

# PROGRAMBESKRIVELSE FOR OSLO SØR-SATSINGEN

2018–2026



Oslo kommune



Departementene



# Forord

---

Staten og Oslo kommune inngikk 20.3.2018 en intensjonsavtale om et samarbeid om en områdesatsing i Oslo sør fra 2018 til og med 2026. Dette dokumentet følger opp avtalen og beskriver de overordnede føringene fra stat og kommune i den nye satsingen knyttet til innsatsområder, mål og organisering.

Oslo sør-satsingen 2018-2026 er ikke en videreføring av Handlingsprogram Oslo sør 2007-2017, men en ny satsing innrettet etter modell av Groruddalssatsingen. Selv om man har hatt en satsing i ti år, står flere områder fortsatt overfor store og komplekse utfordringer. Det er behov for å jobbe langsiktig med utvikling av tjenester og nærmiljøer, slik at flere inkluderes og deltar i arbeidsliv og lokalsamfunn. Forebyggende arbeid skal sikre barn og unge gode og trygge oppvekstforhold og motvirke rekruttering til kriminelle miljøer. Tillit og medborgerskap skal styrkes. For å sikre en positiv utvikling i disse områdene og skape muligheter for de som bor der, kreves det en helhetlig koordinert bruk av både statlige og kommunale virkemidler. En ny Oslo sør-satsing gir mulighet for å identifisere og utvikle ny kunnskap om slike utfordringer og skape arenaer hvor aktører på tvers av sektorer og fagområder kan samarbeide om å utvikle gode løsninger.

Den nye satsingen har likevel mye til felles med målsetningene i den forrige: Medvirkning står sentralt, midlene skal ikke finansiere eksisterende tiltak, men nyttes til nye prosjekter og utvikling av tjenester. Prosjektene skal rettes mot de delene av befolkningen og de boområdene som er mest utsatt. Det ble gjennomført mange gode tiltak i den forrige satsingen, og det skal bygges videre på det store engasjementet som lokalbefolkningen har for sine nærmiljø.

Innenfor delprogrammene *Oppvekst og utdanning* og *Sysselsetting* skal det jobbes med tjenesteutvikling og samhandling, slik at de offentlige tjenestene samhandler bedre, jobber mer helhetlig og bidrar til at enda flere får utdanning, kommer i jobb, og blir aktive bidragsytere i sine nærmiljø. I Delprogram *Nærmiljø* skal det jobbes med områdeløft innenfor geografisk avgrensede områder, etter metodikken utviklet av stat og kommune i samarbeid gjennom ti år med satsing i Groruddalen.

Vi ser fram til et godt samarbeid om en ny områdesatsing i Oslo sør.

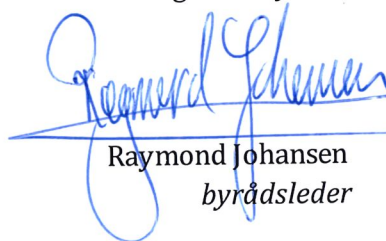
Oslo 30.11.2018

På vegne av regjeringen



Monica Mæland  
kommunal- og moderniseringsminister

På vegne av byrådet



Raymond Johansen  
byrådsleder

## **Innhold**

1 Områdesatsinger i Oslo.....	4
Innsatser i utsatte områder .....	4
Områdesatsinger i Oslo.....	5
Områdepolitikk for systematisk oppfølging av utsatte områder .....	5
Overordnet utfordringsbilde .....	6
Innretning av ny Oslo sør-satsing 2018-2026.....	7
2 Mål, organisering og finansiering .....	8
Målstruktur .....	8
Organisering.....	8
Politisk nivå .....	10
Programnivå.....	10
Delprogram .....	11
Finansiering.....	13
3 Om delprogrammene.....	14
Delprogram oppvekst og utdanning.....	14
Delprogram sysselsetting .....	15
Delprogram nærmiljø.....	16
Behov for felles problemforståelse.....	18
4 Evaluering .....	19
Plan for evaluering.....	19
Tilrettelegging for evalueringer .....	19
Følgeevalueringer .....	19
Midtveis- og sluttevaluering .....	19
Evaluering av enkelttiltak og prosjekter .....	19

# 1 Områdesatsinger i Oslo

## Innsatser i utsatte områder

Oslo er en raskt voksende by, som har lagt bak seg mange store byutviklingsprosesser, men ikke alle lokalområder har i like stor grad tatt del i utviklingen knyttet til utbygging av boligområder, næringsutvikling og annen transformasjon. I Oslos mest utsatte lokalområder ser man en befolkningssammensetning der langt flere enn Oslo-snippet har svært svak økonomi, bor trangt, kun har fullført grunnskole, har manglende tilknytning til arbeidslivet, har redusert funksjonsevne og kort botid i Norge. Områder i Oslo med levekårsutfordringer kjennetegnes også av en relativt høy andel beboere med innvandrerbakgrunn. I de mest utsatte lokalområdene i Oslo sør har over 65 prosent av beboerne innvandrerbakgrunn.<sup>1</sup> Innvandrerbefolkningen har i snitt lavere inntekt og et høyere nivå av levekårsutfordringer enn befolkningen som helhet. Høy konsentrasjon av levekårsutfordringer i områder med mange innvandrere kan gi dårlige forutsetninger for integrering og kan på sikt være en trussel mot samholdet og tilliten i det norske samfunnet.

Levekårsutfordringene man finner i enkelte lokalområder kan forstås som utslag av ulike former for utenforskap. Utenforskap handler om individets manglende tilknytning til samfunnet. Økonomisk utenforskap handler om det å stå utenfor arbeidslivet og en manglende evne til å forsørge seg selv, med de konsekvenser det har både for den enkelte, for familien og for samfunnet. Utenforskap kan også betegne den enkeltes følelse av å stå utenfor samfunnet, som kan gi utslag i manglende deltakelse på ulike sosiale arenaer, manglende identifikasjon med kulturelle og sosiale verdier og normer og manglende politisk deltakelse. I utsatte lokalområder kan det også være relevant å snakke om geografisk utenforskap, forstått som opplevelsen av å bo i områder der man føler seg glemt av storsamfunnet og der man mangler mange av de nærmiljøkvalitetene som gjør at et område oppleves som trygt og godt.

Hvis stadig flere i en befolkning faller utenfor på ulike måter, kan det over tid danne grobunn for sosial spenning og miljøer på siden av samfunnet for øvrig. Veien blir kortere til kriminalitet og ytterliggående handlinger. I flere europeiske byer har man sett hvordan økende grad av utenforskap har bidratt til omfattende opptøyer og sosial uro. Slike utslag av utenforskap finner man særlig i de minst attraktive områdene i en storby, preget av en konsentrasjon av lavinntektsgrupper, høy andel beboere med innvandrerbakgrunn, høy arbeidsledighet, opphoping av levekårsutfordringer og der få ser muligheter til å kunne forbedre sin livssituasjon. I Oslo har man sett lignende tendenser, men i langt mindre grad enn i en rekke andre europeiske byer. Det er mange positive ressurser og miljøer også i de utsatte områdene. Dette styrker mulighetene for å sikre bedre muligheter for utdanning, sysselsetting og trygge bo- og nærmiljøer. Økt tillit, inkludering og samhold er faktorer som forebygger at utfordringene øker.

---

<sup>1</sup> Oslo kommune 2017: Faktaark om befolkning, levekår og boforhold – tabellvedlegg:

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13201688/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Statistikk/Faktaark%20bydelene%202017/Tabellvedlegg.ods>

## Områdesatsinger i Oslo

En områdesatsing er et supplement til ordinære tjenester og virkemidler på statlig og kommunalt nivå. Satsingene gjennomføres i de mest utsatte lokalområdene i Oslo. Oslo kommune og staten har i samarbeid gjennomført ulike områderettede innsatser de siste 20 årene. I perioden 1997-2006 gjennomførte stat og kommune Handlingsprogram Oslo indre øst, rettet mot bydelene Gamle Oslo, Sagene og Grünerløkka. I 2007 ble Handlingsprogram Oslo sør og Groruddalssatsingen startet, mens Områdesatsing Indre Oslo øst, med Områdeløft Tøyen startet i 2014 og løper ut 2018. I tillegg har det fra 2017 vært en særskilt satsing på Grønland.

De forskjellige områdeprogrammene har hatt ulik organisering og innretning, med både styrker og svakheter. En sentral utfordring er at vedtak om igangsettelse av en områdesatsing springer ut av erkjennelsen av at det i noen områder er en opphopning av mange ulike problemer, og at det dermed ikke er én sektor som har ansvaret for å finne løsningen alene. Dette krever strukturer som tar opp i seg kompleksiteten og kobler alle nødvendige aktører sammen. Som Difi's rapport 2014:5 *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning* beskriver, følger ikke politikkområder etablerte administrative inndelinger, men er tverrsektorielle og krever innsats fra flere sektormyndigheter og nivåer for at sentrale politiske mål skal nås.

Denne typen komplekse utfordringer er i rapporten gitt betegnelsen gjenstridige problemer (ofte også kalt wicked problems eller samfunnsfloker). Sentrale kjennetegn ved gjenstridige problemer er at de involverer flere sektorer og at det er vanskelig å dele opp problemene i avgrensede ansvarsområder. Dette krever samordning og samarbeid på tvers av sektorer og nivåer, noe som ikke kommer av seg selv. Dette er det pekt på blant annet i Vista Analyses rapport 2015/8 *En komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger*. Vista Analyse trekker frem programfokuseringen og opprettelsen av faglige kontaktpunkter og møteplasser i Groruddalssatsingen 2007-2016 som sentralt for å fremme læringsprosesser på tvers av styringsnivåene og for å få tyngde bak handlingsprogrammene, da læring på tvers bidrar til felles problemforståelse og anerkjennelse av felles ansvar for å løse disse. Agenda Kaupang påpeker imidlertid i sin sluttevaluering av Groruddalssatsingen 2007-2016 at det er behov for en fortsatt styrking av samarbeidet mellom bydeler og etater, selv om arbeidsmåten som utviklet seg i denne satsingen i stor grad sammenfaller med den tilnærming en burde velge når en adresserer en samfunnsflope.

## Områdepolitikk for systematisk oppfølging av utsatte områder

De ulike innretningene på de ulike områdesatsingene har ført til ulike typer tiltak, ulik grad av forankring og ulik metodebruk. Dette er bakgrunnen for at byrådet i Oslo i byrådssak 176/17 vedtok et eget politikkområde for utsatte lokalområder i Oslo – en områdepolitikk.

Områdepolitikken skal gi Oslo kommune et samlet grep om områdesatsinger, sørge for enhetlig organisering og tett tverrsektorielt samarbeid. Enhetlig organisering muliggjør effektiv erfaringsutveksling på tvers av bydelene, man unngår parallelle organisasjonsstrukturer der mange av de samme instansene er representert, og man kan etablere samarbeid på tvers av flere bydeler knyttet til felles utfordringer. Videre innebærer områdepolitikken at innsatsen rettet mot de mest utsatte lokalområdene skal styrkes ved at annen ordinær samt ekstraordinær innsats innenfor alle kommunens sektorer skal ses i sammenheng med områdesatsingene. Dette taler for at alle områdesatsinger i Oslo kommune bør inngå i samme overordnede

organisasjonsstruktur, med felles overordnede mål. Lokale mål som er mer tilpasset de enkelte lokalområdenes spesifikke utfordringer skal utvikles av bydelene.

## Overordnet utfordringsbilde

I tråd med Oslo kommunes områdepolitikk skal innsatser settes inn i de områdene av Oslo hvor behovene er størst. Oslo sør-satsingen rettes ved oppstart mot Bydel Søndre Nordstrand. Det vil i løpet av satsingsperioden vurderes om det er andre områder i Oslo sør som bør innlemmes i satsingen.

Søndre Nordstrand er den største av Oslo kommunes 15 bydeler i areal, men den sjette minste etter befolkningsstørrelse. Bydelen har mange store friluftsområder og nær tilgang til natur. Samtidig har Søndre Nordstrand en befolkningssammensetning og en levekårssituasjon som i stor grad er den samme som man ser i Groruddalsbydelene, med tilsvarende stor variasjon mellom delbydelene. På bydelsnivå finner vi imidlertid den høyeste andelen barn blant alle Oslos bydeler<sup>2</sup>, tredje høyeste andel fattige barnehusholdninger<sup>3</sup> og nest høyest andel trangbodde<sup>4</sup>. Nesten 30 prosent av befolkningen i alderen 25-59 står utenfor arbeidslivet, og over 30 prosent av befolkningen i samme alder har ingen fullført utdanning eller kun fullført grunnskole.<sup>5</sup> Sysselsettingsgraden er koblet til både funksjonsevne og ingen eller lav utdanning. Bydel Søndre Nordstrand har blant Oslos høyeste andel av mennesker som mottar sosialhjelp<sup>6</sup> og andel av befolkningen i alderen 16 til 66 år med nedsatt arbeidsevne<sup>7</sup>. Dette gir seg utslag på inntektsstatistikken. Gjennomsnittsinntekten i Bydel Søndre Nordstrand er 25 prosent lavere enn Oslo-snittet.<sup>8</sup> Ett av fire barn går ikke i barnehage.<sup>9</sup>

Mange barn og unge i Søndre Nordstrand mangler gode og trygge fritidstilbud. Dette henger ofte sammen med den sosioøkonomiske situasjonen til deler av befolkningen. Gjengkriminaliteten som har fotfeste i Oslo sør har ført til en bekymring knyttet til rekruttering av ungdom til disse miljøene, som kan bli fristende for enkelte unge uten trygge arenaer med tydelige rammer. Bydel Søndre Nordstrand har flere unge gjengangere enn de øvrige bydelene<sup>10</sup>, og gjengvolden preger både enkeltindivider direkte og lokalsamfunn som helhet. Samtidig har Søndre Nordstrand en svært engasjert lokalbefolkning, med både grupper og individer som jobber hardt for å gjøre sine nærmiljø bedre, og som har ressurser det blir viktig å spille på i satsingen.

---

<sup>2</sup> Statistikkbanken.oslo.kommune.no: *Folkemengden etter kjønn og alder 2017->*

<sup>3</sup> Statistikkbanken.oslo.kommune.no: *Husholdninger med lav inntekt korrigert for formue - 2015*. Definisjon: Andel husholdninger med barn under 18 år med totalinntekt under 50 pst av medianinntekten.

<sup>4</sup> Statistikkbanken.oslo.kommune.no: *Trangbodddhet, personer og husholdninger – 2015*. Definisjon: Husholdningen personen bor i må både være trangbodd regnet både i antall personer per rom og antall personer per areal:

1) Enpersonshusholdninger med ett oppholdsrom og husholdninger med flere personer enn antall oppholdsrom. 2) Husholdning som har mindre enn 20 kvadratmeter p-areal per person i husholdningen.

<sup>5</sup> Oslo kommune 2017: Faktaark om befolkning, levekår og boforhold – tabellvedlegg:

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13201688/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Statistikk/Faktaark%20bydelene%202017/Tabellvedlegg.ods>

<sup>6</sup> Statistikkbanken.oslo.kommune.no: *Antall og andel sosialhjelpsmottakere i befolkningen etter alder - 2016*

<sup>7</sup> Statistikkbanken.oslo.kommune.no: *Personer i alderen 16-66 år med redusert funksjonsevne etter kjønn - 2015*

<sup>8</sup> Statistikkbanken.oslo.kommune.no: *Gjennomsnittsinntekt etter delbydel, alder og kjønn - 2016*

<sup>9</sup> Statistikkbanken.oslo.kommune.no: *Barnehagedekning – Andel barn med barnehageplass – 2017*

<sup>10</sup> Oslo politidistrikt og Oslo kommune 2018: *Barne- og ungdomskriminaliteten i Oslo*, s. 65

## **Innretning av ny Oslo sør-satsing 2018-2026**

På bakgrunn av nevnte evalueringer, samt andre som er gjennomført i forbindelse med de ulike områdesatsingene, er det for Groruddalssatsingen 2017-2026 utviklet en ny organisasjonsmodell som søker å sikre en mer strategisk styrende rolle for departementer og byrådsavdelinger, og med større myndighet til programstyrene med et tydeligere ansvar for planlegging og prioritering av tiltak. Bydelenes sentrale rolle ivaretas ved deltakelse i alle styrer, samt at bydelene har ansvaret for utviklingen av lokale programplaner innenfor Delprogram nærmiljø.

Som følge av vedtaket i byrådssak 176/17, og i tråd med intensjonsavtalen mellom stat og kommune, innlemmes den nye Oslo sør-satsingen i eksisterende organisasjonsstruktur etablert for Groruddalssatsingen 2016-2026. Det overordnede utfordringsbildet i Bydel Søndre Nordstrand har store likhetstrekk med utfordringsbildet i groruddalsbydelene. Det er derfor hensiktsmessig å innlemme Søndre Nordstrand i et fellesskap med andre bydeler som arbeider med de samme problemstillingene. Dette innebærer at Oslo sør-satsingen inngår i de tre eksisterende delprogrammene *Oppvekst og utdanning*, *Sysselsetting* og *Nærmiljø*, og adopterer overordnede mål, beslutningsstrukturer, rapporteringsrutiner og prosjektstyringsmetodikk. Det vil fra 2019 stilles krav til bruk av prosjektstyringsverktøyet Prosjektportalen for søknader, prosjektstyring og rapportering for alle prosjekter som inngår i Oslo sør-satsingen.

De forskjellige områdesatsingene i Oslo er likevel selvstendige satsinger. Felles mål- og organisasjonsstruktur skal ikke gå på bekostning av satsingenes egenart. Det er de spesifikke lokale utfordringene og mulighetene som skal styre de særskilte innsatsene, men der man har felles utfordringer vil det være naturlig med samarbeid på tvers av satsingene. Identiteten til Groruddalssatsingen skal ivaretas, og det må jobbes godt for å gi også Oslo sør-satsingen en tydelig profil og identitet som speiler lokale forhold og sikrer lokal forankring, herunder egen grafisk profil for Oslo sør-satsingen.

Som nedfelt i intensjonsavtalen skal det i Oslo sør-satsingen være et særlig fokus på forebyggende arbeid, med vekt på å følge opp unge i risikozonen og forhindre rekruttering til miljøer som begår kriminalitet. Oslo politidistrikt har i 2018 fått en større tildeling til arbeid i Oslo sør. Denne ekstrainsatsen skal i tråd med intensjonsavtalen og Politirådets samarbeidsdokument for 2018 ses i tett sammenheng med Oslo sør-satsingen. Politiet skal jobbe kriminalitetsforebyggende og kunnskapsbasert innenfor alle virksomhetsområder. Samhandling mellom kommune og politi samt andre etater er avgjørende for å lykkes med langsiktig kriminalitetsforebygging. Politiet skal dele kunnskap for å gjøre andre i stand til å forebygge bedre. Politirådet vil i denne forbindelse være et viktig organ for strategisk styring av det samlede kriminalitetsforebyggende arbeidet.

## 2 Mål, organisering og finansiering

### Målstruktur

Oslo sør-satsingen innlemmes i eksisterende overordnet målstruktur, utviklet for Groruddalssatsingen 2017-2026. De overordnede målene adresserer utfordringer som er felles for groruddalsbydelene og Søndre Nordstrand er formulert som mål for en ønsket utvikling i alle utsatte områder i Oslo. Målstrukturen definerer tre satsingsområder, de samme som delprogrammene. Hovedhensikten med målene er å angi en retning som er langsiktig for det arbeidet som skal gjøres gjennom satsingen.

Målene sier noe både om hva som er ønskede samfunnseffekter og hvordan man skal jobbe for å oppnå disse. De økonomiske rammene for satsingen er begrensede sammenlignet med midler som kanaliseres over ordinære budsjetter. Gjennom satsingen skal man ikke forsøke å nå målene ved å gjøre mer av det samme som gjøres gjennom ordinær virksomhet. En viktig erfaring fra Groruddalssatsingen, som Oslo sør-satsingen skal bygge på, er at en tidsavgrenset satsing gir muligheter for å kunne jobbe på måter det ikke er rom for innenfor ordinær drift. Ekstraordinære midler gir mulighet for utprøving og utvikling av nye måter å jobbe på, der det gis rom for å prøve og feile. Det at man skal forsøke å nå målene gjennom å utvikle virkemidler, metoder og samarbeidsformer legges derfor inn som et premiss for arbeidet gjennom målformuleringene.

#### Hovedmål:

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

#### Mål for delprogram nærmiljø:

Nærmiljøkvaliteter i lokalområder i Oslo sør skal styrkes og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltagende.

#### Mål for delprogram oppvekst og utdanning:

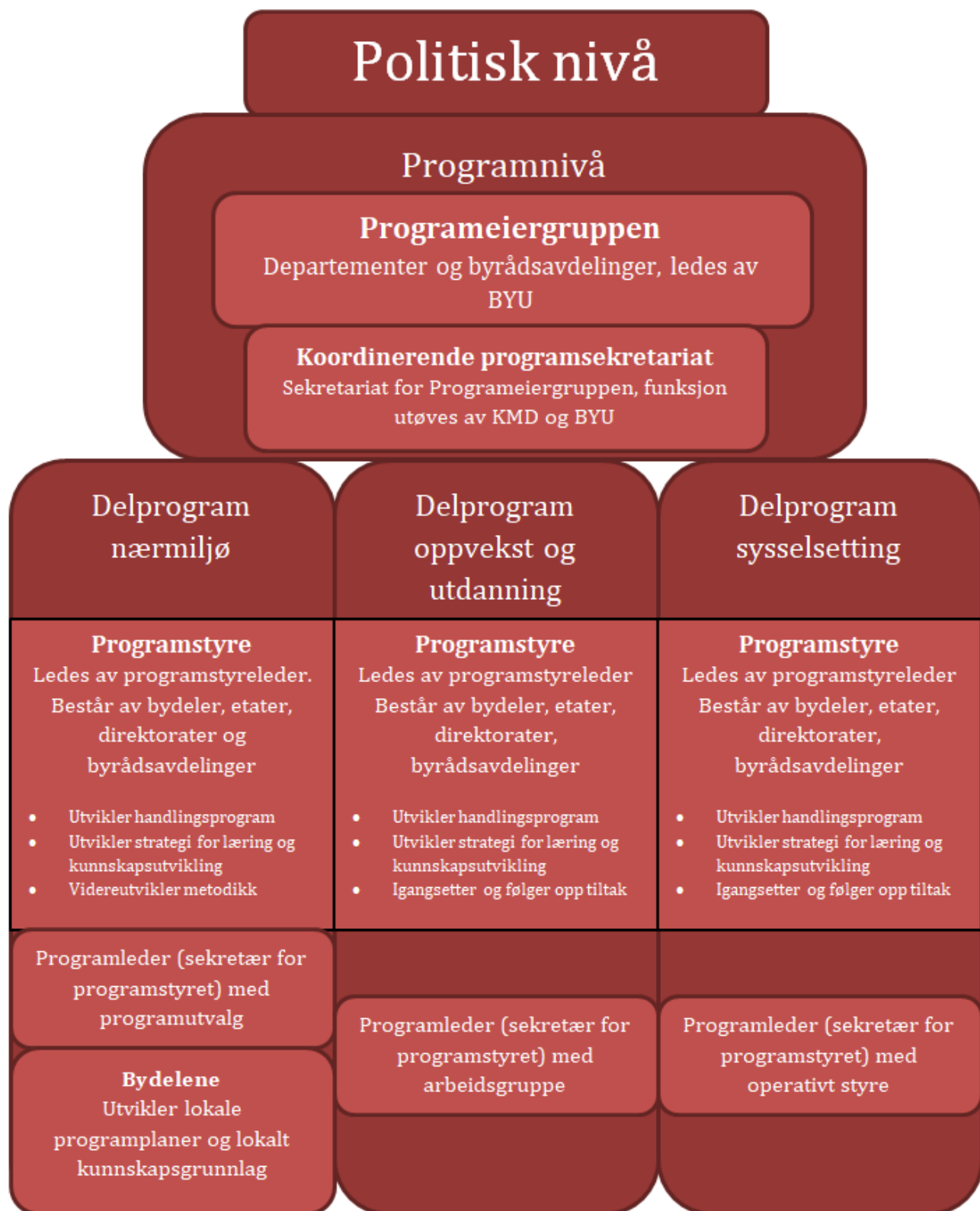
Flere skal sikres gode oppvekstvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående opplæring gjennom forbedring av tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet.

#### Mål for delprogram sysselsetting:

Flere skal komme ut i ordinært arbeid og flere skal få varig tilknytning til arbeidslivet gjennom utvikling av tjenestene innen sysselsettings- og kvalifiseringsfeltet.

### Organisering

Modellen utarbeidet for Groruddalssatsingen, som Oslo sør-satsingen innlemmes i, er utformet for å håndtere den tverrfagligheten som områdesatsinger krever. Temaene og utfordringene er komplekse, og kan ikke håndteres av én sektor eller én aktør alene. Dette medfører at satsingen har et komplekst aktørbilde der en rekke aktører på tvers av både sektorer og administrative nivåer vil måtte ha ulike roller og oppgaver i forbindelse med gjennomføringen av satsingen. Organiseringen av satsingen må derfor sikre en hensiktsmessig og relevant involvering av aktuelle aktører, der ulike roller og ansvarsoppgaver er entydig definert. Modellen er utarbeidet i tett samarbeid mellom de statlige og kommunale partene som deltar i begge satsingene og basert på tydelige anbefalinger fra eksterne evalueringer av Groruddalssatsingen 2007-2016. Modellen har tre overordnede nivåer: Politisk nivå, programnivå og delprogramnivå, som vist på side 9 og redegjort for i det følgende.



## **Politisk nivå**

Politisk ledelse på statlig og kommunal side er eiere av Oslo sør-satsingen. Dette innebærer at de har det øverste ansvaret for satsingens innretning, innhold og resultater. Ansvaret forvaltes på grunnlag av blant annet årsmelding fra programeiergruppen (se nedenfor) til politisk nivå, som inneholder en årlig vurdering av satsingens utvikling og resultater. Programmet er lagt opp til å være fleksibelt når det gjelder valg av strategier og tiltak innenfor de fastsatte målene, for å kunne fange opp endringer i utfordringsbilde og politiske prioriteringer. Det legges opp til årlige møter mellom politisk ledelse i departement og Oslo kommune, og det er hensiktsmessig at man der drøfter innretningen av det statlig-kommunale samarbeidet om områdesatsinger.

## **Programnivå**

### ***Programeiergruppe***

Programeiergruppen har et overordnet strategisk ansvar for satsingen som program. Gruppen består av representanter for involverte departementer og byrådsavdelinger og ledes administrativt av Byrådsavdeling for byutvikling. Gruppen forvalter programeieransvaret på vegne av politisk ledelse, og har ansvar for å samlet ivareta overordnede føringer og politiske interesser.

Programeiergruppen:

- Bestemmer programstyrenes mandat og sammensetning.
- Gir føringer og styringssignaler for arbeidet innenfor de enkelte delprogrammene.
- Behandler årlige handlingsprogram med forslag til tiltak og tildeler midler til de ulike delprogrammene.
- Behandler årsrapporter for delprogrammene.
- Vurderer, etter anbefaling fra programstyrene, behov og muligheter for implementering av resultater og erfaringer i ordinære tjenester samt ev. utenfor satsingen.
- Har ansvar for å følge opp eventuelle strukturelle barrierer for effektiv utnyttelse av virkemidler innenfor delprogrammene.
- Har en overordnet styring av kommunikasjon, kompetanse- og kunnskapsutvikling, evaluering og koordinering for hele programmet.
- Rapporterer til politisk ledelse gjennom årsmelding der resultater og utviklingstrekk fra det samlede arbeidet innenfor programmet drøftes.

Både stat og kommune har forventinger til at man i samarbeidet om områdesatsinger vil utvikle nye metoder å jobbe på og ny kunnskap om arbeid i utsatte lokalområder. Det er da hensiktsmessig at programeiergruppen er et forum der man kan behandle saker knyttet til begge områdesatsingene.

### ***Koordinerende programsekretariat***

Rollen som koordinerende programsekretariat for satsingen som helhet fylles av Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Byrådsavdeling for byutvikling (BYU) i fellesskap, og innebærer først og fremst å fungere som sekretariat for programeiergruppen ved å forberede saker og iverksette bestillinger fra gruppen. Sekretariatet har også ansvar for å forvalte programeiergruppens oppgaver knyttet til kommunikasjon, kompetanse- og kunnskapsutvikling, evaluering og koordinering. Selv om KMD og BYU deler sekretariatsansvaret, tilfaller hoveddelen av arbeidet BYU.

Koordineringsoppgavene er særlig viktige for å sikre helhet, forankring og samarbeid i programmet. Programsekretariatet vil få en viktig rolle i arbeidet med å sørge for god erfaringsutveksling mellom Groruddalsbydelene, som har over ti års erfaring med tverrsektorielt organiserte områdesatsinger, og Bydel Søndre Nordstrand som nå skal innlemmes i en annen struktur enn den som ble benyttet i Handlingsprogram Oslo sør 2007-2017. Sekretariatet har ansvar for å sikre nødvendig koordinering mellom delprogrammene, mellom sektorene både statlige så vel som internt i kommunen og mellom de ulike nivåene i programmet. Koordineringen forutsetter et tett samarbeid mellom programsekretariatet og programstyreledere og programledere i de tre delprogrammene. Dette for å fange opp koordineringsbehov og felles problemsstillinger og oppgaver for de tre programstyrene. KMD og BYU har i tillegg ansvar for intern koordinering på henholdsvis statlig og kommunal side.

### **Delprogram**

Innenfor delprogramnivået skal det utvikles årlige handlingsprogram med strategier, tiltak og forslag til budsjett med sikte på å nå hovedmålene i satsingen. For hvert delprogram er det opprettet et programstyre som Bydel Søndre Nordstrand skal inngå i. Byrådsavdeling for byutvikling (BYU), Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap (OVK) og Byrådsavdeling for eldre, helse og arbeid (EHA) har ansvar for å oppnevne ledere for programstyrene i henholdsvis delprogram nærmiljø, delprogram oppvekst og utdanning og delprogram sysselsetting. Programstyrene er ansvarlige for å utvikle årlige handlingsprogram for delprogrammet. For hvert delprogram finansierer områdesatsingene en stilling som programleder, som følger opp styrets beslutninger og ivaretar sekretariatsfunksjoner for programstyret.

### **Programstyre**

Hvert delprogram har et styre. Programstyrene har en sammensetning av aktører fra bydeler, byrådsavdelinger og statlige og kommunale etater med en faglig tilknytning til delprogrammets arbeidsområde. I tillegg deltar KMD og BYU i alle programstyrene for å ivareta koordineringsoppgaver innenfor programmet som helhet. Bydelene og etatene innehar en solid kjennskap til praksisfeltet innenfor de ulike delprogrammene og har en særlig viktig rolle i programstyrenes arbeid.

De tre programstyrene har ulike innretninger for å håndtere det daglige arbeidet innenfor delprogrammene. I Delprogram oppvekst og utdanning er det opprettet en arbeidsgruppe rundt programleder, som utvikler ideer til nye prosjekter og vurderer søknader før de går til programstyret. Arbeidsgruppen består av områdedirektører i Utdanningsetaten samt oppvekstsjefene i bydelene. I Delprogram sysselsetting er programstyret delt i et overordnet strategisk styre, der ledelsen i etater, bydeler samt representanter fra direktoratene og byrådsavdelingene sitter, og et operativt styre bestående av lokale NAV-ledere, samt ledere for voksenopplæringen. I Delprogram nærmiljø har et programutvalg ansvar for å veilede og diskutere med bydelene i deres prosesser rundt utformingen av lokale programplaner for områdeløftene.

Programstyrene:

- Utvikler kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for videre planlegging.
- Utvikler, reviderer og gjennomfører handlingsprogram for delprogrammet.
- Utarbeider resultatmål og indikatorer ut fra tiltakene i handlingsprogrammet.

- Utvikler strategi for kunnskapsutvikling og læring.
- Dokumenterer erfaringer og kunnskap med overføringsverdi til andre bydeler og kommuner.

I forbindelse med årlige rapporter til programeiergruppen skal programstyrene:

- Rapportere på aktivitet og resultater i forbindelse med gjennomføring av handlingsprogrammet.
- Identifisere og rapportere på eventuelle strukturelle barrierer knyttet til måloppnåelse.
- Vurdere behov og anbefale implementering av erfaringer og resultater i ordinære tjenester samt ev. utenfor satsingen.
- Vurdere og rapportere på hvordan innsatsen innenfor delprogrammet kan bidra inn mot, eller samspille med, de andre delprogrammene.

Innenfor *Delprogram nærmiljø* har bydelene ansvar for å utvikle lokalt kunnskapsgrunnlag og lokale programplaner med årlige tiltakslistene. Igangsetting og gjennomføring av prosjekter skjer i regi av prosjektansvarlige bydeler og etater. Programstyrets oppgave er blant annet å legge til rette for at bydelene får et størst mulig handlingsrom til å igangsette lokale nærmiljøinnsatser, blant annet gjennom å koble på relevante sektoraktører og etablere arenaer for erfaringsutveksling og kunnskapsutvikling.

I *Delprogram oppvekst og utdanning* har Utdanningsetaten ansvar for å sørge for at de enkelte skolene kobles på utviklingsarbeidet på en hensiktsmessig måte.

### **Programstyreleder**

Hvert delprogram har en styreleder som er utnevnt av Programeiergruppen. Rollen som leder av programstyrene handler om å tilrettelegge for et godt samarbeidsklima i programstyrene og å sikre en god oppfølging av de oppgavene programstyrene er pålagt. Det er viktig at programstyreleder har høy grad av legitimitet hos de andre partnerne. Programstyreleder har myndighet til å ta beslutninger på vegne av programstyret dersom det ikke lykkes å oppnå full enighet blant programstyrets medlemmer. Samarbeidet mellom koordinerende programsekretariat, programstyreledere og programlederne (omtalt under) skal bidra til å utvikle og understøtte programstyrelederfunksjonen.

### **Programleder**

I hvert delprogram er det en programleder som har ansvar for å følge opp programstyrets beslutninger samt utføre sekretariatsoppgaver for programstyret. Dette innebærer blant annet å ha det praktiske og faglige ansvaret for utvikling og gjennomføring av handlingsprogrammet for delprogrammet, å etablere og følge opp rapporteringssystem innenfor delprogrammet og initiere og iverksette lærings- og kunnskapsarbeid. Programstyret bestemmer programlederens oppgaver. Rollen forutsetter et tett samarbeid mellom programstyreleder og programleder.

### **Bydelene**

Bydelene er sentrale deltakere i alle programstyrene, men har et særlig ansvar i *Delprogram nærmiljø*. Bydelen skal i samarbeid med lokalbefolkning, privat næringsliv, statlige aktører og øvrige kommunale virksomheter utvikle lokale programplaner, hvor mål, lokal organisering og strategiske valg fremgår. Denne rulleres årlig, med oppdaterte handlingsplaner for hvert år.

I Delprogram nærmiljø skal bydelen være premissleverandør for innsatsen, men ikke alene stå for gjennomføringen. Bydelsutvalget innstiller årlig handlingsplan som sendes som søknad om finansiering til programstyret, hvor også sentrale gjennomføringsetater deltar. Vedtak fattes av programeiergruppen på vegne av politisk ledelse.

Lokal organisering og saksgang er ut over det som fremgår i dette dokumentet opp til bydelene selv. Satsingen kan finansiere personalressurser for å koordinere arbeidet lokalt og for å styrke samarbeidet på tvers av seksjoner og enheter samt være et bindeledd mellom bydel og sivilsamfunn.

I delprogrammene for oppvekst og utdanning og sysselsetting deltar bydelene som likeverdig partner sammen med andre involverte aktører i programstyrenes arbeid med utvikling av årlige handlingsprogram.

### **Finansiering**

I intensjonsavtalen som ble inngått mellom staten og Oslo kommune 20.3.2018 er det enighet om et samarbeid i perioden 2018 til og med 2026, som samfinansieres av partene. De økonomiske rammene for satsingen vil avklares i de årlige budsjettprosessene i stat og kommune. Programeiergruppen avklarer økonomiske rammer for de tre delprogrammene, på bakgrunn av handlingsprogram utarbeidet av programstyrene. De statlige midlene tildeles deretter, og i tråd med avklaringene i programeiergruppen, etter søknad fra Oslo kommune til deltagende departementer eller direktorater. Fordelingen av kommunale midler skjer formelt gjennom behandlingen av en byrådssak.

## 3 Om delprogrammene

### Delprogram oppvekst og utdanning

Delprogram for Oppvekst og utdanning skal bidra til barn og unges læring og utvikling. Satsingen vil derfor vektlegge tiltak der skole og bydelstjenester sammen klarer å realisere barn og unges potensial uavhengig av bakgrunn. Dette kan være med på å forebygge utenforskap, og er en investering av avgjørende betydning for å sikre både den enkeltes og fellesskapets fremtid. Det sentrale virkemiddelet for å realisere delprogrammets mål er tjenesteutvikling og vektlegging av god samhandling mellom tjenester og etater med barnets beste som mål.

Som det overordnede utfordringsbildet skissert på side 6 viser, har Bydel Søndre Nordstrand en overrepresentasjon på noen parametere knyttet til deler av befolkningens sosioøkonomiske situasjon. Dette gir også utslag for barnevernet. Bydel Søndre Nordstrand har den høyeste andelen barnevernsmeldinger i Oslo. Det er nødvendig å arbeide systematisk med tidlig innsats og forebygging innenfor alle tjenestene samt å styrke samarbeidet på tvers av tjenestene.

En femtedel av barn i barnehagene i Bydel Søndre Nordstrand har språkstimulans<sup>11</sup> og nesten 40 prosent av elevene i grunnskolen har særskilt norskopplæring<sup>12</sup>. Når en høy andel av foreldrene som selv har innvandret til Norge er bosatt i bydelen, er det naturlig å anta at mange barn har et begrenset norskspråklig stimulerende miljø i hjemmet. Skal barna kunne følge og ha faglig utbytte av undervisningen i skolen, er språk helt avgjørende. Tidlig deltakelse i barnehage kan bidra til både inkludering og språkstimulering. Dette grunnlaget må legges tidlig, da svake norskspråklige ferdigheter vil forplante seg utover i skoleløpet i form av lav faglig og sosial mestring og tilhørende lav motivasjon. Dette vil kunne påvirke den enkeltes muligheter til å fullføre og bestå videregående opplæring. Det samlede karaktersnittet ved fullført grunnskole ligger noe lavere i Bydel Søndre Nordstrand enn snittet for hele byen, og andelen som ikke har fullført videregående var i 2016 15 prosentpoeng høyere enn Oslo-snittet<sup>13</sup>.

Delprogrammet er av programeiergruppen gitt føringer om at arbeidet skal rettes mot, tidlig innsats, bedre samordning og koordinering av aktører på oppvekstfeltet for å styrke laget rundt barnet samt å utvikle og beholde gode ledere av offentlige tjenester i utsatte områder.

Dette er av delprogrammets styre operasjonalisert gjennom fire prioriterte innsatsområder:

- Innsatser før skolestart: Barnehagens språkarbeid og barns norskspråklige ferdigheter skal styrkes.
- Innsatser for bedre grunnleggende ferdigheter for læring og utvikling: Elevenes norskspråklige ferdigheter skal styrkes, andel elever som har karakteren IV eller 2 i ett eller flere fag skal reduseres, andelen elever som fullfører og består videregående opplæring skal økes, og innsatser som fordrer tverrsektorielt samarbeid og samordning av tjenester skal prioriteres.
- Innsatser rettet mot sårbare barn og unge i risikosone: Sårbare barn følges ikke opp tilstrekkelig samordnet og helhetlig. Innsatser som bidrar til å identifisere brukerreisen

<sup>11</sup> Statistikkbanken.oslo.kommune.no: *Antall minoritetsspråklige barn og antall barn med språkstimulans - 2017*

<sup>12</sup> Statistikkbanken.oslo.kommune.no: *Andel minoritetsspråklige elever i grunnskolen – 2017/2018*

<sup>13</sup> Statistikkbanken.oslo.kommune.no: *Personer 21 til 29 år som har påbegynt videregående skole, men ikke fullført etter fem år.*

til barn og unge i risikosone og samspill i overganger mellom tjenestene, og som bidrar til tjenesteutvikling og metodikk for videre innsatser skal prioriteres.

- Innsatser for reduksjon av helseforskjeller: Innsatser som gir bedre kunnskapsgrunnlag for å videreutvikle metodikk for systematisk folkehelsearbeid i barnehager og på skoler prioriteres.

Som nedfelt i intensjonsavtalen skal det i Oslo sør-satsingen være et særlig fokus på forebyggende arbeid, med vekt på å følge opp unge som står i fare for å havne i kriminelle miljø. Kriminalitetsforebyggende arbeid skjer på flere arenaer. Samhandling mellom politi, bydel og andre statlige og kommunale aktører er avgjørende for å finne varige løsninger for det enkelte barn og ungdom. Programstyret og Politiet skal sammen avklare hvordan Politiet kan involveres i arbeidet innenfor Delprogram oppvekst og utdanning.

### **Delprogram sysselsetting**

I Bydel Søndre Nordstrand er sysselsettingsgraden lavere og den registrerte arbeidsledigheten høyere enn Oslo-snittet. Konsekvensene av å stå utenfor arbeid kan være mange. Sysselsetting er viktig for den enkeltes deltakelse og selvrealisering. I tillegg til at det gir en trygg inntekt, gir det tilgang til verdifulle sosiale nettverk, mestringsfølelse og muligheter for fortsatt læring. Deltakelse i arbeidslivet er også helsebringende og viktig i et generasjonsperspektiv. Barn av foreldre i arbeid har større sjanse for selv å fullføre videregående opplæring og komme ut i arbeid enn barn av foreldre utenfor arbeidslivet.

For mange voksne med innvandrerbakgrunn dreier manglende tilknytning til arbeidslivet seg om svake norskkferdigheter og lavt utdanningsnivå.

I følge SSBs kompetanseframskrivninger vil antall arbeidsplasser for ufaglærte synke til under fire prosent i 2030 mot 11 prosent i 2004. Etterspørselen etter fagbrev og kortere høyskoleutdanninger vil etter de samme framskrivningene øke. For å øke sysselsettingsgraden er det derfor viktig at flere får formalkompetanse og består videregående opplæring. Dette krever en tettere samordning av tjenestene i NAV-kontor og voksenopplæring.

I delprogrammet arbeides det med å øke og bedre samhandling mellom voksenopplæring, NAV og næringsliv for å få flere ut i arbeid.

Delprogram sysselsetting arbeider innenfor følgende hovedinnsatsområder:

- Utdanning og kvalifisering: Realisere potensialet i partnernes handlingsrom for å tilby jobbsøkere helhetlig utdannings- og kvalifiseringsløp som svarer på arbeidsgivers behov for arbeidskraft.
- Ferdigheter og omstillingsevne: Bedre samarbeid om kartlegging og oppfølging av jobbsøkere.
- Bedre sammenheng med annen opplæring.

I tråd med intensjonsavtalen skal kommunale, statlige og private aktører samhandle og finne nye løsninger på sammensatte problemer. Dette innebærer blant annet at det skal utforskes nye veier til arbeid og velferd i samarbeid med sosiale entreprenører.

## **Delprogram nærmiljø**

Bydel Søndre Nordstrand har en blandet boligstruktur, inndelt i nyere drabantbyer, som Holmlia, Mortensrud og Bjørndal, og eldre villabebyggelse, som på Hauketo og Prinsdal. Mellom boligområdene ligger store grøntarealer og skogområder. Flere av lokalområdene mangler likevel viktige funksjoner som fremmer gode nærmiljøer, som tilgang på gode parkområder, trygge steder for ungdom å oppholde seg, attraktive tilbud til yngre barn i nærheten av hjemmet og gode sosiale møteplasser på tvers av befolkningsgrupper.

Fattigdom fører ofte til få muligheter for meningsfulle fritidsaktiviteter, mens trangboddhet vanskeliggjør opphold i hjemmet. Konsekvensen blir for mange barn og unge at de oppholder seg mye utendørs i uorganisert aktivitet uten nærvær av voksne. En områdesatsing kan ikke endre grunnleggende levekår knyttet til boligforhold eller fattigdom på kort sikt, men kan kompensere for dette i form av å sikre tilbud utenfor hjemmet for de barna som bor trangt og lever i fattigdom.

En områdesatsing kan også tilrettelegge for og bidra til å stimulere lokalt engasjement i befolkningen. Bydel Søndre Nordstrand har en rekke ildsjeler med et stort engasjement for sitt nærmiljø, og en områdesatsing kan understøtte og styrke dette ved å sørge for god infrastruktur for frivillig arbeid. En områdesatsing er tidsavgrenset og det må derfor skapes bærekraftige strukturer som kan leve videre etter satsingens slutt.

Den lokale innsatsen innenfor *Delprogram nærmiljø* skal gjennomføres som *områdeløft*, og skal som hovedregel gjennomføres i områder på størrelse med en delbydel. Ved oppstart av satsingen har byrådet i Oslo etter anbefaling fra bydelsutvalget vedtatt oppstart av to områdeløft med utgangspunkt i delbydelene Holmlia syd og Bjørnerud. Utvelgelse av områdeløftområder skjer på bakgrunn av levekårsstatistikk i kombinasjon med kvalitative vurderinger. Det vil i løpet av satsingsperioden vurderes oppstart av flere områdeløft.

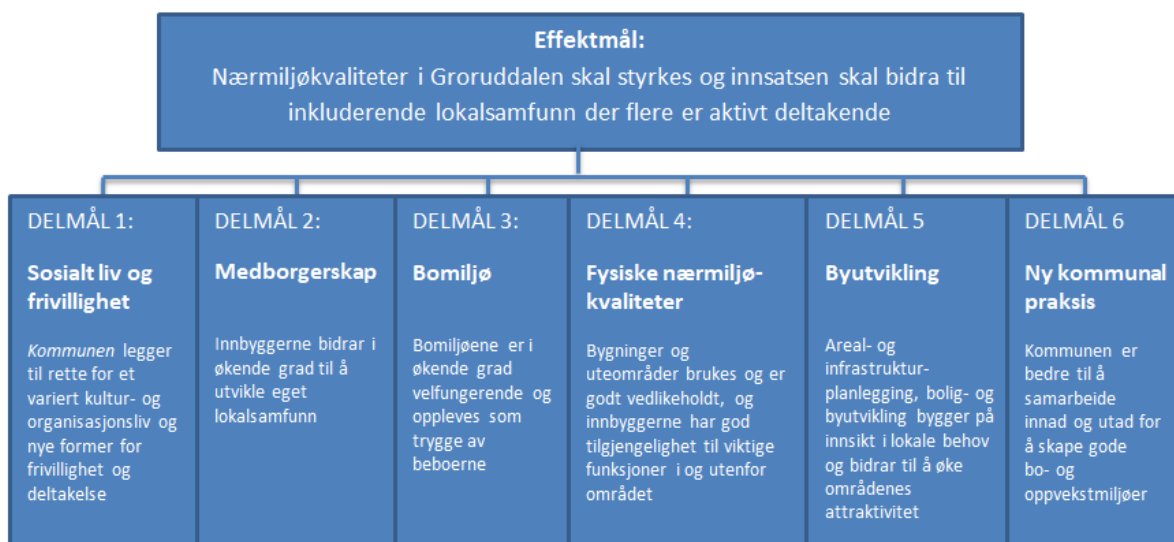
Et områdeløft er en helhetlig og tverrfaglig innsats for å snu eller forebygge negativ utvikling i *utsatte områder* ved å styrke relevante *nærmiljøkvaliteter*. Med nærmiljøkvaliteter menes fysiske og sosiale faktorer som fremmer et godt bo- og oppvekstmiljø, som attraktive utearealer, møteplasser, fysisk trygghet, frivillighet, offentlig tjenestetilbud og trivsel. Tilnærmingen er nedenfra-og-opp og baserer seg på utstrakt medvirkning fra lokalbefolkningen samt tverrsektorielt samarbeid på tvers av både fagområder og nivåer. Innsatsen skal bygge på gode analyser av områdene. Innsats utenfor områdeløftområdene skal begrunnes med behov i områdeløftområdene.

Arbeidet innenfor Delprogram nærmiljø skal ta utgangspunkt i og videreutvikle områdeløftmetodikken, slik den er utviklet gjennom Groruddalssatsingen 2007-2016. Med utgangspunkt i områdeløftmetodikken og erfaringer fra tidligere satsinger skal følgende ligge til grunn for alle områdeløft i Oslo:

- Kunnskapsbasert planlegging og gjennomføring; grundige medvirkningsprosesser, kartlegginger og analyser skal ligge til grunn for planlegging og oppfølging av innsatsen.
- Helhetlig og koordinert innsats; utfordringer og virkemidler må ses i sammenheng på tvers av sektorer og fagområder. Det skal legges til rette for tverrsektorielt samarbeid.

- Involvering av lokalbefolkningen; beboere må trekkes med i flere faser av arbeidet, gjennom medvirkning og samskaping, fra å tegne utfordringsbildet til å finne løsninger, og i noen grad gjennomføre tiltak.
- Bydelen som lokalsamfunnsutvikler; bydelen skal ivareta lokalsamfunnets interesser og etablere samarbeid med private og offentlige aktører som kan bidra i videre utvikling.
- Langvarig, men tidsavgrenset; områdeløftene bør ha en varighet på minimum 5-7 år. Innsatsene skal innrettes for å gi langsiktige positive virkninger for området.

Selv om alle områdeløft på denne måten skal ha en felles innretning, vil hvilke typer tiltak som er mest aktuelle i de enkelte områdene variere. For å sikre gode og trygge bo- og oppvekstområder skal områdeløftene styrke kvaliteter knyttet til forhold som tilgang til gode møteplasser og aktivitets- og friluftsområder, estetiske kvaliteter, tjenestetilbud, variert fritidstilbud, trygghet, trivsel og muligheter for å inngå i sosiale fellesskap. Hvilke kvaliteter det er behov for å jobbe med i det enkelte områdeløftet vil variere ut fra hvilke utfordringer og muligheter som kjennetegner det aktuelle området. Tiltak og prosjekter i områdeløftene skal imidlertid støtte opp under følgende delmål:



Det skal i delprogrammet legges vekt på godt forebyggende arbeid og samarbeid med Politiet. Dette skal ikke gå på bekostning av eksisterende strukturer knyttet til SaLTO-samarbeidet eller Politirådet. Disse strukturene skal kobles på nærmiljøinnsatsene og videreutvikles og styrkes. Gjennom arbeidet i Politirådet er det startet et arbeid med å utvikle en modell for koordinering av det kriminalitetsforebyggende arbeidet og tydelig ansvarsfordeling for oppfølging. Denne modellen skal prøves ut i Søndre Nordstrand og vil, dersom den viser seg å være vellykket, vurderes også for andre bydeler.

I tråd med intensjonsavtalen skal det tilrettelegges for at sosiale entreprenører kan bidra inn i arbeidet med utviklingen av bedre nærmiljøer.

Det overordnede ansvaret for oppfølgingen av delprogrammet ligger hos Byrådsavdeling for byutvikling. Bydelene har ansvar for planlegging og gjennomføring av de lokale nærmiljøinnsatsene, i samarbeid med andre offentlige eller private partnere. Bydelsutvalget innstiller årlige planer. Programstyrets rolle er først og fremst å gi rammer og handlingsrom for

bydelenes arbeid, blant annet ved å bidra med overordnede kartlegginger og analyser og ved å trekke inn aktuelle kommunale og statlige sektoraktører og andre ordinære virkemidler.

### **Behov for felles problemforståelse**

Det er viktig å supplere og nyansere det overordnede utfordringsbildet med kunnskap fra bydel og virksomheter. Bydel Søndre Nordstrand er gjennom oppstart av to områdeløft i gang med kunnskapsinnhenting i form av to stedsanalyser. Ved oppstart av arbeidet innenfor Delprogram sysselsetting og Delprogram oppvekst og utdanning må partene derfor igangsette et større arbeid med å kartlegge situasjonene innenfor de ulike feltene og jobbe frem en felles problemforståelse på tvers av sektorene slik at treffsikre tiltak kan utvikles.

## 4 Evaluering

### Plan for evaluering

Det vil utover i programperioden være viktig å evaluere satsingens resultater og eventuelle virkninger. Ansvaret for gjennomføring av evalueringer ligger til Programeiergruppen. Det stilles krav om midtveis- og sluttevaluering, mens behovet for øvrige evalueringer skal vurderes av programeiergruppen. For noen typer evalueringer vil det være relevant å utlyse felles oppdrag for Oslo sør-satsingen og Groruddalssatsingen.

### Tilrettelegging for evalueringer

Programeiergruppen skal sikre at satsingen produserer nødvendig datamateriale for å gjennomføre gode evalueringer. Stedsanalyser for områdeløftene i Delprogram nærmiljø utarbeides i sommerhalvåret 2018. De to øvrige delprogrammene har ansvar for å sikre nødvendig oppstartsdokumentasjon innenfor sine fagområder. Programeiergruppen kan pålegge programstyrene å anskaffe ytterligere dokumentasjon og data for å sikre gode grunnlag for senere evalueringer.

### Følgeevalueringer

Bruken av følgeevalueringer skal vurderes. Denne typen evaluering vil kunne være særlig viktig i en oppstartsfase for å kunne få ekstern faglig hjelp til å vurdere og forbedre den innsatsen som settes i gang. Det må vurderes om det bør utlyses ett stort oppdrag som skal dekke hele programmet, eller om det vil være mer hensiktsmessig å utlyse flere mindre oppdrag for ulike delprogram og nivåer i satsingen. Følgeevalueringer må innrettes slik at de gir mest mulig relevant læring tilbake til aktørene i satsingen og bidra til å utvikle og forbedre satsingen underveis.

### Midtveis- og sluttevaluering

Etter fem år skal en midtveisevaluering vurdere virkninger den samlede satsingen har hatt så langt, og hva som må til for å nå målsettingene innen 2027.

Ved slutten av programperioden skal en sluttevaluering vurdere resultater og virkninger av innsatsen som er gjennomført opp mot satsingens mål.

### Evaluering av enkelttiltak og prosjekter

Evalueringer av enkelttiltak eller prosjekter besluttes av det aktuelle programstyret.