i lokalområder i Oslo skal styrkes, og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende	Stor grad. Totalt sett vurderes programmet å ha bidratt til å styrke nærmiljøkvalitetene i utsatte områder. Deltakelse, engasjement og steds-tilknytning blant innbyggere og lokale organisasjoner synes å ha økt.
Delmål 1 om sosialt liv og frivillighet: Kommunen legger til rette for et variert kultur- og organisasjonsliv og for nye former for frivillighet og deltakelse	Stor grad. Tilgjengeligheten til aktiviteter fremstår styrket. Kultur- og organisasjonslivet fremstår mer robust med sterkere nettverk og flere organisasjoner, der lokale aktører gjennomfører aktiviteter.
Delmål 2 om medborgerskap: Innbyggerne bidrar i økende grad til å utvikle eget lokalsamfunn	Stor grad. Innbyggere og lokale aktører ser ut til å bidra til utvikling av egne lokalsamfunn i større grad enn før programperioden. Lokale aktører spiller en rolle i tilbudet av aktiviteter og tjenester lokalt. Innbyggere har også større grad av påvirkning over utvikling i eget lokalsamfunn i form av forbedret medvirkningsarbeid og innsiktsanalyser.
Delmål 3 om bomiljø: Bomiljøene er i økende grad velfungerende og oppleves som trygge av beboerne	Mindre grad. Måloppnåelse krever at beboerne opplever effekter som «trygghet» og mer «velfungerende» bomiljøer, men kildene underbygger ikke at slike effekter er oppnådd.
Delmål 4 om fysiske nærmiljøkvaliteter: Bygninger og uteområder brukes og er godt vedlikeholdte, og innbyggerne har god tilgjengelighet til viktige funksjoner i og utenfor området	Stor grad. Det har skjedd oppgradering og etablering av bebyggelse, uteområder, møteplasser inne og ute, og forbindelser, som vurderes å ha resultert i økt tilgjengelighet til viktige funksjoner.

Delmål 5 om byutvikling: Areal- og infrastruktur-planlegging, bolig- og byutvikling bygger på innsikt i lokale behov og bidrar til å øke områdenes attraktivitet	Mindre grad. Datamaterialet indikerer ikke at delprogrammets aktiviteter har påvirket byutviklingen i nevneverdig grad, med en byutvikling som bygger på medvirkning og innsiktsanalyser i større grad. Byutvikling er langvarige prosesser, hvor viktige faktorer er utenfor delprogrammets kontroll. Det kan ikke utelukkes at innsikt i lokale behov som er avdekket, kan påvirke videre byutviklingsprosesser.
Delmål 6 om ny kommunal praksis: Kommunen er bedre til å samarbeide innad og utad for å skape gode bo- og oppvekstmiljøer	Moderat grad. Delprogrammet ser ut til å ha bidratt til at flere kommunale virksomheter har blitt bedre til å samarbeide om prosjekter og tiltak for å skape bedre bo- og oppvekstmiljøer. Noen kommunale virksomheter har fått økt kompetanse til å jobbe med bo- og oppvekstmiljøer, mens andre, kanskje særlig bydel, har tatt en mer aktiv rolle til samarbeid utad med statlige, kommersielle og frivillige aktører. Her er det samtidig identifisert et uforløst potensial.

Nærmiljøprogrammet har bidratt til å styrke viktige nærmiljøkvaliteter. Flere viktige mål er oppnådd. Hovedbildet er at resultatmålene er oppnådd. Effektmål for byutvikling og bomiljø er imidlertid vanskeligere å identifisere i datamaterialet. Gevinstene kan tenkes å oppstå når tiltakene har fått mer tid til å fungere.

Det er viktig å understreke at det ikke er delprogrammets samfunnsgevinster som vurderes i dette delkapittelet. Det er kun oppnåelse av målene, slik de er definert, som vurderes. Selv om noe ikke vurderes til full måloppnåelse, kan det likevel ha hatt samfunnsverdi. Manglende måloppnåelse kan også skyldes for ambisiøse mål sammenliknet med virkemidlene som er lagt inn i satsingen. Det gjelder kanskje særlig målene om effekt, hvor faktorer utenfor programmet påvirker.

Bydelene i områdesatsingene ser ut til å ha tatt en ny rolle som katalysator og samfunnsutvikler. Det er lite sannsynlig at resultatet hadde oppstått uten områdesatsingene.

5.4.1 Delmål 1 og 2

Delmål 1 og delmål 2 vurderes oppnådd i stor grad. Det er liten tvil om at kommunen legger til rette for et kultur- og organisasjonsliv som er variert i områdene, og for nye former for frivillighet og deltakelse. Bydelenes proaktive samfunnsutviklerrolle, tilrettelegging i form av nettverk, møteplasser og kompetansheving er viktige resultater som vektlegges i vurderingen av høy grad av måloppnåelse. Det gjelder også for delmål 2, hvor organisasjonslivet og aktiviteter i større grad enn før driftes av lokale aktører. I tillegg har bydelene, men også etater, fått styrket sin evne og kompetanse til å bedrive medvirkning. Disse aspektene taler for at innbyggerne vurderes i økende grad å bidra til å utvikle eget lokalsamfunn

5.4.2 Delmål 3

Delmål 3 om bomiljø er imidlertid vanskeligere å vurdere. Det er gjort mange tiltak for bedring av bomiljø som del av nærmiljøprogrammet, men målets krav om effekter belyses ikke direkte av datamaterialet. Måloppnåelse krever at beboerne opplever effekter som «trygghet» og mer «velfungerende» bomiljøer, men spørreundersøkelsene reflekterer ikke entydig oppnåelse av dette målet. Heller ikke intervjuene eller prosjekt- og programrapportene underbygger at slike effekter er oppnådd.

Enkelte viktige strukturelle tiltak for bedring av bomiljøene, som boligsosiale virkemidler og tiltak for økt bofasthet, har ikke vært en del av delprogrammet.

Programmet har imidlertid ført til en rekke resultater, som *kan* gi positive effekter i tråd med målene. *Bomiljøtilskuddsordningen* kan for eksempel trekkes frem. Tiltak som kompetansheving hos viktige enkeltpersoner og organisasjoner som borettslag, synes å ha bidratt til bedre forutsetninger for å skape velfungerende bomiljøer. Oppgraderinger av utearealer og møteplasser, med beskjæring og

belysning for økt trygghetsfølelse, har vært en viktig del av satsingen. Disse tiltakene har blitt godt mottatt.

5.4.3 Delmål 4

Utover «bruk», målsetter ikke delmål 4 oppnådde *effekter*, som for eksempel delmål 3 om bomiljø. Delmål 4 målsetter godt vedlikehold av bygninger og uteområder, og at innbyggerne har god tilgjengelighet til viktige funksjoner i og utenfor området.

Delmål 4 vurderes oppnådd i høy grad. Delprogrammet har bidratt til forbedringer og etableringer av møteplasser inne og ute. Intervjuutsagn og rapportering indikerer økt bruk som følge av de fysiske forbedringene. I tillegg er oppgraderingene i flere eksempler koplet på det lokale aktivitets- og foreningslivet. Det ser ut til å ha gitt økt tilgjengelighet til funksjoner og tjenester.

Etableringer av møteplasser innendørs og utendørs ser ut til å ha bidratt til et økt aktivitets- og foreningsliv, som har gitt økt tilgjengelighet til funksjoner som aktiviteter og tjenester, i tråd med delmålet. Det er også gjennomført tiltak for å tilrettelegge for gående.

5.4.4 Delmål 5

Når det gjelder delmål 5, vurderes programmet å ha ledet til økt innsikt i lokale behov og mer kunnskap om hva som skal til for å øke områdenes attraktivitet. Bydelene har styrket evnen til å gjennomføre innsiktsanalyser og medvirkning. De ser også ut til å være mer i stand til å påvirke byutviklingsprosesser, og ta en mer aktiv rolle mot private aktører. Det utgjør et godt grunnlag for å oppnå delmål 5. Det blir pekt på i datamaterialet at å knytte den områderettede innsatsen med byutvikling, kan gi store gevinster.

Det har imidlertid vært vanskelig å omsette kompetansen og kunnskapen til faktiske endringer i byutviklingsprosesser i områdene. Viktige aktører som Statens vegvesen, Plan- og bygningsetaten og private byutviklingsaktører, ser ikke i stor grad ut til å ha endret sin praksis nevneverdig som følge av delprogrammet. Dette er viktige aktører for

å realisere en mer samordnet *sosial arealplanlegging*. Kommuneplanen spiller også en viktig rolle her.

Opplevelsen av «attraktivitet» (fra delmål 5) og «trygghet» og «velfungerende bomiljøer» (fra delmål 3) påvirkes av faktorer som ligger utenfor områdesatsingen, som for eksempel utvikling i ulikhet og økonomiske konjunkturer. Viktige kvaliteter som bostabilitet, bolig-sosiale virkemidler, støy og forurensning påvirkes også av andre aktører, som for eksempel Husbanken, Statens vegvesen og Plan- og bygningsetaten. Dette er også langvarige prosesser, hvor det tar lang tid før resultater av tiltak blir synlige.

Delmål 3 og 5 ser derfor ut til å innebære effektmål som ikke satsingen alene har sterk påvirkning over. Sterkere samordning av flere statlige og kommunale virksomheter, med klare politiske prioriteringer fra toppen, som sørger for at flere drar i samme retning, vil kunne bidra til forløsning av potensialet som ligger i målene.

5.4.5 Delmål 6, innovasjon og varige virkninger

Delprogrammet ser ut til å ha bidratt til innovasjonskraft i kommunen, og særlig i satsingsbydelene. Det skyldes ikke bare at bydelene har fått mer ressurser og personell til utvikling av ny praksis, men at det også er utviklet en kompetanse og kultur for innovasjon, som ellers ikke ville funnet sted. Bydeler og etater er også organisatorisk endret for å jobbe med nærmiljøutvikling, som følge av programmet.

Innovasjonen ser ut til å ha vært sterkest innenfor metodikk for prosjektstyring, medvirkning og innsiktsanalyser. Særlig ser det ut som at bydelene har endret seg gjennom *områdeløftmetodikken*. Bydelene ser seg selv i større grad som aktive samfunnsutviklere, i tillegg til rollen som tjenesteytere.

Delprogrammet har bidratt til mer samarbeid internt i kommunen og med statlige aktører. Samtidig er det behov for mål som gir tydeligere retning, forankring av arbeidet i toppledelse og samordning av viktige offentlige aktører, slik at viktige aktører trekker i samme retning.

Mulighet for implementering og selvstendig drift ved oppstart av prosjekter ser ut til å ha fått økende oppmerksomhet gjennom programperioden. Kompetansen om hvordan man kan stimulere til prosjekter med potensial for oppskalering og varig drift ser ut til å ha vært styrket.

Tilsvarende har organisatoriske grep blitt tatt for å gjøre det enklere å kople prosjekter på ordinær drift, som å legge programkontor og innovasjonsprosjekter i eller tettere på linjeorganisasjonen. Det reflekterer at delprogrammet har ført til viktig læring om hvordan det kan utvikles forbedrede eller nye tjenester med mulighet for varig effekt. Det kan også se ut som om ledelsen i virksomhetene har et potensial i å legge til rette for innovasjon ved å ta eierskap i utvikling, og stille krav til en kultur preget av å utfordre praksis og fremme innovasjon.

Delprogrammet har også bidratt til resultater som vurderes å gi varige virkninger. Fysiske oppgraderinger som etablering og oppgradering av møteplasser, forventes å få positive effekter for brukerne. Som vi har sett har flere av disse fysiske oppgraderingene vært ledsaget av tiltak for medborgerskap, organisasjonsliv og aktivitetstilbud. Dette er virkninger som vurderes å ha en varighet, forutsatt tilstrekkelig drift.

Områdeløftmetodikken fremstår som godt tilpasset komplekse samfunnsutfordringer. Arbeidsprosesser og kompetanse tilknyttet metodikken er tatt inn i ordinær drift. Metodikken oppleves effektiv fordi den er tverrfaglig, stedsspesifikk, og bygger på innbyggerinvolvering. Den kan gi retning for bydelens rolle og oppgave som samfunnsutvikler.

En del av oppgavene tilknyttet samfunnsutviklerrollen er tenkt å fungere forebyggende, og er ikke lovpålagte. Det bør derfor undersøkes hvorvidt oppgavene bidrar forebyggende til å redusere tjenesteutløsende behov som ellers ville dukket opp senere på et høyere nivå i innsatstrappen. Positive svar her vil berede grunnen for at tjenestene kan integreres i ordinært linjearbeid i bydeler med og uten områdesatsing.

6 Oppvekst og utdanning – måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger

Hovedmålet for delprogram oppvekst og utdanning har vært «Flere skal sikres gode oppvekstsvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående opplæring gjennom forbedring av tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet.» Hovedmålet har vært konkretisert i to delmål (Tabell 17).

Tabell 17 Målene for delprogram oppvekst og utdanning

Delprogram oppvekst og utdanning
Hovedmål Flere skal sikres gode oppvekstsvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående opplæring gjennom forbedring av tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet
Delmål 1. Oppvekst- og utdanningsfeltet leverer tjenester som treffer bedre mangfoldige brukergrupper med ulike behov 2. Bedre strukturer og samarbeidsformer på tvers av virksomheter og tjenester med utgangspunkt i målgruppens behov

6.1 Programteori for delprogram oppvekst og utdanning

Selv om delprogram oppvekst og utdanning har en tydelig målstruktur, er det ikke gitt hvordan tiltakene faktisk skal bidra til de overordnede målene. Våre innledende analyser viste at målstrukturen brukes ulikt på strategisk og operativt nivå, og at sammenhengene mellom delmål og hovedmål i stor grad fylles med innhold gjennom praksis snarere enn gjennom formelle styringsdokumenter.

For å unngå at evalueringen vurderer måloppnåelse opp mot en målstruktur som ikke fullt ut avspeiler hvordan delprogrammet fungerer i praksis, har vi derfor, i tråd med evalueringsdesignet, utviklet en programteori for delprogrammet. Programteorien beskriver den virkelige, praktiske logikken mellom innsats, kontekst, mekanismer og resultater. Den gir et mer realistisk grunnlag for å vurdere hva

delprogrammet med rimelighet kan forventes å oppnå, og hvordan det kan bidra til de overordnede målene, selv om effekter ligger langt frem i tid og påvirkes av forhold utenfor delprogrammets kontroll.

6.1.1 Hvordan programteorien er utviklet

Programteorien bygger på tre hovedkilder. For det første gjennomførte vi tidlig i evalueringen en workshop med deltakere fra delprogrammet, der de beskrev dagens målhierarki, forventninger til resultater og hvordan målhierarkiet faktisk brukes i styring og prioritering. For det andre har vi gått gjennom styringsdokumenter, tidligere versjoner av målhierarkiet og gevinstkartet for delprogrammet. For det tredje har vi triangulert denne forståelsen med intervjuer med delprogrammet og andre relevante informanter.

Programteorien er dermed ikke en teoretisk modell utviklet uavhengig av aktørene, men et syntetisert bilde av hvordan delprogrammet selv oppfatter sin hensikt, arbeidsform og styringslogikk, justert mot den formelle målstrukturen og våre analytiske vurderinger.

6.1.2 Delprogrammets programteori – en realistisk beskrivelse

Delprogram oppvekst og utdanning er i hovedsak et tjenesteutviklingsprogram. Innsatsen består primært av arbeid med innsikt, utvikling og samordning av tjenester. Et sentralt utgangspunkt i programteorien er derfor at bedre tjenester for barn og unge forutsetter systematisk innsiktsarbeid, tydeligere definering av målgrupper og mer helhetlige arbeidsformer på tvers av tjenester og nivåer. I workshopen beskrev delprogrammet en utvikling fra en mer omfattende og administrativt krevende målstruktur til et forenklet målhierarki som i større grad skal støtte slike prosesser.

I praksis skjer mye av utviklingen gjennom prosjekter i bydelene. Innsiktsarbeid og brukerreiser brukes til å avdekke hvor tjenestene ikke treffer godt nok, og til å spisse prosjektene mot mer avgrensede målgrupper og problemstillinger. Prosjekter med tydelig lokalt eierskap og tilstrekkelig organisatorisk modenhet har størst sjanse for å sette varige spor i tjenestene. Samtidig viser både workshop og intervjuer at

styringen i mindre grad skjer gjennom systematisk bruk av mål-hierarkiet, og mer gjennom dialog, praktiske hensyn og politiske prioriteringer. Ifølge informantene våre har det manglet en tydelig porteføljelogikk på tvers av prosjekter, og bydeler har stor frihet til å videreføre eller avslutte prosjekter ut fra egne vurderinger.

Gitt denne logikken er det etter vår vurdering mest realistisk å forvente resultater på tjenestenært nivå: bedre forståelse av målgruppers behov, mer målrettede og koordinerte tjenester, utvikling av nye arbeidsformer og strukturer som gjør tilbudet mer relevant for barn og unge i utsatte områder. Bidraget til de overordnede målene *gode oppvekstsvilkår* og *økt fullføring av videregående opplæring* vil i stor grad nok være indirekte og langsiktig, og avhenger av forhold som ligger utenfor delprogrammets kontroll. Programteorien tydeliggjør dermed både hvor delprogrammet faktisk kan forventes å ha størst effekt, og hvilke deler av målstrukturen som i hovedsak ligger på et mer overordnet nivå.

6.2 Måloppnåelse

6.2.1 Delmål 1 om å levere tjenester som treffer bedre mangfoldige brukergrupper med ulike behov

Da vi undersøkte prosjektporteføljen i delprogram oppvekst og utdanning våren 2025, var det kommet sluttrapporter fra 48 prosjekter. Sluttrapportene utgjør prosjektenes egen dokumentasjon av planer, aktiviteter og hva som er kommet ut av dem. Sluttrapportene er derfor en viktig kilde til kunnskap om prosjektenes måloppnåelse og bidrag til innovasjon.

De 48 sluttrapportene viser at samtlige prosjekter hadde egne mål som var relevante for delprogrammets mål. Det inkluderer prosjekter med spesifikke mål om å utvikle eller etablere bedre eller nye tjenester, og prosjekter som mer indirekte kunne bidra til tjenesteutvikling gjennom kunnskapsproduksjon og kompetanseutvikling. Det inkluderer også prosjekter med uttalte mål om å utvikle bedre strukturer og samarbeidsformer.

Aktører som var involvert i prosjektutviklingen opplevde at det ikke var mye som skulle til for å gjøre prosjektene relevante for delprogrammets mål. Ifølge informantene ble målene brukt som grunnlag for prosjektutviklingen, samtidig som målene ble oppfattet som så pass overordnede at det var enkelt å få ulike prosjekter til å passe inn.

Siden alle prosjektene var relevante for delprogrammets mål, kan omtalen av måloppnåelse i sluttrapportene brukes som en indikator på prosjektporteføljens bidrag til delprogrammets samlede måloppnåelse. Hva viser sluttrapportene?

25 prosent av prosjektene (12 av 48) ble avsluttet etter behovs- eller konseptfasen. De to fasene innebærer å innhente innsikt i behov og utrede ulike løsninger. To av de tolv prosjektene bidro først og fremst til ny innsikt. De resterende ti hadde større ringvirkninger. Ifølge sluttrapportene og supplerende opplysninger fra delprogram oppvekst og utdanning, resulterte disse prosjektene i et større kunnskapsgrunnlag som ble brukt til videre utviklingsarbeid i andre prosjekter. I noen prosjekter ble det også testet nye løsninger i en tidlig fase.

Ifølge programkontoret var *Familiens arena*, *Økt grunnbemanning* og *Foreldreveiledning* eksempler på prosjekter som enten ble etterfulgt av nye prosjekter eller hvor elementer fra prosjektene ble videreutviklet i linjeorganisasjonen og satt i drift. Prosjektene berørte ulike brukergruppers behov. De handlet for eksempel om barnefamilier med komplekse utfordringer i barnevernet, barnehagebarn i utsatte områder og utsatte barn i overgangen mellom barnehage og skole.

10 prosent av prosjektene (5 av 48) ble avsluttet etter planleggingsfasen, det vil si fasen etter konseptfasen og før de gikk til gjennomføring. Prosjektene involverte noe uttesting av nye løsninger. I to av prosjektene var det tegn til positive virkninger for målgruppene. For eksempel kunne sluttrapporten om Bjøråsen nærmiljøskole berette om bedre skolemiljø og at elevene opplevde mer tillit til lærere og voksne. To av de andre prosjektene ga erfaringer som ble fulgt opp i nye prosjekter. På den måten ga de kommunen bedre forutsetninger for å levere bedre tjenester. Det femte prosjektet hadde ikke videre virkninger.

52 prosent av prosjektene (25 av 48) ble avsluttet etter gjennomførings- eller realiseringsfasen. De to fasene innebærer å prøve ut nye eller endrede tjenester rettet mot definerte målgrupper, og å følge opp gevinstrealisering. 15 av de 25 prosjektene synes tydelig å ha truffet behov hos ulike brukergrupper og levert bedre tjenester til disse. Dette var prosjekter som viste eller i stor grad sannsynliggjorde positiv forandring for målgruppen. Noen av prosjektene var tydelig orientert mot ungdommer i eller rundt videregående opplæring, og involverte ulike aktører for å gi særskilte tilbud og oppfølging for at flere skulle fullføre og bestå. Flere prosjekter var orientert mot barn i ulike målgrupper, og rapporterte for eksempel om bedre tverrfaglig oppfølging av barnefamilier med sammensatte levekårsutfordringer, færre barn med barnevernstiltak, bedre hjelp til barn med nedsatt funksjonsevne og færre akutt plasseringer og institusjonsplasseringer i barnevernet.

10 av de 25 prosjektene som ble avsluttet etter gjennomførings- eller realiseringsfasen, førte til at kommunen fikk bedre forutsetninger for å levere tjenester som treffer bedre mangfoldige brukergrupper med ulike behov. Det var prosjekter som ga ansatte økt kompetanse, slik som helsestasjonsansatte, lærere, barnehageansatte, AKS-ansatte, barnevernsansatte og ansatte i oppveksttjenester i bydelene. Prosjektene førte også til bedre planer og materiell, ny innsikt, forslag til metoder og verktøy, nye retningslinjer og bedre samarbeid. Dette var med andre ord tiltak som kunne gi bedre tjenester over tid.

De siste 13 prosent av prosjektene (6 av 48) var kategorisert som «såkorn»-prosjekter. Såkornprosjektene var små prosjekter med kortsiktig uttesting eller engangsinvestering. Mens gjennomsnittsbudsjettet til de andre prosjektene i behovs-, konsept- og planleggingsfasen var 1,4 millioner kroner, og prosjektene i gjennomførings- og realiseringsfasen i snitt hadde budsjetter på 6,2 millioner kroner, hadde såkornprosjektene budsjetter på 250 000 kroner. Det var eksempler på såkornprosjekter som traff behov hos brukergrupper, for eksempel for aktivitetstilbud for barn og unge om sommeren, og for fysiske aktivitet i barnehagen. Fordi såkornprosjektene var relativt små, legger vi mindre vekt på disse i vurderingen av delprogrammets bidrag.

Flere positive virkninger

For å få et mest mulig helhetlig bilde av delprogram oppvekst og utdanning, intervjuet vi flere aktører i og rundt delprogrammet. Vi intervjuet personer i programkontoret, ledere i utdanningsadministrasjonen, personer i PPT, prosjektutviklere i bydelene, ledere av oppveksttjenester i bydelene, og personer i Byrådsavdeling for utdanning og Byrådsavdeling for sosiale tjenester.

Bedre tjenester

Samtlige informanter kunne vise til prosjekter som de mente har bidratt positivt til å nå målene for delprogrammet. For eksempel viste informanter i både bydelene, PPT og Byrådsavdeling for utdanning til *Barnehageprogrammet*. Programmet har hatt en portefølje med flere utviklingsprosjekter i barnehagene. Ifølge informantene har barnehageprogrammet særlig bidratt til språkarbeidet i barnehagene og til kompetanseheving av de ansatte. Det har også bidratt til en mer helhetlig innsats for barn i førskolealder, og hatt positive virkninger for barnehageutviklingen i hele Oslo, for eksempel gjennom PPTs systemrettede arbeid.

Som et annet eksempel viste informanter i Grorud til *Grorudmodellen*. De mente at modellen var et direkte resultat av områdesatsingenes tilnærming. De fortalte at bydelen nå har fast tilstedeværelse på skolen, at det er faste møter mellom bydel og skole, og at både bydels-tjenestene, skolen og sivilsamfunnet samarbeider om kompetanseheving av foresatte. Modellen har ført til en større forståelse av barnas behov og felles eierskap til utfordringsbildet. Ifølge informantene har prosjektet også ført til å avstigmatisere barnevernet blant de foresatte. Gjennom ulike forebyggende tiltak har bydelen hatt en nedgang på om lag 30 prosent i antall barn med barnevernstiltak.²⁰

Som et tredje eksempel viste informanter i utdanningsadministrasjonen og Byrådsavdeling for utdanning til Fundament og OT Ulven. Fundament er et tilbud om et 11. grunnskoleår på Kuben videregående

²⁰ <https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingenes-prosjekter/grorudmodellen/>

skole, rettet mot elever med behov for å bruke et ekstra år på å forberede seg til videregående opplæring.²¹ OT Ulven er et frivillig videregående skoletilbud for ungdom som står i fare for å falle ut av skolen på grunn av rus og kriminalitet.²² Begge tilbudene ble utviklet gjennom prosjekter i delprogram oppvekst og utdanning og siden innført som nye tjenester.

Innsikt og kunnskap

Informanter med ulik tilknytning til delprogram oppvekst og utdanning la alle vekt på at delprogrammet har vært opphav til innsikt og kunnskap med stor betydning for tjenesteutviklingen. Kunnskapsproduksjonen har både gitt opphav til nye utviklingsprosjekter og rustet kommunen til å gi bedre tjenester.

Informanter i både PPT og Byrådsavdeling for utdanning og Byrådsavdeling for sosiale tjenester ga konkrete eksempler på hvordan ny innsikt og kunnskap har ført til nye utviklingsprosjekter.

Informanter i PPT fortalte at prosjektet *En mer inkluderende barnehage* ga mer kunnskap om utfordringsbildet rundt barn med autisme. Den nye kunnskapen, samt dialog med en bydel, førte til det nye prosjektet *PIPPi*. Det nye prosjektet var orientert rundt utvikling av PPTs egne tjenester. *PIPPi* skulle undersøke hvordan PPT kan bidra til en mer inkluderende praksis i barnehagene for barn med autisme og store samspills- og kommunikasjonsutfordringer.²³ Prosjektet var pågående.

Informanter i Byrådsavdeling for utdanning og Byrådsavdeling for sosiale tjenester fortalte at det nye prosjektet *Kvalitetsutvikling i oppfølgingstjenesten* er et resultat av innsikt fra satsingen. Ny kunnskap om oppfølgingstjenesten hadde ført til at de to byrådsavdelingene samarbeidet om å fremme prosjektet. Det var forventninger til at prosjektet ville bidra til mindre variasjoner i OT-arbeidet, bedre styring og samhandling, økt treffsikkerhet i tjenesten og at flere gjennomfører

²¹ <https://kuben.vgs.no/fagtilbud/alternative-lop/11.-grunnskolear>

²² <https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingenes-prosjekter/ot-ulven/>

²³ <https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingenes-prosjekter/pippi/>

videregående opplæring.²⁴ Ifølge informanter i Byrådsavdeling for utdanning er prosjektet et godt eksempel på samspill mellom linjeorganisasjonen og delprogrammet. Utviklingsprosjektet var tett knyttet til linjeorganisasjonen. Prosjektet var pågående.

Informanter i bydelene, programkontoret og Byrådsavdeling for utdanning mente det hadde hatt stor betydning at forskningsmiljøene var blitt involvert i delprogrammet. Forskerne bidro til både ny kunnskap og tjenesteutvikling. De bidro ikke bare på forskningsfronten, men gjorde også at praksisfeltet ble bedre. Informanter i Stovner og blant ledere av oppveksttjenester i bydelene viste til prosjektet *Språksterk 1–6* som et konkret eksempel. *Språksterk 1–6* var et utviklings- og forskningsprosjekt om hvordan barnehager i flerspråklige områder kan bidra til god språkutvikling for alle barn.²⁵ Informantene mente at forskningen bidro til vesentlig kunnskap for barnehagesjefene. Forskningen hadde blitt etterfulgt av tiltak. Delprogrammet hadde vært avgjørende for koblingen mellom forskning og tjenesteutvikling. Som en informant i Stovner sa det – det var muliggjort gjennom kraften i delprogrammet.

Oppmerksomheten på innsikt og kunnskap i delprogram oppvekst og utdanning hadde satt varige spor. Ifølge ledere av oppveksttjenester i bydelene hadde organisasjonen lært om hvordan drive utviklingsarbeid. De opplevde at de nå hadde en ansattgruppe med større kapasitet til å ta imot innovasjoner. Det ble sagt at satsingen har vært avgjørende for å bli en lærende organisasjon.

Innbygger- og relasjonsorientering

Informanter med ulik tilknytning til delprogram oppvekst og utdanning uttrykte på ulike måter at områdesatsingene innebar en endring i utgangspunktet for utvikling i tjenestene. Delprogrammets mål setter

²⁴ <https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingenes-prosjekter/kvalitetsutvikling-i-oppfolgingstjenesten/>

²⁵ <https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingenes-prosjekter/spraksterk-1-6/>

innbyggernes behov i sentrum. Ifølge informantene lå innbyggernes behov til grunn for tjenesteutviklingen i større grad nå enn før.

For å illustrere, satte kanskje informantene i Søndre Nordstrand tydeligst ord på dette perspektivet. En informant fortalte om et prosjekt der de hadde «jobbet veldig mot å treffe grupper vi ikke pleier å nå – de som er vanskelige å nå – ta brukerperspektivet». En leder for en oppveksttjeneste i samme bydel sa at de var blitt mer ambulante og oppsøkende: «Vi kommer til brukerne.» En annen informant i Søndre Nordstrand sa: «Man kan ikke nå befolkningen med konvensjonelle virkemidler. En 'rigg' og 'informasjon' kommer man ingen vei med. Det er helt avgjørende å jobbe fra et relasjonsperspektiv. [...] Hvis ikke prosjektet i bydelen har en sterk relasjonell dimensjon, bør det ikke opprettes. Områdesatsingen er langt foran mange andre i sin vektlegging av det relasjonelle.»

6.2.2 Delmål 2 om bedre strukturer og samarbeidsformer

Sluttrapportene indikerer at 63 prosent av prosjektene (30 av 48) førte til bedre strukturer og samarbeidsformer på tvers av virksomheter og tjenester med utgangspunkt i målgruppens behov.

I 23 prosent av prosjektene (11 av 48) ble det inngått samarbeid i prosjektperioden, men ikke etter avsluttet prosjekt.

I de resterende prosjektene (7 av 48) var samarbeid på tvers av virksomheter og tjenester ikke et fremtredende trekk ved prosjektet, slik sluttrapportene beskrev dem. Flere av disse prosjektene var interne for en tjeneste.

Flere av informantene fortalte om nye og bedre samarbeid som hadde kommet ut av delprogrammet. De pekte blant annet på nye og bedre samarbeid mellom bydelene og Utdanningsetaten. Noen nevnte også andre etater og offentlige tjenester utenfor Oslo kommune. Ifølge en informant i Byrådsavdeling for sosiale tjenester har satsingen vært ledende når det gjelder å etablere nye samarbeidsstrukturer på tvers. Informanter i Grorud opplevde at de nye samarbeidsformene mellom bydel og skole utgjorde en systemisk endring.

Det synes som om delprogram oppvekst og utdanning har hatt en samlende rolle for ulike aktører på feltet. En informant i programkontoret satte ord på noe av intensjonen: «Vi bidrar med de trygge rommene. Vi skaper gode arenaer for lederne for oppvekstfeltet i [satsingsbydelene]. Barnehagesjefer, oppvekstsjefer, PPT osv. kjente ikke hverandre fra før. Vi har laget arenaene der det er mulig.»

Ledere i utdanningsadministrasjonen uttrykte noe av det samme: De fortalte at programmet har jobbet med å utvikle operativt styre som møtearena, blant annet ved å bygge gode relasjonelle bånd internt i styret. Det har blitt bedre diskusjoner og erfaringsutvikling som gjør at det blir bedre koordinering. Deltakerne var blitt åpnere med hverandre.

Også informanter i bydelene pekte på verdien av dette samarbeidet. Ifølge informanter i Alna hadde delprogrammet, gjennom møtearenaer for bydelene, bidratt til bedre koordinering mellom aktørene, og læring på tvers. Da kunne de unngå å gå opp de samme stiene som andre allerede hadde gått, men i stedet lære av hverandres prosjekter.

Informanter i PPT uttrykte seg slik om verdien av delprogrammets samlende funksjon: «Gjennom områdesatsingen blir vi ikke en øy alene. Det har vært en måte å få andre å se oss i kortene på. Bydelene får se oss i kortene, og de får mene noe om våre arbeidsmåter. Dette skjer i operativt styre. Der har vi kunnet snakke om ulike implementeringsprosjekter i bydelene. Der har operative ledere møttes.» Informantene i PPT opplevde at de hadde utviklet et tettere samarbeid med satsingsbydelene enn resten av byen.

6.2.3 Vurdering av måloppnåelse i delprogram oppvekst og utdanning

Hovedmålet for delprogram oppvekst og utdanning har vært «Flere skal sikres gode oppvekstsvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående opplæring gjennom forbedring av tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet.» I tråd med programteorien for delprogrammet (delkapittel 6.1) er det mest realistisk å forvente resultater på tjenestenært nivå, inkludert bedre forståelse av målgruppers behov, mer målrettede og koordinerte tjenester, og utvikling av nye arbeidsformer

og strukturer som gjør tilbudet mer relevant for barn og unge i utsatte områder. Eventuelle bidrag til de overordnede målene om bedre oppvekstvilkår og at flere gjennomfører videregående opplæring, vil være indirekte og langsiktige, og avhenge av forhold som delprogrammet ikke rår over. Når vi vurderer delprogrammets bidrag til måloppnåelse, retter vi derfor oppmerksomheten mot delmålene.

Med delmål om «bedre strukturer og samarbeidsformer» og «tjenester som treffer bedre mangfoldige brukergrupper», var det mulig å utvikle mange ulike prosjekter med relevans for delmålene. I et delprogram som var tematisk avgrenset til oppvekst og utdanning, var delmålene egnet til å sikre tjenesteutvikling på feltet, men ga lite retning utover det. Slik vi vurderer det, var samtlige prosjekter vi har undersøkt, relevante for delmålene. Det tyder på at prosjektporteføljen som helhet i utgangspunktet var egnet til å bidra til å nå målene. Det skulle drives tjenesteutvikling på feltet, og undersøkelsen viser da også at det var gjort. Samlet sett, fant vi at de aller fleste avsluttede prosjektene bidro i ulike faser av tjenesteutviklingen.

For å oppsummere, bidro om lag en fjerdedel av de gjennomgåtte prosjektene til tjenesteutviklingen ved å gi ny innsikt og erfaringer som dannet grunnlag for nye utviklingsprosjekter. Ny innsikt og erfaring utgjør vesentlige bidrag i en tjenesteutviklingsprosess. Kunnskap om ulike brukergruppers behov og hvordan eksisterende tjenester og systemer fungerer, er avgjørende for å utvikle nye løsninger som treffer behovene. Det styrker koblingen mellom den daglige tjenesteutførelsen og utviklingsarbeidet. At en andel av prosjektene ble avsluttet etter behovs- eller konseptfasen anser vi som naturlig i et tjenesteutviklingsprogram.

En annen fjerdedel av prosjektene ga kommunen bedre forutsetninger for å levere bedre tjenester gjennom blant annet kompetanseutvikling for ansatte og nye verktøy. Slik vi vurderer det er ansattes kompetanse en viktig forutsetning for at oppvekst- og utdanningstjenestene bedre skal kunne ivareta ulike behov hos barn og unge. Tiltak for kompetanseheving kan derfor utgjøre bidrag til kvalitetsheving i tjenestene.

I knapt halvparten av prosjektene testet kommunen ut tjenester rettet mot ulike brukergrupper, og som tydelig traff ulike behov. Slik vi vurderer det, bidro delprogrammet til å utvikle tjenester som traff bedre mangfoldige brukergrupper. For eksempel inkluderte brukergruppene alt fra minoritetsspråklige barn i barnehagene, barn med autisme og store samspills- og kommunikasjonsutfordringer, barn og familier i kontakt med barnevernet, og til ungdommer i risiko for frafall fra videregående opplæring. Slik vi vurderer det, har delprogrammet bidratt til at innbyggernes behov ligger til grunn for tjenesteutviklingen i større grad enn før. Det er en viktig forutsetning for å lykkes med brukerorienteringen som ligger til grunn for delprogrammets mål.

Vi mener at koblingen mellom praksisfeltet og forskningsfeltet som delprogrammet har sørget for, er egnet til å forsterke delprogrammets positive virkninger på tjenesteutviklingen. På den måten kan delprogrammet dra veksler på både den systematiske kunnskapen som forskningen produserer og forvalter, og innsikten og kunnskapen fra praksisfeltet.

En stor andel av de avsluttede prosjektene bidro også til bedre strukturer og samarbeidsformer på tvers av virksomheter og tjenester med utgangspunkt i målgruppens behov. Vi så det i nesten to tredjedeler av prosjektene. Spesielt vil vi trekke frem tilfellene der bydelene og virksomheter under Utdanningsetaten etablerte nye samarbeid for å ivareta felles målgrupper. Å lykkes med akkurat disse samarbeidene synes spesielt viktig, gitt Oslo kommunes organisering og at Utdanningsetaten og bydelene har ansvar for de samme barna og unge.

Samlet sett mener vi at både dokumentene vi har gjennomgått og aktørene vi har intervjuet sannsynliggjør at delprogrammet har bidratt betydelig til bedre tjenester og bedre strukturer og samarbeidsformer, i tråd med delmålene.

6.3 Innovasjon

Når vi har vurdert prosjektenes bidrag til innovasjon, har vi undersøkt om sluttrapportene omtaler arbeid med nye, fornyede, endrede eller forbedrede tjenester, metoder, virkemidler eller samarbeidsformer. Vi har lagt til grunn at endringen fra det som var før, må være stor nok til å kvalifisere som en innovasjon, samtidig som at terskelen ikke må være for høy.

Vi har også lagt til grunn at det er tilstrekkelig at noe er nytt for virksomheten; det trenger ikke å være nytt for verden. Det innebærer at innovasjon også kan handle om å ta i bruk metoder og virkemidler som er utviklet og tatt i bruk andre steder. Begrunnelsen for dette er at områdesatsingene skal sette de lokale brukernes behov i sentrum. Da er det mindre viktig om en innovasjon er ny for verden, så lenge endringen springer ut av en brukerorientert prosess.

Vår gjennomgang av sluttrapportene indikerer at 85 prosent av prosjektene (41 av 48) involverte innovasjon. Det var prosjekter som i ulike faser arbeidet med nye, fornyede, endrede eller forbedrede tjenester, metoder, virkemidler eller samarbeidsformer.

Det betød ikke nødvendigvis at innovasjonene ble tatt i bruk etter prosjektet. Et slikt eksempel var et innovasjonsprosjekt som testet *virtual reality*-basert eksponeringsterapi for ungdommer med sosiale utfordringer. Deltakelsen var lav. Prosjektet demonstrerte at VR-teknologi kan brukes, men tiltaket ble ikke videreført.

Det var også eksempler på innovasjoner som ble tatt i bruk. Barnevernstjenesten i Søndre Nordstrand prøvde ut *Mobilt akutteam*. Akutteamet var en ny tjeneste som involverte ny organisering av akuttinnsatsen til barnevernet, med blant annet utvidet arbeidstid og fleksibilitet. Etter forsøksperioden ble Mobilt akutteam innlemmet i barnevernstjenesten som en fast tjeneste. Et annet eksempel var *Fra barnehagehverdag til skolehverdag*. Det var en ny tjeneste for barn i overgangen mellom barnehage og skole, som omfattet felles materiell og felles aktiviteter på tvers av barnehage, skole og aktivitetsskole, for å skape kontinuitet for barna.

I de 15 prosent av prosjektene (7 av 48) som ikke involverte innovasjon, var enten innovasjon ikke et fremtredende formål, eller aktivitetene innebar ikke arbeid med noe nytt eller vesentlig endret.

Fordi delprogram oppvekst og utdanning er et tjenesteutviklingsprogram, var det allerede i utgangspunktet lagt opp til at delprogrammet ville bidra til innovasjon slik vi har definert det. Ifølge informantene ga delprogrammet tilgang til utviklingsressurser som hadde stor betydning for tjenesteutviklingen.

Informantene var opptatt av i hovedsak to ulike, men relaterte, utviklingsressurser. Den ene utviklingsressursen var finansieringen som var kanalisert gjennom delprogrammet, og som på den måten var avsatt til utviklingsaktiviteter i regi av satsingen. Ifølge informantene var utviklingsarbeidet helt avhengig av særskilt finansiering for å beskytte innsatsen fra behovene i den ordinære driften. Antakelsen syntes å være at, hvis de samme midlene hadde blitt overført gjennom kommunens årlige, ordinære budsjettprosess, ville de i stedet bli brukt til den løpende tjenesteproduksjonen. Informanter i både bydeler og byrådsavdelinger ga uttrykk for dette på ulike måter. Delprogrammets finansiering ga bydelene «muligheten til å jobbe på denne måten»; det ville vært «vanskelig i ordinær drift». Midlene var en «finansiell muskel som gir innovativt rom». «Områdesatsingene gir et pustehull som gjør at du kan bygge muskel på utvikling». Også informanter i utdanningsadministrasjonen beskrev betydningen av særskilt finansiering: Midlene hadde gjort det mulig å se ut over det rene opplæringsmandatet og gå inn i utviklingsprosjekter som det ikke ville vært plass til i Utdanningsetatens kjernevirksomhet. Som for å understreke betydningen av særskilt finansiering, sa ledere av oppveksttjenester i bydelene: «det er viktig at ressurser til innovasjonsstøtte ikke forsvinner. Det koster å sette i gang noe nytt. Det er pukkalkostnader som kan være vanskelig å argumentere for i dagens økonomiske situasjon.» [...] «Vi har ikke sjans uten innovasjonsmuskler».

Den andre utviklingsressursen som informantene var opptatt av, var prosjektutviklerne som ble ansatt i bydelene og Utdanningsetaten i forbindelse med områdesatsingene. Prosjektutviklerne hadde både kapasitet og spesiell kompetanse på prosjektmetodikk, som gjorde dem til viktige bidragsyttere i utviklingen og gjennomføringen av prosjekter.

Stillingene var finansiert av områdesatsingene. Noen av informantene la vekt på at prosjektutviklernes spesielle posisjon var viktig: En utvikler mente selv at det var verdifullt å være ansatt i en bydel, samtidig som hun tilhørte et lag av utviklere fra flere bydeler, og var tett koblet til programkontoret. Plasseringen i bydelen ga forståelse for egen organisasjon, samtidig som samarbeidet med andre utviklere og programkontoret ga et fagmiljø og gode muligheter for koordinering. Informanter i Alna hadde gode erfaringer med at prosjektutviklerne var tett på tjenestene «uten å bli slukt av driften», samtidig som at utviklerne var koblet på programkontoret. Ifølge ledere av oppveksttjenester i bydelene, var tett samarbeid med programkontoret et «suksesskriterium». De gode erfaringene med prosjektutviklere ledet Utdanningssetaten til å uttale seg slik om hvordan en fremtidig satsing burde innrettes:²⁶

Vi ønsker utviklerresurser som er dedikerte til hver virksomhet, men som også inngår i et fagmiljø i Områdesatsingene. Kombinasjonen av lokalt eierskap og et felles fagmiljø på tvers øker sjansen for å spre god praksis og innovasjon, samt bryte ned grenser i kommunen. Vi mener at forutsigbarhet i ansettelsene her blir avgjørende, for å skape langsiktighet i planleggingen og for at utviklerresursene blir en naturlig del av virksomhetens kapasitet.

Andre informanter la vekt på prosjektutviklernes kompetanse: Utviklerne har spesiell innovasjonskompetanse. De har metodikk for å videreutvikle og gjennomføre prosjektideer. De fungerer som pådrivere.

Som for å understreke betydningen av disse utviklingsressursene, sa en leder av oppveksttjenester i en bydel: «Hvis vi skal jobbe videre med dette, er vi avhengig av den kapasiteten som en prosjektutvikler er». Eller som ledere i utdanningsadministrasjonen uttrykte det: «Prosjektene krever at vi har ressurser til å håndtere dem i utdanningsadministrasjonen i form av utviklere.» [...] «Du må ha ekstra kapasitet i en organisasjon som vår, som er så driftsfokusert. Utviklerne er helt avgjørende.»

²⁶ Utdanningssetaten (2025) Notat om evaluering av Områdesatsingene. 10. oktober 2025.

6.3.1 Vurdering av innovasjon i delprogram oppvekst og utdanning

Delprogrammet er et tjenesteutviklingsprogram. Undersøkelsen viser tydelig at det ble jobbet med innovasjon i prosjektene. Vi fant i 85 prosent av de avsluttede prosjektene at de bidro til innovasjon, enten med kunnskapsproduksjon som preget nye utviklingsprosjekter, eller med utprøving og innføring av bedre løsninger. Det innebærer at prosjektene jobbet med nye, fornyede, endrede eller forbedrede tjenester, metoder, virkemidler eller samarbeidsformer. I mange tilfeller fikk innovasjonene også et liv utover prosjektperioden.

Slik vi vurderer det, hadde delprogrammet en direkte, positiv effekt på innovasjon i oppvekst- og utdanningstjenestene. Delprogrammet utløste innovasjonsaktivitet som ellers ikke ville funnet sted. Med andre ord, delprogrammet hadde addisjonalitet. Vi vil nevne to mekanismer spesielt. Den ene mekanismen var aktiviteten som ble utløst av prosjektfinansieringen. Det at delprogrammet formidlet særskilt finansiering av utviklingsprosjekter utenom de ordinære driftsmidlene i kommunen, var avgjørende for å kunne gjennomføre utviklingsaktiviteter som tillegg til den løpende tjenesteproduksjonen. Den andre mekanismen var bidragene fra prosjektutviklerne som ble ansatt i bydelene og Utdanningsetaten, i stillinger finansiert gjennom delprogrammet. Prosjektutviklerne bidro med kapasitet og kompetanse som var viktig når prosjekter skulle utvikles, gjennomføres og etter hvert implementeres.

Slik vi vurderer det, hadde delprogram oppvekst og utdanning flere gode forutsetninger for å lykkes med tjenesteutvikling og innovasjon på tvers av bydeler og etater. Det inkluderte en praksis for tverrfaglig og tverrsektoriell samhandling, som blant annet prosjektutviklerne bidro til via deres plassering i bydeler og etater, deres fagmiljø på tvers og deres koordinering med programkontoret.

Oppsummert mener vi at delprogram oppvekst og utdanning i stor grad hadde en portefølje av utviklingsprosjekter som bidro til innovasjon i form av nye, fornyede, endrede eller forbedrede tjenester, metoder, virkemidler eller samarbeidsformer. Omfanget av bidraget må vurderes på delprogrammets egne premisser, og med det som standard

var bidraget betydelig. I en stor organisasjon som Oslo kommune, vil imidlertid områdesatsingene bare være ett av flere steder det jobbes med å utvikle tjenestene. Derfor er det vanskelig å slå fast i hvilken grad delprogram oppvekst og utdanning bidro til innovasjon sammenlignet med andre utviklingsaktiviteter i kommunen.

6.4 Varige virkninger

Vår gjennomgang av sluttrapportene indikerer at 73 prosent av prosjektene (35 av 48) hadde varige virkninger. Hvis vi avgrenser gjennomgangen til de 41 prosjektene som involverte innovasjon, ser vi at samme andel – 73 prosent av disse (30 av 41) – hadde varige virkninger.

Blant prosjektene med varige virkninger var det store forskjeller i omfang og gevinstpotensial. I vår dialog med programkontoret viste de til at det kun er leveranser som er vellykkede, som bør implementeres. Det innebærer at flere prosjekter kun delvis ble videreført i drift.

Programkontoret har vist til følgende eksempler for å illustrere spennet i hvorvidt prosjektene hadde varige virkninger:

Gjennomgangen av sluttrapportene inkluderer prosjekter som *OT Ulven*, *Fundament*, *Mobilt akutteam* og *En mer inkluderende barnehage*, som alle innebar store endringer og nye eller klart forbedrede tjenester til barn og unge. De første tre prosjektene har vi omtalt tidligere. *En mer inkluderende barnehage* styrket barnehagepersonalets kompetanse slik at flere barn ble inkludert i barnehagefellesskapet.

Programkontoret viste videre til at noen prosjekter var kartlegginger som førte til igangsettelsen av nye prosjekter som nå er under implementering. Et eksempel er kartleggingen *Fra beste til neste praksis*, som førte til flere prosjekter i barnehagene, deriblant *Språksterk 1–6* som implementeres i fem bydeler nå. Ifølge informantene i PPT var *Språksterk 1–6* også blitt hovedsatsingen i PPTs systemrettede arbeid i barnehagene. PPT ga veiledning på nye måter.

Til slutt viste programkontoret til prosjekter der enkelte leveranser fra prosjektet fortsatt er i bruk. Et eksempel er *Bærekraftige fellesskap*, hvor matkortene som forbedret bruken av måltidssituasjonene som pedagogisk arena i barnehagene, fortsatt er i bruk.

Informantene i delprogram oppvekst og utdanning fortalte om flere virkninger som trolig ville være utover programperioden. Samarbeidsstrukturene for bydelstjenester og skole var blitt varig forbedret i *Grorudmodellen*, og bydelene var blitt lærende organisasjoner. I et annet eksempel fortalte en prosjektutvikler i en av bydelene at områdesatsingene hadde endret tjenestenes holdninger til utviklingsarbeid, dels fordi de så at prosjektene ga varige effekter: «Da jeg begynte i bydelen møtte jeg avvisning fra mange tjenester. De ville ikke være med på prosjekter fordi de hadde tidligere erfaringer fra prosjektarbeid der det ikke ble noe mer når prosjektmidlene tok slutt. Det har snudd helt nå. Tjenestene ser at det blir noe av det, at man får implementert ting.»

«Implementering» har vært et viktig stikkord. Informantene i delprogram oppvekst og utdanning synes å være samstemte om to hovedbudskap om implementering: For det første har prosjekter som blir implementert, noen kjennetegn som skiller dem systematisk fra prosjekter som ikke blir implementert. For det andre har delprogrammet utviklet seg ved at både oppmerksomheten og kompetansen på implementering har blitt større over tid.

Ifølge informantene i delprogrammet, har prosjektene som blir implementert, følgende kjennetegn:

Prosjektene er godt forankret i ledelse og organisasjon. For eksempel pekte informanter i både Alna og Søndre Nordstrand på betydningen av forankring og eierskap hos ledere på flere nivåer i organisasjonen. En informant i programkontoret antydte at forankring hos én enkelt leder ikke er nok; hele ledergruppen må være om bord. Ifølge en prosjektutvikler i en av bydelene er eierskap helt sentralt.

Prosjektene lykkes med å synliggjøre gevinster. Informanter i både Alna og Søndre Nordstrand mente det var viktig å synliggjøre hvilke gevinster kommunen ville få ved å implementere prosjektet. Ifølge en prosjektutvikler i en av bydelene, kunne delprogrammet bli bedre til å

demonstrere økonomiske gevinster av tiltakene. Delprogrammet hadde noen gode eksempler. Da Mobilt akutteam ble testet ut i Søndre Nordstrand hadde prosjektet et eget opplegg for å anslå økonomiske gevinster. Ifølge informanter i bydelen hadde det vært god og tett dialog med økonomiavdelingen i bydelen, som hadde bidratt med hvordan regne på kostnader og besparelser.

Det er en plan for hvordan tiltaket skal finansieres etter prosjektperioden. Tiltak som krever finansiering og som ikke har det, vil ikke bli implementert. Det var informantenes enkle budskap. Implementering forutsetter at det er en plan for finansiering. Prosjekter som har en slik plan fra et tidlig tidspunkt, vil med større sannsynlighet bli implementert.

Tiltakene er av en art som ikke trenger særskilt finansiering. Informanter i både Byrådsavdeling for utdanning og utdanningsadministrasjonen løftet frem dette perspektivet. Det ble sagt at delprogrammet bør ha prosjekter som bidrar til å utvikle de ordinære tjenestene, ikke prosjekter som bare tilfører nye aktiviteter i en begrenset periode. Informantene i utdanningsadministrasjonen hadde forhåpninger til det nye prosjektet Kvalitetsutvikling i oppfølgingstjenesten, i så måte. De forventet at prosjektet ikke ville etterlate et finansieringsgap, men heller gi nye måter å bruke eksisterende ressurser på.

Ifølge informantene i delprogrammet har programmet utviklet seg ved at både oppmerksomheten og kompetansen på implementering har blitt større over tid. En informant i programkontoret mente at de hadde blitt flinkere på å utfordre tjenestene i tidlig fase til å tenke implementering fra start: «Hele tiltaket må designes med tanke på implementering.» En leder av oppveksttjenester i en bydel bekreftet dette: «De siste årene har det vært tydelig krav til implementering.»

En informant med erfaring fra operativt styre fortalte at styret hadde spilt en viktig rolle. Bydelenes oppvekstsjefer var i løpet av satsingen blitt mer opptatt av å ikke bruke midler på prosjekter som ikke kunne implementeres. Operativt styre stilte seg positive eller negative til ulike prosjektforslag, blant annet på grunnlag av om det kunne implementeres.

Informantene i PPT satte tydelig ord på denne endringen: «I områdesatsingen har vi satt i gang prosjekter som blir et blaff. De siste årene har vi lært at vi ikke bare prøver noe, men tenker bærekraft. Det har vært en utvikling gjennom satsingen. Vi tenker mer implementering nå. Vi har hatt for lite kunnskap om implementering av innovasjoner. I starten tenkte vi bare at vi måtte prøve og feile. Vi må tenke drift fra start.»

Delprogrammets årsrapporter fra årene 2017–2024 underbygger bildet av at delprogrammets oppmerksomhet på implementering har styrket seg gjennom programperioden. De tre første årene pekte årsrapportene på at prosjektporteføljen var i en tidlig fase, men allerede i 2018-rapporten sto det at delprogrammet burde «forbedre arbeidet med planlegging av gevinstrealisering slik at nye vellykkede tiltak kan overføres til drift.» 2019- og 2020-rapportene forsterket dette budskapet. For eksempel siterte 2019-rapporten en ekstern gjennomgang:²⁷

For å få tilstrekkelig effekt og kraft trengs bedre planlegging for implementering, oppskalering og spredning. For å lykkes med å realisere potensialet som ligger i gode idéer, må det i linjeorganisasjonene være et ønske om og en vilje til å ta imot leveranser fra prosjektene.

Årsrapporten fra 2022 synes å indikere et taktskifte i arbeidet med implementering. Den viser til at delprogrammet i 2022 gjennomførte en analyse av alle avsluttede tildelinger så langt i programperioden for å få en samlet oversikt over resultater og status på implementerings- og gevinstarbeidet i virksomhetene. Resultatene skulle være veiledende for delprogrammets videre arbeid.

Årsrapportene fra 2022, 2023 og 2024 hadde en tydeligere struktur for rapportering om implementering enn tidligere års rapporter. En leser kunne enkelt se antall prosjekter som var avsluttet etter gjennomføringsfasen per år, og hvor mange av disse som ble helt eller delvis implementert i drift. I 2022 var det seks av seks, i 2023 var det fem av fem, og i 2024 var det elleve av tolv.

²⁷ Delprogram oppvekst og utdanning, *Årsrapport 2019*, side 10.

6.4.1 Vurdering av varige virkninger av delprogram oppvekst og utdanning

Slik vi vurderer det, vil delprogrammet sannsynligvis gi flere varige virkninger utover programperioden. Som nevnt ovenfor, fant vi i 85 prosent av de avsluttede prosjektene at de involverte innovasjon. I 73 prosent var det tegn til at innovasjonene ble tatt i bruk i ordinær virksomhet eller på andre måter fikk varige virkninger. Trolig ble flere prosjekter tidlig i programperioden startet med svake forutsetninger for implementering etter gjennomføringsfasen. På dette punktet er det imidlertid sannsynlig at delprogrammet ble bedre underveis i programperioden:

Undersøkelsen viser at oppmerksomheten om og forventningene til implementering ble større med tiden. Aktørene har fått kunnskap om suksessfaktorer for implementering. Implementeringsraten var høyere de siste årene i programperioden. Porteføljen av pågående prosjekter bygget på kunnskap fra avsluttede prosjekter, og de var utviklet med større forventninger til implementering. Det kan bidra til at de i større grad vil få varige virkninger.

Undersøkelsen tyder på at delprogrammet vil gi flere varige virkninger, uten at vi her kan gi en uttømmende liste. Viktige varige virkninger inkluderer følgende:

Ansatte i kommunen har lært om hvordan drive utviklingsarbeid og hvordan ta imot innovasjoner i tjenestene. Begge deler er viktige forutsetninger for videre tjenesteutvikling og endring.

Nye og bedre samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer er etablert.

I flere tjenester er det varige endringer, for eksempel i barnehagenes språkarbeid, PPTs systemrettede arbeid og barnevernets akuttinnsats. Helt nye tjenester har også kommet til, for eksempel opplærings- og oppfølgingstilbud for ungdommer i fare for frafall fra videregående opplæring.

6.5 Oppsummering

Problemstillingene vi skal besvare er:

1. I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå målene for delprogram oppvekst og utdanning?
2. I hvilken grad har arbeidet innenfor delprogram oppvekst og utdanning bidratt til innovasjon?
3. I hvilken grad er det sannsynlig at delprogram oppvekst og utdanning vil gi varige virkninger utover programperioden?

Tabellen nedenfor oppsummerer våre vurderinger av delprogrammets bidrag til måloppnåelse.

Tabell 18 Vår vurdering av måloppnåelse i delprogram oppvekst og utdanning

Mål	Måloppnåelse
Hovedmål: Flere skal sikres gode oppvekstsvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående opplæring gjennom forbedring av tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet	Mindre til moderat grad. Målene om bedre oppvekstsvilkår og at flere skal gjennomføre videregående opplæring beskriver endringer som område-satsingene bare indirekte kan bidra til, og eventuelt gjennom langsiktige virkninger. Delprogrammet har imidlertid jobbet aktivt med forbedring av tjenester.
Delmål 1 Oppvekst- og utdanningsfeltet leverer tjenester som treffer bedre mangfoldige brukergrupper med ulike behov	Stor grad. Porteføljen av utviklingsprosjekter bidro betydelig i ulike faser av tjenesteutviklingen. Bidragene inkluderte ny innsikt og erfaringer som førte til nye utviklingsprosjekter, kompetanseutvikling og andre ressurser som ga kommunen bedre forutsetninger for å levere bedre tjenester, og en rekke endrede eller nye tjenester til ulike brukergrupper.
Delmål 2 Bedre strukturer og samarbeidsformer på tvers av virksomheter og tjenester med utgangspunkt i målgruppens behov	Stor grad. En stor andel av prosjektporteføljen bidro til at det ble utviklet og etablert nye samarbeid på tvers av tjenester, med målgruppens behov i sentrum.

Delprogram oppvekst og utdanning har hatt som hovedmål at flere skal sikres gode oppvekstsvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående opplæring gjennom forbedring av tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet. Programmet har hatt delmål om bedre strukturer og samarbeidsformer på tvers av virksomheter og tjenester, og om at oppveksts- og utdanningsfeltet leverer tjenester som treffer bedre mangfoldige brukergrupper med ulike behov. I tråd med programteorien for delprogrammet er det mest realistisk å forvente resultater på tjenestenært nivå, det vil si knyttet til delmålene.

Evalueringen viser at delprogrammets prosjektportefølje som helhet var egnet til å bidra til å nå delmålene. Det skulle drives tjenesteutvikling på feltet, og undersøkelsen viser at det var gjort. Samlet sett, fant vi at de aller fleste avsluttede prosjekter bidro i ulike faser av tjenesteutviklingen. Ny innsikt og erfaring utgjorde vesentlige bidrag til tjenesteutviklingen. Kunnskap om ulike brukergruppers behov og hvordan eksisterende tjenester og systemer fungerte, ga grunnlag for å utvikle nye løsninger som treffer behovene. Prosjektporteføljen ga også kommunen bedre forutsetninger for å levere bedre tjenester gjennom blant annet kompetanseutvikling for ansatte og nye verktøy. Kommunen testet også ut tjenester rettet mot ulike brukergrupper, og som tydelig traff ulike behov. Slik vi vurderer det, bidro delprogrammet til å utvikle tjenester som traff bedre mangfoldige brukergrupper.

Prosjektporteføljen bidro også til bedre strukturer og samarbeidsformer på tvers av virksomheter og tjenester med utgangspunkt i målgruppens behov.

Samlet sett mener vi at både dokumentene vi har gjennomgått og aktørene vi har intervjuet sannsynliggjør at delprogrammet har bidratt betydelig til bedre tjenester og bedre strukturer og samarbeidsformer, i tråd med delmålene.

Evalueringen viser også tydelig at det ble jobbet med innovasjon i prosjektene. Slik vi vurderer det, hadde delprogrammet en direkte, positiv effekt på innovasjon i oppvekst- og utdanningstjenestene. Viktige mekanismer var aktiviteten som ble utløst av prosjektfinansieringen, og bidragene fra prosjektutviklerne som ble ansatt i

bydelene og Utdanningsetaten, i stillinger finansiert gjennom delprogrammet.

Slik vi vurderer det, vil delprogrammet gi flere varige virkninger utover programperioden. For eksempel har ansatte i kommunen lært om hvordan drive utviklingsarbeid og hvordan ta imot innovasjoner i tjenestene. Nye og bedre samarbeid mellom ulike sektorer og forvaltningsnivåer er etablert. I flere tjenester er det varige endringer og nye tjenester har kommet til. Porteføljen av pågående prosjekter bygget på kunnskap fra avsluttede prosjekter, og de var utviklet med større forventninger til implementering. Det kan bidra til at de i enda større grad vil få varige virkninger.

7 Sysselsetting – måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger

Målsettingene for delprogram sysselsetting er:

Målstruktur delprogram sysselsetting

Hovedmål

Flere skal komme ut i ordinært arbeid, og flere skal få varig tilknytning til arbeidslivet gjennom utvikling av tjenestene innen sysselsettings- og kvalifiseringsfeltet i Groruddalen, Oslo sør og Oslo Indre Øst.

Delmål

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

Hovedmålet for satsingen i Groruddalen, Oslo sør og Oslo indre øst samsvarer med de nasjonale målene om høy sysselsetting og et inkluderende arbeidsliv, men konkretiserer dem gjennom innsats rettet mot lokale utfordringer og utvikling av tjenester som skal bidra til varig arbeidsdeltakelse.

Delmålene utdyper hovedmålet: det første gjelder tjenesteutvikling, mens de to andre beskriver ønskede effekter for målgruppen – økt kompetanse og varig tilknytning til arbeid.

7.1 Programteori for delprogram sysselsetting

Delprogram sysselsetting har, som de øvrige delprogrammene, en tydelig formell målstruktur bestående av leveranser, forutsetninger, mellomliggende gevinster og sluttgevinster.

Våre analyser av dokumenter, styringsprosesser og workshop-diskusjoner viser likevel at den formelle målstrukturen ikke fullt ut reflekterer hvordan programmet faktisk har fungert i praksis. Flere av målene har vært tolket ulikt av ulike aktører, styringsstrukturen har vært

ustabil over tid, og det har vært betydelig usikkerhet om hva som konkret skal lede til de ønskede effektene.

For å sikre at evalueringen vurderer måloppnåelse opp mot *reelle* sammenhenger og ikke mot en idealisert eller ufullstendig modell, har vi derfor, i tråd med evalueringsdesignet, utviklet en programteori for delprogrammet. Programteorien beskriver den praktiske logikken mellom innsats, arbeidsformer, styringsforhold og resultater. Den gir et realistisk grunnlag for å vurdere hva programmet med rimelighet kan forventes å oppnå innenfor sine rammer, og hvordan det kan ha bidratt til de overordnede målene, gitt at effektene strekker seg langt utover programmets kontroll. Programteorien danner også grunnlaget for hvordan vi vurderer funnene i de påfølgende kapitlene.

7.1.1 Hvordan programteorien er utviklet

Programteorien bygger på tre hovedkilder. For det første gjennomførte vi en workshop med deltakere fra delprogrammet, der de beskrev dagens målhierarki, forventninger til resultater, erfaringer med innovasjon og praktisk bruk av målhierarkiet i styring og prioritering. Temaene ble drøftet i lys av både strategisk og operativ erfaring. For det andre har vi gjennomgått formelle dokumenter, inkludert målstrukturen, gevinstkartet, styringsbeskrivelser og tidligere versjoner av mål- og styringsdokumenter. For det tredje har vi triangulert denne forståelsen med intervjuer med representanter fra bydelene, Nav, direktoratene og programledelsen.

Programteorien er dermed ikke en teoretisk modell utviklet uavhengig av aktørene, men et syntetisert bilde av hvordan delprogrammet selv oppfatter sin hensikt, arbeidsform og styringslogikk, justert mot den formelle målstrukturen og våre analytiske vurderinger.

7.1.2 Delprogrammets programteori – en realistisk beskrivelse

Delprogram sysselsetting er et utviklingsprogram som skal bidra til at flere innbyggere i utsatte områder kommer i arbeid eller får varig tilknytning til arbeidslivet. Delprogrammets innsats finner sted i et felt som preges av komplekse rammebetingelser: Navs regelverk og

prioriteringer, ulike styringslinjer mellom stat og kommune, begrenset dataflyt, og et arbeidsmarked som endrer seg raskt. Programmet virker dermed ikke primært gjennom enkeltstående tiltak, men gjennom å styrke samhandling, utvikling av tjenester og forsøk på å etablere nye arbeidsmodeller mellom virksomheter.

Bruk av målhierarkiet

Workshop og intervjuer viser at målhierarkiet har opplevdes som forståelig og meningsfullt på et overordnet nivå, men at det i mindre grad har fungert som et praktisk styringsverktøy. Informanter gir uttrykk for at de har hatt et sterkt eierskap til målbildet, men at dette ikke nødvendigvis gjenspeiles i prioriteringen og gjennomføringen av programmet. Det formaliserte hierarkiet har gitt retning, men få konkrete føringer for hvordan aktørene faktisk har skullet arbeide for å skape endring. Det har ført til at mål- og resultatforståelsen i praksis i noen grad har blitt utviklet gjennom lokale prosesser og samarbeidssituasjoner.

Videre har programmet hatt en grunnleggende utfordring knyttet til forholdet mellom *sjyssestelling* og *nærmiljøutvikling*. Disse to innsatsene krever ulike tilnærminger, kompetanser og samarbeidsstrukturer. Når de har vært forsøkt koblet sammen i prosjektene, har det ofte svekket presisjonen i innsatsen og gjort resultatkjeden mindre tydelig.

Innsats og arbeidsform

Delprogrammet har hovedsakelig arbeidet gjennom utvikling av modeller og samarbeidsformer mellom Nav og kommunale tjenester, gjennom pilotering av nye arbeidsmåter i bydelene og gjennom arbeid for å identifisere og redusere strukturelle barrierer mellom virksomheter. I tillegg søker programmet å utvikle kunnskap om målgruppens behov, etablere mer systematiske rutiner for kartlegging og oppfølging og prøve ut nye måter å samhandle med arbeidslivet på. Denne typen innsats fordrer stabil koordinering og tydelig forankring. Dette innebærer at delprogrammet primært har fungert som et systemutviklingsprogram, der resultatene oppstår gjennom endringer i arbeidsformer,

samhandling og tjenestekvalitet, ikke gjennom direkte oppfølging av deltakere.

Informanter beskriver at flere av prosjektene har fungert godt og viser til dels sterke resultater, men at implementering og varig forankring i ordinær drift har vært krevende. Når eierskapet har vært svakt eller nøkkelpersoner forsvinner, stopper prosessene opp. Strukturelle rammer som sektorvise budsjetter, ulike styringslinjer og regelverksbegrensninger, har gjort det vanskelig å videreføre initiativer som fungerer godt i programperioden.

Styringslogikken i praksis

Styringen av delprogrammet er i begrenset grad tett koblet til målhierarkiet. Det strategiske styret har gjennomgått hyppige utskiftninger, noe som har redusert kontinuiteten i tolkningen og anvendelsen av målstrukturen. Det operative styret oppleves å ha hatt et smalt mandat og begrensede ressurser, og noen strategiske føringer har forblitt uavklarte eller lite operative. I tidvis fravær av en stabil porteføljestyringslogikk har prioriteringer oppstått i noen grad gjennom praktiske vilkår, lokale initiativ og avhengigheter mellom enkeltaktører.

Informanter beskriver at selv prosjekter med dokumentert gode resultater kan bli avsluttet uten klar begrunnelse. Dette peker i våre øyne på en svak praktisk sammenheng mellom målhierarkiet og beslutninger om videreføring, og illustrerer et gap mellom programmets intensjoner og den faktiske styringseffekten.

Resultater som med rimelighet kan forventes

Gitt arbeidsformen og styringslogikken er det etter vår vurdering realistisk å forvente resultater hovedsakelig på tjenestenært nivå. Programmet har hatt gode forutsetninger for å bidra til bedre samarbeid mellom virksomheter, mer systematiske kartleggings- og oppfølgingsprosesser, nye samarbeidsmodeller og et styrket kunnskapsgrunnlag for utvikling av tjenester. Disse forventningene ligger nær programmets virkemidler og er mindre avhengige av eksterne eller strukturelle faktorer for å innfris.

Derimot er det nok mindre realistisk å forvente direkte og målbare effekter på sluttgevinstene, som at flere kommer raskere ut i arbeid eller at målgruppen oppnår varig tilknytning til arbeidslivet. Slike resultater påvirkes sterkt av arbeidsmarkedet, Navs organisering, statsforvaltningens prioriteringer og bydelenes kapasitet – forhold som i begrenset grad er under programmets kontroll. Dette gjør det metodisk krevende å isolere programmets bidrag til endringer i arbeidsmarkedsutfall.

Programteorien tydeliggjør dermed hvilke elementer i målhierarkiet som delprogrammet faktisk kan forventes å påvirke, og hvilke som primært er avhengige av bredere strukturelle og politiske grep.

7.2 Måloppnåelse

Per 2024 var det igangsatt 47 prosjekter i delprogrammet.²⁸ Ifølge årsrapporten for 2024 ble 5 av disse avsluttet i 2024. De 47 prosjektene utgjorde et mangfold av innsatser. Alle prosjektene var rettet mot aspekter ved hovedmålet. For å få et inntrykk av innretningen av prosjektporteføljen klassifiserte vi prosjektene ut ifra hvilket delmål de adresserte (Tabell 19). Det er viktig å påpeke at dette er vår fortolkning av prosjektenes innretning. Mange av prosjektene adresserer flere delmål, men vi har gjort en vurdering av hvilke delmål som prosjektet virker mest innrette mot. Det er også viktig å påpeke at mange av prosjektene også har flere, mer prosjektspesifikke målsettinger.

Tabell 19 Prosjekters innretning mot delmål i delprogram sysselsetting (vår klassifisering)

Delmål	Antall prosjekter
Mer effektiv og hensiktsmessig ressursbruk på tvers av virksomhetene for å levere tjenester til målgruppen	18
Høyere og mer relevant kompetanse blant deltakerne i målgruppen	18

²⁸ Basert på oversikter fra Byrådsavdeling for byutvikling og gjennomgang av Oslo kommunes prosjektportal

Flere deltakere som det rettes en innsats mot kommer raskere ut i varig ordinært arbeid	10
Sum	47

Kartleggingen viste at det var flest prosjekter rettet mot de to første delmålene om effektiv ressursbruk og kompetanse blant deltakerne, og færre mot det siste delmålet om flere deltakere i varig arbeid.

Ifølge informantene i og rundt delprogram sysselsetting, fremstod det i starten som ganske fragmentert, med mange små tiltak og svak kobling til de overordnede målene. Arbeidet med gevinstkartlegging i 2023 og spissing av prosjektporteføljen i 2024 tydeliggjorde målstrukturen. Flere mente at en klarere målstruktur tidligere i programperioden ville vært ønskelig.

Vi analyserte hvordan prosjektene i delprogrammet bidro til måloppnåelse for delmålene, og dermed også for hovedmålet. Analysen av prosjektporteføljen bygde på 18 avsluttede prosjekter med slutt-rapport, hvorav seks ble avsluttet før planen, men likevel ble rapportert og inkludert. Prosjekter uten slutt-rapport og prosjekter som var under gjennomføring, ble utelatt. Dette utvalget antas å ha påvirket resultatene, ettersom de avsluttede prosjektene hovedsakelig var igangsatt tidlig i satsingen, og enkelte ble avsluttet før fullføring. Analysen ga derfor et svært foreløpig bilde av måloppnåelse. Med den læringen programmet hadde høstet gjennom perioden, og tiltakene som var gjort for å spisse programporteføljen for å øke måloppnåelsen, kunne en forvente at programmet ville kunne vise til høyere måloppnåelse enn det denne analysen antyder. Når alle delprogrammets prosjekter er fullført, kan en forvente at vurderingen av måloppnåelse vil endre seg.

Vi kategoriserte prosjektene etter hvilket delmål de ladet mest på (Tabell 20). Det er viktig å påpeke at denne kategoriseringen er basert på vår vurdering etter gjennomlesing av prosjektrapporter. Delprogrammet har ikke selv hatt en praksis med å tilordne prosjekter til delmålene. I intervju har også deltakere i delprogrammet gitt uttrykk for at delmålene ikke var særlig styrende for utformingen av prosjektporteføljen i delprogrammets tidlige fase, som disse prosjektene stammer fra.

Tabell 20 Gjennomgåtte prosjekter. Avsluttede prosjekter med sluttrapport.

Delmål 1: Ressursbruk tverretattlig	Delmål 2: Kompetanseheving	Delmål 3: Raskere varig arbeid
Tverretattlig analyseteam	Mestringsarena for unge voksne	Inn i jobb
Ny syntese	Muntlig læringsmetodikk	Hurtigsporet ISS (servitør og barista)
Bedre kommunikasjon	Undervisningsmaterieell	Hurtigspor på IKEA
Bedre formidling av kunnskap og resultater	Tidlig kartlegging og karriereveiledning	
Prosessendring	UTVIKLE	
Nav-kontakt i VO		
Bærekraftig fellesskap		
Kartlegging av barrierer for innvandrerkvinner		
Dypdykk i SITS og Dypere dykk i SITS		
Odin		

7.2.1 Delmål 1 om effektiv og hensiktsmessig ressursbruk på tvers av virksomhetene for å levere tjenester til målgruppen

10 av de 18 avsluttede prosjektene ble vurdert til først og fremst å være innrettet mot delmål 1. Flere hadde elementer som også kunne knyttes opp mot andre delmål, først og fremst delmål 2. Kjennetegn ved prosjekter med hovedfokus mot delmål 1 var at de hadde som formål å styrke samhandling, koordinering og ressursutnyttelse på tvers av virksomheter og etater som arbeider med målgruppen for delprogrammet. Felles for prosjektene var at de utviklet og testet ulike modeller og metoder for tverretattlig samarbeid, felles analyse og kartlegging, forbedret informasjonsflyt og tydeligere rolle- og ansvars-

fordeling. Dette inkluderte etablering av tverretatlige team, forbedring av kommunikasjonsrutiner, utvikling av samarbeidsmodeller, systematisk kunnskapsdeling og kartlegging av barrierer for spesifikke grupper. Eksempler på slike prosjekter er:

Odin. Prosjektet hadde som mål å styrke samhandling og koordinering mellom Nav, bydelstjenester, skoler og helsetjenester. Prosjektet utviklet og testet nye metoder for samarbeid og informasjonsutveksling for å møte behovene til personer med sammensatte utfordringer. Det ble utarbeidet og utprøvd nye samhandlingsmetoder som førte til mer målrettet og effektiv ressursbruk på tvers av virksomheter.

Dypdykk i SITS og Dypere dykk i SITS. Prosjektet analyserte samarbeidsmodellen SITS (Samordning, Individ og Tjeneste). Aktørene inkluderte Nav, bydelstjenester, skole og helsetjenester. Målet var å identifisere styrker og svakheter ved samordningspraksisen og foreslå forbedrings tiltak. Det ble identifisert tiltak for å øke effektiviteten i ressursbruken og redusere overlappende innsats mellom virksomhetene. Prosjektet hadde en sekundær effekt på kompetanse i målgruppen (delmål 2) gjennom å forbedre tjenestetilbudet og oppfølgingen.

Kartlegging av barrierer for innvandrerkvinner. Prosjektet var et samarbeid mellom bydel, Nav og eksterne fagmiljøer. Målet var å kartlegge barrierer innvandrerkvinner møter i arbeidslivet, og å identifisere hvordan bedre tverretatlig innsats kan bidra til å overkomme disse. Prosjektet ga økt kunnskap om sammensatte utfordringer og la grunnlag for anbefalinger om mer koordinert og effektiv ressursbruk på tvers av virksomhetene for denne målgruppen. Dette kunne også bidra til å øke den relevante kompetansen også blant deltakerne i målgruppen, gjennom mer tilpassede tilbud og veiledning.

Prosessendringer. Prosjektet var et innovasjonsprosjekt som hadde som formål å frigjøre saksbehandlingskapasitet ved å effektivisere saksbehandlingen av økonomisk sosialhjelp ved bruk av Robotic Process Automation (RPA) i fagsystemet Fasit. Prosjektet involverte utvikling, testing og implementering av en programvarerobot. Målgruppen var Nav-ansatte ved Nav Alna og Nav Grorud. Prosjektet ga innsikt og kompetansebygging om automatisering, og erfaringene omfattet både

teknologiske, juridiske og organisatoriske forhold. Ikke alle prosjektmål ble oppnådd, og tekniske utfordringer samt lav brukeraksept begrenset gevinstene. Prosjektet viste at RPA kunne brukes til automatisering av eksisterende tjenester innen økonomisk sosialhjelp.

Hvis vi ser de 10 prosjektene under ett finner vi at prosjektene har vært rettet mot økt samhandling, bedre informasjonsflyt og mer effektiv ressursutnyttelse mellom de involverte etatene. Det er etablert strukturerte samarbeidsarenaer, bedre samordning, utvikling av felles rutiner og klarere rolleforståelse på tvers av Nav, bydelstjenester, helse-tjenester, skoler og frivillige organisasjoner. Det er også lagt til rette for forbedret kunnskapsdeling, innsiktsarbeid og erfaringsutveksling mellom etatene.

I sluttrapportene beskrives mer samstemte og målrettede tjenester, mindre dobbeltarbeid og styrket profesjonskompetanse blant medarbeiderne. Etatene har fått bedre forståelse for hverandres arbeidsprosesser og rammebetingelser, samt felles eierskap til målgruppen og til tiltakene.

I intervjuene var informantene opptatt av at prosjektene gjenspeiler høye ambisjoner om effektiv og hensiktsmessig ressursbruk på tvers av virksomhetene for å levere tjenester til målgruppen.

Flere informanter fremhevet behovet for bedre samhandling, mer fleksible ressurser og tydeligere ansvar. Gjennom prosjektene var det positive erfaringer med samarbeid. Måloppnåelsen vurdertes som høyest i prosjekter som bygget på samarbeid innen eksisterende strukturer, særlig mellom Nav og Oslo Voksenopplæring (VO). Det opplevdes likevel å være langt igjen til mer helhetlig praksis. Fragmentering, ulik forståelse av roller og manglende felles systemer var barrierer som ble nevnt.

Informanter fra bydelene mente at ressursbruken fortsatt er silo-organisert, med utfordringer knyttet til effektiv ressursdeling på tvers av tjenester. Det ble etterlyst bedre koordinering og en helhetlig tilnærming for å unngå dobbeltarbeid. Manglende felles digitale verktøy og ulik praksis bidrar til lite effektiv ressursbruk.

Informanter fra etatene opplevde også utfordringer med å samordne innsats på tvers, spesielt for målgrupper med sammensatte behov. Fleksibel ressursbruk ble hindret av øremerkede midler og sektor-spesifikke føringer. Det var behov for mer tverrfaglig samarbeid og felles mål. De pekte også på at pilotprosjekter de mente var vellykket, var blitt stoppet og ikke videreført.

Fra byrådsavdelingsnivå ment en at god måloppnåelse krevde mer styring på tvers, felles prioriteringer og tydeligere krav om samhandling. Det var behov for sterkere felles ledelse og samordning på overordnet nivå. Endring av etablerte arbeidsmåter og strukturer var utfordrende, og det måtte jobbes mer med felles kultur, forståelse og insentiver for effektiv ressursbruk.

Felles for intervjuene var en oppfatning om at det fortsatt var langt igjen til å oppnå effektiv og hensiktsmessig ressursbruk på tvers av virksomhetene. Det var enighet om at mer samordnet styring og ledelse var nødvendig for å realisere målet om bedre ressursbruk til målgruppen.

Vi ser at både rapporter og intervjuene pekte på at prosjektene hadde mål om å øke samhandling, forbedre informasjonsflyt og få mer effektiv ressursutnyttelse på tvers av etater (Nav, bydel, helse, skole, frivillige). Det var også enighet om at samarbeidsarenaer, rutiner og økt rolleforståelse har blitt utviklet og styrket.

Begge kildene fremhever at prosjektene har gitt positive erfaringer med samarbeid. Det nevnes at det har vært forbedret kunnskapsdeling, mer målrettede tjenester, mindre dobbeltarbeid og økt profesjonskompetanse.

Samtidig ble det også pekt på gjenstående utfordringer. Både dokumenter og intervjuer pekte på at det fortsatt var forbedringsmuligheter når det gjaldt helhetlig praksis og effektiv ressursbruk.. Silobasert organisasjonsstruktur, ulik forståelse av roller og manglende felles systemer gikk igjen som opplevde barrierer.

7.2.2 Delmål 2 om høyere og mer relevant kompetanse blant deltakerne i målgruppen

Det er 5 avsluttede prosjekter som vi har vurdert at hovedsakelig var rettet mot delmål 2. Disse prosjektene har handlet om å styrke deltakernes kompetanse og gjøre dem bedre rustet for videre utdanning og arbeidsliv. Prosjektene har utviklet og implementert ulike metoder, verktøy og læringsarenaer for å kartlegge behov, gi systematisk karriereveiledning, forbedre språk- og kommunikasjonsferdigheter, og tilby relevant og tilpasset undervisningsmaterieell til målgruppene. Prosjektene var rettet mot å øke motivasjon, mestringstro og aktiv deltakelse blant målgruppen, samt å involvere deltakerne i egen utvikling gjennom praktiske og tilpassede aktiviteter. Slik bidro de til at deltakerne fikk høyere og mer relevant kompetanse, og økte sine muligheter for å lykkes i utdanning eller arbeid. Eksempler på prosjekter er:

Muntlig læringsmetodikk. Prosjektet utviklet og implementerte en muntlig læringsmetodikk for å styrke språkferdigheter og kommunikasjonsevne hos deltakerne. Det var spesielt rettet mot minoritetsspråklige voksne. Undervisningen bygget på aktiv dialog, rollespill og praktiske øvelser, og ble integrert i ordinære opplæringsløp. Voksenopplæringen og undervisningspersonell var sentrale aktører, og prosjektet ble gjennomført etter planen. Prosjektet var praktisk rettet, med vekt på muntlig kommunikasjon og aktiv deltakelse. Prosjektet resulterte i forbedrede muntlige ferdigheter og økt selvtillit i kommunikasjon hos deltakerne. Prosjektet kunne derfor også ses å ha en innretting mot delmål 3.

Utvikle. Prosjektet utviklet og gjennomførte et IT-utviklerkurs for å styrke deltakernes digitale kompetanse og kvalifikasjoner rettet mot arbeidsmarkedet. Kurset besto av teoretisk opplæring og praktiske oppgaver innen programmering og IT-utvikling, samt veiledning knyttet til jobbsøking og bransjeforståelse. Nav, bydelstjenester og undervisningsaktører var involvert. Prosjektet bidro til teknologi-forståelse og kompetanseheving gjennom å tilføre deltakerne relevante IT-ferdigheter. Flere deltakere rapporterte om økt motivasjon for videre utdanning eller arbeid, og noen gikk videre til praksis eller jobb-

relaterte aktiviteter. På dette grunnlag kunne det også hevdes at prosjektet hadde relevans for delmål 3.

Mestringsarena for unge voksne. Prosjektet hadde som mål å utvikle og prøve ut en arena for mestring for unge voksne som sto utenfor arbeid og utdanning. Aktivitetene i mestringsarenaen inkluderte blant annet gruppeaktiviteter, individuelle samtaler, praktiske oppgaver og opplæring innen relevante temaer som livsmestring og arbeidslivskompetanse. Testingen foregikk i Maritastiftelsens bruktbutikk. Prosjektet vektla en tverrfaglig tilnærming og samarbeid mellom ulike tjenester for å møte deltakernes sammensatte behov. Evalueringer fra prosjektet viste at deltakerne opplevde økt motivasjon, bedre selvfølelse og større tro på egne muligheter for å komme i arbeid eller utdanning, noe som også kunne knytte prosjektet til delmål 3.

Disse prosjektene handlet samlet sett om å styrke deltakernes kompetanse og forutsetninger for å delta i utdanning og arbeidsliv. Prosjektene utviklet og implementerte ulike tiltak, metoder og verktøy som skulle heve deltakernes faglige, sosiale og digitale ferdigheter, samt øke deres motivasjon og mestringstro. Gjennom aktiviteter som individuell og gruppebasert veiledning, praksisnære læringsopplegg, utvikling av nytt undervisningsmateriell og spesialiserte kurs innen blant annet IT, skulle deltakerne stå bedre rustet til å møte kravene i arbeidsmarkedet og i videre kvalifisering.

Fra intervjuene ble det formidlet at måloppnåelsen opplevdes som varierende. Det var enighet om at kompetanseheving er helt sentralt for målgruppen, og at programmets innsats på dette området har ført til enkelte positive resultater. Likevel trekkes det frem flere utfordringer, blant annet knyttet til tilpasning av opplæring til deltakernes faktiske behov, manglende fleksibilitet, og barrierer for å koble opplæring til arbeidslivets krav. Det ble også påpekt et klart behov for bedre samarbeid mellom de ulike aktørene for å sikre helhetlige og relevante kompetansetilbud.

Informantene fra bydelene mente det var gjort mye innsats for å styrke kompetansen til målgruppen gjennom ulike tiltak. Det var bekymring for om tilbudene var relevante for arbeidsmarkedet, og flere mente at

opplæringen ofte var for generell eller ikke tilpasset lokale behov. Det var utfordrende å kartlegge deltakernes reelle kompetanse og behov, og det manglet systematisk oppfølging. Samarbeid med næringsliv og frivillige aktører opplevdes å være for personavhengig og ikke tilstrekkelig systematisk.

Informanter fra etater prioriterte også kompetanseutvikling og etablerte flere tiltak for målgruppen. Også de pekte på utfordringer med å tilpasse opplæringen til deltakernes forutsetninger og arbeidslivets krav, særlig innen språk, digital kompetanse og realkompetanse. Kombinasjon av opplæring og praksis ga gode resultater, men var vanskelig å gjennomføre på grunn av ressursmangel og organisatoriske barrierer.

Informanter fra byrådsavdelingen formidlet det samme inntrykket. Relevant kompetanse var avgjørende for måloppnåelse, og det var behov for å sikre bedre sammenheng mellom opplæring og arbeidslivets behov. Det var behov for mer forpliktende samarbeid med arbeidsgivere og utvikling av nye opplæringsmodeller, noe som krevde organisatoriske og finansielle endringer.

Det samlede inntrykket fra intervjuene var en bred enighet om at kompetanscheving for målgruppen var avgjørende, og at programmet har bidratt til noen forbedringer. Likevel var det fortsatt utfordringer med relevans, kartlegging og oppfølging. Samarbeidet med arbeidslivet burde styrkes, og opplæringen burde tilpasses bedre til deltakernes og arbeidsmarkedets behov for at delmål 2 skal oppnås mer effektivt.

7.2.3 Delmål 3 om at flere deltakere som det rettes en innsats mot kommer raskere ut i varig ordinært arbeid

Prosjektene vi tolket å være innrettet mot delmål 3 handlet i hovedsak om tiltak for å få deltakerne inn i ordinært arbeid så raskt og effektivt som mulig. De bygde på tett samarbeid mellom Nav, bydelstjenester og konkrete arbeidsgivere, og la vekt på målrettet opplæring, praksis og individuell oppfølging som var direkte knyttet til reelle jobbmuligheter. Eksempler på prosjekter er:

Inn i jobb. Prosjektet i Bydel Alna hadde som mål å skape arbeids- og kvalifiseringsmuligheter for unge voksne i utenforskap. Gjennom oppgavedeling, ansettelser, strukturert opplæring og tett oppfølging, utviklet og testet man en modell for arbeidsinkludering. Prosjektet har brukt ulike tilnærminger for å senke terskelen for deltakelse og sikre god oppfølging. Dette har gjort det mulig å inkludere unge voksne med ulike bakgrunn og uten formell utdanning i arbeidslivet. Modellen er videreført i tiltak som *Alna-modellen* og *Digihjelpen*, og har blitt implementert i bydelens tjenester.

Hurtigsporet ISS. Dette prosjektet hadde som formål å få deltakere raskt inn i jobb i serveringsbransjen, gjennom et hurtigspor utviklet i samarbeid mellom Nav og ISS, en stor privat aktør. Innholdet bestod av korte og intensive opplæringsløp med fokus på praktiske ferdigheter som kreves for å jobbe som servitør eller barista. Metodene inkluderte praksisopphold på arbeidsplass, målrettet opplæring i relevante arbeidsoppgaver og tett oppfølging fra både Nav og ISS. Prosjektet la vekt på å matche deltakere direkte med konkrete jobbmuligheter så snart de nødvendige ferdighetene var på plass. Resultatene viste at mange deltakere fikk jobbtilbud umiddelbart etter avsluttet program, og tiden fra oppstart til ansettelse ble betydelig redusert sammenlignet med tradisjonelle tiltak.

Hurtigspor på IKEA. Prosjektet var et samarbeid mellom Nav og IKEA med mål om å korte ned veien til ordinært arbeid for deltakere gjennom et skreddersydd hurtigspor. Innholdet omfattet opplæring og praksis direkte knyttet til ulike stillinger i IKEA, samt individuell og gruppebasert veiledning. Metodene innebar praksisperioder i butikk, opplæring i IKEA sine arbeidsrutiner og kultur, og tette samtaler mellom deltaker, Nav-veileder og representanter fra IKEA. Prosjektet la stor vekt på å sikre at deltakerne fikk en realistisk forståelse av arbeidsoppgavene og arbeidsmiljøet, og fasiliterte direkte rekruttering til ledige stillinger. Resultatene viste at en betydelig andel av deltakerne fikk fast jobb eller praksisplass etter avsluttet hurtigløp, og at overgang til arbeid gikk raskere enn ved ordinære tiltak.

Disse prosjektene handlet om å utvikle og gjennomføre arbeidsrettede løp som gjorde det mulig for deltakere å komme raskere ut i ordinært

og varig arbeid. De bygde på tett samarbeid mellom Nav, bydels-tjenester og konkrete arbeidsgivere, og la stor vekt på individuell oppfølging, målrettet opplæring og praksis direkte i virksomhetene. Prosjektene tok i bruk metoder som hurtigløp, praksisplasser, mentorordninger og direkte rekruttering, og de tilpasset innholdet etter arbeidsgivernes behov og deltakernes forutsetninger.

Prosjektene relaterte seg direkte til delmål 3 ved at de søkte å redusere tiden fra oppstart i tiltak til ansettelse, og øke andelen deltakere som fikk varig tilknytning til arbeidslivet. Ved å koble opplæring, veiledning og praksis tett til reelle jobbmuligheter, bidro prosjektene til å gjøre overgangen fra utenforskap til arbeid både raskere og mer bærekraftig for deltakerne.

I intervjuene var det særlig representanter for bydel og etater som hadde innspill om arbeidet med delmål 3. De beskrev at de brukte flere ulike tiltak i prosjekter for å nå dette målet, inkludert individuell kartlegging, tett oppfølging av deltakerne, arbeidspraksis og samarbeid med arbeidsgivere. Erfaringene var at individuell tilpasning av tiltakene var avgjørende, og at en god forståelse av den enkeltes behov og forutsetninger var viktig for å oppnå varig sysselsetting.

Samtidig ble det påpekt flere utfordringer. Både bydelene og etatene erfarte at det kunne være vanskelig å finne relevante arbeidsplasser for deltakerne, og at kontakt med næringslivet måtte styrkes. De trakk også frem at mange deltakere hadde sammensatte utfordringer, som språk- og helseproblemer, noe som kunne gjøre veien til ordinært arbeid lengre og mer krevende. Det var enighet om at samarbeid med ulike aktører, særlig med Nav, var viktig, men at kvaliteten på dette samarbeidet varierte.

Videre ble det nevnt at det var behov for mer fleksible og tilpassede tiltak, da dagens system til tider kunne fremstå som for rigid. Informanter fra etatene la til at det var utfordrende å dokumentere og følge opp overganger til varig arbeid, og at det kunne være vanskelig å gi tett nok oppfølging til alle deltakere over tid. Informanter fra både bydelene og etatene understrekte at tidlig innsats, karriereveiledning og realistiske forventninger til arbeidsmarkedet var viktige suksessfaktorer for å lykkes med delmål 3.

7.2.4 Vurdering av måloppnåelse i delprogram sysselsetting

Delprogram sysselsetting har bidratt til kunnskap, innovasjon og utvikling av metoder og tiltak. Vår gjennomgang av ferdigstilte prosjekter peker i begrenset grad til varige, systematiske endringer i form av skalering.

Som tidligere nevnt bygger denne evalueringen på en portefølje av 18 avsluttede prosjekter med sluttrapport, hvorav seks ble avsluttet før planen, men likevel rapportert og inkludert. Prosjekter uten slutt-rapport og prosjekter som er under gjennomføring er ikke tatt med i denne vurderingen. Dette utvalget kan påvirke resultatene, ettersom de avsluttede prosjektene hovedsakelig ble igangsatt tidlig i satsingen, og enkelte ble avsluttet før fullføring. Analysen gir derfor et foreløpig bilde som kan endres når alle prosjekter er ferdigstilt. Pågående prosjekter under delprogrammet kan bidra til å endre inntrykket av måloppnåelse i programmet. I en statusrapportering til evaluators fra oktober 2025 hevder delprogram sysselsetting at 10 prosjekter fra porteføljen kan vise til implementering. Vi har ikke hatt mulighet til å ettergå dette.

Porteføljen av avsluttede prosjekter som har dannet grunnlag for vår vurdering, viser at alle prosjektene på ulike måter har bidratt til hoved-målet for delprogrammet. Basert på ferdig rapporterte prosjekter kan måloppnåelsen likevel ikke vurderes som særlig høy. Dette skyldes særlig at flere av de evaluerte prosjektene ble avsluttet og andre er bare delvis implementert eller oppskalert. Det er viktig å merke seg at prosjekter som ble avsluttet var prosjekter som en av ulike grunner ikke ønsket å videreføre, nettopp fordi de ble vurdert ikke å bidra til måloppnåelse.

Prosjektene i delprogrammet som er inkludert i evalueringen har forskjellige typer resultater. Resultatene må vurderes opp imot hvilke deler av virkningskjeden prosjektene var innrettet mot. I en virknings-kjede starter prosessen med innsikt, som danner grunnlag for tjeneste-utvikling og pilotering og senere implementering og skalering av gode løsninger. Blant prosjekter som inngikk i evalueringen fant vi prosjekter som ikke nødvendigvis hadde som mål å resultere i et implementert og skalert resultat. Det var også prosjekter som av forskjellige grunner ble

avsluttet i tidlige faser. Innsiktsprosjekter var prosjekter som var rettet inn mot å avdekke behov, årsaker til problemer og adressere kunnskapsbehov. Dette kunne handle om å identifisere behov og kunnskapskull knyttet til utdanning, kvalifisering og integrering, avdekke samarbeidsbarrierer mellom tjenester og bidra til analyser og økt kunnskap. For noen prosjekter var dette hovedmålet, mens andre ble avsluttet i innsiktsfasen uten videre utvikling på grunn av prosessutfordringer, manglende finansiering eller forankring.

Prosjekter for tjenesteutvikling og pilotering var prosjekter som hadde som mål å utvikle og teste ut nye løsninger mot delprogrammets målgrupper. I prosjektene ville en utvikle nye tiltak og metoder for å styrke samarbeid mellom ulike tjenester og å tilby bedre støtte til målgruppene. Mange av disse prosjektene hadde ambisjoner om å utvikle skalerbare løsninger, men ble stoppet fordi resultater ikke svarte til forventningene, manglende ressurser, eller fordi en ikke klarte å sikre nødvendig forankring i etater og bydeler til å gå videre i arbeidet.

Det var også prosjekter som handlet om å utvikle tjenester som ble overført til ordinær drift i linjen. Dette var i hovedsak prosjekter som utviklet nye tilbud direkte mot målgruppen for delprogrammet. Prosjektene har bidratt til gevinster i form av endringer i praksis i linjen til etater og bydeler.

De mest konkrete resultatene i den evaluerte porteføljen kommer fra prosjekter i pilot- og implementeringsfasen, mens innsikts- og tjenesteutviklingsprosjekter har gitt kunnskapsgrunnlag og erfaringer som ble nyttet videre i delprogrammet og i de ordinære tjenestene.

Prosjektene rettet mot delmål én – *Mer effektiv og hensiktsmessig ressursbruk på tvers av virksomhetene for å levere tjenester til målgruppen* – bidro til økt samhandling mellom etater og utvikling av nye verktøy og modeller. Funn viste at prosjektene har hatt som mål å øke samhandling, forbedre informasjonsflyt og få mer effektiv ressursutnyttelse på tvers av etater. Det var et klart inntrykk av at samarbeidsarenaer, rutiner og økt rolleforståelse har blitt utviklet og styrket. Det fremgår også tydelig at prosjektene har gitt positive erfaringer med samarbeid. De har bidratt til forbedret kunnskapsdeling, mer målrettede tjenester, mindre

dobbeltarbeid og økt profesjonskompetanse. Samtidig pekes det også på gjenstående utfordringer knyttet til helhetlig praksis og effektiv ressursbruk. Fragmentering, ulik forståelse av roller og manglende felles systemer er fremdeles barrierer. Slik vi ser det er det disse prosjekter som har bidratt mest til måloppnåelse i delprogrammet.

Prosjekter rettet mot delmålet om *høyere og mer relevant kompetanse blant deltakerne i målgruppen* bidro til å øke kompetansen hos brukerne, men også til utvikling av metodikk for å øke målgruppenes kompetanse, for å styrke deres forutsetninger for deltakelse i utdanning og arbeidsliv.

Prosjekter som var rettet mot delmålet *flere deltakere som det rettes en innsats mot kommer raskere ut i varig, ordinært arbeid*, handlet om innføring av eller testing av nye tiltak rettet mot brukere. Vi finner at individuell tilpasning av tiltak og en tett kobling mellom opplæring, praksis og reelle arbeidsmuligheter er viktige suksessfaktorer.

Prosjektporteføljen viser resultater på ulike nivåer i virkningskjeden – fra innsikt til implementering. Innsiktsprosjektene ga verdifull kunnskap om målgrupper og barrierer, mens tjenesteutviklingsprosjektene førte til nye metoder og samarbeidsmodeller, men mange ble ikke videreført. Pilotprosjektene ga erfaringer med arbeidsinkludering og kvalifisering, men resultatene ble sjelden implementert. De mest håndfaste effektene kom fra implementeringsprosjekter som har etablert varige arbeidsinkluderingsmodeller og digitale løsninger i ordinær drift.

Prosjektene har bidratt til bedre samarbeid mellom Nav og Oslo VO, økt forståelse av barrierer mot arbeidsinkludering, og utvikling av metoder som hurtigspor og kompetansejobber, der tett kobling til arbeidslivet gir størst effekt. Likevel er resultatene ujevne; mange initiativer ble avsluttet uten videreføring, og bare en liten del av målgruppen ble nådd.

Delprogrammet har også styrket innovasjonskapasiteten i bydelene og gitt erfaringer med nye arbeidsformer, men manglende forankring, byråkratisk styring og begrenset skalering har redusert gevinstene. For styringsnivået har programmet tydeliggjort behovet for bedre strategisk styring, gevinstrealisering og kobling mellom prosjekt og linje.

De tydeligste gevinstene fra delprogrammet kan oppsummeres slik:

- ▶ Økt kunnskap og bedre analyser av målgrupper, barrierer og tiltak innen sysselsetting og kvalifisering
- ▶ Utvikling av metoder og modeller som har potensial for videre anvendelse, spesielt innen arbeidsinkludering og samarbeid mellom Nav og Oslo VO
- ▶ Konkrete og varige forbedringer på noen områder, som har gitt bedre organisering, mer effektiv ressursbruk og varig integrering av nye praksiser
- ▶ Styrket innovasjonskapasitet i bydelene og økt rom for utprøving og nytenkning

Samlet sett tyder mye på at delprogrammet først og fremst har bidratt til måloppnåelse gjennom økt kunnskap, samarbeid og læring, heller enn gjennom omfattende og varige endringer i tjenestene. Delprogrammets måloppnåelse kan oppsummeres slik:

Tabell 21 Vår vurdering av måloppnåelse i delprogram sysselsetting

Mål	Måloppnåelse
Hovedmål: Flere skal komme ut i ordinært arbeid, og flere skal få varig tilknytning til arbeidslivet gjennom utvikling av tjenestene innen sysselsettings- og kvalifiseringsfeltet i Groruddalen, Oslo sør og Oslo indre øst.	Moderat måloppnåelse. Delprogrammet har først og fremst bidratt til økt kunnskap, bedre analyser, nye metoder og styrket samarbeid mellom aktører (bl.a. Nav og Oslo VO). Det er etablert noen varige løsninger og forbedringer i ordinær drift, men mange prosjekter er avsluttet før implementering eller ikke skalert. Tiltak rettet direkte mot målgruppene er begrenset i omfang og det er vanskelig å dokumentere bred og varig effekt på ordinær sysselsetting og varig tilknytning til arbeidslivet..
Delmål 1: Mer effektiv og hensiktsmessig ressursbruk på tvers av virksomhetene for å levere tjenester til målgruppen	Moderat til stor måloppnåelse. Prosjektene har styrket samhandling på tvers av etater og bydeler, utviklet samarbeidsarenaer, rutiner og økt

	rolleforståelse. Dette har gitt bedre informasjonsflyt, mindre dobbeltarbeid, mer målrettede tjenester og økt profesjonskompetanse. Samtidig gjenstår utfordringer knyttet til helhetlig praksis, fragmentering, ulik rolleforståelse og mangel på felles systemer.
Delmål 2: Høyere og mer relevant kompetanse blant deltakerne i målgruppen	Moderat måloppnåelse. Prosjekter innrettet mot dette delmålet har bidratt til å øke kompetansen hos deltakerne, og til utvikling av metoder og opplegg som styrker målgruppenes forutsetninger for deltakelse i utdanning og arbeidsliv. Innsiktsprosjekter har gitt bedre forståelse av kompetansebehov og barrierer. Samtidig er det begrenset dokumentert skalering og varig systematisering av tiltakene.
Delmål 3: Flere deltakere som det rettes en innsats mot kommer raskere ut i varig ordinært arbeid.	Mindre til moderat måloppnåelse. Prosjektene har gitt verdifull erfaring med modeller som hurtigspor, kompetansejobber og andre arbeidsinkluderingsløp, der individuell tilpasning og tett kobling mellom opplæring, praksis og reelle arbeidsmuligheter er tydelige suksessfaktorer. De mest håndfaste effektene kommer fra implementeringsprosjekter som er integrert i ordinær drift. Likevel er mange pilot- og tjenesteutviklingsprosjekter avsluttet uten videreføring eller skalering, og bare en begrenset del av målgruppen er nådd.

7.3 Innovasjon

Områdesatsingene i Oslo skal bidra til nyskaping og innovasjon. I delprogram sysselsetting handler dette primært om tjeneste-innovasjon, det vil si utvikling av nye løsninger, metoder eller samarbeidsformer som kan bidra til å møte utfordringer knyttet til sysselsetting og arbeidsinkludering. I delprogrammets årsrapporter for 2023 og 2024 ble det pekt på prosjekter som resulterte i nye tjenester og arbeidsformer, særlig rettet mot grupper som står langt fra arbeidslivet. Dette handlet for eksempel om å teste og etablere nye former for samarbeid med lokale aktører, sosiale entreprenører, næringsliv og frivillighet, blant annet gjennom modeller for jobbskaping og utforskning av det offentliges rolle som innkjøper.

En stor del av prosjektporteføljen hadde også hatt forbedring av eksisterende tjenester som mål, særlig innenfor saksbehandling, kvalifisering og oppfølging av brukere.

Årsrapportene tar også opp utviklingen av tverrsektorielt samarbeid som en bærebjelke i delprogrammet. Samarbeidet mellom Nav og Oslo VO er styrket og har ført til nye metoder for samhandling og koordinering. Nettverk og samarbeidsarenaer mellom bydeler og etater trekkes frem som varige gevinster, også der enkeltprosjekter ikke videreføres. Rapportene viser en utvikling fra generelle ambisjoner om samarbeid på tvers (Årsrapport 2023) til konkrete tiltak for ressursoptimalisering og strukturert samhandling (Årsrapport 2024).

Det fremgår også at programmet har utviklet seg fra et fokus på bred utforskning og piloting av nye tiltak, modeller og samarbeid, til en erkjennelse av implementeringsutfordringer og dreining mot kapasitetsbygging, metodikk for raskere læring/beslutning, og arbeid for skalering.

Intervjuene viste at innovasjon var et sentralt tema i delprogram sysselsetting, men at forståelse og erfaring med innovasjon varierte mellom aktørene. Mange bydeler og etater beskrev sine prosjekter som forsøk på tjenesteinnovasjon, og det ble særlig trukket frem at prosjekter med høy innovasjonshøyde ofte strandet på manglende forankring og

byråkratiske barrierer. Flere prosjekter som informanter opplevde som nyskapende ble stanset på grunn av juridiske og finansielle uklarheter.

Flere informanter understrekte at mange prosjekter var små, lokale og vanskelige å skalere, og at fravær av en tydelig innovasjonsstrategi bidro til at flere initiativ stoppet ved begrensede forbedringer uten varig strukturell betydning. Digitaliseringsprosjektene ble derimot fremhevet som vellykkede innovasjoner med konkrete og varige forbedringer i arbeidsprosesser, saksbehandling og ressursbruk. Også metodeutvikling i Nav, spesielt tidlig og systematisk avklaring av brukere, ble vurdert som et sannsynlig bidrag til varig tjenesteutvikling.

Utvikling av nye samarbeidsformer ble trukket frem som et viktig resultat i programmet, særlig gjennom styrket samarbeid mellom Nav, voksenopplæring og arbeidsgivere, og tettere koblinger mellom bydeler og Nav. Dette kom til uttrykk gjennom etablering av nettverk, møteplasser og felles prosjekter, slik som jobbsentersamarbeid og kobling mellom helsestasjoner og Nav. Tjenesteutviklerne ute i bydelene og på voksenopplæringssentre har styrket koblingen mellom programmet og de lokale organisasjonene. Samtidig viste funnene at mange av samarbeidsformene var personavhengige og lite institusjonaliserte, og at initiativer ofte stoppet opp når nøkkelpersoner sluttet. Flere informanter mente også at Navs sterke posisjon kunne hemme likeverdig samarbeid mellom aktørene.

Oppsummert mente informantene at delprogrammet hadde et høyt innslag av innovasjon, men at innovasjonens karakter varierte. Radikale innovasjoner ble prøvd ut, men møtte ofte systemiske barrierer, mens mer gradvise forbedringer, særlig innen digitalisering, metodeutvikling og kompetansetiltak, ga mer konkrete og varige resultater. Nye samarbeidsformer mellom Nav, voksenopplæring og bydeler fremstår som et sentralt resultat, men disse er sårbare uten sterkere systemforankring.

Utviklingen av innovasjonsevne ble også knyttet til endringer i prosjektporteføljen. I startfasen ga stor lokal frihet mange prosjekter og bredde, men også fragmentering og svak skalering. Etter portefølje-revisjonen i 2024, da prosjektene ble konsentrert rundt fem satsingsområder, ble det mer struktur og tydeligere retning i arbeidet.

7.3.1 Vurdering av innovasjon i delprogram sysselsetting

Delprogram sysselsetting vurderes som innovativt i form av utprøving av nye tiltak og løsninger, men programmet har vist seg svakere på implementerings-evne. Nye tiltak som var tett koblet på ordinær drift, viste seg å gi de mest varige og bærekraftige innovasjonene. Et tydelig utviklingstrekk var økt tverrsektorielt samarbeid og særlig mellom Nav og Oslo VO, hvor samhandlingen ble styrket gjennom nye metoder og samhandlingsstrukturer.

De ferdigrapporterte prosjektene inneholder flere eksempler på innovative prosjekter, men relativt få av disse ble implementert i ordinær drift. Dette reiser spørsmål om hvorvidt prosjekter som ikke fører til implementering faktisk bidrar til varig innovasjon.²⁹ Informantene mente at innovasjoner fra prosjekter som ikke selv skalerer, likevel kan ha betydning ved å bidra til læring i driften og påvirke hvordan andre prosjekter gjennomføres. Gjennom prosjektarbeidet tilegner både prosjektdeltakere og organisasjoner seg verdifull læring og erfaringer, og løsninger fra prosjekter kan gjenbrukes i andre sammenhenger. Dermed kan et prosjekt bidra til innovasjon, selv om resultatene ikke blir skalert eller implementert direkte.

Slik vi ser det har programmet gjennomgått en modningsprosess hvor en har økende fokus på at innovasjoner må skalere for å skape gevinster. Prosjekter i programmet som ennå er under gjennomføring vil ha tatt med seg denne læring og blitt spisset mot å produsere skalerbare løsninger. Vi observerer også en realitetsorientering i forhold til ambisjonene om å få til radikal innovasjon, fordi en opplever at de systemiske rammebetingelsene for radikal innovasjon ikke er til stede. I fullføringen av programmet må en derfor avveie hensynet til innovasjonshøyde opp mot sannsynligheten for skalering.

²⁹ Med referanse til KS' N³ – modell for innovasjon (Nytt, Nyttig og Nyttiggjort)

7.4 Varige virkninger

Analysen av de rapporterte prosjektene viser at flere prosjekter bygget strukturer og modeller som kunne videreføres, som nye kvalifiseringsløp, oppsøkende metodikk og nye samarbeidsmodeller mellom Nav, bydeler, utdanningsaktører og arbeidsgivere. Samtidig så en at skalering var sårbart dersom de ikke integreres i ordinær drift. Prosjekter som forble tidsavgrensede piloter, eller manglet forankring i kommunens eller Navs linjestruktur, hadde lavere sannsynlighet for varige virkninger.

I delprogrammets årsrapporter pekes det på at porteføljerevisjonen i 2024 blant annet skulle styrke potensialet for varige virkninger av prosjektene. Det ble pekt på en rekke utfordringer i sammenheng med gjennomføring og skalering av prosjekter fra delprogrammet:

- ▶ Det ble tidlig i programmet igangsatt mange små prosjekter.
- ▶ Skalering og gevinstrealisering ble gitt lite oppmerksomhet i starten av programmet.
- ▶ Mange prosjekter ble avsluttet før plan og uten at resultater ble implementert.
- ▶ Flere initiativer forble piloter eller forsøk, og ble ikke integrert i ordinær drift selv om de leverte nyttige erfaringer.

I 2023 og 2024 gjennomførte delprogrammet derfor endringer for å sikre grunnlaget for gevinstrealisering fra programmet. Dette ledet frem til fem prioriterte fokusområder for videre arbeid:

1. Kvalifisering til faglærte stillinger, med basis i samarbeidsmodellen mellom Nav og voksenopplæringen.

Prosjekter i fokusområdet skulle utvikle bærekraftige løsninger rundt Samarbeidsmodell Oslo³⁰, for å sikre bærekraftige leveranser og løse barrierer som gjør at flere innbyggere blir kvalifisert til faglærte stillinger.

³⁰ Modeller for samarbeid mellom Nav Oslo og Oslo VO om tilpasset yrkesfaglig opplæring for voksne arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn.

2. Kvalifisering til ufaglærte stillinger, med mål om å inkludere personer uten formell kompetanse i arbeidslivet.

Prosjekter i dette fokusområdet var innrettet mot å gi innbyggere innpass i profesjonsnøytrale stillinger.

3. Fleksibel opplæring, som tester hybride og digitale løsninger for voksne arbeidssøkere.

Målet var å utvikle målrettede og tilpassede læringsmuligheter som kunne nå en variert brukergruppe i både Nav og voksenopplæringen. Målet var fleksible modeller for kompetanseheving og pedagogisk bruk av innovativ læringsteknologi.

4. Digitalisering og digitalt innenforskap, for å sikre likeverdige tjenester uavhengig av digitale ferdigheter.

Prosjektet skulle utvikle bærekraftige løsninger som styrket Navs tjenester for brukere uavhengig av digitale ferdigheter.

5. Unge – identifisere og følge opp, rettet mot bedre og mer samordnet innsats for unge utenfor arbeid og utdanning.

Prosjektene utviklet modeller for tidlig identifisering og helhetlig oppfølging av unge i risiko for utenforskap. Tiltakene omfattet etablering av knutepunkt for kvalifisering og arbeidsinkludering, veiledningstiltak og forskjellige tilbud om praktisk arbeidserfaring.

Strukturen i delprogrammet ble også endret for å reflektere fokusområdene. Det ble også etablert styringsgrupper for hvert av fokusområdene og hvert fokusområde har en prosjektleder med ansvar for hele prosjektporteføljen. Dette for å styrke tverrsektoriell forankring.

Som følge av denne prosessen ble en rekke prosjekter avsluttet. Omstillingen representerte en omfattende snuoperasjon sent i programperioden. Hensikten var å bygge mer målrettede, varige og dokumenterbare løsninger som kunne implementeres og spres i programperiodens slutfase. Dette mente en ville bidra til økt måloppnåelse og varige virkninger av programmet. For ytterligere å forsterke fokuset på varige virkninger ble det også etablert en

samarbeidsmodell mellom Nav og Oslo VO som er tenkt å leve videre som praksis.

Ifølge delprogrammets årsrapport for 2024 vil grepet med å kutte bredde, spisse mot fem fokusområder og styre etter tre definerte systemproblemer, øke sannsynligheten for at delprogrammet gir varige virkninger.

I intervjuene kom det frem litt forskjellige syn på spørsmålet om varige virkninger. Bydelene la størst vekt på læringseffekter, med økt kompetanse i prosjektstyring, styrket utviklingskultur og bedre samarbeid med Nav, helsestasjoner og voksenopplæring. De anså denne kompetansen og kulturbyggingen som den mest varige gevinsten. De uttrykte større usikkerhet om organisering og samarbeidsformer ville bestå uten ekstra ressurser.

Etatene fremhevet særlig resultater innen digitalisering og metodeutvikling, og la vekt på utvikling av rutiner og verktøy som kunne videreføres. Større varige endringer så en derimot som utfordrende fordi implementering er ressurskrevende og ofte blir hindret av byråkratiske strukturer.

Byrådsavdelingen og andre sentrale aktører så satsingene som viktige for utvikling av nye samarbeidsmodeller og strategier. De understrekte at varige virkninger krevde forankring i linjeorganisasjonene og systematisk kunnskapsdeling, og at økonomiske og strukturelle barrierer måtte overvinnes.

7.4.1 Vurdering av varige virkninger av delprogram sysselsetting

Analysen av prosjektrapporter, dokumenter og intervjuer viser at delprogram sysselsetting har bidratt til både innovasjon og læring i områdesatsingene. Satsingen har økt innovasjonskapasiteten, styrket tverrsektorielt samarbeid og ført til forbedrede arbeidsmetoder i flere ledd av tjenestene. Særlig prosjekter som har vært tett koblet opp mot linjen, som samarbeid mellom Nav, Oslo VO og bydelene, samt ulike digitaliseringstiltak, oppleves å ha potensial for varige virkninger. Disse prosjektene har i større grad vært forankret i linjeorganisasjonene, og

har dermed større sannsynlighet for å bli videreført etter prosjektperioden.

En sentral gevinst har vært utviklingen av nye samarbeidsmodeller og økt kompetanse i prosjektstyring og tjenesteutvikling, særlig i bydelene. Dette har bidratt til en mer innovativ og læringsorientert kultur, og lagt grunnlag for mer helhetlig oppfølging av brukere. Kompetanseheving og styrket tverrfaglig samarbeid trekkes frem som de mest varige effektene av satsingen.

Samtidig viser erfaringene at mange prosjekter har forblitt midlertidige og småskala, særlig der de har vært avhengig av prosjektmidler, personressurser eller manglet forankring i ordinær drift. Overgangen fra prosjekt til varig tiltak har ofte vært krevende, blant annet på grunn av manglende planer for implementering, svak eierskapsforankring og fravær av finansiering.

Varige resultater forutsetter integrering i ordinær drift, tverrsektorielle partnerskap og dokumenterte gevinster i form av flere innbyggere i arbeid, bedre gjennomføring av tiltak og mer effektiv oppfølging. For å sikre varige endringer fremover, er det avgjørende at nye tiltak forankres i linjeorganisasjonene, tilføres nødvendige ressurser og følges opp med systematisk evaluering og kunnskapsdeling.

7.5 Oppsummering

Delprogram sysselsetting har som hovedmål å få flere ut i ordinært og varig arbeid gjennom utvikling av tjenester i Groruddalen, Oslo sør og Oslo indre øst. Programmet har delmål om mer effektiv ressursbruk, økt kompetanse blant målgruppen og raskere overgang til arbeid.

Evalueringen viser at programmet har bidratt til økt kunnskap om målgrupper, utvikling av nye samarbeidsmodeller og metoder, og styrket innovasjonskapasitet i bydelene. Særlig prosjekter som har vært tett forankret i ordinær drift, som samarbeidet mellom Nav og Oslo VO, samt digitaliseringstiltak, har størst potensial for varige virkninger. Kompetanseheving, bedre samhandling og utvikling av nye arbeidsformer trekkes frem som de tydeligste gevinstene.

Samtidig har mange prosjekter forblitt midlertidige og småskala, med utfordringer knyttet til manglende forankring, svakt eierskap, ressursmangel og vanskeligheter med å sikre overgang fra prosjekt til varig drift. Fragmentering og manglende systematisk oppfølging har redusert effekten av flere tiltak. Det har vært behov for økt struktur, tydeligere mål og sterkere styring, noe som ble adressert mot slutten av programperioden gjennom porteføljevisjon og konsentrasjon om fem prioriterte satsingsområder.

Måloppnåelse av hovedmål og delmål for programmet vurderes å være begrenset hvis en bare baserer seg på de ferdig rapporterte prosjektene. Dette fordi det tidlig i programmet ble igangsatt mange små prosjekter som viste seg ikke å levere det en ønsket. Derfor ble mange prosjekter avsluttet uten at resultater blir implementert. Samlet sett har delprogrammet likevel gitt viktige bidrag til læring, samarbeid og utvikling i tjenestene.

For å sikre varige resultater fremover, er det viktig at resultater integreres i ordinær drift, at de er godt forankret i styringsstrukturen og at de tilføres tilstrekkelige ressurser. Delprogrammet har tatt viktige grep for å legge til rette for dette gjennom organiseringen av delprogrammet og revisjon av prosjektporteføljen. Vi antar derfor at de pågående prosjektene vil produsere mer varige gevinster og bidra vesentlig til høyere måloppnåelse i programmet.

8 Helheten – måloppnåelse, innovasjon og varige virkninger

I dette kapittelet tar vi et mer helhetlig perspektiv på de tre problemstillingene som er belyst i evalueringen av delprogrammene i kapittel 5, 6 og 7. Det handler om hvorvidt målene for områdesatsingene er nådd, om arbeidet innenfor Områdesatsingene i Oslo har bidratt til innovasjon og om det er sannsynlig at Områdesatsingene i Oslo vil gi varige virkninger utover programperioden.

8.1 I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå målene for Områdesatsingene i Oslo?

Hovedmålet for områdesatsingene er at de skal bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder der behovene er størst slik at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige og aktivt deltakende i lokalsamfunn og storsamfunn.

Det ligger en antakelse i hovedmålet om at økonomisk selvstendighet og deltakelse kan følge av bedre tjenester og nærmiljø. Dermed antyder målet at innsats på de områder som områdesatsingen er innrettet mot vil kunne bidra til at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige og aktivt deltakende i lokalsamfunn og storsamfunn. En slik årsakskjede er kompleks og til dels indirekte. Det handler om hva en faktisk har gjort i satsingen. Er de temaer og mål som delprogrammene er innrettet mot, gode operasjonaliseringer av hovedmålet, og gir prosjektene som er gjennomført resultater som er relevante for målene som er formulert? Det handler også om at utfall som økonomisk selvstendighet og deltakelse påvirkes av faktorer som ligger utenfor områdesatsingenes virkeområde. Den generelle samfunnsutviklingen vil også påvirke hvordan utviklingen på disse områdene er. Oslo kommune og andre offentlige etater bruker også mye ressurser på innsatser som kan påvirke de områdene områdesatsingene er innrette mot, som ikke er en del av områdesatsingene. Dermed kan hovedmålet skape urealistiske forventninger til hva

områdesatsingene kan få til. Det samme gjelder delprogrammenes hovedmål.

Med dette som bakteppe vil vi allikevel hevde at innsatsen har bidratt til å oppfylle hovedmålet om varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i de mest utsatte områdene.

Innenfor alle delprogrammene ser vi at områdesatsingene har fungert som en motor for å teste ut nye arbeidsformer, bygge kompetanse, utvikle verktøy og styrke samarbeid på tvers. Innenfor tjenesteprogrammene har satsingen utviklet seg fra å være preget av mange enkeltstående prosjekter i starten til mer systematiske og kunnskapsbaserte måter å utvikle tjenester på. Dette har gitt bedre forutsetninger for treffsikre tjenester mot målgruppene. Slik tjenesteutvikling er i seg selv en form for varig forbedring. Selv om ikke alle tiltak er videreført, er det etablert nye samhandlingsformer, strukturer og innsiktsgrunnlag som kan gi langvarige effekter utover den enkelte prosjektperiode. Dette peker direkte mot hovedmålets ambisjon om varige forbedringer der behovene er størst.

Når det gjelder nærmiljøkvaliteter og lokalsamfunn, er det ikke noe enkelt svar på om innbyggerne i satsingsbydelene har opplevd at tjenestene og nærmiljøkvalitetene har blitt bedre, selv om det er gjennomført mange tiltak i form av fysiske oppgraderinger, møteplasser og fritidstilbud. På enkelte punkter viste publikumsundersøkelsene at utviklingen i satsingsbydelene var bedre enn i resten av Oslo. For eksempel hadde innbyggernes følelse av tilknytning og trivsel i området der de bodde, oppfatninger om tilgangen på innbydende utendørs møteplasser, samt deltakelse i frivillighet, idrett og lokalt kulturtilbud, en bedre utvikling i satsingsbydelene enn i Oslo ellers. Dette tydet på at områdesatsingene har bidratt til en utvikling i satsingsbydelen som en ikke har sett ellers i byen. Samtidig var det flere forhold hvor utviklingen i satsingsbydelene var den samme eller svakere enn i resten av byen. Oppfatningene om nabofellesskapet og barns tilgang på parker og friområder utviklet seg likt i satsingsbydelene som i Oslo ellers. Opplevelser av trygghet hadde en svakere utvikling i satsingsbydelene. Det hadde også oppfatningene om oppvekstmiljøet

for barn og ungdom. Egne undersøkelser blant beboerne i delområdene med områdeløft viser samlet sett at beboernes opplevelse av nærmiljøkvaliteter hadde gått i feil retning, spesielt opplevd trygghet og ungdommers oppvekstmiljø. Publikums- og beboerundersøkelsene gir kunnskap om innbyggernes generelle oppfatninger om tjenester og steder. De er ikke nødvendigvis like egnet til å fange opp konkrete forbedringer av et avgrenset fysisk område eller i deler av en tjeneste. Det er en begrenset andel av befolkningen som har direkte erfaring med de endringene områdesatsingen har bidratt til. Oppfatningene om nærmiljøkvaliteter må også antas å påvirkes av mange flere forhold utenfor områdesatsingene, slik som andre drivere av byutvikling, sosial og økonomisk endring, og mediebildet. Basert på resultatene fra publikumsundersøkelsene kan en ikke konkludere med at områdesatsingene har resultert i entydige vesentlige positive endringer i innbyggernes opplevelser av tjenester og nærmiljøkvaliteter. Andre deler av evalueringen viser allikevel med tydelighet at områdesatsingene har bidratt til å nå målene om aktiv deltakelse i lokalsamfunn og storsamfunn.

Når det gjelder økonomisk selvstendighet og tilknytning til arbeid er bildet mer sammensatt. Direkte resultater, som overgang til ordinært arbeid eller varig tilknytning til arbeidslivet blant deltakere i målgruppen, er relativt begrensede. Enkeltprosjekter har oppnådd slike resultater, men antallet i målgruppene som har deltatt i tiltakene er ikke så stort. Innsatsen i delprogram sysselsetting har i større grad vært rettet mot utvikling av kunnskap, samarbeid og tiltak om modeller for arbeidsinkludering for å skape mer helhetlige og treffsikre tjenester overfor målgruppene. Satsingen har fungert som et lærings- og utviklingsspor, der kapasitet og kunnskap er bygget opp, men der mange tidlige prosjekter ikke har ga varige løsninger. Det er grunn til å tro at de pågående prosjektene i delprogrammet vil bidra til økt måloppnåelse. Måloppnåelse på dette område styrkes også av innsats innen oppvekst- og nærmiljøsatsingene, for eksempel i form av nye skoletilbud for å redusere frafall og mer treffsikkert barnevern. Vi forventer at innsats på disse feltene også vil gi et langsiktig bidrag til økt økonomisk selvstendighet gjennom bedre oppvekstvilkår, økt

gjennomføring av videregående opplæring, sterkere nettverk og mer inkluderende lokalsamfunn. Slik sett kan hovedmålet del om økonomisk selvstendighet også hevdes å ha god måloppnåelse.

Et gjennomgående trekk er også at områdesatsingene har bidratt til å endre arbeidsmåter i kommunen. Dette omfatter bedre samordning mellom tjenester, mer bruk av innsikt og medvirkning, og en tydeligere rolle for bydelene som samfunnsutviklere. Samtidig viser særlig erfaringene fra nærmiljø- og sysselsettingsarbeidet at målene på de mest strukturelle områdene (bolig, byutvikling, arbeidsmarked) i stor grad påvirkes av faktorer utenfor programmenes kontroll. Det betyr at områdesatsingene alene ikke kan forventes å levere full måloppnåelse på disse feltene, men at de har styrket lokalt handlingsrom, kompetanse og innflytelse.

Alt i alt kan hovedmålet sies å være godt oppfylt når det gjelder varige forbedringer i tjenester og nærmiljøkvaliteter og styrking av deltakelse og engasjement i lokalsamfunn, mens måloppnåelsen når det gjelder dokumenterte effekter på økonomisk selvstendighet og varig tilknytning til arbeidslivet må ses i et noe mer langsiktig perspektiv. Gjennom kombinasjonen av forbedrede tjenester, styrkede nærmiljøer og mer samordnet kommunal praksis, er allikevel viktige forutsetninger på plass for at flere beboere kan bli mer økonomisk selvstendige og aktivt deltagende i lokalsamfunn og storsamfunn.

8.2 I hvilken grad har arbeidet innenfor Områdesatsingene i Oslo bidratt til innovasjon?

Innsatsen i områdesatsingene har samlet sett i stor grad fungert som en drivkraft for innovasjon i Oslo kommune, særlig i bydelene i de berørte områdene. I delprogram nærmiljø var innovasjonen sterkest innenfor prosjektstyring, metodikk for medvirkning og innsiktsanalyser. I delprogram oppvekst og utdanning hadde innovasjonsarbeidet utslag i konkrete endrede eller nye tjenester, for eksempel i barnehagene, enkelte skoler og barnevernstjenester, samt nye samarbeidsformer. I delprogram sysselsetting var den sentrale styrken ved programmet

utviklingen av nye metoder, rammeverk og samarbeidsmodeller mellom Nav, Oslo VO og bydelene.

Områdesatsingene utløste en omfattende tjeneste- og metodeutvikling, særlig innen oppvekst og utdanning, men også i sysselsettingsarbeidet. En stor andel av prosjektene har dreid seg om å utvikle, teste og innføre nye eller forbedrede tjenester, metoder, virkemidler og samarbeidsformer. Dette har ikke bare gitt enkeltstående innovasjoner, men også bidratt til mer systematisk bruk av kunnskap, innsikt og utprøving som arbeidsform. Satsingen har med andre ord ikke bare produsert noen nye måter å utføre tjenester på, men også endret måten man utvikler og forbedrer tjenester på.

Områdesatsingene har også tydelig styrket innovasjonskapasiteten i bydelene, særlig gjennom ekstra prosjektmidler, dedikerte prosjektutviklere og organisatoriske justeringer for å jobbe med nærmiljø- og tjenesteutvikling. I nærmiljøarbeidet har dette resultert i nye modeller for prosjektstyring, medvirkning og innsiktsarbeid, samt en egen områdeløftmetodikk. I Oppvekst og utdanning har programmet bidratt til forbedrede tjenester, metoder, virkemidler og samarbeidsformer. I sysselsettingsarbeidet ser man økt kunnskap om målgrupper, nye tjenester og samarbeidsmodeller (blant annet mellom Nav og voksenopplæringen) og flere digitaliseringstiltak. Noen av disse resultatene er breddet ut til Nav i hele Oslo.

Videre har satsingen, og da særlig nærmiljøprogrammet, bidratt til en rolleendring for bydelene. Bydelene har i større grad tatt posisjonen som samfunnsutviklere, ikke bare forvaltere av enkeltstående tjenester. Dette synliggjøres gjennom mer aktiv påvirkning av lokale byutviklingsprosesser, tettere dialog med innbyggere og frivillighet, og en mer strategisk bruk av samarbeid internt i kommunen og mot statlige aktører. Denne rolleutvidelsen er i seg selv en organisatorisk og kulturell innovasjon, som endrer hvordan kommunen forholder seg til utsatte områder og til helhetlig utvikling over tid.

Samtidig peker evalueringen på vesentlige begrensninger i innovasjonens gjennomslag. I starten ble mange prosjekter satt i gang

som viste seg å ha svake forutsetninger for implementering. Mange prosjekter har forblitt midlertidige og småskala, med svak forankring og begrenset eierskap i linjeorganisasjonen. Ressursmangel, fragmentering og manglende systematisk oppfølging har gjort overgangen fra prosjekt til varig drift krevende. Dermed er ikke all innovasjon omsatt til varige endringer i ordinær praksis. Behovet for tydeligere mål, sterkere forankring i toppledelsen og bedre samordning av sentrale offentlige aktører illustrerer at den institusjonelle infrastrukturen rundt innovasjon fortsatt ikke er fullt utviklet.

Helhetsbildet er dermed at områdesatsingene har gitt et tydelig bidrag til innovasjon i Oslo kommune, både i form av konkrete løsninger og som styrket innovasjonsevne, men at potensialet for varig gjennomslag og skalering av innovasjon ennå ikke er fullt utløst.

8.3 I hvilken grad er det sannsynlig at Områdesatsingene i Oslo vil gi varige virkninger utover programperioden?

Samlet sett tyder erfaringene fra alle tre delprogrammene på at områdesatsingene har gitt varige virkninger, både i form av konkrete endringer i tjenester og nærmiljø, og som mer grunnleggende endringer i arbeidsmåter, kompetanse og organisering hos bydeler og etater som har vært involvert i områdesatsingene.

På tvers av delprogrammene ser vi for det første en klar styrking av implementeringskompetanse og -kultur. Etter hvert i satsingen har det blitt lagt større vekt på at prosjekter ikke bare skal utvikle noe nytt, men også faktisk tas i bruk i ordinær drift. I oppvekst- og utdanningsprogrammet innebærer dette at en stor andel prosjekter har resultert i innovasjoner som enten er satt i drift eller har gitt varige effekt i form av kunnskap og utviklingsmetodikk. I nærmiljøprogrammet ser vi tilsvarende en bevisst dreining mot å tenke implementering, oppskalering og varig drift allerede ved prosjektstart, og organisatoriske grep som har gjort denne overgangen mer realistisk. Sysselsettingsprogrammet har også omorganisert og ryddet i porteføljen og konsentrert innsatsen nettopp for å øke sannsynligheten for varighet.

Til sammen peker dette på at områdesatsingene har bidratt til en mer moden og systematisk tilnærming til hvordan en bør styre og organisere innovasjon for å få til varige endringer i kommunen.

Satsingene har gitt konkrete varige endringer i tjenester, metodikk og arbeidsformer. Innen oppvekst og utdanning gjelder dette blant annet endret praksis i barnehagenes språkarbeid, PPTs systemrettede innsats, barnevernets akuttarbeid og nye opplærings- og oppfølgingstilbud for ungdom i fare for frafall fra videregående opplæring. Dette er ikke bare enkeltprosjekter, men justeringer i kjernepraksis som direkte påvirker brukere over tid. I nærmiljøprogrammet er områdeløftmetodikken tatt inn i ordinær drift og brukes som en systematisk måte å møte komplekse samfunnsutfordringer på. Metodikken gir innhold til bydelenes samfunnsutviklerrolle, og er delvis innrettet forebyggende. I sysselsettingsprogrammet er de mest lovende varige virkningene knyttet til prosjekter som er tett forankret i ordinær drift, som samarbeid mellom Nav og voksenopplæringen. Det er også utviklet nye metoder og tilbud for målgruppen, som enten er tatt inn i ordinær drift eller som videreutvikles i nye prosjekter.

9 Organisering og innretning

I dette kapittelet vurderer vi områdesatsingenes organisering og innretning. Problemstillingen er i hvilken grad organiseringen og innretningen av Områdesatsingene i Oslo har vært hensiktsmessig for effektiv måloppnåelse. Vi drøfter også om den valgte innretningen har vært egnet for å møte samfunnsflokene i Oslos utsatte bydeler.

Vi innleder kapittelet med å gi en kort oppsummering av hvordan Områdesatsingene i Oslo har vært organisert og innrettet. En detaljert beskrivelse foreligger i kapittel 3. Deretter beskriver vi hvilke erfaringer de ulike aktørene i og rundt satsingen har gjort seg. Til slutt gir vi våre egne vurderinger.

9.1 Den valgte løsningen

De overordnede grepene i organiseringen og innretningen av Områdesatsingene i Oslo, kan oppsummeres slik:

Satsingen var orientert mot tre geografisk definerte områder: 1) Groruddalen, som omfatter bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, 2) Indre øst, som er Bydel Gamle Oslo, og 3) Oslo sør, som er Bydel Søndre Nordstrand. Ved at bydel var et av de organiserende prinsippene for områdesatsingene, innebar det at bydelenes ledelse var involvert, og at bydelens linjeorganisasjon hadde befatning med satsingenes aktiviteter.

I hvert av de tre geografiske områdene har det vært jobbet med områdeløft i utvalgte delområder, som bestod av 1-2 delbydeler. (Områdeløftsområder) Områdeløftene var en innsats innenfor delprogram nærmiljø. I Groruddalen var delområdene Trosterud-Haugerud, Furuset, Veitvet og Sletteløkka, Linderud, Romsås, Grorud, Vestli, Stovner sentrum og Haugenstua. I Gamle Oslo var delområdet Tøyen og Grønland. I Søndre Nordstrand var delområdene Rudshøgda og Holmlia senter.

Et områdeløft betydde å gjøre et krafttak i et bestemt geografisk område med utfordringer. Utfordringene kunne være knyttet til levekår i befolkningen, sosialt miljø, fysiske omgivelser og service- og tjenestebehov.

Områdesatsingene i Oslo var delt inn i tre tematiske delprogram: nærmiljø, oppvekst og utdanning og sysselsetting. Delprogram nærmiljø skulle styrke nærmiljøkvaliteter og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende.³¹ Delprogram oppvekst og utdanning skulle sikre at flere har gode oppvekstsvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående opplæring gjennom forbedring av tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet.³² Delprogram sysselsetting skulle få flere ut i ordinært arbeid og flere skulle få varig tilknytning til arbeidslivet gjennom utvikling av tjenestene innen sysselsetting- og kvalifisering.³³ Hvert delprogram hadde sin egen programorganisasjon som skulle utvikle årlige handlingsprogrammer med strategier, tiltak og budsjettforslag og som gjennom faglige prioriteringer, koordinering, oppfølging og læring skulle sikre målrettet gjennomføring og samordning av satsingen.

Satsingen ledes av bredt sammensatte styrer. Det øverste organet var programeiergruppen. Programeiergruppen var sammensatt av representanter for stat og kommune og ble ledet av kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for byutvikling.

Under programeiergruppen hadde hvert delprogram eget programstyrer, sammensatt av representanter for bydeler, kommunale etater, direktorater, departementer og andre organisasjoner

Hvert av delprogrammene oppvekst og utdanning og sysselsetting hadde både et strategisk og et operativt styre. De strategiske styrene setter den overordnede retningen for delprogrammet og sørger for at denne nedfelles i de årlige handlingsprogrammene. Styrene gir retning og legger føringer på porteføljesammensetning og økonomiske rammer og gir føringer til det operative styret om prioriteringer i prosjektporteføljen.

³¹ [Handlingsprogram 2025.pdf](#) (lest 14. oktober 2025).

³² [Handlingsprogram 2025 delprogram oppvekst og utdanning.pdf](#) (lest 14. oktober 2025).

³³ [Handlingsprogram delprogram sysselsetting 2025pr.04.02.25 \(1\).pdf](#) (lest 14. oktober 2025).

De operative styrene har ansvar for løpende oppfølging av delprogrammet. Her kan gjennomføringen av konkrete prosjekter drøftes og styret er også en arena for kunnskapsdeling, nettverk og formidling av erfaringer og resultater.

Områdesatsingene bruker områdeløftmetodikk og tjenesteutvikling som tilnærming. Metodikken beskrives ofte som en nedenfra-og-opp-tilnærming. Den kan oppsummeres slik:³⁴

I en tidlig fase gjennomføres et grundig kartleggingsarbeid, der man gjennom analyser og bred lokal medvirkning legger et grunnlag for videre planlegging. I planleggings- og gjennomføringsfasen er det avgjørende å mobilisere lokale aktører og andre samarbeidspartnere, både private og offentlige, for å kunne møte de lokale behovene og utfordringene med et bredt sett av virkemidler.

I delprogrammene oppvekst og utdanning og sysselsetting har nedenfra-og-opp-tilnærmingen gjerne handlet om innsikt fra tjenestene. For nærmiljø har det i hovedsak handlet om medvirkningsprosesser med lokale nettverk, vel og foreninger, næringsliv og lokalbefolkningen i forbindelse med områdeløftene. På bakgrunn av denne innsikten har det blitt utarbeidet rapporter som sosiokulturelle stedsanalyser ol. for grunnlag til videre prosjektutvikling.

9.2 Synspunkter på organiseringen

Her oppsummeres synspunkter på aspekter ved organiseringen fra informanter på sentralt nivå i kommunen, staten, deltakende etater og bydeler.

9.2.1 Den geografiske inndelingen

Som tidligere nevnt var områdesatsingen orientert mot tre geografisk definerte områder: 1) Groruddalen, som omfatter bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, 2) Indre øst, som er Bydel Gamle Oslo og

³⁴ Programbeskrivelse for Groruddalssatsingen 2017–2026 (signert 12. august 2016), side 22.

3) Oslo sør, som er Bydel Søndre Nordstrand. Oppfatningene om hensiktsmessigheten av denne inndelingen varierer mellom bydelene.

Nærmiljø

Flertallet av informantene i bydelene mente at den geografiske inndelingen var viktig for å kunne tilpasse prosjekter og tiltak til innbyggernes behov. De begrunnet det med at hver bydel har ulike lokale utfordringer. De mente at virkemidlene for å nå satsingens mål ikke kunne brukes på tvers av bydelene uten lokale tilpasninger. Informantene beskrev de lokale tilpasningene som demografiske forhold som varierer mellom bydelene. Dette mente de særlig gjaldt forskjellen mellom de sentrumsnære bydelene (Gamle Oslo og Bjerke) og de andre.

Samtidig som informantene pekte på behovet for lokale tilpasninger, vurderte flere at samfunnsflokene var altfor omfattende til å kunne løses på bydelsnivå. De opplevde at utfordringsbildet var byomfattende, selv om det var konsentrert på satsingsbydelene. En bydelsdirektør opplevde at bydelene sto litt alene i møte med disse utfordringene, med særlig henvisning til ungdomskriminalitet.

Bydelsinndelingen har ført til at nærmiljøprogrammets ansatte var ulikt organisert fra bydel til bydel. Det handlet både om at bydelene er forskjellig organisert og har ulik tilgang på ressurser og kompetanse. I tillegg handlet det om hvordan bydelene har innrettet seg for å gjennomføre nærmiljøprogrammet i organisasjonen. Informanter i bydeler der nærmiljøprogrammet har vært organisert lengre unna linje-organisasjonen, opplevde at det har vært mer utfordrende å utvikle og implementere prosjekter.

Den geografiske inndelingen blir vurdert av en prosjektleder fra bydel Gamle Oslo, som peker på at delprogrammene og geografisk inndeling skaper barrierer som motvirker evnen til å oppnå varige virkninger:

Jeg opplever at delprogrammene kunne spilt mer på hverandre. Utfordringer med å oppnå varige virkninger er at man ikke har sittet sammen, og at prosjektsøknadsfasen blir mer detaljert, og rapporteringsprosessen blir mer komplisert. Jeg opplever at nærmiljø også jobber mest

geografisk. Vi sitter i bydelen og jobber målrettet mot prosjektene. Det hadde vært fint å sitte sammen med de andre delprogrammene.

Oppvekst og utdanning

I delprogram oppvekst og utdanning ser vi at spørsmål rundt geografi også handlet om fordelene og utfordringene med bydelsorganiseringen. En informant i Søndre Nordstrand mente at den geografiske inndelingen fungerte bra fordi bydelene hadde ulike forutsetninger og at utfordringene i mange tilfeller er stedsspesifikke: «Det stedlige har en stor verdi.»

En informant i Bjerke mente at det å organisere seg rundt bydelene var en utdatert tankemåte. Denne informanten mente at det ble for «gjennomsnittlig og grovinndelt» med bydelsnivået: «Områder i andre bydeler er like fattige som i Groruddalen.» Informanten mente at orienteringen rundt bydel, samt utvalget av de seks satsingsbydelene, gjorde at satsingen ikke traff godt nok i forhold behovene i byen.

Informanter fra Utdanningsetaten fortalte at det bør vurderes å utvide nedslagsfeltet til flere levekårsutsatte delbydeler og områder: «Flere av våre skoler i andre bydeler enn de som inngår i dagens Områdesatsing har minst like krevende sosioøkonomiske forhold som nåværende delbydeler.»³⁵

Ifølge Utdanningsetaten var den geografiske avgrensingen og tydelige bydelsorienteringen mindre hensiktsmessig for et delprogram som oppvekst og utdanning, enn for nærmiljøprogrammet. Etaten påpekte at som lokal skolemyndighet for skoler i Oslo er det viktig å kunne overføre gode erfaringer mellom ulike områder. Mange barn og unge bor, går på skole og har fritidsaktiviteter i ulike bydeler. Skolen er derfor en sentral arena som går på tvers av bydelsgrenser, og hvor etaten har et særskilt ansvar fordi nesten alle barn og unge deltar.³⁶

³⁵ Utdanningsetaten (2025) Notat om evaluering av Områdesatsingene. 10. oktober 2025.

³⁶ Utdanningsetaten (2025) Notat om evaluering av Områdesatsingene. 10. oktober 2025.

Sysselsetting

Ifølge informantene i delprogram sysselsetting gjorde den lokale forankringen av delprogrammet i bydelene det mulig å tilpasse tiltak til lokale behov og skape eierskap til prosjektene.

Informantene opplevde at samarbeid på tvers av bydeler oppsto mest gjennom enkeltpersoners initiativ, ikke spå mye gjennom strukturen. Informanter i flere bydeler foreslo derfor færre grenser og mer samordnede satsinger på tvers av bydelene.

Informanter fra Nav og Oslo VO erfarte at inndelingen gjorde at bydelene hadde ujevn deltakelse og resultater. Bare noen få Nav-kontorer var fullt ut koblet på satsingen.

Samlet sett viser funnene at den geografiske inndelingen oppleves som hensiktsmessig der innsatsen er tett knyttet til konkrete steder og nærmiljø, men mer krevende for delprogrammer som retter seg mot tjenester og målgrupper som beveger seg på tvers av bydelsgrenser. På tvers av delprogrammene fremtrer det et tydelig spenningsforhold mellom behovet for lokal forankring og ønsket om mer samordnede og fleksible løsninger på byomfattende utfordringer.

9.2.2 Den tematiske inndelingen

Områdesatsingen i Oslo var tematisk organisert i tre delprogrammer: nærmiljø, oppvekst og utdanning, og sysselsetting. Arbeidet har foregått parallelt i to spor: utvikling av bo- og nærmiljøer gjennom ulike tiltak, og forbedring av tjenester for å motvirke levekårsproblemer på sikt. Nedenfor beskrives synspunkter på fordeler og utfordringer denne tematiske inndelingen har skapt.

Nærmiljø

Ifølge informantene i bydelene var de bevisste på å se delprogrammene i sammenheng. For noen var det en ambisjon fra starten av, mens andre satte i verk tiltak for å få det til underveis i satsingsperioden. Informantene hadde ulike erfaringer med å få til samordning, både gjennom organisering på tvers av delprogrammene og på prosjektnivå. Samlet sett hadde de ikke klart å innfri. De forklarte det med at

delprogrammene var rigget ulikt, at delprogrammene hadde utviklet seg ulikt i hver bydel, og at delprogrammene hadde ulik tilgang på ressurser. Informantene fortalte at det var flere prosjekter som lignet på hverandre på tvers av delprogram, men at det oppleves som at det har vært mangel på en felles struktur for samarbeid på tvers av programmer internt i bydelen, men også på tvers av bydeler.

Ifølge en informant som jobber i staten med nært kjennskap til satsingen kunne det være behov for en enklere organisering for å jobbe mer effektivt og strategisk mot målene. Informanten så for seg at en satsing uten delprogrammer, ville kunne gi rom for mer strategisk styring, og gjøre gjennomføringen mer smidig og effektiv.

Oppvekst og utdanning

De fleste informanter i bydelene hadde begrenset kjennskap til de andre to delprogrammene, eller hadde ikke sterke meninger om hvorvidt den tematiske inndelingen av områdesatsingen var riktig. De var mer opptatt av at områdesatsingene måtte lykkes bedre i å ivareta et overordnet hensyn, nemlig det å samordne innsatsen på tvers av den tematiske inndelingen. Dette hadde satsingen ikke lyktes godt nok med, ifølge flere av disse informantene.

Også i Utdanningsetaten og programkontoret var det erfaringer med manglende samordning. For eksempel kunne prosjekter i delprogram nærmiljø ta initiativer overfor skolene, uten at det var koordinert med delprogram oppvekst og utdanning. Ifølge Utdanningsetaten vil det være klokt i en fremtidig satsing å holde delprogrammene adskilt, men at Byrådsavdeling for byutvikling sikrer tydeligere samhandling på programledernivå.³⁷

Informantene syntes å dele en forståelse av at delprogrammene i mange tilfeller adresserte overlappende utfordringer. Ungt utenforskap ble nevnt som et eksempel: Delprogrammenes arbeid med temaer som deltakelse og gode oppvekstmiljøer (nærmiljø), fullføring av skolegang

³⁷ Utdanningsetaten (2025) Notat om evaluering av Områdesatsingene. 10. oktober 2025.

(oppvekst og utdanning) og kvalifisering av unge (sysselsetting), gjorde at de noen ganger hadde de samme målgruppene.

Samtidig gjorde oppmerksomheten på henholdsvis barn og voksne i delprogrammene oppvekst og utdanning og sysselsetting, at målgruppene ofte var tydelig ulike. Ifølge Utdanningsetaten var grenseoppgangen mellom de to delprogrammene viktig og naturlig. Delprogrammene burde holdes adskilt «gitt målgruppens alder og kompleksiteten med samarbeidsaktører som f.eks. Nav.»³⁸

For Utdanningsetaten var løsningen på samordningsutfordringene mellom delprogrammene, og også mellom bydelene, å beholde programstrukturen, og heller styrke den samordnende funksjonen. Ifølge Utdanningsetaten ville «...en programorganisert struktur med koordinerte programledere i større grad (...) kunne demme opp for bydelens sterke autonomi og sikre at like prosjekter og initiativ sees i sammenheng på tvers. Videre kan dette også bøte på variasjonen i hvordan bydelene jobber opp mot vår virksomhet, der spennet er stort.»³⁹

Sysselsetting

Informantene fra bydelene vurderte den tematiske inndelingen i tre delprogrammer som lite hensiktsmessig. Delprogrammene har overlappende målgrupper og problemstillinger, og den tematiske inndelingen skapte unødvendige grenser mellom sektorer som burde samarbeide tettere. Store utfordringer, slik som ungt utenforskap, innvandreres deltakelse i arbeid og utdanning, og trygg oppvekst, lar seg ikke løse innenfor et avgrenset programområde. Samtidig understreket de at delprogrammene har gitt struktur og retning på satsingen, og at en viss tematisk tydelighet var nyttig i startfasen.

³⁸ Utdanningsetaten (2025) Notat om evaluering av Områdesatsingene. 10. oktober 2025.

³⁹ Utdanningsetaten (2025) Notat om evaluering av Områdesatsingene. 10. oktober 2025.

Informanter i bydelene etterlyste en mer felles struktur der helhetlige tiltak kan utvikles ut fra reelle behov eller målgrupper, ikke med utgangspunkt i en tematisk inndeling.

Informanter fra Nav og Oslo VO mente også at den tematiske inndelingen har bidratt til et uklart skille mellom utviklingsarbeid og ordinær drift. Nav-ledere og representanter fra voksenopplæringen pekte på at mange prosjekter berører flere temaområder, men allikevel måtte plasseres i ett delprogram for å få finansiering. Det gjorde samarbeidet mer byråkratisk. Tidvis hemmet det innovasjon. Særlig opplevdes grensene mellom sysselsettings- og utdanningssporet uheldige, fordi opplæring, kvalifisering og arbeid henger tett sammen.

Fra byrådsavdelingsnivå vurderes den tematiske inndelingen som et nyttig styringsgrep i utgangspunktet, men ikke som en varig løsning. Delprogrammene hadde operert for isolert fra hverandre. Det manglet overordnet koordinering som sikret samspill mellom sektorene. Ifølge representanten fra byrådsavdelingsnivå burde fremtidige satsinger burde i større grad organiseres etter tverrsektorielle temaer, slik som kompetanse, inkludering og bærekraftige levekår, heller enn etter administrative eller sektorielle skiller.

Endringer i delprogram sysselsetting

I 2023 ble det gjort forsøk med etablering av satsingsområder, der prosjekter ble samlet for å skape mer eierskap, forankring og synergier. Dette ga større faglig forankring hos prosjekteierne, men var tidkrevende og vanskelig å gjennomføre fullt ut.

I 2024 ble det gjort en større endring av organiseringen i lys av anbefalinger i PwC-rapporten⁴⁰ og føringer fra programeiergruppen. Strategisk styre tok en mer aktiv rolle i å spisse porteføljen, med en prosess som endte i fem fokusområder. Operativt styre gikk i løpet av høsten 2024 over til å bli eiergruppen for delprogrammet. Dette representerer en ny fase i styringsmodellen. Arbeidsformene ble også

⁴⁰ Dette var en evalueringsrapport fra PwC, på oppdrag fra delprogrammet. Formålet med evalueringen var å bidra til at de pågående prosjektene i den siste fasen av innsatsperioden skulle kunne lære av tidligere erfaringer.

justert: det ble arrangert felles styreseminar, leveranse-workshops og faglige samlinger for å bedre koordineringen. Hensikten var å sikre en tettere kobling mellom beslutningsnivåene, og en reduksjon av unødvendig byråkrati og nivåer. Prosjekter ble i større grad vurdert ut fra behovsvurdering og implementeringspotensiale. Det var også et ønske om en bedre balanse mellom strategisk styring og lokalt initiert innovasjon.

Fra årsrapportene kan en trekke ut styrker og svakheter ved organiseringen.

Styrker har vært at styrene har samlet bydelsdirektører, statlige direktorater og voksenopplæring, noe som gir et helhetlig perspektiv og forankring i både stat og kommune. Skillet mellom strategisk og operativt styre har bidratt til å skape klarhet i roller og oppgaver.

Tjenesteutviklerne ute i bydelene og på voksenopplæringssentre har styrket koblingen mellom programmet og de lokale organisasjonene. Workshops, fellesseminarer og samarbeid med forskningsmiljøer har styrket læring og utvikling. Organiseringen har utviklet seg etter identifiserte behov og utfordringsbilder, først gjennom satsingsområder i 2023, og deretter gjennom den større omleggingen til fokusområder i 2024.

I innledningen av programmet ble det startet opp mange prosjekter. Prosjektene var små, tematisk spredt og manglet ofte planer for videre drift eller implementering. Dette svekket muligheten til å skape varige resultater. Omleggingen i 2024, som vurderte kvaliteten på prosjektene og spisset porteføljen for å sikre reelle gevinster og varige resultater førte til at noen prosjekter måtte avsluttes, mens andre måtte omstille seg raskt. Dette ble oppfattet som et riktig grep, men skapte i en periode usikkerhet blant prosjekter og aktører i programmet.

På tvers av delprogrammene viser funnene at den tematiske inndelingen har gitt struktur og tydelighet, særlig i oppstartsfasen, men samtidig bidratt til fragmentering der utfordringer, målgrupper og tiltak i praksis overlapper. Manglende samordning mellom delprogrammene fremstår som et gjennomgående trekk, og flere informanter peker på

behovet for sterkere helhetlige grep og bedre koordinering på tvers av tematiske og organisatoriske skiller.

9.2.3 Nedenfra-og-opp-perspektivet i prosjektutviklingen

Et viktig aspekt ved arbeidsmetodikken i områdesatsingene har vært brukernær innovasjon med basis i en nedenfra-og-opp-tilnærming. Operasjonaliseringen av denne metodikken var likevel litt forskjellig mellom programmene.

Nærmiljø

For informantene i delprogram nærmiljø er nedenfra-og-opp-perspektivet kjernen i nærmiljøarbeidet. Det utgjorde selve områdeløftmetodikken, med utvikling av medvirkningsprosesser inn i prosjektarbeidet i flere faser. Det har medført både prosjekter forankret i innbyggernes behov, samtidig som det har ført til mobilisering av innbyggere. Innbyggerinvolvering gjorde at bydelene klarte å inngå partnerskap med lokalt nærings- og organisasjonsliv. Ifølge informantene var partnerskapene avgjørende for å lykkes med byutvikling som forbedret beboernes levekår.

Informanter i både bydeler, samarbeidende aktører og kommunale etater som Bymiljøetaten, Plan- og bygningsetaten og Deichman bibliotek, opplevde at nedenfra-og-opp-perspektivet hadde flere positive virkninger. Det var blitt en viktig tilnærming for bydelenes prosjektutvikling. Metoder for å lære om innbyggernes perspektiv ble blitt utviklet i områdeløftene. Bydelene har blitt bedre på å ta utgangspunkt i innbyggernes behov, perspektiv og ressurser. Samarbeidende aktører, Bymiljøetaten og Plan- og bygningsetaten, fikk også bedre kompetanse i prosjektmetodikken igjennom områdesatsingen. Det innebar i hovedsak å begynne prosjekter med en innsiktsfase, og bruke medvirkningsmetoder ved å gå i dialog med berørte aktører i et prosjekt.

Informanter i noen bydeler erfarte at områdeløftmetodikken var mer utbredt i bydelene enn i andre deler av kommunen, og mente dette skyldtes at det har blitt en så stor del av måten bydelene har jobbet på i nærmiljøprogrammet. De mente det bidro til at resultater av

utviklingsarbeid ble værende i bydelene, fordi områdeløftmetodikken, herunder medvirkningsprosesser spesielt, ikke har blitt utbredt i hele organisasjonen (Oslo kommune).

Oppvekst og utdanning

Informantene fra delprogram oppvekst og utdanning var grunnleggende sett positive til prosjektmetodikken som er brukt i delprogrammet. De var i utgangspunktet uvant med denne typen metodikk og det var modningsprosess å ta den i bruk i utviklingsprosjekter. Informanter i både Bjerke, Gamle Oslo og Grorud satte ord på denne erfaringen.

Flere av informantene fra bydelene viste til faseinndelingen av prosjekter, som er ett av kjennetegnene ved prosjektmetodikken. For eksempel ble prosjektmetodikkens beslutningspunkt om hvorvidt et prosjekt skulle gå videre fra innsiktsfasen pekt på som en styrke ved metodikken. Metodikken ble også beskrevet som godt rammeverk for prosjektarbeidet.

Metodikkens oppmerksomhet på gevinstmål bød på noen utfordringer. Informanter fra bydelene mente det over tid var blitt tydeligere forventninger til at prosjektene styres etter gevinstmål. Samtidig var det utfordrende å utvikle gode gevinstmål.

Nedenfra-og-opp-prinsippet for prosjektutvikling ble i delprogram oppvekst og utdanning forstått som et prinsipp om forankring i de lokale oppvekststjenestene og deres vurderinger av behovet. Prinsippet ble av flere oppfattet som en styrke. For eksempel sa en informant i Søndre Nordstrand at prinsippet gir mer rettede tjenester, mer treffsikkerhet og bidrar til forankring hos bakkepersonell og befolkning. En leder for en oppveksttjeneste i samme bydel opplevde at de hadde fått være med på prosjektutviklingen: «Vi har vært med i prosessen hele tiden.»

Syssetting

Også i delprogram syssetting var informantene gjennomgående positive til prinsippet om en nedenfra-og-opp-tilnærming. Mange opplevde imidlertid at modellen ikke har fungert slik den var tenkt. De anerkjente at lokal medvirkning har bidratt til engasjement, innovasjon og eierskap i tjenestene, men pekte på at tilnærmingen samtidig har ført til for mange små, ukoordinerte prosjekter, uten strategisk retning. Mange mente at det manglet en tydelig kobling mellom de lokale initiativene og delprogrammets overordnede mål. Flere etterlyste derfor en bedre balanse mellom lokale initiativ og sentral styring, hvor nedenfra-og-opp kombineres med tydeligere prioriteringer og felles retning fra toppen. Ifølge informantene var det behov for en struktur der lokale prosjekter følges opp med systematisk læring, deling og skalering. Flere informanter mente også at prosjektmetodikken, var lite egnet for små prosjekter.

Funnene viser at nedenfra-og-opp-perspektivet har vært sentralt og i stor grad verdsatt i alle tre delprogrammene, men at prinsippet er forstått og operasjonalisert ulikt. På tvers av delprogrammene fremtrer det et gjennomgående spenn mellom lokal forankring, eierskap og innovasjon på den ene siden, og behovet for tydeligere strategisk styring, prioritering og sammenheng på den andre.

9.2.4 Valg av prosjekter

Prosjekter initieres lokalt, men må oppfylle strenge krav til relevans, bærekraft, overføringsverdi og tjenesteutvikling, med vekt på porteføljepassform og gevinster. Nærmiljøprosjekter avgjøres mer lokalt, mens oppvekst- og utdanningstiltak vurderes sentralt.

Nærmiljø

Informantene i delprogram nærmiljø opplevde at satsingens fokusområder var retningsgivende for hvilke prosjekter som fikk tildelt midler. Informanter fra alle aktørgrupper (bydel, etat og stat) mente å se en dreining i nærmiljøprogrammet fra tidligere områdesatsing. I denne perioden opplevde de at det har blitt mer fokus på overordnede strategier og tiltak for samarbeidsmodeller, nye praksiser i kommunen og drift av fysiske tiltak for å nå målene. Dette fokuset ble knyttet til

utfordringen med å få gode prosjekter inn i linja. Både statlige og kommunale informanter pekte på at dette krever støtte og forankring på politisk nivå i kommunen.

Fra bydelsperspektivet oppleves det at valg av prosjekter har fungert godt oppimot å treffe målene for nærmiljøprogrammet. Dette begrunnes i at målene har vært vide, og det derfor har vært enkelt å knytte prosjekter til målene. Utfordringer til valg av prosjekter knyttes i større grad til organiseringen av satsingen. En informanter i en bydel beskrev det som at satsingen burde være mer fleksibel enn det den har vært. Det ble vist til at programplanen sendes i oktober, og at det oppleves vanskelig å da ha en fullstendig oversikt over hva som skjer året etter. Hvis det dukket opp viktige behov i nærmiljøet etter oktober, var det vanskelig å møte det med prosjekter.

Ifølge Bymiljøetaten var det stor variasjon i hvordan og når bydelenes programplaner ble utarbeidet, og hvordan etatene ble involvert i utarbeidelsen. Bymiljøetaten erfarte at dette skapte utfordringer for samordning og samarbeid med ulike fagavdelinger i etaten, og at det ofte ble korte tidsfrister for forankring av prosjekter i etaten. Bymiljøetaten uttalte:⁴¹

En framtidig satsing bør legge opp til et systematisk samarbeid mellom virksomheter i utarbeidelsen av programplanene, og det bør deretter lages en rutine for at prosjektene forankres i alle byrådsavdelinger som berøres av tiltakene før midler tildeles.

Dette må også ses i lys av at prosjektene vil ofte medføre drifts- og vedlikeholde anleggene som springer ut av områdesatsingene. Det finnes en rutine i dag hvor alle berørte byrådsavdelinger har plass i relevante programstyrer. Dette er gjort for at de er påkoblet underveis og alle tildelingssaker sendes på intern høring til samtlige byrådsavdelinger før vedtak fattes.⁴² På bakgrunn av Bymiljøetatens uttalelse

⁴¹ Bymiljøetaten (2025) Innspill til innretning av Områdesatsingene i Oslo fra Bymiljøetaten. 20. oktober 2025.

⁴² [Handlingsprogram 2025.pdf](#) s. 25

kan det vurderes til at dagens rutine ikke er tilstrekkelig for at prosjektene i delprogrammet forankres i alle byrådsavdelingene.

Med bydelsinndelingen erfarte prosjektledere at det også burde være et samarbeid med bydelsutvalget. En ansatt i nærmiljøprogrammet i en bydel fortalte at det har vært utfordrende å koble nærmiljøprogrammet på bydelsutvalget i bydelen og deres rolle, på grunn av at programmet har et parallelt budsjett til det ordinære budsjettet. Den ansatte i bydelen vurderte at politikerne i bydelsutvalget har mindre innflytelse på tiltak i områdesatsingene, samtidig som tiltakene berørte andre prioriterte budsjettvedtak i bydelene. Opplevelsen handlet om en manglende overordnet håndtering av satsinger, midler og vedtak i bydelene. Dette stod i strid med intensjonen om at bydelsutvalget i bydelene skulle behandle lokale programplaner før de oversendes til Byrådsavdeling for byutvikling. Bydelsutvalget skulle gjennom det ha innflytelse, At denne intensjonen ikke ble fulgt opp ble sett som et uttrykk for at det i praksis var utfordrende for bydelene å involvere sine lokalpolitikere i prosessen.

I flere bydeler erfarte de at delprogrammene konkurrerte om penger til prosjekter. Dette opplevdes ikke å være en sunn dynamikk for samarbeidet. En gjennomgående tilbakemelding fra informantene i bydelene var at formålet med midlene i områdesatsingen må være tydelig forankret hos bydelsadministrasjonene.

Oppvekst og utdanning og Sysselsetting

Også i tjenesteutviklingsprogrammene oppvekst og utdanning og sysselsetting var prosjektene som fikk tildelt midler, relevante for delprogrammenes mål.

Når det gjaldt delprogram oppvekst og utdanning, fortalte informanter i Byrådsavdeling for sosiale tjenester at når Byrådsavdeling for byutvikling forberedte en sak med innstilling til finansiering av prosjekter, kunne det oppleves som om beslutningen allerede var tatt. Da hadde prosjektene vært utviklet ute i virksomhetene, og vært gjennom to styrever. Dokumentmengden var så stor og tiden så knapp at det var vanskelig å ta informert stilling til utvalget av prosjekter.

Informantene i delprogram sysselsetting opplevde at det i starten av programperioden ble finansiert mange små prosjekter uten tydelig prioritering, noe som førte til spredning av midlene og begrenset effekt. Grepene som ble gjort i programstyringen i 2024 medførte et mer strategisk perspektiv på sammensetningen av prosjektporteføljen. De fleste informantene vurderte dette som en positiv utvikling, men selve prosessen ble beskrevet som lite transparent.

Informanter fra sysselsettingsprogrammet i bydelene opplevde at prosjektutvelgelsen i starten av satsingen i stor grad hadde vært styrt av muligheten til å søke om midler, mer enn av helhetlige behovsvurderinger. Samtidig understrekte de at søknadsordningen har gitt fleksibilitet og åpnet for lokale ideer som ellers ikke ville fått rom i driften. Endringene i programstyringen i 2024 medførte et mer strategisk perspektiv på sammensetningen av prosjektporteføljen.

9.2.5 Ressursbruk

Tabellene nedenfor gir en oversikt over de regnskapsførte utgiftene i hvert av delprogrammene de siste tre årene.

Tabell 22 Nærmiljø – regnskapsførte utgifter per 31. desember (millioner kroner og andel av total)

År	Prosjekter	Bomiljø-tilskudd	Annet	Total
2022	187,6 (93,1 %)	12,4 (6,1 %)	1,5 (0,7 %)	201,5
2023	198,6 (94,6 %)	10,5 (5,0 %)	0,7 (0,4 %)	209,9
2024	147,6 (92,5 %)	9,7 (6,0 %)	2,3 (1,5 %)	159,6

Kilde: delprogrammets årsrapporter 2022–2024.

Tabellen viser de totale regnskapsførte utgiftene til delprogram nærmiljø, og av disse, hvilke utgifter som gikk til områdeløftarbeidet i satsingsbydelene. Tabellen viser i tillegg hva som var avsetningene til bomiljøtilskudd, og hvilke utgifter som gikk til andre formål.

Tabell 23 Oppvekst og utdanning – regnskapsførte utgifter per 31. desember (millioner kroner og andel av total)

År	Prosjekter	Utvikling	Annet	Total
2022	70,3 (84 %)	8,1 (10 %)	5,6 (7 %)	84,0
2023	65,6 (82 %)	7,4 (9 %)	6,6 (8 %)	79,7
2024	69,1 (83 %)	8,6 (10 %)	5,5 (7 %)	83,3

Kilde: delprogrammets årsrapporter 2022–2024.

Tabellen viser de totale regnskapsførte utgiftene til delprogram oppvekst og utdanning, og hvordan disse var fordelt på prosjekter, utviklingsressurser og andre formål.

Tabell 24 Sysselsetting – regnskapsførte utgifter per 31. desember (millioner kroner og andel av total)

År	Prosjekter	Utvikling	Annet	Total
2022	19,5 (66 %)	6,5 (22 %)	3,6 (12 %)	29,7
2023	40,9 (79 %)	7,6 (15 %)	3,5 (7 %)	52,0
2024	41,9 (78 %)	9,7 (18 %)	2,4 (4 %)	54,0

Kilde: delprogrammets årsrapporter 2022–2024.

Tabellen viser de totale regnskapsførte utgiftene til delprogram sysselsetting, fordelt på prosjekter, utviklingsressurser og andre formål.

Vi ser at tildelingen til administrative ressurser ble redusert fra 2024 til 2025. I delprogram nærmiljø var reduksjonen 19 prosent, i oppvekst og utdanning 10 prosent, og i sysselsetting 11 prosent.

Vi kjenner til få erfaringstall som kan gi støtte til en vurdering av kostnadene til administrasjon av områdesatsingene. Det finnes noen erfaringstall i litteraturen om tilskuddsordninger. For eksempel viser en evaluering av en av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) sine tilskuddsordninger, at direktoratet brukte om lag 1,2 prosent av tilskuddsrammen til forvaltning.⁴³ En annen evaluering fant at Bufdir

⁴³ Agenda Kaupang (2019) Evaluering av tilskudd til drift av organisasjoner og utviklings- og samhandlingsprosjekter i barnevernet, side 28.

brakte om lag 2 prosent til forvaltning.⁴⁴ I en områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, beregnet en ekspertgruppe at staten i gjennomsnitt brukte 1,4 prosent til forvaltning.⁴⁵

En sammenligning med forvaltningskostnadene til statlige tilskuddsordninger generelt, har imidlertid begrenset verdi. Oppgavene forbundet med administrasjonen av områdesatsinger er trolig flere og større enn i forvaltningen av den jevne statlige tilskuddsordning. Vi antar at det spesielt gjelder programorganisasjonenes arbeid med samordning, porteføljeutvikling, kunnskapsproduksjon og -formidling, og kommunikasjon.

Informanter i alle delprogrammer hadde synspunkter på ressursbruken i områdesatsingene. Det har vært en gjennomgående tilbakemelding at styringsstruktur og rapporteringskrav i satsingen oppleves som omfattende.

I delprogram nærmiljø mente informanter i bydelene at programorganiseringen hadde vært litt stivbeint, fordi det var mye formalisme som ikke var til fordel for programmet. Det ble vist til at bydelene hadde gått sammen og spilt inn forslag til forbedringer til tiden etter 2026.⁴⁶ Informanter i en av byrådsavdelingene opplevde at det var brukt for mye tid på prosesser og forankring gjennom områdesatsingene sentralt. De mente at mer effektivt arbeid er mulig, samtidig som det jobbes med innovasjon. Ifølge Bymiljøetaten rapporterte de tredobbelt på områdesatsingene, både til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, til Byrådsavdeling for byutvikling per brev, og gjennom prosjektportalen. Bymiljøetaten uttalte i denne sammenheng:⁴⁷

⁴⁴ Flotten, Tone og Inger Lise Skog Hansen (2018) Fra deltakelse til mestring. Evaluering av nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom. Fafo-rapport 2018:04, side 49.

⁴⁵ Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati. Rapport fra ekspertgruppe. Levert 19. desember 2017.

⁴⁶ [Tildelingsbrev 2025 – bydelene](#)

⁴⁷ Bymiljøetaten (2025) Innspill til innretning av Områdesatsingene i Oslo fra Bymiljøetaten. 20. oktober 2025.

Det fremstår for BYM lite hensiktsmessig at kvalitet, framdrift og økonomi i prosjektene må rapporteres til ulike byrådsavdelinger, til ulike tidspunkter og i forskjellige systemer. Dette skaper unødvendig merarbeid, dobbeltrapportering og risiko for manglende samordning.

Bymiljøetaten hadde følgende innspill:⁴⁸

Ved en eventuell videreføring av Områdesatsingene bør det tilstrebes at rapportering og utsøking av midler samkjøres med ordinære budsjett- og rapporteringsprosesser. BYM bør oversende økonomi- og statusrapporter til Byrådsavdeling for miljø og samferdsel / Byrådsavdeling for Kultur og Næring, som deretter videreformidler rapportene til Byrådsavdeling for byutvikling, og ikke være pålagt å rapportere direkte til Byrådsavdeling for byutvikling.

Når det gjelder ressursbruken i delprogram oppvekst og utdanning, beskrev informanter at utviklingsmidlene ga et tydelig handlingsrom til å teste ut tiltak, gjøre innsiktsarbeid og bygge kompetanse. Selv om det ble brukt en del ressurser på prosjektutviklere og programkontoret, har disse vært viktige for gjennomføringen av programmet. Den omfattende styringsstrukturen profesjonaliserte arbeidet, men krevde mye tid til styring, rapportering og møter.

Informantene i delprogram sysselsetting mente at ressursbruken i områdesatsingene hadde vært omfattende. De mente at en stor andel av midlene og tiden var gått til administrasjon, styring og rapportering, mens for lite var gått direkte til utvikling av tjenester og arbeid med målgruppene. Midlene ble spredt på mange små prosjekter, noe som ga begrenset samlet effekt i forhold til ressursbruken. I senere år, i sammenheng med omleggingen til fokusområder, har en også gjort grep for å effektivisere de administrative prosessene, konsentrere ressursbruken på prosjekter og sikre bedre sammenheng mellom innsats og mål.

⁴⁸ Bymiljøetaten (2025) Innspill til innretning av Områdesatsingene i Oslo fra Bymiljøetaten. 20. oktober 2025.

9.2.6 Styringen

Områdesatsingene styres gjennom en omfattende organisasjonsstruktur, med en programeiergruppe på toppen, underliggende delprogrammer og egne styrer/utvalg for hvert delprogram. Programeiergruppen består av representanter fra både statlige departementer og kommunale byrådsavdelinger, og har ansvar for rammer, føringer og overordnet koordinering. Hvert delprogram har egne styringsorganer; strategiske og operative styrer, som har ansvar for utforming av årlige handlingsprogrammer, prioritering av prosjekter, oppfølging av mål og rapportering. Rapporteringskravene i områdesatsingene er en kortfattet statusrapportering i prosjektportalen for prosjekter og delprogram per 31.8 og 31.12. Delprogrammene rapporterer samtidig på mottatte og regnskapsførte midler i et eget skjema for økonomirapportering. Delprogrammene leverer også hver sine årsrapporter, og Byrådsavdeling for byutvikling lager en samlet årsmelding for alle delprogrammene til byrådet og departementene som deltar i Områdesatsingene i Oslo.

I bydelene er det etablert lokale styringsgrupper, programråd og samarbeidsarenaer for å sikre lokal involvering og tilpasning.

I intervjuene med aktører i og rundt områdesatsingene var det to hovedtemaer innen styring som trådte frem. Det ene hovedtemaet var styringen av aktivitetene i områdesatsingene gjennom satsingenes egne organer. Det andre hovedtemaet var styringen av virksomhetenes bidrag til områdesatsingene gjennom byrådsavdelingenes ordinære virksomhetsstyring.

Programeiergruppen

Flere informanter beskrev Programeiergruppen som en arena som hovedsakelig fungerte som dialogforum heller enn et tydelig beslutningsorgan. Flere mente at gruppen var for svakt forankret i toppledelsen, ofte bemannet av saksbehandlere uten reell myndighet, og at aktiv styring fra gruppen varierte. Tidvis opplevde flere informanter gruppen som ganske fraværende, selv om det var også eksempler på at gruppen tok konkrete grep, blant annet ved å sette bolig sterkere på dagsorden og ta stilling til disponering av midler.

Statlige aktører vurderte Programeiergruppen og organiseringen som nyttig for å samordne virkemidler på tvers av stat og kommune, mens informanter fra bydeler og programkontor etterlyste tydeligere mandat, kontinuitet og beslutningskraft i gruppen.

Programsekretariatet / Byrådsavdeling for byutvikling

Informanter opplevde samlet sett Byrådsavdeling for byutvikling som et viktig koordinerende ledd i områdesatsingen. Rollen ble omtalt som koordinerende og prosessledende. Sekretariatet ble også beskrevet som et viktig grensesnitt mot staten. Sekretariatet ble oppfattet å ha en særlig tett kobling mot delprogram nærmiljø, mens delprogrammene oppvekst og utdanning og sysselsetting opplevde sekretariatet som mer distansert og ønsket en mer aktiv koordinerende rolle fra sekretariatet.

Programstyrene

Flere sentrale informanter opplevde at programstyrene var arenaer med ulike funksjoner som for eksempel samarbeid, felles læring og forankring. De strategiske styrene ble ofte opplevd som store med hyppige utskiftninger, noe som svekket kontinuiteten i styrenes strategiske kapasitet og styrenes beslutningsdyktighet. Flere informanter mente strategisk styre ofte var sammensatt av representanter for langt fra det operative praksisfeltet, og at reell dialog og læring gjerne skjedde i mindre, praksisnære fora.

De operative styrene ble beskrevet å være «der virkeligheten var», mer påkoblet fagmiljøene og tjenestene ut mot brukere og publikum. Samarbeid på tvers oppstod oftere utenfor styrene gjennom forskjellige prosjektlederforum, eller formelle eller uformelle nettverk.

Synspunkter på styring fra delprogrammene

Nærmiljø

Informanter i Byrådsavdeling for byutvikling som jobbet med områdesatsingene, erfarte at programsekretariatet kunne oppleves av bydelene som en brems eller forstyrrelse. Det handlet om at bydelene startet sin søknadsbehandling om sommeren, og først fikk vite hva de kunne jobbe med i mars, fordi søknadene skulle gjennom ulike styrende

organer. Systemet for avklaring av finansiering opplevdes som lite smidig og ikke ideelt, ifølge personer i byrådsavdelingen.

Ifølge en informant i en bydel var det et stort antall virksomheter representert i programstyret, men mer uklart hva de faktisk styrte. Informanten savnet at styret spilte en tydeligere rolle i diskusjoner om strategisk retning og hvordan virkemidler og erfaringer fra nærmiljøprogrammet kunne brukes videre i arbeidet med samfunnsutvikling. Informanter i en annen bydel viste til at programledere ikke var med i programstyret, noe som skapte en opplevelse av at det aller meste av aktivitetene i programmet foregikk operativt. Programlederne burde vært koblet bedre på sekretariatet for å skape mer samarbeid og forståelse på tvers av programmet. Programstrukturen opplevdes langt vertikalt, samtidig som bydelene erfarte at all aktivitet skjedde på bakken i nærmiljøprogrammet.

De ulike aktørene i programmet hadde flere innspill til merverdien av programstyret, og særlig hva som er utfordringer i dag og burde forbedres. En informant i Byrådsavdelingen for byutvikling vurderte at programstyret var veldig stort, med 23 medlemmer. Både antallet medlemmer og saker fra hvert møte ble trukket frem. Medlemmer hadde opplevd møtene som lite strukturerte. Det ble gjort noen endringer etter midtveisevalueringen, som var nødvendige for å forbedre møtestrukturen.

En prosjektleder i en bydel opplevde at avstanden var lang til etatene, selv om de var representert i programstyret. En annen informant opplevde at avstanden til etatene var blitt lengre, men at det ikke nødvendigvis var på grunn av områdesatsingene. Det opplevdes krevende å knytte sammen de ulike aktørene, fordi nærmiljø er så vidt og har så mange involverte.

Informanter i en annen bydel opplevde at det var en avstand mellom programstyret og nærmiljøprogrammet i bydelen. De erfarte at de ikke kunne ha direkte kontakt med programstyret, men måtte gå gjennom aktuell byrådsavdeling, som opplevdes som et unødvendig ledd. Ifølge Byrådsavdeling for byutvikling er det ikke noe krav om dette.

En informant fra en av de statlige aktørene mente at programstyret og organiseringen var blitt bra etter endringen til færre antall deltakere. Samtidig opplevdes det som en vedvarende problemstilling å få gode prosjekter implementert i linja. Informanten opplevde at det handlet om å få alle aktørene til å prioritere områdesatsingene. Også en annen informant fra staten så at det var en stor utfordring, og mente at løsningen er tydeligere styring fra politiske nivå i kommunen.

Oppvekst og utdanning

Flertallet av informanter fortalte at programkontoret hadde en tydelig rolle i styringen av delprogrammet.

Informanter fra bydelene beskrev programkontoret som tydelig med klar styring og nøye på å koble inn relevante aktører ved prosjektoppstart. Samarbeidet opplevdes som meningsfylt og godt, og programkontoret fungerte som en tydelig strateg som samlet trådene og hadde god kontakt inn mot byrådsavdelingene.

Ledere for oppveksttjenester i bydelene mente at programkontoret hadde avgjørende ideer da Barnehageprogrammet ble opprettet. Programkontorets rolle var også å gi prosessstøtte: «programkontoret har klart å holde strukturen. Vi har vært utøvere. De har kalt inn til møter, vært pådrivere til å pushe oss. Det har vært en dyd av nødvendighet.»

Informanter i programkontoret beskrev selv dets prosessuelle rolle: bruke handlingsprogrammet for å fange opp prioriteringer og innsatsområder, bistå med behovsanalyser og innovative anskaffelser, tilrettelegge for studieturer, sørge for informasjonsutveksling med Byrådsavdeling for utdanning, og så videre. Også informanter i byrådsavdelingen beskrev kontakten med programkontoret. De karakteriserte dialogen som tett og god, men vurderte dialogen som personavhengig, heller enn som resultat av organiseringen.

Informanter med erfaring fra operativt styre opplevde at det fungerte godt.

Blant byrådsavdelingene var det spesielt Byrådsavdeling for sosiale tjenester og Byrådsavdeling for utdanning som var involvert i delprogrammet. Informanter begge steder var opptatt av byrådsavdelingenes rolle i områdesatsingene. De beskrev det som krevende å påvirke prosjektporteføljen, men at de hadde lyktes i å formidle betydningen av aktivitet rettet mot ungt utenforskap, og til å få frem prosjektet Kvalitetsutvikling i oppfølgingstjenesten. Informanter i Byrådsavdeling for utdanning opplevde at de hadde mulighet til å oppmuntre til prosjekter som treffer godt, via sin dialog med programkontoret.

I begge byrådsavdelingene var det oppfatninger om at nedenfra-og-opp-tilnærmingen måtte balanseres med et sterkere strategisk element. Noen mente at byrådsavdelingene, etatene og bydelene burde få mer direkte styring av områdesatsingene, og i mindre grad det sentrale leddet i Byrådsavdeling for byutvikling.

Syssetting

Intervjuene viste at organiseringen av delprogram syssetting var preget av spenninger mellom et ønske om lokal forankring (nedenfra-og-opp) og behovet for strategisk styring. Flere informanter mente at delprogrammet skapte viktige arenaer for samarbeid, særlig mellom Nav og Oslo VO, og at dette har bidratt til varige kompetanseløft og nye tjenester. Samtidig ble det trukket frem at organiseringen har vært byråkratisk.

Informanter fra etatene mente at byråkratiet rundt områdesatsingene har tatt oppmerksomhet bort fra innovasjon, og at strukturen i Oslo kommune ikke er tilrettelagt for den type utviklingsarbeid områdesatsingene var ment å bidra til. Samtidig beskrev de det styrkede samarbeidet mellom Nav og Oslo VO som en av de største styrkene ved programmet, med varige gevinster i form av bedre samordning og felles tiltak. Når det gjaldt endringene i delprogrammets organisering, beskrev flere etatsinformanter kuttene i antall prosjekter som nødvendige, men som en toppstyrt prosess. Med introduksjonen av fokusområder ble det operative styret avvirket. De som hadde fungert

som prosjektledere i etatene opplevde at deres rolle i styringen av programmet ble svekket.

Styring av virksomheter i og rundt områdesatsingene

Fordi flere informanter har vist til tildelingsbrevene, har vi valgt å gå gjennom utvalgte tildelingsbrev for 2025. Vi har valgt ut virksomheter vi har intervjuet (bydelene, Bymiljøetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Kulturoetaten, Plan- og bygningsetaten og Utdanningsetaten), samt enkelte virksomheter som flere informanter har ment burde involveres (Barne- og familieetaten, Helseetaten og Velferdsetaten). Vi har undersøkt om tildelingsbrevene viser til områdesatsingene, eller om de inneholder språk om tjenesteutvikling, innovasjon, endring eller forbedring.

Tildelingsbrevene til både Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Utdanningsetaten viser til områdesatsingene. De to byutviklingsetatene har fått liknende føringer, for eksempel om å «...aktivt bidra i arbeidet med områdesatsingene, gjennom å delta i tverrsektoriell planlegging og gjennomføring av tiltak og prosjekter i Groruddalssatsingen, Oslo indre øst-satsingen og Oslo sør-satsingen.» De to etatene «...bes gjøre seg kjent med mål, strategier og tiltak i delprogrammenes årlige handlingsplaner, slik at etatenes tiltak harmoniserer med disse.» I tildelingsbrevet til Utdanningsetaten knyttes føringene uttrykkelig til tjenesteutvikling. Det står:

Utdanningsetaten skal utvikle og gjennomføre prosjekter som del av de årlige handlingsprogrammene (...). Utdanningsetaten skal benytte erfaringer og resultater til tjenesteutvikling i egen organisasjon og samarbeide aktivt med aktuelle bydeler om å videreutvikle nye eller eksisterende tiltak.

I tildelingsbrevene til de andre virksomhetene er områdesatsingene ikke nevnt, men flere inneholder føringer knyttet til ungt utenforskap. Det gjelder Barne- og familieetaten, bydelene, Helseetaten og Velferdsetaten. Føringene om ungt utenforskap er like for disse virksomhetene: «...unge mellom 12 og 24 år som står i fare for å falle utenfor eller som står utenfor arbeid eller utdanning, skal fanges opp og få den hjelpen de trenger.» Det er behov for «...styrket tverrsektoriell innsats.»

Bydeler og etater har «...det samlede ansvaret for de kommunale virkemidlene og tjenestene på dette området.» Det skal samarbeides om å forebygge og motvirke ungt utenforskap. Tjenesteutvikling, innovasjon, endring eller forbedring av kommunens tjenester nevnes midlertid ikke.

Ellers ser vi i tildelingsbrevene til enkelt etater, at:

- ▶ Barne- og familieetaten har føringer om å «...følge med på aktuell forskning, kunnskap og utvikling av nasjonal politikk på barnevernsområdet og være en bidragsyter til fagfellesskapet på oppvekstområdet. Etaten skal ta initiativ til å løfte behov for faglig utviklingsarbeid, blant annet på bakgrunn av nasjonal politikikutvikling. Forslag for å imøtekomme identifiserte behov bør være forankret hos bydelene (...).
- ▶ Det i tildelingsbrevet til Bymiljøetaten ikke er uttrykkelige føringer knyttet til områdesatsingene
- ▶ «Kulturetaten har et særlig oppdrag i å sikre god informasjon og veiledning til frivillig sektor i Oslo, og skal sørge for gode modeller for samarbeid mellom frivillig sektor og kommune. Kulturetaten skal særlig støtte bydelene i deres frivillighetsarbeid.»

En eventuell vurdering av hvordan tildelingsbrevene støtter opp under områdesatsingene, bør ses i lys av prinsippene for virksomhetsstyring som Oslo kommune skal følge. I Byrådssak 1036/22 *Ny instruks for virksomhetsstyring i Oslo kommune*, står det blant annet:

Mål- og resultatstyring (MRS) er et grunnleggende styringsprinsipp i kommunen. MRS bygger på tre forutsetninger: Strategisk styring mot overordnede mål, delegering av myndighet og ansvarliggjøring for resultatene og måloppnåelsen.

Tillit er et bærende prinsipp i styring og ledelse i Oslo kommune. Det skal legges vekt på tydelige mål, og forventninger til resultater og effekter. Det skal legges mindre vekt på kontroll, detaljrapportering og måling av aktiviteter, tiltak og virkemidler. Det blir da viktig å finne en god balanse mellom styring, ledelse, tillit og kontroll.

I tråd med kjennetegnene på tillitsbasert styring og ledelse er det implisitt en føring om å tenke helhet og løsninger på tvers, om å ha mer dialog og involvering, og også om å finne/prøve ut nye arbeidsformer og -metoder og bruke ansattes kreativitet.

Nærmiljø

Informanter i delprogram nærmiljø i bydelene opplevde det som om de kommunale etatene ikke var en integrert del av områdeløftene. De mente at kommunen ikke lyktes med et helhetlig samarbeid der bydeler og etater dro i samme retning. Dette påvirket arbeidet med strukturelle endringer negativt, og implementering av de store resultatene ble vanskelig å få til. Ifølge informantene var årsaken dels at ikke alle kommunale etater får bestillinger i sine tildelingsbrev om oppgaver knyttet til områdeløftene.

Intervjuer i etater som var involvert i delprogram nærmiljø viste ulike erfaringer med områdesatsingene i bydelene. Ifølge en informant forstod ikke alle bydelene hvordan de kunne dra nytte av etatene. Under den tidligere Groruddalssatsingen opplevdes samarbeidet med bydelene som tett; i den siste programperioden hadde det vært vanskelig å få til det samme.

En annen informant fra en etat opplevde at når ansvaret for nærmiljø-programmet var plassert i bydelene, var det blitt mer utydelig hvilken rolle etatene skulle ha. Informanten opplevde at det var virkningsfullt når etaten fikk engasjere seg i lokale behov i deres tjenesteleveranser, men etatens mandat var for uklart. Informanten vurderte det slik at dagens organisering gjorde deres involvering prisgitt engasjementet til enkeltpersoner i etaten.

Oppvekst og utdanning

Flere av informantene i delprogram oppvekst og utdanning mente at kommunens ordinære styringslinjer burde brukes i større grad for å gi drahjelp til utviklingsarbeidet på feltet. Ifølge en informant i programkontoret kunne byrådsavdelingene tydeligere kommunisert forventninger til utvikling i sine underliggende virksomheter. Flere informanter etterlyste formell deltakelse fra etater som Barne- og familieetaten, Helseetaten og Velferdsetaten.

På spørsmål om Byrådsavdeling for utdannings virksomhetsstyring, svarte informanter fra etaten at tildelingsbrevet til Utdanningsetaten inneholdt tydelige forventninger til å bruke områdesatsingene som arena for tjenesteutvikling og innovasjon, og til at etaten skulle samarbeide med bydelene.

Flere informanter hadde synspunkter om styringen lenger nede i linjene. Ifølge informantene i bydelene, hadde de utfordringer i samarbeidet med Utdanningsetaten. Ifølge informantene skyldtes dette måten skolene styres på. Bydelenes mente å ha et helhetlig perspektiv på barn og unges oppvekstvilkår, gjennom at de leverer en rekke oppveksttjenester. Skolene utgjør en stor del av rammene for barn og unges oppvekst. I tillegg er alle skoler lokalisert i en bydel og har stor betydning for innbyggernes nærmiljø. De opplevde at Utdanningsetatens fokus ført og fremst var på tjenesteutvikling innen egen organisasjon. Informantene i bydelene viste likevel til flere eksempler på gode, sektoroverskridende samarbeid med skoler. Samtidig ønsket flere et bedre samarbeid med Utdanningsetaten.

Ledere for oppveksttjenester i bydelene og informanter i PPT mente at skoledirektørene burde ta en større rolle i å styre skolenes deltakelse i delprogrammets aktiviteter. Informanter i PPT viste til at skoledirektørene ikke var representert i operativt styre, og at det innebar at de ikke var koblet på i tilstrekkelig grad. Som en informant sa: «Satsingen skal bidra til tjenesteutvikling. Den skal ikke være et blaff, men bidra til varig drift. Da bør hele styringslinja være involvert. Det blir en satsing på en skole, men stopper litt opp i enkeltskoler.»

Også en informant fra programkontoret pekte på at skoleeierskapet er viktig. Erfaringen fra et vellykket prosjekt som Fundament var at skoleeiers involvering var et suksesskriterium. I mange tilfeller er det skolelederne selv som er drivkraften bak prosjekter. Informanten i programkontoret mente at det fremover var nødvendig å stille større krav til skoleeiers delaktighet.

Informantene i utdanningsadministrasjonen fortalte at en skoleledelses motivasjon og kapasitet var avgjørende for at skolen skulle kunne delta i utviklingsprosjekter. Informantene i utdanningsadministrasjonen fortalte av det var varierende involvering blant skoledirektørene.

Syssetting

Informanter i delprogram syssetting beskrev at andre etaters bidrag gjennom kommunens ordinære styringslinjer i hovedsak hadde vært svakt og utydelig forankret. Samarbeid og medvirkning fra etater skjedde primært gjennom programstrukturen og personlige initiativ enn via klare føringer i linja, og det oppsto friksjon når programmet fungerte som et «system ved siden av» ordinær drift. Når etater først bidro, ble Velferdsetaten og Sykehjemsetaten nevnt som konstruktive partnere, mens Utdanningsetaten ble beskrevet som underrepresentert. Bydeler opplevde varierende forankring og krevde ofte ekstra innsats fra Nav-ledere for å koble linja på. Flere pekte på behov for sterkere integrasjon i linjen og tydeligere styringssignaler for å sikre varig implementering og skalering av tiltak.

9.2.7 Statens rolle

De statlige aktørene vi intervjuet hadde flere synspunkter på statens deltakelse i områdesatsingene og gevinstene av det. For det første handlet det om deres rolle og mandat, og avklaringer rundt det. En av de statlige aktørene knyttet til delprogram nærmiljø opplevde at den statlige rollen burde defineres tydeligere. Det handlet om både hensikten med deres deltakelse og hva det skal bidra til. En annen statlig aktør mente at staten kunne ha bidratt mer til at resultater ble videreført ut fra områdesatsingene. Denne informanten la til at det fordrer bedre kommunikasjon innad og utad mellom stat og kommune enn det som hadde vært praksis så langt.

Videre mente de statlige aktørene at det er potensial for at de kan kommunisere og være en slags brobygger mellom kommuner med områdesatsinger. Dette på bakgrunn av at de var involvert i flere områdesatsinger nasjonalt som en statlig aktør. En statlig informant erfarte at kommuner med områdesatsing jobber annerledes enn andre kommuner. Informanten opplevde at kommuner med områdesatsinger jobber mer på tvers i organisasjonen, klarer å se tjenestene i sammenheng, og kommunisere resultater. Videre fortalte informanten at de ser det har blitt utviklet kompetanse i kommunene innen drift og organisering som staten selv har dratt nytte av. Et eksempel er at en statlig aktør involverte ansatte i områdesatsingen i et prosjekt for å

forstå mer av hvordan områdesatsingene jobber, og ta med læring inn i egen statlig organisasjon.

Informanter fra bydeler og etater beskrev statens rolle i områdesatsingene som formelt viktig, men i praksis nokså perifer. Staten var en nødvendig finansiell og politisk medspiller, men fjern fra det operative arbeidet. Mange informanter mente at statens deltakelse i styrende organer har hatt begrenset innflytelse på den praktiske utviklingen av innholdet i satsingen, og at rollen til statlige aktører til tider har vært uklar. Samtidig ble det understreket at statens deltakelse har gitt legitimitet til satsingen, og at samordningen mellom stat og kommune er et prinsipp som bør videreføres, men med klarere ansvarsdeling og mer operativ samhandling. Det er også et poeng at områdesatsingene i stor grad adresserer utfordringer som staten også har ansvar for. Mange ønsket et tydeligere og mer aktivt partnerskap der staten ikke bare er observatør og finansier, men også medutvikler av løsninger, særlig på områder der nasjonale rammer i dag begrenser kommunens handlingsrom.

9.3 Våre vurderinger

9.3.1 Satsingens geografiske inndeling

Den geografiske avgrensingen av Områdesatsingene i Oslo til utvalgte bydeler og delbydeler, og den organisatoriske involveringen av bydelene, synes å ha fulgt i hovedsak to logikker: Den ene er at det har vært en konsentrasjon av levekårsutfordringer i enkelte bydeler og delbydeler, og at det har vært et ønske om å gjøre noe med disse utfordringene. Den andre logikken er at bydelene har hatt ansvar for flere av tjenestene innen nærmiljø, oppvekst og sysselsetting, som har vært regnet som sentrale for å adressere utfordringene.

For mange av aktørene i og rundt områdesatsingene var den geografiske orienteringen essensiell. På tvers av delprogrammene viste informanter til at bydeler og delbydeler hadde spesifikke lokale utfordringer, noe som stilte krav til skreddersydde tiltak. Slik vi vurderer det, var den geografiske inndelingen mest hensiktsmessig for delprogram nærmiljø. Delprogrammene oppvekst og utdanning og

sysselsetting jobbet med utvikling i tjenester som i mange tilfeller har byomfattende målgrupper. I flere av disse tjenestene er likebehandling en viktig premiss og endringer i disse tjenestene i satsingsområdene vil i praksis også bety at tilbudet til målgruppen i hele byen endres.

Den geografiske inndelingen bidro til å fokusere utviklingsinnsatsen. Dette er nyttig i innovasjonsarbeid. Organisering på bydelsnivå skapte samtidig et behov for samordning på tvers. Det er vår vurdering at dette samordningsbehovet ikke har fått nok systematisk oppmerksomhet, men har vært for personavhengig.

En annen utfordring med den geografiske inndelingen er at områdesatsingene også involverte aktører som Nav og Utdanningsetaten, begge med byomfattende mandater. For disse etatene var spørsmål om implementering og skalering derfor ikke bare spørsmål om lokal suksess, men om hvordan de kunne forbedre tjenestene for alle i målgruppene sine. Det er vår vurdering at den geografiske inndelingen ikke var like relevant for disse aktører, og kunne også utgjøre et hinder for aktørenes evne til å realisere gevinster overfor målgruppene i bred forstand.

Midtveisevalueringen⁴⁹ pekte også på fordeler og ulemper knyttet til den geografiske inndelingen. Inndelingen gjorde det mulig å rette innsatsen mot bydeler med store levekårsutfordringer, tilpasse tiltak til lokale behov og styrke lokalt eierskap og engasjement. Inndelingen ga også struktur og oversikt i arbeidet. Midtveisevalueringen påpekte risikoen for fragmentering og utfordringer med å overføre tiltak direkte mellom bydeler, noe som understreket betydningen av tverrgående samarbeid og læring.

At samarbeid på tvers av bydelene karakteriseres som personavhengig tilsier etter vår vurdering at utfordringene knyttet til tverrgående samarbeid og læring ser ut til å bestå. Dette er noe som videre satsinger burde ta hensyn til.

⁴⁹ PwC/Fafo (2021) Midtveisevaluering av områdesatsingene i Oslo

9.3.2 Tematisk inndeling

På noen måter ligner problemstillingene rundt den geografiske inndelingen på problemstillingene rundt den tematiske inndelingen i nærmiljø, oppvekst og utdanning og sysselsetting. Den tematiske inndelingen var hensiktsmessig for å fokusere innsats innen ulike tilnærminger til å adressere levekårsutfordringer. Ved at kommunens virksomheter innen byutvikling, oppvekst og utdanning, og kvalifisering og sysselsetting, samlet sett sitter på mange av virkemidlene og tjenestene som er relevante for områdesatsingenes hovedmål, har det etter vår vurdering vært hensiktsmessig at delprogrammene har vært tilknyttet disse.

Undersøkelsen viser allikevel at den tematiske inndelingen har møtt i hovedsak to innvendinger. Den ene innvendingen er at de tre delprogrammene i mange tilfeller har hatt overlappende målgrupper. Noen informanter har av den grunn stilt spørsmål ved hensiktsmessigheten av inndelingen, spesielt mellom oppvekst og utdanning og sysselsetting. Den andre innvendingen er at samordningen av aktiviteter i de tre delprogrammene har vært for vanskelig og for svak. Flere informanter har spilt inn eller stilt seg åpne for alternative tematiske inndelinger av delprogrammer, for eksempel rundt temaer som «ungt utenforskap» eller «familier».

Slik vi vurderer det har samordningen av aktiviteter på tvers av satsingsbydelene og delprogrammene, ikke alltid vært god nok. Hvor dette har vært tilfellet, har svak samordning ført til unødig dublering av innsats, som for eksempel noen like prosjekter spredt på flere delprogram, at nye prosjekter ikke i tilstrekkelig grad bygget på kunnskap fra andre prosjekter, og at prosjektporteføljen ikke fikk den helheten og kvaliteten en kunne ønske.

Vi er imidlertid ikke overbevist om at den geografiske og tematiske inndelingen i seg selv kan forklare utfordringene med samordning i områdesatsingene. Etter vår vurdering er det like viktig å rette blikket mot hvordan samordning faktisk har vært organisert og praktisert i satsingen. Med så brede og sammensatte formål som områdesatsingene har, der sentrale virkemidler og tjenester er fordelt på ulike virksomheter og særskilte midler skal kanaliseres og følges opp på tvers

av sektorer, vil det uansett være behov for en form for tematisk organisering. Samtidig er det vanskelig å se for seg en geografisk eller tematisk inndeling som ikke gir overlappende målgrupper og grenseflater. Alle former for inndeling vil dermed stille krav til aktiv samordning, og i dette perspektivet fremstår etablering av robuste, systematiske og velfungerende samordningsmekanismer som viktigere enn selve valget av geografisk eller tematisk struktur.

Programorganiseringen av områdesatsingene var nært knyttet til den tematiske inndelingen. Synspunkter på fordeler og ulemper ved programorganiseringen syntes å avhenge av delprogram. I intervjuene var forskjellene tydeligst mellom nærmiljø og oppvekst og utdanning. I delprogram nærmiljø møtte vi oppfatninger fra bydelene om at programstyret la for mange føringer, og at beslutninger ble tatt langt unna tjenestene i bydelene. Samtidig ble det ytret behov om en tydeligere bestilling fra kommuneledelsen, som kunne sette tydeligere retning for alle involverte aktører i nærmiljøprogrammet. Vi vurderer disse tilsynelatende motsetningsfylte perspektiver som et uttrykk for at delprogrammet har hatt behov for en mer overordnet styring av retningen for å samkjøre alle de involverte og berørte aktørene. Mens selve prosjektarbeidet kunne ha nytte av å bli styrt mer i detalj av bydelene. I delprogram oppvekst og utdanning ble programkontoret vurdert som et samordnende element. Det bidro positivt til helheten i prosjektporteføljen og til at operativt styre var blitt en god arena for samhandling.

Det er vår vurdering at funnene fra sluttevalueringen i noen grad samsvarer med funn fra midtveisevalueringen.⁵⁰ Den fant at den tematiske inndelingen var nyttig for å systematisere innsatsen, styrke faglig forankring og målrette tiltak mot levekårsutfordringer. Samtidig fremhevet også midtveisevalueringen behovet for mer tverrsektorielt samarbeid og økt integrasjon mellom delprogrammene for å unngå fragmentering og sikre helhetlige løsninger. Vi ser at oppmerksomheten rundt behovet for samordning mellom delprogram og bydeler har blitt større, men merker oss også at dette fremdeles oppfattes som

⁵⁰ PwC/Fafo (2021) Midtveisevaluering av områdesatsingene i Oslo

en utfordring av mange aktører, kanskje særlig for delprogrammene som har vært rettet mot tjenesteutvikling. Flere av delprogrammene har gjort grep for å styrke samordningen, men det etterlyses mer strategiske samordningsgrep på tvers av programområdene.

9.3.3 Nedenfra-og-opp-perspektivet

Nedenfra-og-opp-perspektivet og prosjektmetodikken i områdesatsingene opplevdes i hovedsak som positivt.⁵¹ Slik vi vurderer det, er det i liten grad grunn til innvendinger mot selve tilnærmingen eller metodikken. De kritiske betraktningene vi finner hos informantene handler mer om hvordan de tilnærmingen er forvaltet og implementert i linjeorganisasjonen. Utfordringene knytter seg til at metodikken ikke er tilstrekkelig utbredt utover satsingsbydelene, at den stiller krav til læring og smidig praksis, og at en sterk vekt på lokale initiativ noen steder har ført til for mange små, ukoordinerte prosjekter uten tydelig retning. Etter vår vurdering peker funnene på et behov for klarere føringer og porteføljestyling, uten omlegging av den grunnleggende tilnærmingen.

Nedenfra-og-opp har vært kjernen i delprogram nærmiljø gjennom medvirkning og innsiktsfaser som gir behovsforankrede prosjekter og mobilisering. Partnerskap med lokalt nærings- og organisasjonsliv beskrives av flere informanter som avgjørende, og både bydelene og etater har styrket prosjektkompetansen. Metodikken er etter vår vurdering mer innarbeidet i bydelene enn i resten av kommunen, noe som gjør at resultater blir værende lokalt. Mye tyder i tillegg på at ulik innretning og organisering i bydelene har hatt betydning for måloppnåelse i delprogrammet. Der delprogrammet og metodikken er integrert i linjeorganisasjonen, med programledere tett koblet til tjenester og styring, ser man etter vår vurdering bedre tverrfaglig samordning, enklere overgang fra prosjekt til drift og høyere måloppnåelse. Der satsingen forblir en “satellitt” med egen finansiering

⁵¹ Prosjektmetodikken inkluderer områdeløftmetodikken spesifikt for nærmiljøprogrammet, og for hele satsingen bruk av Prince 2, prosjektstyringsverktøy, å arbeide etter fasene (særlig å starte med innsikt og nedenfra-og-opp-perspektiv) og med beslutningspunkter etter fasene.

uten effekt på bydelsbudsjettet, svekkes eierskap og prioritering, tiltak forankres dårligere og får mindre gjennomslag.

I delprogram oppvekst og utdanning har en også en grunnleggende positiv holdning til tilnærmingen, men har etter vår vurdering vært gjennom en modningsprosess. Faseinndeling og beslutningspunkter oppleves som en styrke; gevinststyring er krevende, men har blitt bedre over tid. Lokal forankring i tjenestene har gitt mer treffsikre tiltak og sterkere forankring, og kompetansen i prosjektmetodikk har økt.

I delprogram sysselsetting la en også mye vekt på nedenfra-og-opp-tilnærmingen i starten av programmet. Utfordringen var at dette ga mange små, ukoordinerte prosjekter med svak kobling til overordnede mål. Det ble derfor tatt grep for å bedre balansen mellom lokale initiativ og sentral styring, samt strukturer for læring, deling og skalering.

Samlet sett vurderer vi at behovet for retning i prosjektporteføljen kan ivaretas uten omlegging av tilnærming og metodikk. Det handler heller om å svare ut behovet for tydeligere strategiske føringer fra kommuneledelsen, ordfører og bystyret, slik at alle involverte aktører drar i samme retning.

I tillegg til styrking av den strategiske retningen må implementeringen i linjeorganisasjonen etter vår vurdering styrkes, inkludert å spre metodikken utover satsingsbydelene, og støtte bruk av innsiktsfaser, medvirkningsmetoder og beslutningspunkter som standard praksis. Samtidig bør metodikken tilpasses prosjektenes egenart som for eksempel prosjektstørrelse og kompleksitet, med forenklete rammer og verktøy for små prosjekter, og med mekanismer for systematisk læring, deling og skalering av lokale initiativ. Videre bør partnerskap med lokalt nærings- og organisasjonsliv etter vår vurdering formaliseres og videreutvikles som virkemiddel for levekårsforbedring, og kompetanseheving i etatene bygges ut til felles praksis på tvers av byen.

Samlet sett vurderer at tilnærmingen og metodikken i hovedsak har fungert godt og skapt relevante, forankrede tiltak. Utfordringene ligger i implementeringen: for svak spredning i linjeorganisasjonen, for liten smidighet for små prosjekter, og for begrenset porteføljestyling og felles retning. Med tydeligere føringer fra toppen, tilpasset metodikk

for ulike prosjekttyper, og strukturer som sikrer læring og skalering, kan effekten av områdesatsingene styrkes uten å endre den grunnleggende nedenfra-og-opp-tilnærmingen.

Midtveisevalueringen⁵² fremhevet også nedenfra-og-opp som grunnleggende for områdesatsingene. Det ble pekt på behovet for å balansere dette mot overordnede mål, styring og koordinering, med tydelige roller og bedre kommunikasjon. Tilnærmingen står fremdeles sterkt, men vi har sett eksempler på at et økende fokus på gevinstrealisering og skalering har ført til sterkere styring av delprogrammets aktivitet, for eksempel i delprogram sysselsetting. Noen mener dette reduserer den lokale frihet til innovasjon og utvikling, mens andre mener dette er viktig for å sikre at programmet skal levere reell verdi. Slik vi ser det vil det hele tiden være behov for å balansere disse hensynene. Samtidig kan den utviklingen vi har sett, fra frihet i innledende faser til mer fokus på gevinstrealisering og skalering i senere faser også være godt begrunnet i forhold til et ønske om å skape varige endringer som følge av områdesatsingen.

9.3.4 Valg av prosjekter

Et fellestrekk i satsingen har vært at en innledningsvis la stor vekt på en nedenfra-og-opp-tilnærming i generering av prosjekter. Mye tyder på at dette i noen grad gikk på bekostning av hensyn til utvikling av porteføljer som var tydelig koblet til hovedmål og delmål i delprogrammene. Lenger ut i programperioden vektla en hensynet til innretting av porteføljene mot måloppnåelse og gevinstrealisering, skalering og varige virkninger sterkere. Det er likevel forskjeller mellom delprogrammene.

I delprogram nærmiljø har det vært en dreining fra enkeltstående fysiske tiltak til mer overordnede strategier, modeller for samarbeid og drift. Dette har etter vår vurdering styrket prosjektenes relevans og forankring, men virkningen hemmes av svake strukturer for tverrsektoriell mobilisering, ujevn forankring i byrådsavdelinger, manglende fleksibilitet i programplaner og uklar rolle- og beslutningsflyt.

⁵² PwC/Fafo (2021) Midtveisevaluering av områdesatsingene i Oslo

I delprogrammene oppvekst og utdanning og sysselsetting oppfattes prosjektene som er igangsatt som relevante, men beslutningsprosessene omtales av informanter som lite transparente. I midtveisevalueringen⁵³ fant en at valg av prosjekter i områdesatsingene i stor grad ble basert på identifiserte lokale behov i de enkelte bydeler og områder, med mye prøving og feiling. Det ble påpekt at statlige og kommunale føringer kunne minske fleksibiliteten og gjøre det vanskelig å prioritere ut fra lokale behov. Midtveisevalueringen pekte også på behovet for økt oppmerksomhet om gevinstrealisering og bedre rutiner for avslutning eller integrering i ordinær drift. Vi ser at dette er fulgt opp i prosessene prosjektutvikling i flere av delprogrammene. Slik vi ser det vil disse endringene styrke områdesatsingenes måloppnåelse og øke sannsynligheten for at satsingen vil gi varige virkninger.

9.3.5 Ressursbruk

Informanter, særlig på projektnivå, peker på at en betydelig andel av ressursene i områdesatsingene har gått med til styring, administrasjon og rapportering. Midtveisevalueringen pekte også på at en relativt stor del av ressursbruken var knyttet til styring og administrasjon av satsingen, og anbefalte blant annet økt bruk av «frie midler» for å muliggjøre raskere overgang fra initiativ til gjennomføring og bedre lokal tilpasning.

Etter vår vurdering er det ikke overraskende at ressursbruken til styring og administrasjon har vært omfattende, gitt områdesatsingenes bredde, kompleksitet og antall involverte aktører. Samtidig viser både intervju-materialet og dokumentgjennomgangen at styrings- og rapporteringskravene samlet sett har fremstått som krevende, og i enkelte tilfeller som mer omfattende enn det som synes nødvendig for å sikre måloppnåelse og kontroll. Dette gjelder særlig der parallelle rapporteringslinjer og systemer har skapt merarbeid og redusert tiden som kunne vært brukt på utvikling og implementering av tiltak.

⁵³ PwC/Fafo (2021) Midtveisevaluering av områdesatsingene i Oslo

Vi vurderer at deler av ressursbruken til styring og administrasjon har vært nødvendig for å etablere struktur, kvalitet og læring i satsingen, særlig i en tidlig fase. Samtidig indikerer erfaringene fra delprogrammene at manglende samordning av styrings- og rapporteringskrav har svekket den samlede kostnadseffektiviteten. At det i senere år er gjort grep for å effektivisere administrative prosesser, konsentrere innsatsen og rette større oppmerksomhet mot varige effekter, kan i denne sammenheng forstås som forsøk på å styrke sammenhengen mellom ressursbruk, innsats og måloppnåelse.

9.3.6 Styringen

Når vi har undersøkt styring i og rundt områdesatsingene, har det trådt frem vedvarende og uløste behov. Behovene dreier seg om å balansere lokale initiativ med strategisk styring, å avklare og samordne roller og bidrag fra ulike deler og nivåer av kommunen, og å sørge for at kommunens virksomheter bidrar som ønskelig.

På tvers av delprogrammene beskrives en spenning mellom lokal forankring (nedenfra-og-opp) og behovet for tydeligere strategisk og politisk styring. Informanter peker på byråkratiske prosesser, lange beslutningslinjer og utydelig rolle- og ansvarsdeling, samt utfordringer med å få prosjekter implementert i kommunens linje. Avstanden mellom bydelene og etatene oppleves som stor, koordinering på tvers er krevende, og dialogen med sentrale ledd blir tidvis personavhengig. Det uttrykkes et gjennomgående behov for mer smidige prosesser, bedre kobling av relevante aktører og tydeligere prioriteringer fra kommunens politiske ledelse. I noen av delprogrammene er det gjort tiltak for å forenkle de administrative prosessene, men dette endrer ikke på det overordnede bildet på evalueringstidspunktet.

Ser en spesifikt på forholdet mellom de styrene organene i områdesatsingen, danner det seg et inntrykk av en styringskjede som ikke legger til rette for en tydelig strategisk styring. Programeiergruppen fungerer primært som dialogarena med varierende styringskraft. Programsekretariatet ved Byrådsavdeling for byutvikling er et viktig bindeledd og statlig grensesnitt, men kobler seg ujevnt på delprogrammene. De strategiske programstyrer oppleves store, med

høy utskifting og begrenset beslutningskraft; dette, sammen med avstanden til operativ praksis påvirker etter vår vurdering evnen til å spille en tydelig strategisk rolle. Operative styrer er nær på tjenestene, men mangel på tydelige strategiske signaler kan ha bidratt til at prosjektporteføljenes kobling til de overordnede målene for satsingen kan ha blitt svekket.

Midtveisevalueringens funn når det gjelder styring var først og fremst rettet mot den overordnede strategiske styringen av områdesatsingen. Evalueringen pekte på at styringsmodellen for områdesatsingene er kompleks og krever betydelig koordinering, men at satsingene samtidig har vist evne til læring og tilpasning underveis. Evalueringen påpekte forbedringsmuligheter, særlig når det gjaldt samordning, rolleavklaring og rutiner for gevinstrealisering. Rapporten anbefalte å styrke politisk eierskap, tydeliggjøre roller og ansvar, forbedre koordineringen mellom delprogrammer og områder, samt systematisere og dele erfaringer for å fremme læring og utvikling. Basert på våre funn kan vi konkludere med mange av utfordringene som midtveisevalueringen pekte på fremdeles er gjeldende. Samtidig er det viktig å påpeke at flere av delprogrammene har tett grep for å styrke den strategiske styringen av programmene.

I vår evaluering har vi også sett på samordningen mellom bydeler og etater i satsingen. Vår sammenligning av tildelingsbrevene til etatene og bydelene viser store forskjeller i hvordan forventningene var kommunisert. Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan- og bygningsetaten og Utdanningsetaten fikk uttrykkelige føringer om å bidra i områdesatsingene. Føringer til Helseetaten og Velferdsetaten var i beste fall indirekte, knyttet til arbeid mot ungt utenforskap, og uten at tjenesteutvikling, innovasjon eller områdesatsingene var nevnt spesielt. Trolig er det allikevel rom for å legge inn tydeligere forventninger til virksomhetenes bidrag til tjenesteutvikling og innovasjon i områdesatsingene, og som kan brukes i styringsdialogen.

Funnene viser vedvarende behov for å balansere lokale initiativ med tydelig strategisk og politisk styring, avklare roller og ansvar, og styrke samordningen mellom bydeler og etater for å få tiltak inn i linja. Videre satsing bør etter vår vurdering: forenkle beslutningslinjer og redusere

byråkrati; tydeliggjøre kontaktflater (inkludert direkte linjer mellom programstyre og bydeler) og standardisere rutiner for gevinstrealisering; styrke politisk eierskap og sette klare, men ikke detaljregulerende, forventninger til virksomhetenes bidrag til tjenesteutvikling og innovasjon (inkludert i tildelingsbrev og styringsdialog); formalisere og prioritere tverrsektoriell koordinering mellom delprogrammer og områder; og institusjonalisere læring og kunnskapsdeling for å redusere personavhengighet. Dette adresserer midtveisevalueringens anbefalinger og funn som fortsatt er gjeldende.

Oppsummert finner vi at den geografiske og tematiske inndelingen har gitt nødvendig fokus og lokalt eierskap, men skaper utfordringer for tjenester med byomfattende mandater (oppvekst/utdanning, sysselsetting) når tiltak skal skaleres. Videre kunne det vært bedre samordning på tvers av bydeler, etater og delprogram. Styringskjeden i områdesatsingene fremstår samlet som noe er utydelige og den strategiske styringen har vært for svak. Nedenfra-og-opp-metodikken fungerer godt, men den har også bidratt til noe fragmenterte porteføljer. Prosjektvalg og styringsprosesser har vært ressurskrevende, og overføring til drift har vært krevende der linjeforankringen er svak.

10 Områdesatsingen som virkemiddel for å løse samfunnsflokke

Dette kapitlet vurderer i hvilken grad Områdesatsingene i Oslo er egnet til å håndtere komplekse samfunnsflokke knyttet til levekår i utsatte områder. Vi ser særlig på hvordan satsingens målstruktur og organisering, det tverrsektorielle samarbeidet, den lokale forankringen samt porteføljestyling og kobling til ordinær drift legger til rette for helhetlig innsats og varige resultater.

10.1 Samfunnsflokke som utgangspunkt for vurderingen

I evalueringen skal vi vurdere om innretningen av Områdesatsingene i Oslo er egnet til å møte den typen komplekse samfunnsflokke som satsingen adresserer. Med innretning forstås her den samlede modellen for hvordan satsingen er strukturert og styrt, herunder den geografiske avgrensningen, organiseringen i tre delprogrammer, samspillet mellom bydeler, kommunale etater og statlige aktører, samt de arbeidsformene som tas i bruk for å nå målene.

I norsk og nordisk forvaltnings- og statsvitenskapelig litteratur omtales samfunnsflokke ofte som gjenstridige eller komplekse problemer. Slike problemer kjennetegnes av uklare og til dels omstridte problemforståelser, sammensatte og gjensidig påvirkende årsakssammenhenger, og fravær av entydige løsninger. Utfordringene går på tvers av sektorer, organisasjoner og forvaltningsnivåer, og utvikler seg over tid på måter som gjør at mål og virkemidler må justeres underveis. Litteraturen peker på at denne typen problemer vanskelig lar seg håndtere gjennom sektorvise eller lineære styringsmodeller, og at samordning, læring og tilpasning er sentrale elementer i håndteringen⁵⁴.

⁵⁴ Se for eksempel Nesheim, T., Gressgård, L. J., Hansen, K., & Neby, S. (2019). Gjenstridige problemer og tverretattlig samordning: Et analytisk rammeverk. Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift, 35(3), 243–26 og Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). (2014). Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning. Difi-rapport 2014:07.

Denne forståelsen av samfunnsfloker danner rammen for vurderingen i dette kapittelet. Egnethet vurderes ikke ut fra om satsingen «har løst» flokene, men ut fra i hvilken grad innretningen legger til rette for helhetlig innsats, tverrsektorielt samarbeid, lokal forankring og samspill med relevante aktører utenfor offentlig sektor, samt læring og utvikling av tiltak med potensial for varighet og skalering.

10.2 Samfunnsflokken og målstrukturen i områdesatsingene

I områdesatsingene har samfunnsflokken i hovedsak bestått av sammen-satte levekårsutfordringer som utspiller seg i geografisk avgrensede områder, og som omfatter sosiale, økonomiske, boligrelaterte og nærmiljømessige dimensjoner. Målstrukturen i de tre delprogrammene adresserer sentrale deler av dette utfordringsbildet.

Delprogram nærmiljø retter seg mot utvikling av inkluderende og trygge lokalsamfunn, med vekt på møteplasser, deltakelse og fysisk og sosial kvalitet i nærmiljøet. Delprogram oppvekst og utdanning har som mål å styrke oppvekstsvilkår og øke gjennomføring i videregående opplæring. Delprogram sysselsetting fokuserer på å få flere inn i ordinært arbeid og sikre varig tilknytning til arbeidslivet, blant annet gjennom utvikling av tjenestene. Samlet sett dekker delprogrammene ulike, men gjensidig avhengige sider av levekårsutfordringene i områdene.

Befolkningen i områdene som omfattes av satsingen skårer lavere enn befolkningen i Oslo for øvrig på flere sentrale levekårsindikatorer. Utfordringsbildet preges av kombinasjoner av fysiske og sosiale forhold, som mangelfulle møteplasser, vedlikeholdsetterslep i uteområder og utfordringer knyttet til trygghet. Samtidig kjennetegnes områdene av lavere utdanningsnivå, lavere sysselsetting og inntekt, høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn, samt boligforhold preget av ensartet boligmasse, høy andel utleieboliger og trangboddhet. I tillegg kommer sosiale forhold som høy flyttehyppighet, ustabile bomiljøer, lav deltakelse i frivillighet og kulturliv, samt lav markeds-messig attraktivitet med tomme lokaler og svekkede nærsentre.

Til sammen utgjør dette komplekse floker der delproblemene påvirker hverandre og endrer karakter over tid.

10.3 Tverrsektorielt samarbeid og samordning på tvers av nivåer

Midtveisevalueringen⁵⁵ vurderte områdesatsingene som et relevant og viktig virkemiddel for å møte store og sammensatte levekårsutfordringer, blant annet fordi arbeidsformen gir rom for helhetlig innsats, innovasjon og koordinering på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Samtidig ble det pekt på betydningen av tydelig styring, lokal forankring og systematisk læring for å lykkes, og det ble anbefalt å videreføre og styrke områdesatsing som arbeidsform, samtidig som forventninger og roller tydeliggjøres.

Vårt datagrunnlag bekrefter i stor grad disse funnene. Sektor-overgripende arbeid fremstår som avgjørende for å kunne bevege komplekse samfunnsfloker i ønsket retning. Tverrsektorielt samarbeid i geografisk avgrensede områder gir mulighet for å bygge mer helhetlige tjenester rundt innbyggerne, og bidrar samtidig til læring som kan ha overførings-verdi til andre deler av kommunen. Samtidig viser både egne funn og tidligere evalueringer at manglende samordning mellom aktører og nivåer kan føre til fragmentering, overlappende innsats og begrenset effekt.

Dette peker på et behov for å styrke sammenhengen i innretningen av satsingen, både horisontalt mellom delprogrammene og vertikalt mellom bydeler, kommunale fagetater og statlige aktører.

⁵⁵ PwC/Fafo (2021) Midtveisevaluering av områdesatsingene i Oslo

10.4 Bydelenes rolle, lokal forankring og partnerskap i arbeidet med floker

Bydelene fremstår som sentrale aktører i arbeidet med samfunnsfloker. Som tverrsektorielle og innbyggerrettede tjenesteutøvere er bydelene godt posisjonert til å se sammenhenger på tvers av tjenesteområder og tilpasse innsatsen til lokale behov.

Områdeløftmetodikken og en tydelig nedenfra-og-opp-tilnærming har bidratt til å mobilisere lokalt engasjement, styrke partnerskap og fremme lokal deltakelse og utvikling. I flere av delprogrammene, særlig innen sysselsetting og nærmiljø, har dette omfattet aktiv involvering av innbyggere og brukere, frivillige organisasjoner og sosiale bedrifter i utvikling og gjennomføring av tiltak. Denne typen samarbeid har bidratt med lokal kunnskap, kapasitet og legitimitet, og fremstår som et viktig supplement til offentlig innsats i arbeidet med sammensatte utfordringer.

Samtidig er bydelenes handlingsrom avhengig av at sektorbaserte virksomheter i kommune og stat støtter opp under ambisjonene gjennom tydelig styring og forpliktende samarbeid. Der dette ikke fungerer tilfredsstillende, begrenses effekten av det lokale arbeidet. Dette understreker betydningen av klare roller, avklarte forventninger og fungerende samordningsarenaer.

10.5 Porteføljelogikk, skalering og varighet

Vår vurdering er at innretningen av områdesatsingene i hovedsak er relevant i møte med samfunnsfloker, fordi den legger til rette for helhet, samvirke og lokal forankring. Samtidig innebærer dagens organisering en risiko for parallelle spor og overlapp mellom delprogrammene. Det fremstår som et behov for å styrke porteføljelogikken på tvers av delprogrammene, blant annet gjennom felles prioriteringsarenaer, tydeligere rolle- og ansvarsavklaringer og klarere forventninger til bidrag fra alle involverte aktører.

Skalering og varighet har vist seg å være særlig krevende, spesielt innenfor tjenesteprogrammene. Våre funn indikerer at varige effekter

forutsetter tidlig kobling til linjen, tydelig prosesseierskap, planer for idriftsetting og en klar overgang fra prosjekt til ordinær drift. Dette perspektivet har fått økende oppmerksomhet mot slutten av satsingsperioden, noe vi vurderer som positivt.

10.6 Organisering, styring og gjennomførbarhet

Områdesatsingene har i perioder vært preget av en kompleks organisering med mange styringsverktøy og omfattende rapporteringskrav. Dette har hatt betydning for gjennomførbarheten og kan ha bidratt til økt administrativ belastning. For å styrke egnetheten som virkemiddel for å møte samfunnsfloker, fremstår det som hensiktsmessig å forenkle organiseringen og korte ned beslutningslinjene. Våre funn viser at det også er tatt grep i denne retningen i løpet av perioden.

10.7 Samlet vurdering av egnethet

Samlet vurderes områdesatsingene som en egnet arbeidsform for å adressere komplekse samfunnsfloker, med klare styrker knyttet til tverrsektorielt samarbeid, lokal mobilisering og innovasjon. Samtidig peker evalueringen på forbedringsområder knyttet til samordning på tvers av delprogrammer, porteføljestyling, organisering og kobling til linjen. Ved å styrke disse elementene kan satsingen i større grad legge til rette for varige og skalerbare resultater i møte med sammensatte levekårsutfordringer.

11 Alternative modeller

Sluttevalueringen skal bidra som et underlag for å vurdere videre områdesatsinger i Oslo, og undersøke om innretningen som er valgt er hensiktsmessig for å nå målene. I dette kapittelet vil vi peke på styrker og svakheter ved dagens modell, og vurdere om alternative modeller med annen innretning ville kunne være mer hensiktsmessig.

Med utgangspunkt i forståelsen av samfunnsfloker som er redegjort for i kapittel 10, vurderer vi i dette kapittelet om dagens innretning – og mulige alternative innretninger – er egnet til å håndtere komplekse og sammensatte levekårsutfordringer.

Ved å sammenligne innretningen med mulige alternative modeller kan vi synliggjøre om det medfører bedre gevinster for svakheter ved dagens innretning. Videre vil det kunne gi forståelse av om effektiviseringen av arbeidet kan påvirkes ved annen innretning.

Før vi trekker frem erfaringer med dagens modell vil vi spesifisere hva vi mener med «alternative modeller» i denne sammenheng. En alternativ modell vil i hovedsak bety en annen måte å organisere satsingen på. Dette kan omfatte ansvars- og organisasjonsstruktur for satsingen, arbeidsmetoder som brukes for å oppnå målene og verktøy som anvendes for å utøve prosjektledelsen.

Vår tilnærming for å sammenligne dagens innretning med alternative modeller er å analysere alternative innretninger heller enn å foreslå én ny modell.

11.1 Erfaringer fra dagens modell

Evalueringen viser at dagens modell for områdesatsingene har både tydelige styrker og klare svakheter. Den mest fremtredende styrken er at satsingene har bidratt til betydelig innovasjon og utvikling i de involverte virksomhetene. Våre data indikerer at dette særlig gjelder tjenester og virksomheter på bydelsnivå. Her er det dokumentert kompetanseutvikling, organisasjonsutvikling, nye samarbeidsformer og tjenesteutvikling, både innenfor enkeltvirksomheter og på tvers av

tjenesteområder. Innenfor de enkelte delprogrammene har områdesatsingene bidratt til at tjenester og virksomheter samarbeider på andre måter enn tidligere, og flere informanter peker på at dette har styrket både intern samhandling og samarbeid på tvers av fagområder.

Samtidig peker evalueringen tydelig på koordinering på tvers av delprogrammene som den største svakheten ved dagens modell. Dette trekkes frem av et bredt spekter av informanter og samsvarer med funnene i midtveiseevalueringen. Manglende samordning har bidratt til at områdesatsingen samlet sett fremstår mer fragmentert enn intensjonen tilsier. I enkelte tilfeller har dette ført til overlappende prosjektutvikling mellom bydeler og delprogrammer, noe som svekker helhet, effektiv ressursbruk og muligheten for å bygge sammenhengende innsats over tid.

Videre viser datamaterialet at uklar rolle- og ansvarsfordeling mellom aktørene i satsingen skaper utfordringer for skalering av tjenester og tiltak. Dette gjelder både horisontal spredning mellom bydeler og, i særlig grad, vertikal forankring oppover i kommunens linjeorganisasjon. Evalueringen indikerer at mangelfull vertikal samordning reduserer sannsynligheten for at vellykkede prosjekter videreføres som varige tjenester eller implementeres bredere i kommunen. Forankring i linjen og vellykket implementering forutsetter et mer velfungerende tverrsektorielt samarbeid, der ansvar, beslutningsmyndighet og eierskap er tydeligere avklart.

Dagens innretning fremstår også som relativt kompleks, med flere parallelle styringsstrukturer og styringsverktøy. Erfaringene tyder på at dette i noen tilfeller skaper avstand mellom involverte aktører og gjør det mer krevende å realisere effektivt tverrsektorielt samarbeid. Samtidig illustrerer dette et grunnleggende spenningsforhold i modellen: behovet for styring, koordinering og ansvarliggjøring må balanseres mot behovet for fleksibilitet, lokal tilpasning og innovasjon. Evalueringen peker dermed på at en videre satsing bør adressere hvordan områdesatsingene kan innrettes med enklere og mer oversiktlige styringsformer, uten å undergrave bydelenes handlingsrom eller evnen til å involvere relevante aktører. Mindre byråkratiske prosesser,

tydeligere roller og sterkere samordning fremstår som sentrale forutsetninger for å styrke både innovasjon, gjennomføringsevne og tverrsektorielt samarbeid i fremtidige satsinger.

11.2 Viktige aspekter ved videreutvikling av alternativer

Evalueringen peker på flere sentrale forhold som bør legges til grunn ved videreutvikling av alternative innretninger for områdesatsingene. Et gjennomgående funn er behovet for å gi rom for videre organisasjonsutvikling over tid, samtidig som det utvikles mer robuste systemer for implementering og forankring på alle nivåer i kommunen. Dette gjelder særlig innen tjenesteområdene, der varige effekter forutsetter at nye arbeidsformer og løsninger tas i bruk i ordinær drift.

Samfunnsfloker kjennetegnes av komplekse og sammensatte årsaks-sammenhenger, der problemene er vanskelige å avgrense og der forståelsen av både problem og løsning kan endre seg over tid. Slike floker lar seg i begrenset grad håndtere gjennom enkeltstående tiltak eller sektorvise løsninger, og krever i stedet langvarig innsats, læring underveis og samordning mellom flere fagområder og forvaltnings-nivåer. Dette innebærer at innretningen av områdesatsinger må være tilpasset høy grad av kompleksitet, usikkerhet og gjensidig avhengighet mellom aktører.

Evalueringen viser at målsettingene for områdesatsingene i stor grad treffer sentrale elementer i de levekårsutfordringene man søker å redusere. Bydelene, som står nærmest innbyggerne og møter levekårs-utfordringer i en helhetlig kontekst, har derfor en sentral rolle i arbeidet med å håndtere samfunnsfloker. Bydelene rommer flere fagområder som yter tjenester til de samme målgruppene, og har erfaring med å utvikle sammensatte og koordinerte tjenester rundt innbyggere med komplekse behov. Dette gir et godt utgangspunkt for tverrfaglig arbeid og lokal tilpasning av innsatsen.

Samtidig viser evalueringen at bydelene er avhengige av et velfungerende samarbeid på tvers av sektorer og nivåer for å kunne utvikle og iverksette helhetlige løsninger. Selv om områdesatsingenes

organisering i utgangspunktet legger til rette for tverrsektorielt samarbeid, peker erfaringene på vedvarende samordningsutfordringer, både horisontalt mellom sektorer og vertikalt internt i sektorene. Slike utfordringer skaper barrierer for videreutvikling og skalering av løsninger som har vist seg å fungere lokalt. I tillegg fremhever flere informanter at enkelte etater med stor betydning for levekårsutviklingen, som innen oppvekst, utdanning og sysselsetting, i større grad har et byomfattende perspektiv for sin virksomhet. Dette kan redusere insentivene for å prioritere ressurskrevende tiltak som er spisset mot flokeløsning i avgrensede satsingsområder.

Erfaringene fra dagens modell peker også på behovet for samspill mellom fysiske tiltak og tjensteutvikling. Selv om delprogram nærmiljø har hatt hovedansvaret for fysiske tiltak, viser datamaterialet at varige effekter forutsetter tett samspill med tjensteleveranser fra ulike sektorer i kommunen, særlig når det gjelder drift, vedlikehold og langsiktig styring. Dette indikerer at fysiske tiltak i seg selv i begrenset grad bidrar til varige endringer, dersom de ikke inngår i en helhetlig tjenstelogikk.

De to øvrige delprogrammene er i hovedsak rettet mot tjensteutvikling, og flere informanter peker på muligheten for å samle disse i et felles tjensteprogram. Samtidig fremstår dette som et omdiskutert veivalg, blant annet fordi programmene retter seg mot ulike målgrupper og har forskjellig tjenstefokus. Evalueringen viser dermed at fremtidige innretninger må balansere behovet for forenkling og samordning med hensynet til faglig spesialisering og målgruppe-tilpasning.

11.3 Alternative modeller

I det følgende vurderer vi noen alternative innretninger av område-satsingen. Alternativene er utledet av evalueringens samlede kunnskapsgrunnlag, herunder dokumentstudier, intervjuer og analyser gjennomført i forbindelse med sluttevalueringen. Formålet er ikke å foreslå én ny modell, men å synliggjøre sentrale veivalg i organisering og styring av fremtidige satsinger.

Vurderingene tar utgangspunkt i forståelsen av samfunnsfloker som komplekse og tverrsektorielle utfordringer, slik denne er beskrevet i kapittel 10.

De alternative innretningene er strukturert langs sentrale kjennetegn ved dagens modell, som grad av integrering i linjeorganisasjonen, politisk og administrativ styring, vektlegging av tjenester versus fysiske tiltak, samt koordinering og læring på tvers av nivåer og sektorer. Ved å analysere disse dimensjonene hver for seg, kan vi tydeliggjøre hvilke konsekvenser ulike innretninger kan ha for måloppnåelse, ressursbruk og evnen til å håndtere komplekse samfunnsfloker. Vurderingene utgjør dermed et analytisk underlag for eventuelle valg knyttet til videre organisering av områdesatsinger i Oslo.

11.3.1 Innovasjon i linja eller prosjektbasert innovasjon

Håndtering med komplekse samfunnsfloker kjennetegnes av høy grad av usikkerhet, sammensatte årsakssammenhenger og behov for læring underveis. Slike utfordringer forutsetter organisatoriske rammer som både gir rom for eksperimentering, lokal tilpasning og utvikling av nye løsninger, og som samtidig muliggjør forankring, videreføring og skalering av tiltak som viser seg å fungere. Evalueringen viser at dagens innretning av områdesatsingene har hatt utfordringer med å håndtere dette spennet på en systematisk måte.

Innovasjon i områdesatsingene har i stor grad oppstått gjennom prosjektbaserte arbeidsformer, der pilotering, trinnvis utvikling og justering i møte med lokale behov har stått sentralt. Denne prosjektlogikken har gitt betydelig handlingsrom og bidratt til innovasjon, særlig på bydelsnivå. Samtidig peker evalueringen på at overgangen fra prosjekt til varig praksis i linjeorganisasjonen ofte har vært krevende. Manglende vertikal forankring og uklare mekanismer for videreføring har i flere tilfeller begrenset mulighetene for at vellykkede løsninger blir tatt i bruk som en del av kommunens ordinære tjenestetilbud.

Innovasjon i linjen innebærer å integrere nye arbeidsformer, metoder og tiltak i etablerte tjenester og organisasjonsstrukturer i kommunen, både horisontalt mellom virksomheter og bydeler og vertikalt mellom bydel, etat og byrådsavdeling. Når innovasjon i linjen lykkes, viser

evalueringen at sannsynligheten øker for at tiltak videreføres som varige tjenester eller inngår som utvidelser av eksisterende tilbud. Samtidig er innovasjon i linjen ofte krevende å realisere i en driftssituasjon preget av etablerte strukturer, sektorvise styringslinjer og begrenset handlingsrom. Risikoen er at behovet for stabilitet, forutsigbarhet og standardisering reduserer rommet for eksperimentering og tilpasning, særlig i møte med komplekse samfunnsfloker der løsninger utvikles over tid.

For at prosjektbasert innovasjon skal gi varige effekter, viser evalueringen at det er avgjørende at aktører utenfor selve prosjektet får en tydelig rolle i videre implementering og forvaltning av løsningene. Dette gjelder både andre deler av kommunen, relevante etater og, i enkelte tilfeller, statlige aktører eller andre kommuner. En slik innretning forutsetter organisatoriske grep som stimulerer til læring på tvers av sektorer og nivåer, og som åpner for at løsninger kan videreutvikles og tilpasses ulike kontekster. Uten slike mekanismer viser erfaringene at prosjektbasert innovasjon i større grad forblir midlertidig og avgrenset til enkeltprosjekter.

Evalueringen indikerer at varig effekt i størst grad oppstår når innovasjon i linjen og prosjektbasert innovasjon virker sammen. Det tverrsektorielle samarbeidet mellom ulike fagområder, forvaltningsnivåer og aktører fremstår som en forutsetning for at prosjekter både kan implementeres i ordinær drift og skaleres videre. Dette samspillet er særlig viktig i møte med samfunnsfloker, der løsninger ofte må utvikles i en lokal kontekst, men forankres og videreføres gjennom mer stabile strukturer for å gi varige virkninger.

Dette peker mot et grunnleggende styringsspenn i fremtidige områdesatsinger. En alternativ modell må balansere behovet for struktur, forankring og skalerbarhet med behovet for fleksibilitet, eksperimentering og læring. Evalueringen viser at denne balansen i stor grad har vært overlatt til lokale tilpasninger og enkeltaktørers initiativ, snarere enn å være et tydelig og eksplisitt grep i satsingen som helhet. Hvordan dette spennet håndteres i videre innretning, vil ha direkte betydning for områdesatsingenes evne til å gi varige effekter i arbeidet med komplekse samfunnsfloker.

11.3.2 Politisk styring og forankring

På bakgrunn av evalueringen har det kommet frem et uttalt behov for tydeligere føringer fra nivåene over aktørene som har deltatt i satsingene. Flere informanter etterlyser at en i en fremtidig satsing i større grad velger en modell der målene er mer konkrete, bestillingene mer førende og styringen tydeligere forankret på politisk nivå. Dette innebærer at modellen i større grad er forankret i politiske bestillinger og eierskap fra kommuneledelsen, herunder ordfører og bystyret. Formålet er å tydeliggjøre ansvar og rollefordeling i det tverrsektorielle samarbeidet, samt å bidra til større politisk forpliktelse til resultatene og økt sannsynlighet for at tiltak videreføres og skaleres.

Spørsmålet om politisk styring og forankring må ses i sammenheng med behovet for å håndtere spennet mellom fleksibilitet og varighet som er beskrevet i forrige underkapittel. En innretning med tydeligere politisk styring kan bidra til klarere prioriteringer, ansvarliggjøring og bedre forankring av tiltak i kommunens linjeorganisasjon. Samtidig viser evalueringen at en slik styrking av styringen må kombineres med faglig og kunnskapsbasert fleksibilitet. De som skal gjennomføre satsingen må ha et tilstrekkelig handlingsrom til å tilpasse, utvikle og forme tjenester basert på reelt avdekkede behov. På denne måten kan en ivareta suksesskriteriet knyttet til en nedenfra-og-opp-tilnærming til tjenesteutvikling.

Dette fordrer et tydeligere ansvar for politisk oppfølging av satsingene, herunder å sikre at tjenester og tiltak som utvikles faktisk blir implementert, videreført og skalert inn i riktige linjer og sektorer. Dette gjelder både på lokalt nivå og på bynivå, blant annet gjennom virkemidler som tydeligere bestillinger i tildelingsbrev til kommunale etater og statlige aktører. Samtidig er det viktig at politisk styring ikke innebærer at politikerne alene definerer hvordan samfunnsflokke skal løses. En alternativ modell må legge til rette for tydelig politisk forankring og ansvarliggjøring, samtidig som den ivaretar faglig handlingsrom og fleksibilitet i utvikling og gjennomføring av tiltak rettet mot komplekse samfunnsflokke. Evalueringen peker på behovet for at politiske beslutninger i større grad baseres på anbefalinger fra fagmiljøene, slik at det etableres en hensiktsmessig balanse der faglige vurderinger og

politisk eierskap sammen bidrar til oppfølging og støtte til gjennomføring av tiltak og løsninger som satsingene utvikler.

11.3.3 Fysiske tiltak eller tjenesteutvikling

Dagens inndeling i tre delprogrammer innebærer at to programmer i hovedsak er rettet mot tjenesteutvikling for spesifikke målgrupper, mens nærmiljøprogrammet har hatt et betydelig innslag av fysiske tiltak rettet mot sivilsamfunnet og befolkningen generelt. Evalueringen viser at denne inndelingen har bidratt til å synliggjøre ulike virkemidler i arbeidet med levekårsutfordringer, men også at skillet mellom fysiske tiltak og tjenesteutvikling i praksis er mindre tydelig enn programstrukturen kan gi inntrykk av.

Erfaringene peker på at fysiske tiltak ofte fungerer som viktige rammebetingelser for mobilisering, deltakelse og lokal utvikling, men at varige effekter i arbeidet med samfunnsfloker i stor grad forutsetter samspill med tjenester fra ulike sektorer i kommunen. Flere informanter fremhever at fysiske prosjekter i nærmiljøprogrammet er avhengige av velfungerende tjenesteleveranser knyttet til drift, vedlikehold, oppfølging og styring for å fungere over tid. Dette indikerer at fysiske tiltak alene i begrenset grad bidrar til varige endringer dersom de ikke inngår i en bredere tjenestelogikk.

Samtidig viser evalueringen at tjenesteutvikling på tvers av virksomheter, sektorer og forvaltningsnivåer er krevende å realisere, men samtidig sentralt for å utvikle helhetlige løsninger som treffer målgruppenes sammensatte behov. Diskusjonen om å samle de to tjenesteprogrammene reflekterer derfor ikke bare et spørsmål om organisering, men om hvordan tjenesteutvikling best kan understøttes i møte med komplekse samfunnsfloker.

Dette peker mot et grunnleggende innretningsspenn i områdesatsingene mellom fysiske tiltak som tilretteleggende virkemiddel og tjenesteutvikling som hoveddriver for varige levekårsendringer. En alternativ modell må balansere bruken av fysiske tiltak som ramme og katalysator med en tydeligere vektlegging av tjenesteutvikling og tverrsektorielt samarbeid, for å sikre varige effekter i arbeidet med komplekse samfunnsfloker.

11.3.4 Grad av koordinering mellom bydeler og sektorer

Evalueringen viser at bydelene har en struktur og organisering som gjør dem godt egnet til å arbeide tverrfaglig og helhetlig i møte med innbyggerne. Gjennom nærhet til lokale utfordringer og kjennskap til målgruppene har bydelene et særlig godt utgangspunkt for å operasjonalisere innholdet i områdesatsingene innenfor de overordnede organisatoriske rammene som er fastsatt. Samtidig viser data-materialet at graden av lokal autonomi har betydning for hvordan innsatsen koordineres og samordnes på tvers av bydeler og sektorer.

Spørsmålet om koordinering handler imidlertid ikke bare om samordning av aktiviteter eller etablering av samarbeidsarenaer, men også om hvordan ansvar, myndighet og eierskap til tjenester er fordelt i kommunen. I dagens organisering har bydelene eierskap og handlingsrom innen enkelte tjenestoområder, noe som gir fleksibilitet til lokal organisering og utvikling. Samtidig finnes det byomfattende virksomheter, som blant annet Utdanningsetaten og deler av Nav, som har fullt ansvar for hele tjenesteproduksjonen uten direkte involvering fra bydelene. Denne sektorvise organiseringen innebærer tydelige styringslinjer og faglig avgrenset ansvar, men kan også begrense handlingsrommet for utvikling av helhetlige løsninger på tvers av etablerte siloer.

Dette aktualiserer et sentralt spenn i innretningen av områdesatsingene mellom lokal autonomi og behovet for koordinering og samspill på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Sterk lokal handlefrihet kan bidra til bedre tilpasning av tiltak til lokale behov og styrke tverrfaglig samarbeid nær innbyggerne. Samtidig viser evalueringen at høy grad av sektorvis organisering kan gjøre det krevende å utvikle og forankre løsninger som berører flere tjenester samtidig, særlig i arbeidet med komplekse samfunnsflokke der utfordringsbildet krysser tradisjonelle ansvarsgrenser.

Den pågående bydelsreformen i Oslo synliggjør denne problematikken ytterligere. Større bydelers med en bredere oppgaveportefølje kan gi økt lokal kapasitet og større handlingsrom for samordning internt i bydelen. Samtidig vil byomfattende virksomheter fortsatt ha ansvar for sentrale tjenestoområder, noe som innebærer at behovet for koordinering på tvers av etablerte styrings- og ansvarsstrukturer vil

bestå også i en fremtidig organisering. Evalueringen indikerer at uten tydelige organisatoriske mekanismer for samspill mellom bydeler og byomfattende virksomheter, kan løsninger utviklet gjennom områdesatsingene forbli lokalt forankret, med begrenset overføringsverdi til andre deler av kommunen.

Dette peker mot et grunnleggende innretningsspørsmål for fremtidige områdesatsinger. En alternativ modell må balansere bydelenes lokale autonomi og handlingsrom med tydeligere organisatoriske grep som muliggjør koordinering, læring og utvikling på tvers av bydeler og sektorvise styringslinjer, innenfor rammene av kommunens eksisterende oppgave- og ansvarsfordeling, for å sikre varige effekter i arbeidet med komplekse samfunnsfloker.

11.3.5 Skalerbarhet og organisatorisk læring

Evalueringen viser at områdesatsingene har bidratt til betydelig læring, kompetanseutvikling og utvikling av nye arbeidsformer, særlig blant aktører som har vært tett involvert i prosjektene i satsingsbydelene. Samtidig indikerer datamaterialet at denne læringen i begrenset grad er blitt systematisert og gjort tilgjengelig for øvrige deler av kommunen. Dette peker mot et sentralt innretningsspørsmål knyttet til hvor det organisatoriske ansvaret for læring og videreføring av erfaringer faktisk er plassert.

Erfaringene viser at vellykkede tiltak ofte forblir knyttet til enkeltprosjekter, bestemte bydeler eller avgrensede samarbeid. I en organisasjon preget av sektorvis ansvar og delt eierskap til tjenester, er det ofte uklart hvem som har mandat til å løfte erfaringer ut av den lokale konteksten og inn i mer stabile strukturer. Spørsmålet om skalerbarhet handler derfor ikke bare om hvorvidt tiltak lar seg overføre, men om hvilke mekanismer som finnes for å gjøre læring relevant og anvendbar på tvers av organisatoriske grenser.

Dette aktualiserer flere valgdimensjoner i videre innretning av områdesatsinger. En sentral avveining gjelder hvor ansvaret for læring bør ligge, enten primært lokalt i prosjekter og bydeler, gjennom tydeligere forankring i linjeorganisasjonen, eller gjennom ordninger der ansvar deles på tvers av nivåer og sektorer. Videre reiser det spørsmål om hva

som skal være gjenstand for skalering, enten konkrete tiltak og modeller, eller mer overordnede metoder, arbeidsformer og kompetanse. En tredje dimensjon gjelder hvordan overføring og videreføring av erfaringer organiseres, fra uformell erfaringsdeling til mer strukturerte og forpliktende mekanismer for integrering i ordinær drift.

Dette synliggjør at organisatorisk læring ikke er et entydig spørsmål, men et valg mellom ulike innretninger med ulike konsekvenser. Det må sikres at organiseringen, inkludert roller og ansvarsoppgaver, medfører at vellykkede tiltak tas i bruk bredt. En alternativ modell må derfor eksplisitt forholde seg til disse valgdimensjonene for å legge til rette for at erfaringer fra områdesatsingene kan bidra til varige forbedringer i kommunens samlede tjenestetilbud i møte med komplekse samfunnsflokke.

11.4 De sentrale dimensjoner oppsummert

For å tydeliggjøre hvilke grunnleggende avveininger som ligger i alternative innretninger av områdesatsinger, sammenfatter Tabell 25 sentrale analytiske dimensjoner som har kommet frem i kapittelet. Dimensjonene representerer ikke valg mellom riktige og gale løsninger, men synliggjør spenninger og valgrom som må håndteres i videre utvikling av satsinger rettet mot komplekse samfunnsflokke. Ulike innretninger vil kunne posisjonere seg ulikt langs disse dimensjonene, med ulike konsekvenser for innovasjon, styring, koordinering, læring og varige effekter.

Tabell 25 Sentrale dimensjoner ved innretningen av områdesatsinger i Oslo

Dimensjon	Ytterpunkt A	Ytterpunkt B
Innovasjonslogikk	Prosjektbasert innovasjon med høy grad av lokal fleksibilitet og eksperimentering	Linjeintegreert innovasjon med vekt på varighet, standardisering og forankring
Styring og forankring	Lokal og faglig autonomi i utforming og gjennomføring av tiltak	Tydelig politisk og administrativ bestilling, prioritering og oppfølging

Type hovedvirkemiddel	Fysiske og stedlige tiltak rettet mot nærmiljø og rammebetingelser	Tjenesteutvikling og organisatoriske tiltak rettet mot målgrupper og systemer
Organisatorisk eierskap	Sektorvis organisering med klart avgrenset ansvar og styringslinjer	Tverrsektorielle ordninger med delt ansvar og samspill på tvers
Læring og skalering	Lokal, situert læring knyttet til prosjekter, bydeler og enkeltmiljøer	Systematisk organisatorisk læring og bred videreføring i kommunen

Dette kapittelet har vist at områdesatsingene har bidratt til innovasjon, læring og tverrfaglig samarbeid i kommunen og at innretningen i hovedsak har vært egnet til å arbeide med komplekse samfunnsflokke. Samtidig synliggjør evalueringen at dagens modell er preget av kompleksitet og fragmentering, blant annet knyttet til rolle- og ansvarsfordeling, vertikal samordning og organisering på tvers av sektorer og nivåer.

Gjennom drøftingen av alternative innretninger har kapittelet belyst sentrale spenninger som fremtidige områdesatsinger må forholde seg til. Dette gjelder blant annet balansen mellom prosjektbasert innovasjon og integrering i linjeorganisasjonen, forholdet mellom lokal autonomi og overordnet koordinering, samt spørsmålet om hvordan læring, erfaringer og vellykkede tiltak kan forankres og videreføres i en organisasjon preget av både sektorvis ansvar og delt eierskap til tjenester.

Analysen viser at disse spørsmålene ikke har entydige løsninger, men representerer valg mellom ulike innretninger med ulike styrker, svakheter og konsekvenser. Hvordan en fremtidig modell posisjonerer seg langs disse dimensjonene, vil ha betydning for områdesatsingenes evne til å kombinere fleksibilitet og lokal tilpasning med forankring, læring og varige effekter i kommunens samlede arbeid med samfunnsflokke.

12 Konklusjoner og anbefalinger

12.1 Konklusjoner

I denne sluttevalueringen av Områdesatsingene i Oslo har vi jobbet med flere problemstillinger: I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå målene? I hvilken grad har områdesatsingene bidratt til innovasjon? Er det sannsynlig at områdesatsingene vil gi varige virkninger? Har organiseringen og innretningen av områdesatsingene vært hensiktsmessig? I hvilken grad er innretningen egnet til å møte samfunnsfloker? Vi har også vurdert ulike alternativer for innretningen av fremtidige områdesatser i Oslo.

12.1.1 Bidrag til måloppnåelse

Når vi har vurdert innsatsens bidrag til måloppnåelse, har vi forholdt oss til hvordan hovedmålet for satsingen, samt hovedmålene og delmålene for de tre delprogrammene, har vært formulert. Samtlige mål er orientert rundt positiv endring, men slår ikke fast hvor stor endringen må være før målet er nådd. Satsingen skal bidra til «varige forbedringer» av tjenester og nærmiljøkvaliteter. I delprogrammene er ønskede utfall knyttet til at de er «nye», «bedre», «økende» og «flere». Det innebærer at vi kan vurdere om innsatsen har bidratt til positiv endring, men vi kan ikke trekke tydelige konklusjoner om endringen har vært tilfredsstillende sett opp mot noen objektiv standard. Det åpner opp for at våre vurderinger av bidrag til måloppnåelse kan være ganske positive, samtidig som vi ser forhold ved områdesatsingene som ikke har fungert optimalt og som kan ha hindret områdesatsingene fra å oppnå større resultater.

Slik vi vurderer det, bidro hvert delprogram og områdesatsingene samlet sett positivt til å nå hovedmål og delmål for satsingene. I noen tilfeller var bidragene betydelige. Delprogram nærmiljø bidro betydelig til deltakelse, engasjement og stedstilknytning blant innbyggere og lokale organisasjoner, beboeres medvirkning, samt til oppgradering og etablering av bebyggelse, uteområder og møteplasser inne og ute. Delprogram oppvekst og utdanning bidro betydelig i ulike faser av tjenesteutviklingsprosesser, blant annet med innsikt, uttesting og

innføring av bedre tjenester, samt etablering av nye samarbeid på tvers. Delprogram sysselsetting bidro betydelig til styrket samhandling på tvers av etater og bydeler.

I andre tilfeller var bidragene mindre til moderate. Delprogram nærmiljø påvirket byutviklingen i liten grad, og det var et uforløst potensial for samarbeid mellom bydeler, statlige, kommersielle og frivillige aktører. I delprogram sysselsettings innsats for å få flere i arbeid ble mange pilot- og tjenesteutviklingsprosjekter avsluttet uten videreføring eller skalering, og bare en begrenset del av målgruppen ble nådd.

Større resultater ble hindret av ulike faktorer, blant annet at prosjektporteføljen i starten av programperioden var mer fragmentert og hadde mindre mulighet til å bygge på kunnskap fra tidligere faser. Det er grunn til å tro at prosjektene som var pågående da vi gjennomførte evalueringen, generelt sett hadde bedre forutsetninger for gode resultater og implementering. Andre hindre var knyttet til organisering og innretning, som vi kommer tilbake til nedenfor.

12.1.2 Bidrag til innovasjon

Når vi har vurdert innsatsens bidrag til innovasjon, har vi lagt til grunn en forståelse av innovasjon som nye, fornyede, endrede eller forbedrede tjenester, metoder, virkemidler eller samarbeidsformer. Det er nok at noe er nytt for virksomheten; det må ikke være nytt for verden. Terskelen er derfor relativt lav for å konkludere med at innsatsen bidro til innovasjon.

Slik vi vurderer det, utløste områdesatsingene en omfattende tjeneste- og metodeutvikling, særlig innen oppvekst og utdanning, men også i sysselsettingsarbeidet. Det bidro ikke bare til enkeltstående innovasjoner, men også til mer systematisk bruk av kunnskap, innsikt og utprøving som arbeidsform. I delprogram nærmiljø var innovasjonen sterkest innenfor prosjektstyring, metodikk for medvirkning og innsiktsanalyser. Områdesatsingene har også tydelig styrket innovasjonskapasiteten i bydelene, særlig gjennom ekstra prosjektmidler, dedikerte prosjektutviklere og organisatoriske justeringer.

Samtidig peker evalueringen på vesentlige begrensninger i innovasjonens gjennomslag. I starten ble mange prosjekter satt i gang som viste seg å ha svake forutsetninger for implementering. Mange prosjekter har forblitt midlertidige og småskala, med svak forankring og begrenset eierskap i linjeorganisasjonen. Ressursmangel, fragmentering og manglende systematisk oppfølging har gjort overgangen fra prosjekt til varig drift krevende.

Helhetsbildet er dermed at områdesatsingene har gitt et tydelig bidrag til innovasjon i Oslo kommune, både i form av konkrete løsninger og som styrket innovasjonsevne, men at potensialet for varig gjennomslag og skalering av innovasjon ennå ikke er fullt utløst.

12.1.3 Varige virkninger

Eventuelle varige virkninger av områdesatsingene kan ta svært ulike former. Opparbeidingen av et uterom eller innføringen av en ny tjeneste er tiltak som, forutsatt at de vedlikeholdes og finansieres, har konkrete og varige virkninger for innbyggerne. Andre bidrag til varige virkninger kan være mer indirekte knyttet til innbyggerne, for eksempel ny innsikt og endret kompetanse.

Slik vi vurderer det, vil områdesatsingene gi varige virkninger, både på disse og andre måter. Vi ser også at det var en klar styrking av kommunens implementeringskompetanse og -kultur. Tilnærmingen til hvordan en bør styre og organisere innovasjon for å få til varige endringer i kommunen, ble modnere og mer systematisk over tid.

Som for måloppnåelse, er det allikevel vanskelig å vurdere om de varige virkningene vil ha et tilfredsstillende omfang. Det var flere forhold som begrenset omfanget. Det var innslag av prosjekter med svak administrativ og politisk forankring, og med tidsavgrensede tiltak med svake forutsetninger for å endre eller integreres i eksisterende tjenester. Det varierte hvor godt tjenesteutviklingsprosjektene kunne synliggjøre økonomiske gevinster og på den måten demonstrere verdien av implementering. Koblingen mellom konkrete tiltak og overordnede samfunns mål var i mange tilfeller usikker, indirekte og langsiktig. Vi opplever allikevel at det hos aktørene i områdesatsingene var høy

bevissthet og erfaringsbasert kunnskap om forutsetninger for at prosjekter skal kunne gi større varige virkninger.

12.1.4 Organiseringen og innretningen

Organiseringen og innretningen av Områdesatsingene i Oslo har i hovedsak vært hensiktsmessig for å mobilisere innsats, skape lokalt eierskap og utvikle relevante tiltak i områder med sammensatte levekårsutfordringer. Den geografiske forankringen i utvalgte bydeler og delbydeler har bidratt til målretting, lokal tilpasning og innovasjon, særlig innen delprogram nærmiljø. Samtidig har denne innretningen vist seg mindre treffsikker for delprogrammer som arbeider med tjenester og målgrupper med byomfattende mandater, der behovet for skalering og likebehandling står sterkere.

Den tematiske inndelingen i tre delprogrammer har vært egnet til å samle virkemidler, kompetanse og fagmiljøer rundt sentrale innsatsområder, men har samtidig bidratt til overlappende målgrupper og krevende grenseflater. Mangelfull og til dels personavhengig samordning mellom delprogrammer, bydeler og etater har ført til fragmentering, begrenset læring på tvers og svakere helhet i prosjektporteføljene enn det som var tilsiktet. Erfaringene tilsier at utfordringene ikke primært skyldes selve inndelingen, men fravær av tilstrekkelig robuste og systematiske samordningsmekanismer.

Nedenfra-og-opp-tilnærmingen og prosjektmetodikken har fungert godt som grunnlag for behovsforankrede tiltak, mobilisering og lokal innovasjon, og vurderes som en klar styrke ved områdesatsingene. Samtidig har svak implementering i linjeorganisasjonen, begrenset spredning utover satsingsbydelene og utilstrekkelig porteføljestyling bidratt til mange små og lite koordinerte prosjekter, særlig i tidlige faser. Der metodikken har vært godt integrert i ordinær drift, har satsingene gitt bedre måloppnåelse og større sannsynlighet for varige virkninger.

Styringsmodellen for områdesatsingene fremstår samlet sett som kompleks og til dels utydelig. Den strategiske styringen har vært for svak, med uklare roller, lange beslutningslinjer og varierende forventninger til bydeler og etater. Dette har gjort det krevende å sikre helhetlig prioritering, effektiv ressursbruk og overgang fra prosjekt til

drift. Selv om det er gjort forbedringer underveis, viser slutt-evalueringen at flere av utfordringene som ble påpekt i midtveis-evalueringen fortsatt gjør seg gjeldende.

Samlet sett vurderes organiseringen og innretningen som hensiktsmessig for å initiere og utvikle lokale tiltak, men mindre egnet for å sikre samordning, skalering og varig forankring i kommunens ordinære virksomhet. Potensialet i modellen er i stor grad realisert på prosjektnivå, men i mindre grad på systemnivå.

12.1.5 Å møte samfunnsfloker

Områdesatsingene i Oslo vurderes som et i utgangspunktet egnet virkemiddel for å møte komplekse samfunnsfloker. Innretningen svarer godt på utfordringer som er sammensatte, sektorovergripende og i kontinuerlig endring, og som vanskelig lar seg håndtere gjennom ordinære, sektorvise styringsmodeller.

Samtidig viser evalueringen at denne egnetheten er betinget. Kombinasjonen av geografisk avgrensning, tverrsektorielt samarbeid og en tydelig nedenfra-og-opp-tilnærming har gitt rom for lokal tilpasning, innovasjon og mobilisering av relevante aktører. Der disse elementene har fungert i samspill med tydelig styring og forpliktende samarbeid, har satsingen hatt gode forutsetninger for å adressere flokenes sammensatte karakter.

Der samordningen mellom delprogrammer, bydeler, kommunale etater og statlige aktører har vært svak, har satsingen i større grad fremstått fragmentert, med parallelle initiativer, overlappende innsats og begrenset evne til å bygge helhetlige løsninger over tid. Mangelfull porteføljestyring, uklare roller og svake koblinger til linjeorganisasjonen har i slike tilfeller redusert både læring, gjennomføringsevne og muligheten for varige og skalerbare effekter.

Samlet sett bekrefter evalueringen at områdesatsing som arbeidsform er godt tilpasset håndtering av samfunnsfloker, men også at manglende samordning og svak systemforankring kan undergrave nettopp de mekanismene som gjør virkemiddelet egnet. Uten tydelig styring, felles prioritering og tidlig forankring i ordinær virksomhet risikerer satsingen

å forbli en samling lokale initiativ med begrenset gjennomslag på systemnivå.

12.1.6 Alternative modeller for bruk av midlene for å nå de samme målene

Evalueringen har tydeliggjort hvilke grunnleggende valg og avveininger som må tas dersom en videre satsing skal utvikles på en mer bevisst og konsistent måte, og dermed bedre svare på de utfordringene som komplekse samfunnsflokke medfører. Dagens modell fremstår som funksjonell på flere områder, men samtidig preget av spenninger som ikke er fullt ut avklart eller håndtert.

Evalueringen viser at det har vært positivt at områdesatsingene har kombinert lokal fleksibilitet i bydelen og prosjektbasert utvikling med rom for tverrfaglig samarbeid og innovasjon. Samtidig har evalueringen avdekket begrensninger knyttet til hvordan denne innovasjonen forankres, videreføres og skaleres i en kommune som er organisert både gjennom bydeler og gjennom store, byomfattende etater med ansvar på tvers av alle bydeler. Spennet mellom prosjektbasert utvikling og integrering i linjeorganisasjonen fremstår som et gjennomgående trekk, der manglende avklaringer har bidratt til at vellykkede tiltak ofte forblir lokalt og tidsmessig avgrenset.

Videre viser analysen at balansen mellom lokal autonomi og overordnet styring er et sentralt spørsmål i vurderingen av alternative innretninger. Dagens modell har gitt betydelig handlingsrom lokalt og faglig, men samtidig begrenset tydeligheten i ansvar, prioriteringer og eierskap på tvers av bydeler, etater og forvaltningsnivåer. Evalueringen synliggjør at fremtidige innretninger må ta mer eksplisitte valg om hvordan styring og forankring skal utformes, dersom satsingen skal få større sammenheng og gjennomføringskraft.

Evalueringen viser også at bydelene har organisatoriske forutsetninger som gjør dem godt egnet til å arbeide tverrfaglig og helhetlig i møte med sammensatte levekårsutfordringer, blant annet gjennom nærhet til innbyggerne og god kjennskap til lokale behov. Samtidig utfordres dette handlingsrommet av behovet for samspill med byomfattende etater som har ansvar for sentrale tjenester på tvers av bydelene. Dette

gjør koordinering, forankring og videreføring av helhetlige løsninger krevende, både mellom bydeler og mellom bydeler og etater. Den pågående bydelsreformen kan styrke bydelenes kapasitet og interne samordning, men endrer ikke i seg selv behovet for tydeligere organisatoriske mekanismer og klarere ansvar for samspill mellom bydeler og etater dersom løsninger utviklet gjennom områdesatsingene skal få varig og bred effekt.

Analysen tydeliggjør videre at valget mellom fysiske tiltak og tjenesteutvikling ikke er et enten eller, men et spørsmål om hvordan virkemidlene kombineres. Fysiske og stedlige tiltak kan fungere som viktige rammer for mobilisering og lokal utvikling, men evalueringen viser at varige levekårsendringer forutsetter tydeligere kobling til tjenesteutvikling, drift og langsiktig ansvar i kommunens ordinære virksomhet.

Avslutningsvis peker evalueringen på at spørsmål om koordinering, læring og skalerbarhet ikke kan overlates til enkeltprosjekter eller lokale initiativ alene. Uten klarere plassering av ansvar for organisatorisk læring og videreføring, vil erfaringer fra områdesatsingene ha begrenset overføringsverdi. Analysen viser dermed at valg av fremtidig innretning i stor grad handler om hvordan kommunen velger å håndtere disse spenningene samlet, snarere enn om å finne én alternativ modell som isolert sett løser dem.

12.2 Anbefalinger

Denne undersøkelsen er basert på et bredt tilfang av skriftlige og muntlige kilder. Vi har beskrevet det viktigste vi har observert og løftet sentrale poenger i våre vurderinger. En leser vil kunne trekke egne slutninger om gode grep i fremtidige satsinger. Her gir vi våre anbefalinger. Anbefalingene har uprioritert rekkefølge:

1 – Differensier målstrukturen etter problemtype og tidshorisont

Fremtidige satsinger bør bygge på en tydeligere og mer differensiert målstruktur som skiller mellom styrbare, operasjonelle mål og mer komplekse samfunns mål. Tjeneste- og gjennomføringsmål bør formuleres slik at de kan prioriteres, følges opp og vurderes innenfor

programperioden. Samtidig bør mål knyttet til levekår, deltakelse og trygghet forstås som langsiktige utviklingsmål som gir retning for innsatsen, snarere enn som terskelkrav for måloppnåelse. En slik målarkitektur vil gi mer realistiske forventninger til hva satsingene kan bidra til, og gi et bedre grunnlag for prioritering mellom prosjekter. Målene bør være tydelig forankret i overordnede kommunale mål, herunder kommuneplanen.

2 – Etabler en felles gevinst- og effektlogikk som skiller mellom måling, bidrag og læring

Det bør etableres en felles og mer presis gevinst- og effektlogikk der krav til dokumentasjon varierer med tiltakets karakter og virkningslogikk. For tiltak med relativt klare årsak-virkningssammenhenger, særlig innen tjenesteutvikling, bør det stilles tydelige krav til gevinstbeskrivelse, implementering og oppfølging. Dette har man allerede noen erfaringer med. For tiltak rettet mot komplekse og indirekte samfunnseffekter bør vurderingene i større grad baseres på plausible bidragslogikker, tegn på ønsket utvikling og systematisk læring over tid. Gevinst- og effektvurderinger bør brukes enda mer aktivt som beslutningsgrunnlag for prioritering, videreføring og finansiering, og ikke primært som avsluttende rapportering.

3 – Juster innovasjonslogikken: Behold lokal eksperimentering, men bygg en tydelig overgang til linjen

Et sterkt nedenfra-og-opp-perspektiv med innbyggere og bydelene i hovedrollen bør videreføres som motor for lokal mobilisering og utvikling av nye løsninger i tidlige faser av satsingene. Samtidig viser evalueringen at områdesatsingene etter mange år fremstår som et modent virkemiddel, der hovedutfordringen i mindre grad handler om å få frem nye initiativ, og i større grad om å prioritere, videreutvikle og forankre løsninger som har strategisk betydning for kommunen som helhet. Fremtidige satsinger bør derfor i større grad kombinere lokal eksperimentering med enda tydeligere strategiske føringer for hvilke problemstillinger som skal adresseres, og hvilke typer løsninger det er særlig viktig å utvikle. Dette innebærer en dreining bort fra en helt så bred og relativt åpen prosjektgenerering, og mot en mer målrettet

innovasjonstilnærming der innsatsen konsentreres om definerte utfordringer og ønskede endringer i tjenester, samhandling og praksis.

4 – Styrk porteføljestylingen på tvers av delprogrammer, bydeler og sektorer

Fremtidige satsinger bør i større grad styres som helhetlige porteføljer, der prosjekter og tiltak vurderes i sammenheng på tvers av delprogrammer, bydeler og sektorer. Det bør etableres felles prioriteringsarenaer på tvers av samfunnsflokke som kan redusere overlappende målgrupper, motvirke parallelle spor og sikre at nye prosjekter bygger på eksisterende kunnskap og erfaringer. En mer systematisk porteføljestyling bør også innebære tydeligere valg om konsentrasjon, videreføring og avslutning av tiltak, slik at ressursene rettes mot innsats med størst potensial for varige virkninger.

5 – Forenkle styringskjeden og bruk virksomhetsstyringen mer presist

Styringsmodellen for fremtidige satsinger bør videreutvikles i retning av enklere strukturer, klarere beslutningslinjer og tydeligere strategiske signaler fra politisk og administrativ ledelse. Mandat og beslutningskraft på sentrale styringsnivåer bør klargjøres. Samtidig bør virksomhetsstyringen i større grad brukes til å tydeliggjøre forventninger til byrådsavdelingene og etaters bidrag til tjenesteutvikling, innovasjon og implementering, uten å detaljstyre aktiviteter og prosjekter. Slike forventninger bør inngå i styringsdialogen og i relevante tildelingsbrev der dette er hensiktsmessig.

6 – Tydeliggjør ansvar for videreføring, skalering og finansiering

Videreføring av tiltak forutsetter ikke bare faglig forankring, men også eksplisitte politiske og administrative beslutninger om prioritering og finansiering. Det bør etableres klare prinsipper for når og hvordan ansvar flyttes fra tidsavgrensede satsinger til ordinær linjeorganisasjon, og hvem som har ansvar for å ta stilling til videreføring, skalering eller avslutning. Slike avklaringer bør gjøres tidligere enn i dag og kobles tett til ordinære budsjett- og styringsprosesser, slik at overgangen fra prosjekt til drift skjer planlagt og forutsigbart.

7 – Tilpass innretningen til endrede strukturelle rammer, herunder færre bydeler

I lys av en mulig bydelsreform med færre og større bydeler bør fremtidige satsinger planlegges med sterkere mekanismer for felles prioritering, spredning og implementering. Dette innebærer å sikre at læring og vellykkede løsninger ikke forblir knyttet til enkeltområder, men kan videreutvikles som del av kommunens samlede praksis. En slik tilpasning vil styrke sammenhengen mellom lokal utviklingsinnsats og kommunens helhetlige arbeid med sammensatte levekårsutfordringer.

13 Vedlegg A – Analysemetoder for spørreundersøkelser

Vedlegget beskriver analysemetodene vi har brukt for publikumsundersøkelsene og beboerundersøkelsene som vi har omtalt i metodekapittelet (se underkapittel 4.3.1).

13.1 Publikumsundersøkelsene

Respondentene kunne svare på spørsmålene med sekspunktsskalaer der hver ekstremverdi var forklart med et begrep. For eksempel kunne skalaen være «1 Svært misfornøyd – 2 – 3 – 4 – 5 – 6 Svært fornøyd». Formålet med vår analyse var å teste om det i satsingsbydelene var en generell positiv eller negativ endring i innbyggernes oppfatninger over tid, og om utviklingen i satsingsbydelene var en annen enn i resten av byen. For å teste dette estimerte vi følgende lineære regresjonsmodeller:

$$y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}\tilde{A}_i + \beta_{2j}Z_i + \beta_{3j}(\tilde{A}_i \times Z_i) + \varepsilon_{ij},$$

der y_{ij} er svaret til innbygger i på spørsmål j ,

$\tilde{A}_i$ er året da innbygger i svarte på publikumsundersøkelsen,

og Z_i er en dummyvariabel som forteller om innbygger i bodde i en av satsingsbydelene ($Z_i = 0$) eller et annet sted i Oslo ($Z_i = 1$).

Når vi har tolket disse modellene, har vi spesielt lagt vekt på følgende deler av modellen:

Estimatet av koeffisienten β_1 indikerer om det var en generell endring i satsingsbydelenes innbyggers gjennomsnittssvar i perioden 2007–2023. Vi har satt konfidensnivået til 95 prosent for å balansere sikkerheten i konklusjonene mot hensynet til å kunne fange opp reelle endringer.

Estimatet av koeffisienten β_3 indikerer om utviklingen i satsingsbydelene var en annen enn i Oslo ellers. Også for dette estimatet har vi satt konfidensnivået til 95 prosent. Hvis estimatet av β_3 ikke er signifikant forskjellig fra null, har vi konkludert med at utviklingen var noenlunde lik i hele byen. Hvis estimatet av β_3 derimot er signifikant,

har vi konkludert med at utviklingen i satsingsbydelene var en annen. Hvorvidt utviklingen der var bedre eller dårligere enn i Oslo ellers, er avhengig av fortegnet til estimatet av β_3 . Negativt fortegn indikerer at utviklingen i satsingsbydelene var bedre enn i Oslo ellers. Positivt fortegn indikerer at Oslo ellers hadde den beste utviklingen.

13.2 Beboerundersøkelsene

Formålet med analysen av beboerundersøkelsene var å teste om det i satsingsområdene var en generell positiv eller negativ endring i beboernes oppfatninger. Vi har avgrenset dataene slik at svarene vi har brukt er fra beboere som har bodd i samme bydel i hele perioden. For å teste for endringer i oppfatningene, estimerte vi følgende lineære regresjonsmodeller:

$$y_{ij} = \beta_{0j} + \beta_{1j}\bar{A}_i + \beta_{2j}B_i + \varepsilon_{ij},$$

der y_{ij} er svaret til beboer i på spørsmål j ,

$\bar{A}_i$ er året da beboer i svarte på beboerundersøkelsen,

og B_i er en dummyvariabel som forteller om beboer i bodde i Groruddalen / Gamle Oslo ($B_i = 0$) eller Søndre Nordstrand ($B_i = 1$). Begrunnelsen for denne dummyvariabelen er at beboerne i Søndre Nordstrand ikke var inkludert i den første beboerundersøkelsen (2015), men kom til i de to neste beboerundersøkelsene (2019 og 2025). Med estimeringen av β_2 vil beboerne i Søndre Nordstrand i praksis få sitt eget konstantledd. Dermed vil estimatet av β_1 gi et uttrykk for den generelle utviklingen i beboernes gjennomsnittssvar i perioden 2015–2025, uten at trenden påvirkes av om beboerne i Søndre Nordstrand generelt hadde andre oppfatninger enn beboerne i Groruddalen og Gamle Oslo.

Når vi har tolket disse modellene, har vi spesielt lagt vekt på følgende:

Estimatet av koeffisienten β_1 indikerer om det var en generell endring i satsingsområdenes beboeres gjennomsnittssvar i perioden 2015–2025. Konfidensnivået er satt til 95 prosent for å balansere sikker-heten i konklusjonene mot hensynet til å kunne fange opp reelle endringer.

14 Vedlegg B – KI-assistent i ChatGPT

Tabell 26 KI-assistent i ChatGPT

Beskrivelse

Akademisk ekspert på deduktiv analyse av tekster: 1. Last opp tekst. 2. Skriv "Kjør Trinn 1 av analysen på teksten jeg har lastet opp" 3. Skriv "Fortsett å jobbe med den opplastede teksten ved å kjøre Trinn 2" 4. Skriv "Fortsett å jobbe med den opplastede teksten ved å kjøre Trinn 3"

Instruksjoner

Din rolle er å være en akademisk ekspert på deduktiv analyse av tekster. Du skal hjelpe samfunnsforskere i deres arbeid. Du skal bistå med å oppsummere sluttrapporter fra utviklingsprosjekter. Oppsummeringene skal relatere til spesifikke temaer og spørsmål som vi definerer. Du skal prioritere valide og reliable gjengivelser av sluttrapportenes innhold, og du skal ikke dele dine personlige oppfatninger eller gå inn i noe politisk ordskifte. Du skal avklare vanskelige begreper og gi eksempler. Du skal skrive i et saklig, nøkternt, presist og akademisk språk.

Du skal følge trinnvise instruksjoner som respons på brukerinstrukser:

Trinn 1

Handlingsutløser: brukeren laster opp en tekst til analyse og ber deg kjøre Trinn 1.

Prosess:

1. Les og forstå hele teksten som brukeren har lastet opp.
2. Forbered korte oppsummeringer (50–100 ord) av tekstens innhold om følgende temaer (a.–f.) (bruk kun den opplastede teksten som kilde):
 - a. Innholdet i tiltaket. Det vil si hva tiltaket er, hvilke handlinger som tiltaket omfatter, hva som er hensikten med tiltaket og hvem som eventuelt er målgruppen for tiltaket.
 - b. Tiltakets mål. Det vil si hvilke mål som er satt for det aktuelle tiltaket – hva akkurat dette tiltaket skal oppnå. Hvis mål ikke er omtalt, så skriv det.
 - c. Tiltakets resultatkriterier. Det vil si hvilke resultatkriterier som er satt for tiltaket, altså hva som skal til for at tiltaket har nådd målene. Hvis resultatkriterier ikke er omtalt, så skriv det.
 - d. Tiltakets resultater. Det vil si eventuelle direkte og umiddelbare resultater av tiltaket. For eksempel bestemte produkter, tjenester eller aktiviteter som tiltaket har levert. Tidsperspektivet er kort sikt. Hvis tiltaket ikke har hatt resultater, så skriv det.

e. Tiltakets virkninger. Det vil si eventuelle endringer eller forbedringer som har oppstått som følge av tiltakets resultater. Gjerne virkninger for tjenester, brukere eller innbyggere. Tidsperspektivet er kort til mellomlang sikt. Hvis tiltaket ikke har hatt virkninger, så skriv det.

f. Tiltakets effekter og gevinster. Det vil si eventuelle langsiktige og overordnede endringer som tiltaket har bidratt til i organisasjonen eller samfunnet. Tidsperspektivet er mellomlang til lang sikt. Hvis tiltaket ikke har hatt effekter eller gevinster, så skriv det.

Output: Presenter en tabell med følgende kolonner:

Kolonne 1: dokumentnavn

Kolonne 2: innholdet

Kolonne 3: mål

Kolonne 4: resultatkriterier

Kolonne 5: resultater

Kolonne 6: virkninger

Kolonne 7: effekter og gevinster

Trinn 2

Handlingsutløser: brukeren ber deg fortsette til Trinn 2.

Prosess:

1. Les og forstå hele teksten som brukeren har lastet opp.

2. Forbered korte oppsummeringer (50–100 ord) av tekstens innhold om følgende temaer (a.–g.) (bruk kun den opplastede teksten som kilde):

a. Nye tjenester. Det vil si om tiltaket har produsert nye tjenester som ikke fantes tidligere. Hvis tiltaket ikke har ført til nye tjenester, så skriv det.

b. Endrede tjenester. Det vil si forbedring av eksisterende tjenester. Hvis tiltaket ikke har ført til forbedring av eksisterende tjenester, så skriv det.

c. Nye metoder. Det vil si fremgangsmåter eller praksisformer som anvendes i møte med brukere som en del av tjenesteytingen. Hvis tiltaket ikke har ført til nye metoder, så skriv det.

d. Nye virkemidler. Det vil si styrings- eller påvirkningsinstrumenter som brukes av virksomhetene til å oppnå ønskede virkninger for innbyggerne, f.eks. regulatoriske, økonomiske, organisatoriske, fysiske eller kompetansehevende tiltak, for å nevne noe. Hvis tiltaket ikke har ført til nye virkemidler, så skriv det.

e. Nye samarbeidsformer. Det vil si nye samarbeidsformer mellom de etablerte aktørene og/eller at nye aktører bringes inn i samarbeidet. Hvis tiltaket ikke har ført til nye samarbeidsformer, så skriv det.

f. Læring. Det vil si om tiltaket har ført til læring i de involverte virksomhetene, og hva læringen har handlet om. Hvis tiltaket ikke har ført til læring eller teksten ikke omtaler læring, så skriv det.

g. Implementering. Det vil si hvorvidt eventuelle nyvinninger har blitt innført i den ordinære virksomheten, og trolig får et liv utover tiltaket. Hvis det ikke har vært nyvinninger, eller hvis de i liten eller ingen grad er innført i ordinær virksomhet, eller hvis teksten ikke omtaler slik innføring, så skriv det.

Output: Presenter en tabell med følgende kolonner:

Kolonne 1: nye tjenester

Kolonne 2: endrede tjenester

Kolonne 3: nye metoder

Kolonne 4: nye virkemidler

Kolonne 5: nye samarbeidsformer

Kolonne 6: læring

Kolonne 7: implementering

Trinn 3

Handlingsutløser: brukeren ber deg fortsette til Trinn 3.

Prosess:

1. Les og forstå hele teksten som brukeren har lastet opp.

2. Forbered korte oppsummeringer (50–100 ord) av tekstens innhold om følgende temaer (a.–b.) (bruk kun den opplastede teksten som kilde):

a. Fremdrift. Det vil si hvorvidt tiltakets eller prosjektets fremdrift har vært i tråd med planene, eller om det har blitt gjennomført raskere eller med forsinkelse. Beskriv omfanget av eventuelle endringer i fremdriften. Hvis fremdriften ikke omtales, så skriv det.

b. Justeringer. Det vil si hvorvidt tiltaket eller prosjektet har blitt justert underveis, hva som er grunnen til justeringene, og hva eventuelle justeringer har bestått av. Hvis det ikke har vært justeringer, eller det ikke omtales, så skriv det.

Output: Presenter en tabell med følgende kolonner:

Kolonne 1: fremdrift

Kolonne 2: justeringer



AGENDA KAUPANG

Agenda Kaupang bidrar til omstilling og utvikling av offentlig sektor. Vi bistår ledere og medarbeidere med faktabaserte beslutningsgrunnlag og effektivisering av prosesser. Agenda Kaupang gjennomfører analyser og rådgiving innen ledelsesutvikling, styring, økonomi, organisasjonsutvikling og digitalisering.