



Utredning om organisering og styring av Groruddalssatsingen 2017– 2026 og integrering av nye satsinger

RAPPORT 4. MAI 2018

KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENTET

OPPDRAGSGIVER: Kommunal- og moderniseringsdepartementet

RAPPORT NR: 1020437-1

RAPPORTENS TITTEL: Utredning om organisering og styring av Groruddalssatsingen 2017–2026 og integrering av nye satsinger

ANSVARLIG KONSULENT: Gitte Haugnæss

FOTOGRAFI I RAPPORT: Shutterstock

DATO: 04.05.2018

Forord

Den nye Groruddalssatsingen (GDS) er et tiårig samarbeid mellom staten og Oslo kommune som ble startet opp i 2017. Satsingen er nå i en oppstartsfase der en ny organisering og modell for programstyring er iverksatt. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Oslo kommune har et behov for en faglig ekstern vurdering av om samarbeidet er innrettet og fungerer i henhold til de mål som er satt for organiseringen av den nye satsingen. I tillegg ønskes en vurdering av hvordan øvrige områdesatsinger kan sees i sammenheng med Groruddalssatsingen.

Gitte Haugnæss har vært prosjektleder. Tom Schjetne og Morten Stenstadvold har vært prosjektmedarbeidere.

Oppdraget er gjennomført i nært samarbeid med KMD og Oslo kommune, og vi takker for godt og konstruktivt samarbeid.

Stabekk, 4. mai 2018

Innhold

Kort resymé.....	6
1 Sammenheng	7
1.1 Kort om bakgrunn og metode	7
1.2 GDS – et partnerskap for samskaping	7
1.3 Videreutvikling av organiseringen av GDS	8
1.4 Integrering av nye satsinger	9
1.5 Rapportens videre oppbygging	11
2 GDS Groruddalssatsingen 2017–2026.....	12
2.1 Mål og bakgrunn for den nye satsingen	12
2.2 Organiseringen av programmet	13
2.3 GDS som arena for samskaping	16
3 Problemstillinger i prosjektet	18
3.1 Prosjektet er delt inn i to faser	18
3.2 Metode	18
4 Videreutvikling av organiseringen av GDS	20
4.1 Kompleksitet	20
4.1.1 Det synes å være behov for å vurdere bydelsdirektørenes rolle nærmere	20
4.1.2 Det bør vurderes å redusere antall deltakere i programstyre for delprogram nærmiljø	21
4.1.3 Behov for større bevissthet om roller i et partnerskap med vekt på samskaping	21
4.2 Styring	22
4.2.1 Programeiergruppens (PEGs) overordnede styring synes å være på riktig nivå	22
4.2.2 Programstyrenes rolle knyttet til strategisk kontra faglig prosjektutvikling bør avklares nærmere	22
4.2.3 Programsekretariatet (PSEK)s koordinerende funksjon bør forsterkes og tydeliggjøres og bør få et større ansvar for helheten i programmet	22
4.3 Utvikling	23
4.3.1 Det bør vurderes om arenaene for innovasjon og utvikling er gode nok på ulike nivåer	23
4.4 Samordning	23
4.4.1 Behov for bedre koordinering av porteføljen og arenaer for erfaringsdeling i GDS	23
4.5 Samlet vurdering av programstyrenes rolle	24
5 Programstyrenes roller og arbeid	25
5.1 Programstyrenes mandat	25
5.2 Programstyre - Delprogram nærmiljø	25
5.2.1 Organisering	25
5.2.2 Aktivitet	26
5.2.3 Programstyrets egenvurdering	26
5.2.4 Innspill til forbedringer	31
5.3 Programstyre - Delprogram sysselsetting	32

5.3.1	Organisering	32
5.3.2	Aktivitet	33
5.3.3	Programstyrets egenvurdering	33
5.4	Programstyre - Delprogram oppvekst og utdanning	39
5.4.1	Organisering	39
5.4.2	Aktivitet	40
5.4.3	Programstyrets egenvurdering	40
5.4.4	Synspunkter på den overordnede styringen av Groruddalssatsingen	46
6	Programeiergruppens synspunkter på organiseringen	47
6.1	Organisering	47
6.2	Aktivitet	48
6.3	Workshop med programeiergruppen	48
7	Integrering av nye områdesatsinger	50
7.1	Nye satsinger inn i GDSs organisasjon	50
7.1.1	Områdesatsing Indre Oslo Øst	50
7.1.2	Områdesatsing Oslo Sør	50
7.1.3	Føringer for integrering av nye satsinger	51
7.2	Overordnet styring av en utvidet GDS-organisasjon	51
7.3	Utvikling av delprogramstyrene	51
7.3.1	Sammensetningen av programstyrene	52
7.3.2	Endringer i delprogramstyrenes organisering av arbeidet	53
7.3.3	Rydding i oppgaver	54
7.4	Øvrige arenaer for koordinering, innovasjon og erfaringsdeling	55

Kort resymé

GDS er et partnerskap mellom Oslo kommune og staten og er en kompleks organisasjon med mange aktører fra både stat og kommune. Det er også en utfordring å søke å kombinere en tydelig styring med betydelig handlingsrom for utvikling og innovasjon. Det må derfor forventes at det tar tid å finne en god arbeidsform.

Arbeidet i den nye Groruddalssatsingen 2017–2026 er kommet godt i gang. Det er likevel et generelt behov for å tydeliggjøre roller og ansvar i programmet. Det kan derfor vurderes om ikke programstyrene bør få en mer rendyrket strategisk rolle. Styrene vil i så fall ha ansvar for utvikling av strategisk retning og handlingsprogrammer og overordnet oppfølging av delprogrammene. Størrelsen på programstyre nærmiljø kan i så fall også vurderes nærmere. Kunnskaps- og prosjektutvikling kan vurderes å legges til en egen faglinje under programstyret i form av faglige arbeidsgrupper og andre arbeidsformer. Dette kan også sikre en bedre kobling til linjeorganisasjonene i bydelene. Programsekretariatene bør i så fall få et større ansvar for prosjektutvikling og -oppfølging.

Funksjonen til koordinerende programsekretariat bør forsterkes og tydeliggjøres og sekretariatet bør få et større ansvar for koordinering av porteføljen og helheten i programmet. Det er behov for å se nærmere på om arenaene for innovasjon og utvikling, erfaringsdeling og samordning er gode nok på ulike nivåer, og hvilke arenaer som bør være i regi av hhv GDS og linjen. Det er viktig å etablere en felles forståelse av hva det innebærer at aktørenes rolle i et partnerskap primært er å bidra til programmets mål og ikke de enkelte virksomhetenes mål.

Det foreslås at de nye områdesatsingene i indre Oslo øst og Oslo sør integreres i GDSs organisasjon. Dette innebærer trolig ikke behov for endringer i programeiergruppens mandat og sammensetning, men forsterker behovet for mer strategiske programstyrer og sterke programsekretariater. I tillegg til bør det vurderes om en kan redusere antallet bydeler, etater, byrådsavdelinger og statlige etater som er representert i programstyrene.

1 Sammendrag

1.1 Kort om bakgrunn og metode

Den nye Groruddalssatsingen (GDS) er et tiårig samarbeid mellom staten og Oslo kommune som ble startet opp i 2017. Satsingen er nå i en førstefase der en ny organisering og modell for programstyring er iverksatt. Det arbeides samtidig med å vurdere hvordan organiseringen av alle områdesatsingene i Oslo kan ses i sammenheng. For tiden gjelder dette indre Oslo øst, opprettelsen av en ny Oslo sør-satsing og den nye Groruddalssatsingen. Modellen tenkes basert på organiseringen av Groruddalssatsingen. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Oslo kommune har et behov for en ekstern vurdering av om samarbeidet er innrettet og fungerer i henhold til de mål som er satt for organiseringen av den nye satsingen. I tillegg ønskes en vurdering av hvordan øvrige områdesatsinger kan sees i sammenheng med Groruddalssatsingen.

Prosjektet er gjennomført i to faser. I fase 1 har fokus vært på hvordan dagens organisering av GDS fungerer. I fase 2 har fokus vært på behovet for justeringer i organiseringen av GDS, samt få innspill på og diskutere hvordan flere bydeler kan integreres i satsingen. I prosjektet er det gjennomført en spørreundersøkelse og en rekke workshops med sentrale aktører i programmet.

1.2 GDS – et partnerskap for samskaping

Et vesentlig poeng med GDS er å få til samskaping mellom et stort antall aktører.

Samskaping er når to eller flere aktører samarbeider for å løse en oppgave eller et problem gjennom en konstruktiv utveksling og anvendelse av deres forskjellige erfaringer, ressurser, kompetanser og ideer. Samskaping kan foregå på forskjellige måter eller nivåer, fra enkle innspillsprosesser til at aktører trekkes inn som likeverdige parter i forhold til å definere et problem, finne løsninger og gjennomføre disse. I sammenheng med innovasjon i GDS kan alle disse nivåene være aktuelle.

Et annet aspekt ved organiseringen av GDS er at organisasjonen er en slags hybridorganisasjon hvor en søker å kombinere egenskaper fra en hierarkisk modell med egenskaper fra nettverksorganisering. Programeiergruppen med styrings- og kontrolloppgaver og et programsekretariat med koordineringsoppgaver er eksempler på hierarkiske trekk ved organisasjonen, mens delprogrammenes mobilisering av en rekke relevante aktører kan ses som eksempel på nettverksorganisering. Det er også flere trekk ved programmets arbeidsform – hvordan koordinering foregår, hvordan informasjon formidles, hvordan styring foregår – hvor vi ser at GDS har elementer fra de to typene organisasjon.

En tredje dimensjon som vi mener er viktig for GDS-samarbeidet er rolleforståelse. Oppfatter deltakerne i samarbeidet at de deltar som representanter for sine respektive organisasjoner, m.a.o. at deres oppgave er å forsvare og sikre egen organisasjons interesser i samarbeidet, eller er perspektivet at de representerer sine organisasjoner inn i et samarbeid hvor en ønsker å oppnå et felles mål? Den første rollen knytter seg til karakteristika ved en hierarkisk organisering, mens den andre i større grad knytter seg til nettverksbasert organisering.

1.3 Videreutvikling av organiseringen av GDS

GDS er et partnerskap mellom Oslo kommune og staten og har en kompleks organisering med mange aktører fra både stat og kommune. Det er også en utfordring å søke å kombinere en tydelig styring med betydelig handlingsrom for utvikling og innovasjon. Det må derfor forventes at det tar tid å etablere klarhet i roller og ansvar med et så stort antall aktører, og at det vil være behov for kontinuerlig utvikling og tilpasning av arbeidsformer i programmet etter hvert som man høster erfaring.

Områder hvor det kan være behov for å gjøre justeringer i GDSs organisering og arbeidsform er først og fremst knyttet til organisering og arbeidsform i programstyrene. Utfordringene er særlig knyttet til:

- ▶ Topplederes (bydelsdirektørenes) rolle og deltakelse i programstyrene
- ▶ Strategiske, faglige og administrative roller i programstyrene
- ▶ Programstyrenes rolle i utvikling og innovasjon
- ▶ Tid og ressursbruk, særlig for toppledere i programmet.

For å løse disse utfordringene kan det vurderes å gi programstyrene en mer strategisk rolle. Dette kan gjøres ved å innføre et tydeligere skille mellom utvikling av strategisk retning (satsinger) i delprogrammene. Dette omfatter utvikling av handlingsprogrammer, sammensetning av prosjektportefølje, behandling av søknader om midler (av en viss størrelse) mv. Programstyrenes rolle i innovasjon vil være å stille gode innovasjonsspørsmål som peker på en utfordring eller et behov uten å legge føringer på løsning. Styret vil da ha en rolle som er mer tilpasset bydelsdirektørenes forutsetninger for deltakelse, og betyr at bydelsdirektørenes ressursbruk kan reduseres. Muligheten for å ta i bruk mer innovative arbeidsformer knyttet til strategisk utvikling og utvikling av handlingsprogram bør utforskes. Dette kan f.eks. være bruk av idéseminarer og samskapingsprosesser med eksterne aktører og brukere.

Hvis programstyrene får en mer strategisk rolle, vil faglinjen i delprogrammene få et større ansvar for utvikling av prosjekter eller deler av prosjektporteføljen. Dette kan løses ved at en i større grad gjør bruk av egne faglige arbeidsgrupper, fagfora og andre arbeidsformer. Direktoratene vil da få en arena hvor de kan bidra mer faglig i utviklingen av programporteføljen.

Programstyrenes sekretariater vil kunne få et tydeligere ansvar for prosjektoppfølgning innenfor klare fullmakter. Sekretariatets rapportering til programstyret vil først og fremst være i form av avviksrapporing. Dette krever økte ressurser til programsekretariatene.

Når det gjelder programeiergruppen ser vi lite behov for større endringer i deres organisering og arbeidsform. Det koordinerende programsekretariatets funksjon bør derimot forsterkes og tydeliggjøres og sekretariatet bør få et større ansvar for helheten i programmet.

Det bør også vurderes om arenaene for innovasjon og utvikling er gode nok på ulike nivåer. Det er et sterkt fokus på innovasjon og utvikling i GDS. Godt innovasjonsarbeid kan foregå på alle nivåer i programmet og forutsetter klare rammer og fullmakter. Samtidig er det viktig at det legges til rette for en god prosess, særlig i startfasen av innovasjonsarbeidet hvor problem- og behovsforståelse er i fokus. Det er særlig viktig at det legges til rette for bred deltakelse i denne fasen. Etterhvert som en beveger seg over i utvikling av løsninger og design av piloter kan deltakelsen spisses mer mot særlig relevante aktører.

1.4 Integrering av nye satsinger

Det pågår eller skal startes opp satsinger i andre bydeler i Oslo kommune som i stor grad er rettet inn mot de samme utfordringene som i GDS. Oppdragsgiver ønsker derfor innspill på hvordan disse nye satsingene kan integreres i GDS. Satsingene som ønskes integrert er Indre Oslo Øst og Oslo Sør.

Slik vi ser det er det ikke grunnlag for endringer av programeiergruppens sammensetning, oppgaver og arbeidsform som direkte følge av integrering av nye bydeler i satsingen. Når det gjelder det koordinerende programsekretariatet har vi i fase 1 særlig pekt på et behov for at sekretariatet får en tydeligere rolle i forhold til koordinering mellom de tre delprogrammernes prosjektporteføljer. Med flere bydeler og flere prosjekter i satsingen må dette behovet antas å øke.

Vi har i drøftingen av integrering av nye satsinger lagt til grunn premisset om et mer strategisk programstyre når vi vurderer konsekvensene for programstyrenes sammensetning, organisering og oppgaver.

Satsingene i Indre Oslo Øst og Oslo sør innebærer at flere bydeler skal være med og programstyrene vil da bli enda større enn i dag. Hvis alle bydelene skal være representert både på fagnivå og på toppledernivå i de tre delprogramstyrene vil dette bli krevende. Delprogramstyrene blir større og mer kompliserte å administrere. Ressursinnsatsen fra bydelene vil også bli stor. En annen dimensjon ved sammensetningen av programstyrene er et ønske om at ikke en type aktør skal dominere over andre. Gitt at flere bydeler går inn i satsingen vil de dominere antallsmessig i programstyrene for oppvekst og utdanning og sysselsetting, med mindre en også styrker deltakelsen fra fagetatene.

Gitt disse innvendingene kan et alternativ være å vurdere om det er nødvendig at alle bydelene er representert i styrene. Med et mer strategisk styre vil saker drøftes på et nivå som ikke er avhengig av detaljkunnskap knyttet til den enkelte bydel. En kan fordele ansvaret for å følge opp bydelsperspektivet i de tre programstyrene mellom de berørte bydelene. Når det gjelder delprogramnærmiljø kan det være at behovet for deltakelse i programstyret fra alle bydelene er viktigere enn for de to øvrige programmene. Dette fordi bydelene har en helt sentral rolle, særlig i område-løftene. Mye av dette arbeidet skal gjennomføres lokalt i regi av bydelene. Da kan en forståelse for utfordringene i den enkelte bydel være viktigere å ha med inn i programstyrets arbeid. Dersom de enkelte bydelenes særtrekk vurderes som viktigere enn fagperspektivene til de kommunale etatene og direktoratene, kan det vurderes om fagetatenes involvering kan ivaretas på andre arenaer. Dersom de strategiske utviklingsbehovene oppfattes å være tilnærmet like i bydelene vil det derimot være mindre behov for at alle bydelene sitter i styret.

Gitt at ikke alle bydelene deltar i et programstyre er det viktig med en god forankring av problemforståelsen i de respektive bydelene. Dette kan gjøres gjennom bruk av andre fora enn i programstyrene, for eksempel etablering av en type referansegruppe eller koordineringsgruppe hvor alle bydelene er representert.

For å ivareta fagdimensjonen i arbeidet kan det etableres egne faglige plenumsfora, tematiske arbeidsgrupper, eller andre konstruksjoner. Deltakere vil være faglinjen fra bydel og kommunale etater, samt fagekspertise fra relevante statlige etater. Dette gir også en åpning for en tettere kobling til prosjektene og til linjen i bydelene, noe som er viktig i GDS.

Gitt en slik løsning vil programstyrenes sekretariater ha ansvar for koordinering av arbeidet innenfor delprogrammets område og administrativ oppfølging av de enkelte prosjektene. Det vil omfatte å tilrettelegge for de faglige prosessene i delprogrammet og sikre at disse er godt forankret i programstyret.

Hvis en deling i en strategisk og faglig linje gjennomføres som beskrevet ovenfor, kreves det en rydding av delprogramstyrenes oppgaveportefølje for å rendyrke de strategiske og faglige oppgavene.

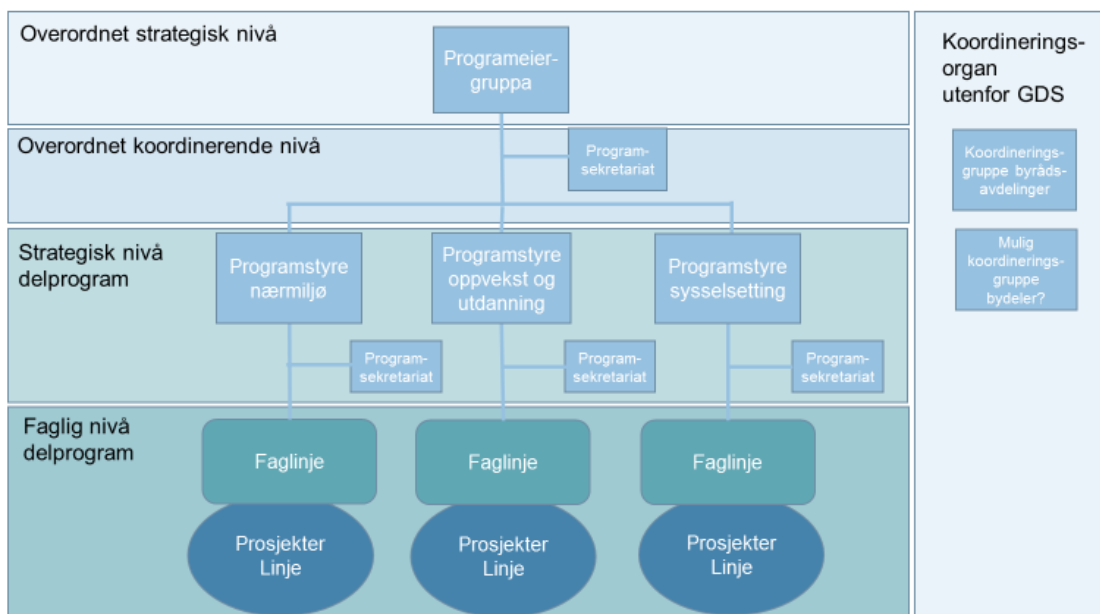
Av disse oppgavene er det å utvikle og revidere handlingsprogram for delprogrammet en åpenbar strategisk oppgave. Videre er utviklingen av en strategi for kunnskapsutvikling og læring en strategisk oppgave. I tillegg bør eventuelle større avvik knyttet til oppfølging av handlingsprogrammet forelegges programstyret.

Oppgaver som er av mer faglig art er utvikling av kunnskapsgrunnlaget som utgangspunkt for videre planlegging. Gjennomføring av handlingsprogram ved å utvikle og følge opp konkrete prosjekter vil også være en oppgave for den faglige linjen.

Programsekretariatsoppgaver vil være å tilrettelegge for diskusjoner og beslutninger knyttet til strategisk utvikling og handlingsprogram i programstyrene. Videre kan det være å utarbeide resultatmål og indikatorer ut fra tiltakene i handlingsprogrammet, etablere system for rapportering på og vurdering av tiltak som igangsettes og dokumentere erfaringer og kunnskap med overføringsverdi til andre bydeler og kommuner. Disse prosessene må skje i tett samarbeid med strategisk og faglig linje.

Når det gjelder den årlige rapporteringen til programeiergruppen vil delprogramstyrets sekretariat ha en sentral rolle i forhold til rapportering, men flere av disse prosessene må skje i tett samvirke med strategisk og faglig linje og med programeiergruppens sekretariat.

Dersom programstyrene gis en mer strategisk utviklings- og styringsrolle, vil det også være behov for å gjennomgå hvilke arenaer som trengs for å sikre god koordinering, erfaringsutveksling, innovasjon og utvikling mellom de sentrale aktørene. Oslo kommune har opprettet en slik koordineringsgruppe for byrådsavdelingene, utenfor GDS-organiseringen. Gitt en utvikling mot mer strategiske styrer i delprogrammene, hvor ikke alle bydeler er representert, kan en vurdere om det er behov for et eget koordineringsforum for bydelene. I figuren under har vi illustrert en mulig organisering av de tre satsingene.



Figur 1 Illustrasjon av en mulig organisering med de tre satsingene: GDS, Indre Oslo Øst og Oslo Sør

1.5 Rapportens videre oppbygging

I kapittel 2 gir vi en overordnet beskrivelse av Groruddalssatsingen 2017–2026 og i kapittel 3 en nærmere beskrivelse av problemstillinger og metode i prosjektet. I kapittel 4 har vi oppsummert våre vurderinger knyttet til en videreutvikling av organiseringen av GDS, mens vi i kapittel 5 og 6 presenterer resultater fra spørreundersøkelsen og workshops for hhv programstyrene og programeiergruppa. I kapittel 7 presenteres våre vurderinger knyttet til hvordan nye områdesatsinger kan integreres i GDS-organisasjonen.

2 GDS Groruddalssatsingen 2017–2026

2.1 Mål og bakgrunn for den nye satsingen

Den nye Groruddalssatsingen 2017–2026 (GDS) er delvis en videreføring av Groruddalssatsingen 2007–2016, men har en litt annen tematisk innretning. GDS har et hovedmål med tre delprogrammer med egne mål.

Hovedmålet er:

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

Delprogram og mål for disse er:

- ▶ Delprogram oppvekst og utdanning har som mål at flere skal sikres gode oppvekstvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående opplæring gjennom forbedring av tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet i Groruddalen.
- ▶ Delprogram sysselsetting har som mål at 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.
- ▶ Delprogram nærmiljø har som mål at nærmiljøkvaliteter i lokalområder i Groruddalen skal styrkes og innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltagende.

Den forrige Groruddalssatsingen hadde også disse temaene som satsingsområder, men store deler av programmet var fokusert mot fysiske tiltak og miljø. Temaet sysselsetting var i fokus, men det ble bare i begrenset grad gjennomført prosjekter på dette området i den opprinnelige satsingen. Når spørsmålet om en videreføring av satsingen ble vurdert var det med en erkjennelse at det fortsatt var områder i Groruddalen med store og komplekse utfordringer. Det er fortsatt et behov for å utvikle tjenester og nærmiljøer slik at flere inkluderes og deltar i arbeidsliv og lokalsamfunn.

Innsatsen innenfor delprogram oppvekst og utdanning skal identifisere og sette i verk tiltak knyttet til oppfølgingsbehov tidlig i barnets liv, eller tidlig i en problemutvikling. Videre skal det bidra til bedre samordning og koordinering av aktører på oppvekstfeltet, inkludert barnevern og skolehelse-tjeneste. Innsatsen innenfor delprogrammet skal også vurdere, og følge opp, utviklingsbehov knyttet til utfordringene ved å lede offentlige tjenester i utsatte lokalområder. Dette kan dreie seg om utvikling av blant annet kompetanse, virkemidler og ulike støttefunksjoner, både for å utøve god ledelse og for å rekruttere og beholde kompetente ledere.

Innsatsen i delprogram sysselsetting tar utgangspunkt i et arbeid som ble satt i gang i 2013. Da ble det inngått en intensjonsavtale mellom bydelene Grorud, Alna, Bjerke og Stovner, NAV Oslo og IMDi for sammen å se på utfordringer knyttet til sysselsetting og kvalifisering av innvandrere i Groruddalen. I 2014 ble Utdanningsetaten i Oslo kommune også med i dette samarbeidet. Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen har i perioden 2013–2016 gjennomgått:

- En forstudiefase hvor det ble redegjort for partnernes felles utfordringsbilde. Det ble også utarbeidet en første skisse av overordnede mål og hovedstrategier i en eventuell programsatsing.
- En forprosjektfase hvor kunnskapsgrunnlaget ble videreutviklet; mål og strategier ble ytterligere konkretisert; viktige innsatsområder ble forberedt; og det ble planlagt for gjennomføring av hovedprosjektet
- En hovedfase hvor prosjektorganisert utviklingsarbeid ble initiert, igangsatt og driftet.

Delprogram sysselsetting er en naturlig videreføring av arbeidet i Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår i Groruddalen.

Delprogram nærmiljø fokuserer på å videreutvikle områdeløftmetodikken som ble utviklet i den første Groruddalssatsingen, for å møte utfordringer knytte til ulikheter i levekår mellom forskjellige befolkningsgrupper i Groruddalen.

2.2 Organiseringen av programmet

I programbeskrivelsen for GDS 2017–2026 beskrives premissene for organiseringen og den modellen en har valgt. Organiseringen må ha en form som muliggjør håndteringen av:

Kompleksitet

GDS rommer en kompleksitet som legger viktige premisser for organiseringen av programmet. Satsingen adresserer temaer og utfordringer som angår en rekke aktører på tvers av både sektorer og administrative nivåer. Organiseringen må derfor sikre en hensiktsmessig og relevant involvering av aktuelle aktører, der ulike roller og ansvarsoppgaver er entydig definert. Samtidig skal organiseringen være enkel og effektiv.

Styring

Organiseringen av satsingen må legge til rette for effektiv styring på tvers av de vertikale nivåene i satsingen, fra politisk ledelse på statlig og kommunal side og ned til de enkelte prosjektansvarlige bydeler og etater. Disse styringslinjene må samtidig tilpasses styringssystemene som ligger i den ordinære linjestrukturen på statlig og kommunal side. Kompleksiteten i utfordringsbildet krever et større rom for fleksibilitet og utprøving enn det som er vanlig gjennom den ordinære sektorstyringen.

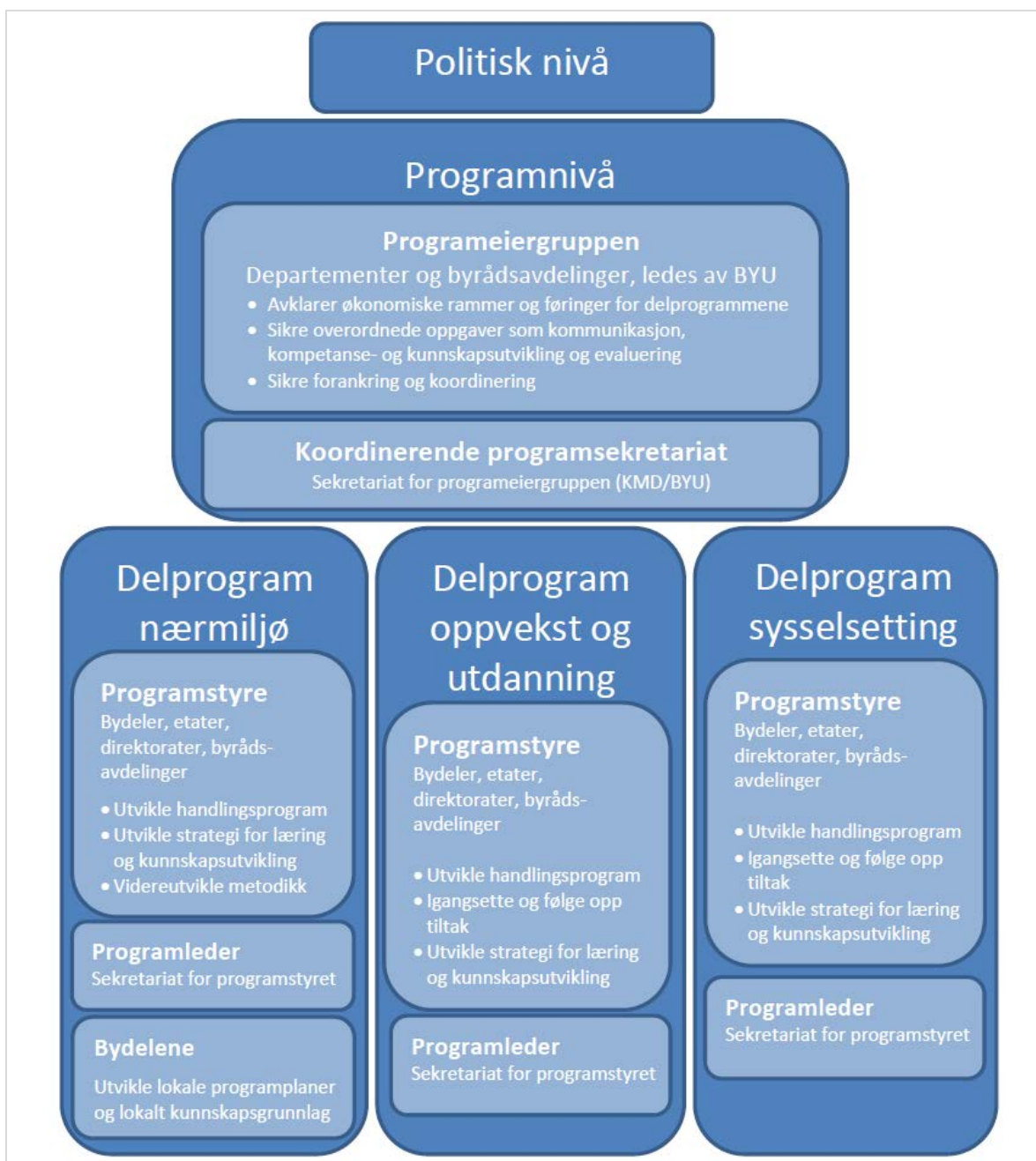
Utvikling

En viktig ambisjon for GDS er at programmet skal bidra til å utvikle nye metoder, virkemidler og samarbeidsformer innenfor satsingens innsatsområder. Dette innebærer blant annet at organiseringen må gi et reelt handlingsrom og ha arenaer for samarbeid på tvers av sektorer og nivåer.

Samordning

En viktig utfordring for organiseringen av GDS handler om å sikre en hensiktsmessig samordning av et bredt spekter av involverte aktører. Samordning av forvaltningen er en generell utfordring for både stat og kommune.

Disse premissene knytter seg til forståelsen av GDS som et forsøk på å håndtere en samfunns-floke. Disse premissene vil være viktige innganger til utforming av evalueringskriterier i utredningen.



Figur 2 Organiseringen av Groruddalssatsingen

Det politiske nivå utgjøres av politisk ledelse i Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) og Oslo kommune som har det øverste ansvaret for satsingens innretning, innhold og resultater.

Programeiergruppen forvalter programeieransvaret på vegne av politisk ledelse. Gruppen består av representanter for involverte departementer og byrådsavdelinger og ledes administrativt av Byrådsavdeling for byutvikling. Følgende byrådsavdelinger og departementer er representert: Kunnskapsdepartementet, Klima- og miljødepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kulturdepartementet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Byrådsavdeling for oppvekst og utdanning, Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester og Byrådsavdeling for byutvikling.

Det koordinerende programsekretariatet består av representanter for KMD og Oslo kommune v/Byrådsavdeling for byutvikling (BYU). Det fungerer som sekretariat for programeiergruppen ved å

forberede saker og iverksette bestillinger fra gruppen. I sekretariatet sitter også kommunens og statens koordinatorene som styrer sekretariatet som partnere.

De tre delprogrammenes programstyrer har en bred sammensetning av aktører fra bydeler, byrådsavdelinger og statlige og kommunale etater med en faglig tilknytning til delprogrammets arbeidsområde. I tillegg deltar KMD og BYU som observatører i alle programstyrene for å ivareta koordineringsoppgaver innenfor programmet som helhet. Programstyrene skal utvikle kunnskapsgrunnlaget, utvikle og gjennomføre handlingsprogram for delprogrammet, utvikle strategier for kunnskapsutvikling og læring, utarbeide resultatmål og indikatorer ut fra tiltakene i handlingsprogrammet, rapportere og dokumentere resultater og erfaringer.

Tabell 1 Oversikt over deltakere i programstyrene. Kilde: Handlingsprogrammer for delprogrammene 2017

Programstyre	Medlemmer	Observatører	Sekretariat
Programstyre sysselsetting Ledes av fylkesdirektør NAV Oslo	NAV Oslo, Bydel Grorud, Bydel Bjerke, Bydel Alna, Bydel Stovner, Utdanningsetaten i Oslo, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet og Kompetanse Norge	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og utdanning, samt Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo	NAV
Programstyre oppvekst og utdanning Ledes av representant for Utdannings-etaten	Bydel Alna, Bydel Bjerke, Bydel Grorud, Bydel Stovner, Utdanningsetaten, Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester og Byrådsavdeling for byutvikling	Utdanningsetaten
Programstyre nærmiljø Ledes av bydelsdirektør Grorud	Bydel Alna, Bydel Bjerke, Bydel Grorud, Bydel Stovner, Plan- og bygningsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Bymiljøetaten, Velferdsetaten, Kulturretaten, Utdannings-etaten, Boligbygg Oslo KF, Byrådsavdeling for byutvikling, Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Miljødirektoratet, Husbanken, Kulturtanken, Helsedirektoratet og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.	Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for næring og eierskap og Byrådsavdeling for kultur og frivillighet.	Byrådsavdeling for byutvikling

2.3 GDS som arena for samskaping

Organiseringen av GDS skal ivareta flere hensyn. I tillegg til de utfordringene organiseringen skal håndtere som vi nevnte ovenfor, vil vi peke på noen tilleggsdimensjoner.

For det første er det viktig at organisasjonen legger til rette for samskaping og innovasjon. Samskaping er når to eller flere aktører samarbeider for å løse en oppgave eller et problem gjennom en konstruktiv utveksling og anvendelse av deres forskjellige erfaringer, ressurser, kompetanser og ideer¹. Samskaping kan foregå på forskjellige måter eller nivåer. Den laveste form for samskaping er at relevante aktører får anledning til å gi innspill i en prosess for å skape en løsning på en oppgave eller et problem, f.eks. gjennom å bidra med forståelse av et behov eller forslag til løsninger. Neste trinn innebærer at en samarbeider om selve oppgaven/problem-løsningen, som samarbeidspartnere. Det tredje trinnet på samskapingsstigen innebærer at aktører trekkes mer aktivt inn i utviklingsprosessen av løsninger på oppgaven eller problemet gjennom gjentakende prosesser med utviklingsarbeid. Det høyeste trinnet for samskaping innebærer at alle aktører trekkes inn som likeverdige parter i forhold til å definere et problem, finne løsninger og gjennomføre disse. I sammenheng med innovasjon i GDS kan alle disse nivåene være aktuelle.

Et annet aspekt ved organiseringen av GDS er at en kan se organisasjonen som en slags hybridorganisasjon hvor en søker å kombinere egenskaper fra en hierarkisk modell med egenskaper fra nettverksorganisering.

En hierarkisk modell legger til rette for styring og kontroll, mens en nettverksbasert modell vil vanligvis antas å legge bedre til rette for innovasjon enn tradisjonelle hierarkier. Figuren under viser forskjeller i egenskaper og vektlegging i de forskjellige modellene.

Tradisjonell hierarkisk organisering	Nettverksorganisering
Relativt permanent arbeidsdeling	Variabel arbeidsdeling
Oppgavene er bundet i en bestemt funksjon	Oppgavene varierer
Koordineringen foregår hierarkisk	Koordineringen skjer kontinuerlig. Oppgavene blir stadig redefinert.
Kontroll-, autoritets- og kommunikasjonsforholdene er hierarkisk ordnet	Kontroll-, autoritets- og kommunikasjonsstrukturene utgjør et nettverk av direkte kontakter
Antakelse om at den beste kunnskapen og oversikten er konsentrert på topplanet	Den beste kunnskapen og oversikten kan befinne seg hvor som helst i nettverket.
Relevant informasjon formidles hovedsakelig vertikalt	Relevant informasjon formidles mer horisontalt enn vertikalt.
Arbeidet er for det meste styrt gjennom instruksjoner og beslutninger fra overordnet til underordnet.	Innholdet i kommunikasjonen består mer av råd enn av instruksjoner.
Lojalitet til egen organisasjon blir vurdert høyt	Lojalitet til samfunnsoppdraget

Basert på Bjørvik, K.I. (1993), Arbeids- og lederpsykologi, Bedriftsøkonomens forlag

Figur 3 Hierarkisk- vs nettverksorganisering

¹ Jacob Torfing, Asbjørn Røiseland og Eva Sørensen; Samskapelse er bedre og billigere, Stat & Styring 01 / 2016 (Volum 26)

GDS kan hevdes å ha elementer fra begge modeller. Programeiergruppen med styrings- og kontrolloppgaver og et programsekretariat med koordineringsoppgaver er eksempler på hierarkiske trekk ved organisasjonen, mens delprogrammenes mobilisering av en rekke relevante aktører kan ses som eksempel på nettverksorganisering.

I tillegg er det en rekke av dimensjonene knyttet til organisasjonsform som har med arbeidsform å gjøre. Dette knytter seg til hvordan koordinering foregår, hvordan informasjon formidles, hvordan ledelse og styring foregår og rolleforståelsen til aktørene som deltar i organisasjonen. Også her ser vi at GDS har elementer fra de to typene organisasjon.

Det hierarkiske elementet i organiseringen kan også føres tilbake til målet om å levere trygge, gode, forutsigbare og effektive tjenester, verdier som er viktige i den "kommunale" kulturen. Nettverksorganisering for å legge til rette for innovasjon kan oppleves å utfordre profesjonsetikk, verdigrunnlag og prinsipper om likebehandling, kontroll og forutsigbarhet, prinsipper som også er lovfestet og utgjør rammene for kommunene. En søker å utvikle innovasjonsevne, samtidig som en ikke skal gå på akkord med verdier som er grunnleggende for kommunens legitimitet som offentlig tjenesteprodusent. Dette dilemmaet stiller store krav til ledelsen, som må evne å balansere disse hensynene.

En tredje dimensjon som vi mener er viktig for GDS-samarbeidet er rolleforståelse. Oppfatter deltakerne i samarbeidet at de deltar som representanter for sine respektive organisasjoner, m.a.o. at deres oppgave er å forsvare og sikre egen organisasjons interesser i samarbeidet, eller er perspektivet at de representerer sine organisasjoner inn i et samarbeid hvor en ønsker å oppnå et felles mål? Den første rollen knytter seg til karakteristika ved en hierarkisk organisering, mens den andre i større grad knytter seg til nettverksbasert organisering.

3 Problemstillinger i prosjektet

Problemstillingene i utredningen skal gi svar på hvordan samarbeidet i GDS er innrettet i forhold til de opprinnelige føringene og intensjonene og hvordan samarbeidet fungerer for å nå de mål som er satt for organisering av satsingen. I tillegg skal det utarbeides en generell modell for styring av områdesatsinger i Oslo som legger til rette for oppnåelse av satsingenes målsettinger og som sikrer god lokal forankring og kostnadseffektiv gjennomføring.

3.1 Prosjektet er delt inn i to faser

Fase 1 skal brukes til å innhente kunnskap om organiseringen av Groruddalssatsingen. Fase 2 omfatter konkretisering av forslag til justeringer og utvikle forslag til en modell som rammeverk for en helhetlig håndtering av alle områdesatsingene i bydelene i Oslo.

I fase 1 har vi gjennomført:

- ▶ Samtaler med oppdragsgiver og programsekretariatet
- ▶ Spørreundersøkelse til programstyrene
- ▶ Workshop med programstyrene
- ▶ Gjennomgang av dokumenter
- ▶ Workshop med programeiergruppen

I fase 2 av prosjektet har vi hatt en dialogbasert tilnærming kombinert med en workshop hvor justeringer av organiseringen av GDS og hvordan flere bydeler kan integreres i satsingen har vært tema.

3.2 Metode

I Fase 1 har datainnsamlingen bestått av dokumentstudier, en spørreundersøkelse, supplert med workshops med alle deltakere i hvert av programstyrene.

Spørreundersøkelsen ble sendt ut til 41 medlemmer av programstyrene og vi fikk svar fra 28 (68 %). Undersøkelsen inneholdt spørsmål om:

- ▶ Respondentens rolle og hvilken organisasjon vedkommende representerer
- ▶ Oppfatninger om roller og ansvar i programstyret
- ▶ Oppfatninger om styring av programstyret
- ▶ Oppfatninger om arbeidsform i programstyret
- ▶ Organisering og ansvar i Groruddalssatsingen
- ▶ Viktigste forbedringsområder for programområdet

Undersøkelsen var delvis en oppsummering av programstyredeltakernes oppfatninger om hvordan samarbeidet i programstyret har fungert, men hadde også en mer eksplorerende del hvor fokus var på forbedringspotensialet i samarbeidet.

Svarene fra undersøkelsen ble brukt som grunnlag for workshops med de tre programstyrene for delprogrammene og programeiergruppa. Her var fokus særlig på videre utvikling av samarbeid og organisering. Vi har også hatt en rekke samtaler med koordinerende programsekretariat. I tillegg har vi mottatt og gjennomgått grunnlagsdokumenter for programmet som møtereferater, handlingsplaner og årsrapporter fra programstyrene.

Det koordinerende programsekretariatet som har en viktig rolle i programmet har ikke vært gjenstand for systematisk undersøkelse, men vi vil likevel knytte noen kommentarer til sekretariatets rolle.

I fase 2 har vi gjennomført en workshop med representanter fra Oslo kommune (7 deltakere) og KMD (3 deltakere) som representerer oppdragsgiverne, koordinerende programsekretariat, ledere av programstyrene og programsekretariatene. Hensikten med workshopen var todelt: presentere hovedinntrykk og utviklingsområder basert på undersøkelsen i fase 1 og behovet for justeringer i organiseringen av GDS, samt få innspill på og diskutere hvordan flere bydeler kan integreres i satsingen.

4 Videreutvikling av organiseringen av GDS

Nedenfor går vi gjennom Agenda Kaupangs vurdering av på hvilke områder det kan være behov for å videreutvikle og gjøre justeringer i GDSs organisering og arbeidsform.

Vårt hovedinntrykk er at arbeidet har kommet godt i gang i alle programstyrene. Det har vært stor aktivitet i styrene når det gjelder etablering av programorganisasjon og utvikling av handlingsprogrammer, og det er igangsatt et betydelig antall prosjekter. Det er ennå tidlig i programmet så det er få konkrete resultater å formidle.

GDS er et partnerskap mellom Oslo kommune og staten og har en kompleks organisering med mange aktører fra både stat og kommune. Det er også en utfordring å søke å kombinere en tydelig styring med betydelig handlingsrom for utvikling og innovasjon. Det vil derfor ta tid å etablere klarhet i roller og ansvar med et så stort antall aktører, og det vil være behov for kontinuerlig utvikling og tilpasning av arbeidsformer i programmet etter hvert som man høster erfaring. Vi ser et generelt behov for å tydeliggjøre roller og ansvar noe mer.

Nedenfor tar vi utgangspunkt i følgende mål for organiseringen av GDS som ramme for å drøfte våre konklusjoner knyttet til videreutvikling av organisasjonen: kompleksitet, styring, utvikling og innovasjon, samordning (jf. kapittel 2.1).

4.1 Kompleksitet

Hovedutfordringen knyttet til kompleksitet er å sikre hensiktsmessig og relevant involvering av aktuelle aktører der ulike roller og ansvarsoppgaver er entydig definert. Samtidig må organiseringen være enkel og effektiv.

4.1.1 Det synes å være behov for å vurdere bydelsdirektørenes rolle nærmere

Bydelsdirektørenes rolle og deltakelse i programstyrene bør vurderes nærmere. Bydelsdirektørene involveres nå i diskusjoner av mer faglig karakter, knyttet til prosjektutvikling og behandling av prosjektsøknader, noe de i mindre grad har forutsetninger for. Bydelsdirektørenes deltakelse sikrer potensielt god forankring og kobling mellom faglige og strategiske valg, men er en ressurskrevende arbeidsform for bydelsdirektørene. Dersom bydelsdirektørenes rolle primært skal være strategisk, bør form og innhold på programstyrets arbeid justeres. Med strategiske oppgaver mener vi utvikling av strategiske retning (satsingsområder i programmene), utarbeidelse av handlingsprogrammene i delprogrammene, behandling av prosjektsøknader og oppfølging av større avvik knyttet til gjennomføring av programmene. Hvis bydelsdirektørene ikke skal delta i faglige diskusjoner om prosjekter og primært ha en strategisk rolle, må saker de forelegges være utredet slik at de kan ta gode strategiske beslutninger. Dette forutsetter at programstyresekretariatet får utvidet ansvar for saksforberedelser og prosjektutvikling og oppfølging, herunder eventuelt bruk av saksforberedende arbeidsgrupper som støtter opp om bydelsdirektørenes arbeid. En tydeligere strategisk rolle vil kunne redusere bydelsdirektørenes ressursbruk, men reduserer også deres mulighet for å delta i prosjektutvikling.

Hvis programstyrenes rolle på den annen side skal være å medvirke aktivt i prosjektutvikling og i behandling av prosjektsøknader, og bydelsdirektørene skal delta i de faglige diskusjonene rundt utvikling av prosjekter, er det viktig at de har faglige sparringspartnere. Det bør da vurderes om ikke fagsiden bør styrkes i programstyrer hvor dette mangler (programstyre sysselsetting).

Disse betraktningene kan også knyttes til andre topplederers deltakelse i programstyrene. I diskusjoner på workshops med programstyrene var det bare bydelsdirektørenes roller som ble problematisert.

4.1.2 Det bør vurderes å redusere antall deltakere i programstyre for delprogram nærmiljø

Programstyre nærmiljø er stort med 25 deltakere som representerer 22 virksomheter. Det kan være en utfordring å opprettholde relevans for alle aktørene i programstyrets arbeid. Fra et faglig perspektiv og i forhold til et ønske om utvikling og innovasjon kan det være ønskelig at alle relevante aktører er representert. Bred representasjon bidrar også positivt til informasjons-spredning og forankring. I sammenheng med utvikling av prosjekter og diskusjonen rundt den strategiske innretningen av programområdets aktivitet kan derfor bred deltakelse være ønskelig. Når konkrete prosjekter gjennomføres og programstyrets arbeid i større grad er innrettet mot styring er det ikke sikkert at det er like hensiktsmessig med så bred deltakelse. I gjennomføringsfasen kan det derfor vurderes om ikke virksomheter med faglig ansvar for prosjekter involveres direkte, mens andre aktører holdes informert om aktivitetene.

Slik vi ser det kan det ha vært viktig med bred deltakelse i innledningen av programmet, men det bør vurderes om ikke den brede deltakelsen i programstyret bør reduseres, og at involvering og forankring knyttet til faglig diskusjon og prosjektutvikling med bred deltakelse skjer på andre arenaer (eksempelvis gjennom et fagforum som er kommet opp som et forslag). Prosjektoppfølgning og styring gjennomføres av en mindre gruppe, evt. programsekretariatet.

4.1.3 Behov for større bevissthet om roller i et partnerskap med vekt på samskaping

Både staten og Oslo kommune er i GDS representert med mange virksomheter på ulike nivåer og som har ulike roller og oppgaver i satsingen. Oslo kommune er representert med tre byrådsavdelinger, sju etater og fire bydeler. Staten er representert med seks departementer og seks direktorater.

Vårt inntrykk er at det er behov for å øke bevisstheten og tydeliggjøre de ulike aktørenes roller og oppgaver på de ulike arenaene. En sentral problemstilling synes å være hvilken rolleforståelse deltakerne i programstyrene har. Ser de seg primært som representanter for egen virksomhet og skal sørge for at egen virksomhets interesse og behov ivaretas, eller representerer de primært programmet og har lojaliteten knyttet til programmets mål? I en partnerskapsmodell med vekt på samskaping er det vår vurdering at lojaliteten bør ligge til programmets mål. Det kan i enkelte tilfeller bety at man er villig til å gi slipp på faglige tilnærminger/tiltak/løsninger som isolert sett vil tjene egen virksomhets måloppnåelse til fordel for løsninger som tjener programmets mål. Dette handler om hvilke holdninger og forståelse deltakerne går inn i arbeidet med. Bevisstheten rundt denne type rolleforståelse bør jevnlig diskuteres og videreutvikles. Dette er ikke minst viktig når deltakere skiftes ut og nye kommer inn.

Observatørrollen til KMD og BYU i programstyrene oppfattes som viktig mht. å være et bindeledd og som ledd i å koordinere satsingen, mens det reises spørsmål om de øvrige byrådsavdelingenes rolle som observatører. Spørsmålet er om disse avdelingenes behov for forankring kan ivaretas på en annen måte, eller er tilstrekkelig ivarettatt i programeiergruppen. Dette kan også sees i lys av Oslos kommunes behov for å koordinere egne aktører, og det er allerede tatt initiativ til egne fora/møter med disse på siden av GDS. På statlig nivå har en også etablert egne koordineringsfora.

4.2 Styring

Organiseringen skal sikre effektiv styring vertikalt og horisontalt, samtidig som behovet for fleksibilitet til innovasjon og utvikling ivaretas.

4.2.1 Progameiergruppens (PEGs) overordnede styring synes å være på riktig nivå

PEG tar viktige strategiske beslutninger på overordnet nivå knyttet til rammene rundt del-programmene, men ikke om programstyrenes handlingsplaner og prosjektporteføljer. I tillegg fungerer PEG som et drøftings- og samordningsorgan for programmet. Den viktigste styringen PEG står for er gjennom beslutningene som fattes om tildeling av midler basert på del-programmenes handlingsprogrammer. PEG har verken tilstrekkelig innsikt eller grunnlag for å utøve en mer detaljert styring. Hvis PEG skal ha en slik rolle krever dette en sterkere substansiell involvering i valgene som gjøres i programstyrene. Sett i forhold til den sterke vektleggingen av innovasjon og utvikling på programnivå i satsingen vil et mer aktivt PEG kunne virke begrensende på lokalnivåets handlingsrom. Vår vurdering er at PEGs overordnede styring synes å være på riktig nivå.

4.2.2 Programstyrenes rolle knyttet til strategisk kontra faglig prosjektutvikling bør avklares nærmere

Det synes å herske en viss uklarhet i programstyrene om hvorvidt programstyret skal ha et faglig og/eller strategisk fokus. Det uttrykkes et behov for at faglinjen, særlig fra bydelene, bør være representert i alle programstyrene. Som nevnt mangler dette nå i programstyre for sysselsetting. Det bør vurderes å skille tydeligere mellom strategiske og faglige oppgaver i programstyrene. Det kan være behov for en arbeidsgruppe i hvert programstyre som følger opp «den daglige driften» og reduserer behovet for møter i et samlet programstyre. Hvis bydelsdirektørene skal inngå i den faglige diskusjonen rundt utvikling av prosjekter, bør de ha lokalbasert kompetanse å støtte seg på. Det betyr at tjenesteledere fra bydelene bør inn i alle programstyrene. Dette er beslektet med spørsmålet om bydelsdirektørenes rolle under punktet om kompleksitet. På samme måte kan en vurdere om fagdirektoratene, som i dag sitter i programstyrene, ikke heller burde knyttes tettere opp mot faglinjen.

4.2.3 Programsekretariatet (PSEK)s koordinerende funksjon bør forsterkes og tydeliggjøres og bør få et større ansvar for helheten i programmet

PSEK har en koordinerende funksjon. Ifølge programbeskrivelsen innebærer rollen først og fremst å fungere som sekretariat for PEG ved å forberede saker og iverksette bestillinger fra gruppen. Videre har PSEK i oppgave å bidra til koordinering mellom delprogrammene. Dette samarbeider programsekretariatet og programstyreledere og programleder tett om. PSEK er i praksis "bærer" av helheten i GDS og har en unik oversikt over hva som foregår. Ledelsen av sekretariat er delt mellom Oslo kommune og KMD. Slik det praktiseres nå, framstår oppgavefordelingen knyttet til delt ledelse noe utydelig. Det er også et spørsmål om PSEK skal få et enda tydeligere oppdrag om å forvalte helheten i programmet gjennom å ha ansvar for koordinering av porteføljene i programstyrene. Dette som en respons på tilbakemeldinger fra programstyrene om at de opplever å ha manglende oversikt over helheten i programmet, noe som bidrar til en risiko for at det gjøres dobbeltarbeid i delprogrammene og at synergier ikke utnyttes. Det er viktig å ha oppmerksomhet på prosjektporteføljens sammensetning og innretning for å sikre at det er samsvar mellom programmets hovedmål og prosjektporteføljen.

4.3 Utvikling

Organiseringen skal sikre frihet innenfor mål og rammer med gode tverrsektorielle arenaer for samhandling og utvikling.

4.3.1 Det bør vurderes om arenaene for innovasjon og utvikling er gode nok på ulike nivåer

Det er et sterkt fokus på innovasjon og utvikling i GDS. Godt innovasjonsarbeid kan foregå på alle nivåer i programmet og forutsetter klare rammer og fullmakter. Samtidig er det viktig at det legges til rette for en god prosess, særlig i startfasen av innovasjonsarbeidet hvor problem- og behovsforståelse er i fokus. Det er særlig viktig at det legges til rette for bred deltakelse inn i denne fasen. Etterhvert som en beveger seg over i utvikling av løsninger og design av piloter kan deltakelsen spisses mer mot særlig relevante aktører.

Siden lokale behov er en viktig faktor i utvikling av tiltak vil mye av innovasjonen også gjennomføres lokalt. Dette er likevel ikke absolutt. Gode tiltak utviklet andre steder som prøves ut eller tilpasses lokal kontekst kan også ses som innovasjon. Initiativet kan da gjerne komme andre steder fra, f.eks. fra statlige etater med kontakter i andre land og/eller kommuner. I en slik sammenheng kan også programstyrene være en viktig aktør i innovasjonsarbeidet. Programstyrene kan i tillegg spille en aktiv rolle i innovasjon og utvikling ved å stille gode innovasjonsspørsmål. Et godt innovasjonsspørsmål peker på en utfordring eller et behov uten å legge føringer på løsning.

Gitt at innovasjon i GDS først og fremst foregår ute i tjenestene i bydelene, stiller vi spørsmål ved om det lokalt er etablert gode nok arenaer for innovasjon. Et tett samarbeid mellom linjene i bydelene og utviklingsaktørene i programmet er viktig. Dette spørsmålet er reist fra respondentene i spørreundersøkelsen, men vi har i denne utredningen for lite kunnskap om hvordan det lokale innovasjonsarbeidet gjennomføres til at vi kan utdype dette nærmere. Spørsmålet blir likevel om det er etablert gode nok arenaer for innovasjon internt i bydelene, mellom bydeler og etater og mellom kommune og stat knyttet til:

- ▶ Utvikling av handlingsprogram og kunnskapsgrunnlag
- ▶ Formidling og kunnskapsutvikling
- ▶ Utvikling av konkrete prosjekter

Vi reiser i tillegg spørsmålet om det er behov for å understreke GDS utviklingsrolle. Det bør være et eksplisitt skille mellom utvikling og pilotering i programmet, og skalering av evt. nye tilbud og tjenester inn i linjen i bydelene. Gitt en begrenset ressursramme bør ikke GDS gjøres ansvarlig for skalering eller drift.

4.4 Samordning

Organiseringen skal legge til rette for tverrsektorielt samarbeid for å løse gjenstridige problemer (samfunnsfloker).

4.4.1 Behov for bedre koordinering av porteføljen og arenaer for erfaringsdeling i GDS

Det er gitt uttrykk for et behov for bedre samordning i programmet, blant annet er det etterlyst et felles opplegg for porteføljestyring. Slik vi ser det, er det konflikt mellom ønske om aktiv porteføljestyring på overordnet nivå i GDS med målsettingen om utvikling og innovasjon. Derimot ser vi det som ønskelig med god porteføljekoordinering, for å sikre at helheten i programmet er i tråd med hovedmål, se muligheter for synergier og unngå eventuelt dobbeltarbeid. Dette er en oppgave som det er nærliggende at PSEK i så fall utfører, jf. også 4.2 om styring.

Det er også reist spørsmål om hvordan erfaringsoverføring mellom delprogrammene og programmet og omgivelsene kan sikres. De statlige representantene i PEG har allerede et ansvar for sikre erfaringsoverføring mellom GDS og andre nasjonale satsinger. Spørsmålet er om en har gode nok arenaer for erfaringsdeling internt i GDS og evt. med nye bydeler hvor det satses.

Det er også reist spørsmål om hvilken samordning som bør foregå som del av GDS og hva som bør gjøres av samordning utenfor rammen av GDS iht. kommunen og staten. Oslo kommune synes å ha et større behov for mer fortløpende politisk forankring enn det de statlige representantene har. I tillegg er det krevende for Oslo kommune å sikre en god koordinering mellom byrådsavdelingene, etatene og bydelene.

4.5 Samlet vurdering av programstyrenes rolle

En rekke av de observasjonene vi har gjort har direkte betydning for organisering og arbeidsform i programstyrene. Nedenfor prøver vi å oppsummere funn av relevans for programstyrene. Utfordringene er særlig knyttet til:

- ▶ Topplederes (bydelsdirektørenes) rolle og deltakelse i programstyrene
- ▶ Strategiske, faglige og administrative roller i programstyrene
- ▶ Programstyrenes rolle i utvikling og innovasjon
- ▶ Tid og ressursbruk, særlig for toppledere i programmet.

For å løse disse utfordringene ser vi følgende mulige justeringer:

Tydeliggjøre programstyrenes strategiske rolle. Dette ved å innføre et tydeligere skille mellom utvikling av strategisk retning (satsinger) og handlingsplaner og fagperspektivet knyttet til utvikling og gjennomføring av prosjekter. Programstyrenes rolle i innovasjon vil da være å stille gode innovasjonsspørsmål som peker på en utfordring eller et behov uten å legge føringer på løsninger og behandle prosjektsøknader samt følge opp prosjektporteføljen. Styret vil da ha en rolle som er mer tilpasset bydelsdirektørenes forutsetninger. Dette innebærer at programstyret får en mer strategisk rolle og vil bidra til å avlaste toppledere, men holder dem inne i diskusjonen rundt innholdet i programmet. Videre vil det kunne redusere antallet møter med et samlet programstyre. Muligheten for å ta i bruk mer innovative arbeidsformer knyttet til strategisk utvikling og utvikling av handlingsprogram bør utforskes.

Faglinjen i delprogrammene bør involveres i utvikling av prosjekter eller deler av prosjektporteføljen. Dette omfatter faglinjen fra bydelene, etatene og fagdirektoratene. Dette kan løses ved at en i større grad gjør bruk av egne faglige arbeidsgrupper og andre arbeidsformer. En viktig forutsetning for at programstyrene kan ta en mer strategisk rolle vil være at programstyrenes sekretariater får et tydeligere ansvar for prosjektoppfølgning innenfor klare fullmakter. Sekretariatets rapportering til programstyret vil først og fremst være i form av avviksrapportering. Dette krever økte ressurser til programsekretariatet.

Det er videre viktig at deltakerne har en felles forståelse av deltakernes rolle i et partnerskap med vekt på samskaping. Etter vår oppfatning innebærer dette at deltakernes lojalitet først og fremst skal være til programmets mål, og ikke den virksomheten man representerer.

5 Programstyrenes roller og arbeid

5.1 Programstyrenes mandat

De tre programstyrene for delprogrammene har fått samme oppdrag fra programeiergruppen i Programbeskrivelsen for Groruddalssatsingen 2017–2026. Programbeskrivelsen har følgende forventninger:

- ▶ Utvikle kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for videre planlegging
- ▶ Utvikle, revidere og gjennomføre handlingsprogram for delprogrammet
- ▶ Utarbeide resultatmål og indikatorer ut fra tiltakene i handlingsprogrammet
- ▶ Etablere system for rapportering på og vurdering av tiltak som igangsettes
- ▶ Utvikle strategi for kunnskapsutvikling og læring
- ▶ Dokumentere erfaringer og kunnskap med overføringsverdi til andre bydeler og kommuner

Variasjoner i aktør- og utfordringsbildet tilsier at delprogrammene vil være noe forskjellige. I programnotat for GDS presiseres det at for delprogram nærmiljø vil programstyrets oppgaver være noe annerledes fordi mye av arbeidet skal gjennomføres lokalt i regi av bydelene. I delprogram oppvekst og utdanning vil Utdanningsetaten ha ansvar for å sørge for at de enkelte skolene kobles på utviklingsarbeidet på en hensiktsmessig måte. Arbeidet innenfor delprogram sysselsetting skal ta utgangspunkt i Program for økt sysselsetting, kvalifisering og bedre levekår (ØKS).

5.2 Programstyre - Delprogram nærmiljø

5.2.1 Organisering

Programstyret besto pr. 31. desember 2017 av 25 møtende deltakere, fra til sammen 22 ulike statlige og kommunale virksomheter:

- ▶ en ordinær deltaker fra hver av de fire Groruddalsbydelene, med bydelsdirektøren fra Bydel Grorud som leder for programstyret
- ▶ en deltaker fra hver av syv kommunale etater og en fra Byrådsavdeling for byutvikling
- ▶ staten deltar med representanter fra ett departement og fem direktorater

Programmet har fire observatører fra fire kommunale byrådsavdelinger og to fra Byrådsavdeling for byutvikling (BYU), som har programsekretariatet.

I første kvartal 2017 ble det i tillegg nedsatt tre arbeidsgrupper for å undersøke nærmere hvordan aktører og virkemidler innen de aktuelle feltene kan bidra til å møte lokale utfordringer, og om det er kunnskapshull. De tre arbeidsgruppene var Kultur og frivillighet, Utsatte bomiljøer og Byutvikling og nærmiljø. Alle hadde både kommunale og statlige deltakere, og er en måte å stille den faglige kompetansen i departement og direktorat til rådighet på. Rapporter fra arbeidsgruppene ble behandlet av programstyret før sommeren, og arbeidsgruppene fikk et forlenget mandat ut året. Arbeidsgruppe for utsatte bomiljø skulle gjøre ferdig rapporten.

Mot slutten av 2017 ble det gjort en ny vurdering av om gruppene skulle fortsette i 2018 med nytt eller forlenget mandat. Arbeidsgruppe for kultur og frivillighet ønsket å fortsette for å følge opp to kunnskapsprosjekter som er startet etter arbeidsgruppens initiativ. De to andre gruppene ønsket ikke å fortsette når de ikke har konkrete oppgaver, men kan revitaliseres ved senere anledning.

SAMBYG (Samarbeidsgruppe for byutvikling i Groruddalen) er etablert som permanent samarbeidsforum. Plan- og bygningsetaten leder forumet.

Programmet har ikke definert spesifikke satsingsområder, men prosjektene som er iverksatt kan kategoriseres under følgende temaer:

- ▶ Inkluderende lokalsamfunn og aktiv befolkning
- ▶ Møteplasser innendørs og utendørs
- ▶ Gode og trygge bomiljøer
- ▶ Bærekraftig lokal byutvikling

5.2.2 Aktivitet

I programstyrets årsrapport beskrives følgende aktiviteter:

Programstyret hadde 8 møter i 2017. Styret ble utvidet med en fast representant fra Utdanningsetaten fra og med møte 6-17. Møtene har behandlet over 50 saker som har krevd egne saksdokumenter.

Siden 2017 var oppstartsår for hele tiårsperioden, har den primære oppgaven vært å rigge programorganisasjon på alle nivåer og legge grunnlaget for en gjennomtenkt prosjektportefølje.

Mye tid og oppmerksomhet har med andre ord gått til avklaring av prosjekter og innretning i programplaner, først for 2017, og deretter for 2018.

Selv om noen saker har vært forhåndsdrøftet mellom sekretariatet og de mest relevante partene har det likevel vært reell diskusjon og uenighet i selve programstyremøtet. Ifølge programstyret bidrar dette til å sikre kvaliteten på styrets beslutninger. Hovedregel er at konsensus etterstrebes.

Sekretariatet for delprogram nærmiljø har i tillegg brukt mye arbeidstid på samarbeidsoppgaver mellom programeiergruppen og de to andre delprogrammene, spesielt om fellesseminaret og innføring av Prosjektportalen.

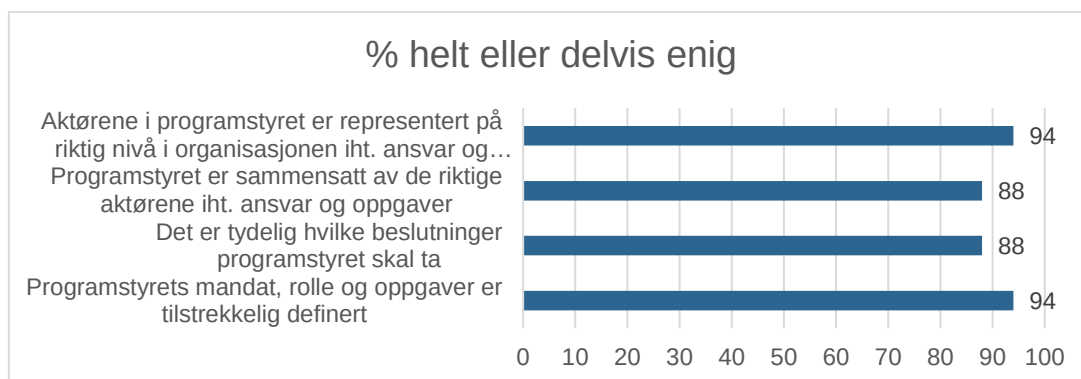
Det er rapportert på 47 prosjekter i Delprogram nærmiljø ved utgangen av 2017.

5.2.3 Programstyrets egenvurdering

Med resultater fra spørreundersøkelsen som grunnlag ble det gjennomført workshops hvor en diskuterte erfaringen fra programstyrets arbeid.

Roller og ansvar

Programstyret vurderte en rekke påstander om programstyrets oppgaver, roller og sammensetning.



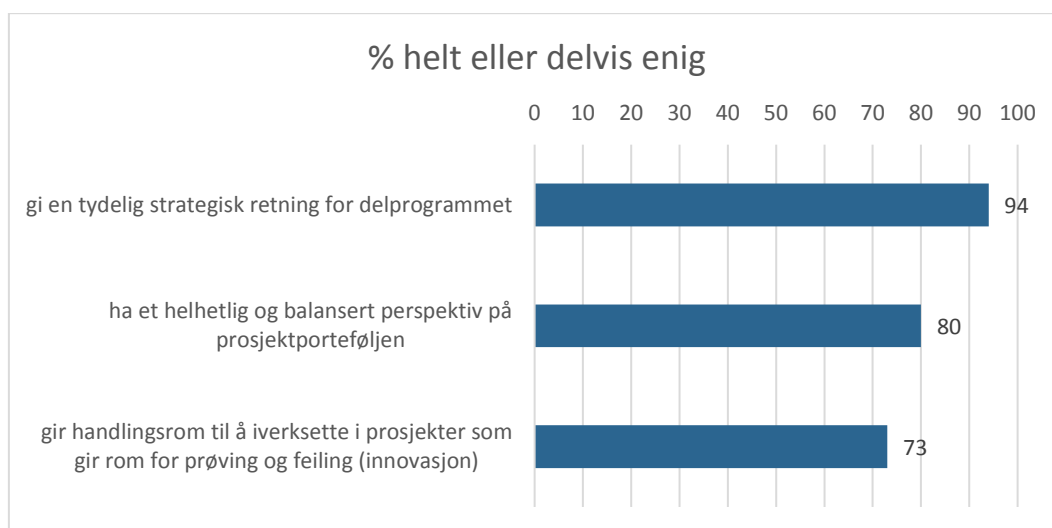
Figur 4 Syn på roller og ansvar. Delprogram nærmiljø

Selv om respondentene i hovedsak er helt eller delvis enig i påstandene kom det en rekke innspill og kommentarer. Halvparten av respondentene mente det er behov for justeringer av rolle og ansvar:

- ▶ Det er behov for enda tydeligere å definere de ulike aktørenes roller, oppgaver og ansvar i programstyret, og ikke kun programstyret som sådan.
 - o Usikker på medlemmenes rolle i programstyrets møter (eks. habilitet og behandling av søknader)
 - o Programstyrenes sammensetting er bygget på at kommunale aktører sammen med statlige aktører skal utvikle nye og innovative arbeidsformer og tiltak på tvers av siloer og nivåer. Hvordan kan vi videreutvikle mandat og oppgaver for å få dette til?
 - o Behov for å bli mer bevisst på hva styrets rolle er når det gjelder behandling og oppfølging av bydelenes programplaner
 - o Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester (EHA) har observatørstatus i programstyret. Avdelingen ble trukket inn etter at programstyret var etablert. EHA har et overordnet ansvar for det meste av tjenestene som ytes i bydelene, og egne satsinger som kan være relevante å se i sammenheng med delprogram nærmiljø. Selv om EHA ikke bidrar med finansiering inn i Groruddalssatsingen, vil satsingen kreve en aktiv involvering fra EHA. Observatørrollen gir et motsatt signal.
- ▶ Størrelse er et dilemma. Mange deltakere skaper problemer med å utøve reell styring og skape eierskap hos alle. Samtidig er det positivt at hele "verktøykassa" sitter rundt bordet.
 - o Bør det heller være en form for fagforum/referansegruppe?
- ▶ Programstyret bør redefineres til å være et programråd, pga. manglende styringsrett
 - o Et programråd bør defineres til å inneha en anbefalingsrolle/funksjon overfor overordnet styringsgruppe og en rådgiverrolle ut mot de ulike områdesatsingene og løftene
- ▶ Det etterlyses et klarere uttrykt ansvar for å spre erfaringene fra satsingen til andre deler av landet

Styring

Respondentene svarte på påstander om at programstyret bidrar til god og helhetlig styring av delprogrammet ved å:



Figur 5 Syn på styring. Delprogram nærmiljø

Selv om det en stor andel av respondentene som er delvis enig eller helt enig kom det følgende kommentarer knyttet til dette teamet:

- ▶ Det ble gitt uttrykk for usikkerhet om delprogrammets strategiske retning
- ▶ Vanskelig å være tydelig med så mange deltakere og konsensusorientert tilnærming, men noen retningsvalg er gjort
- ▶ Usikker på hvor strategisk retningen blir, og om den er helhetlig på tvers av bydelene. Savner flere samarbeidsprosjekter mellom bydelene.

Videre mente flere at det ennå er prematurlt å vurdere om en har et helhetlig og balansert perspektiv på prosjektporteføljen da delprogrammet ennå er i en oppstartsfase.

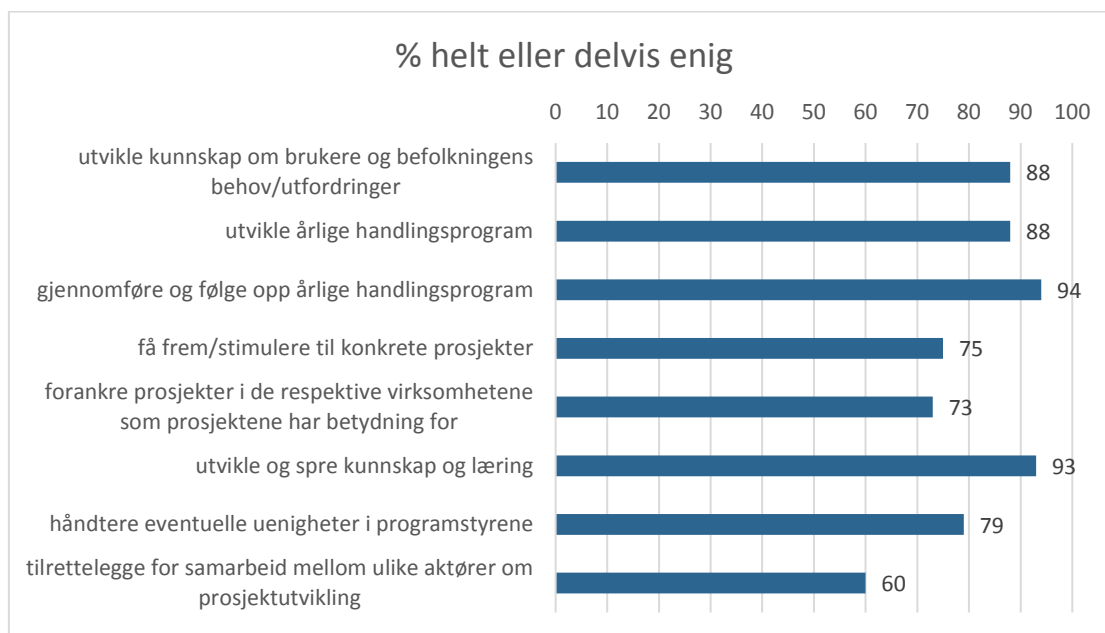
Når det gjelder spørsmålet om programstyret gir handlingsrom oppleves beslutningsprosessen å legge ganske sterke føringer. Enkelte ønsker en heller bør gi rammetilskudd til arbeidet, istedenfor å finansiere enkeltprosjekter.

Enkelte mener også at prosjektene er for ferdige når de kommer til programstyret, slik at styrets bidrag til prosjektutvikling er begrenset.

Delprogrammets arbeidsform

Hensiktsmessig organisering

Respondentene ble her spurt i hvilken grad delprogrammet oppfattes å ha organisert sitt arbeid hensiktsmessig med hensyn til følgende forhold:



Figur 6 Syn på organisering. Delprogram nærmiljø

Som det framgår er det færrest som er helt eller delvis enig når det gjelder aktiviteter knyttet til prosjektutvikling, særlig når det gjelder samarbeid mellom aktører i prosjektutviklingen.

Arbeidet med handlingsprogram oppleves å ha gått fort, noe som reduserer muligheten for innflytelse:

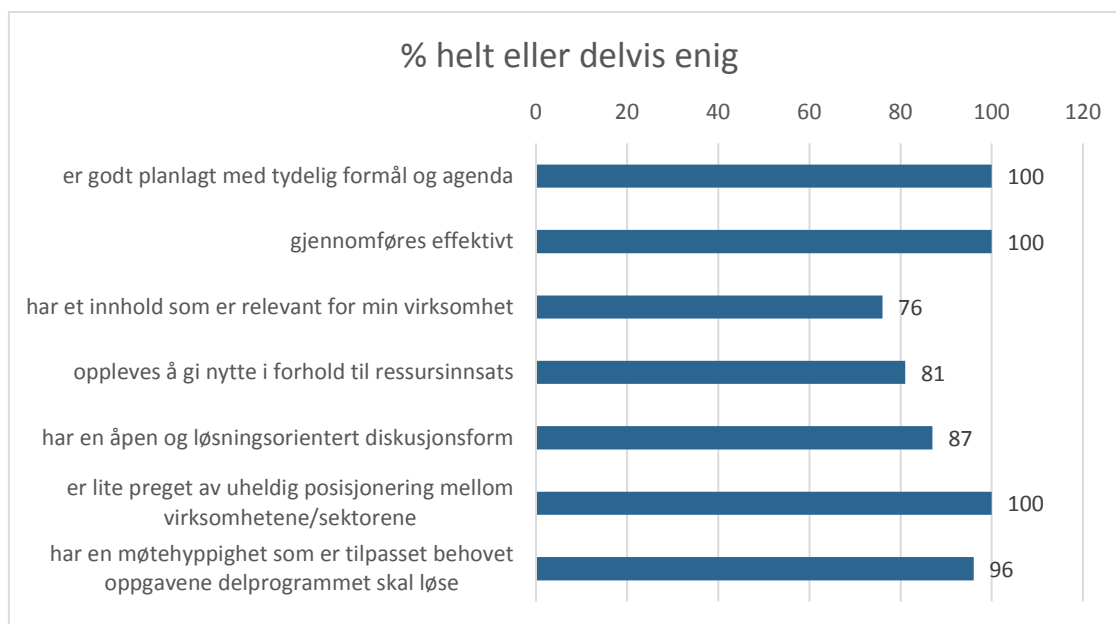
- ▶ Arbeidet må starte tidligere siden det er lange beslutningsprosesser på alle nivåer
- ▶ Strategiske diskusjoner må tidlig inn i årshjulet

Når det gjelder prosjektutvikling oppleves det å være for lite samskaping mellom statlige og kommunale aktører knyttet til prosjektutvikling:

- ▶ En kan bruke arbeidsgrupper e.l. for å koble bydeler og etater i forbindelse med prosjektutvikling på flere tematiske områder.
- ▶ Det er for liten kompetanse mht. prosjektoppfølgning, herunder kompetanse på utviklings-/ innovasjonsprosesser.

Gjennomføring av møter

Når det gjelder synspunkter på gjennomføring av møtene i programstyret gir representantene følgende svar på påstandene:

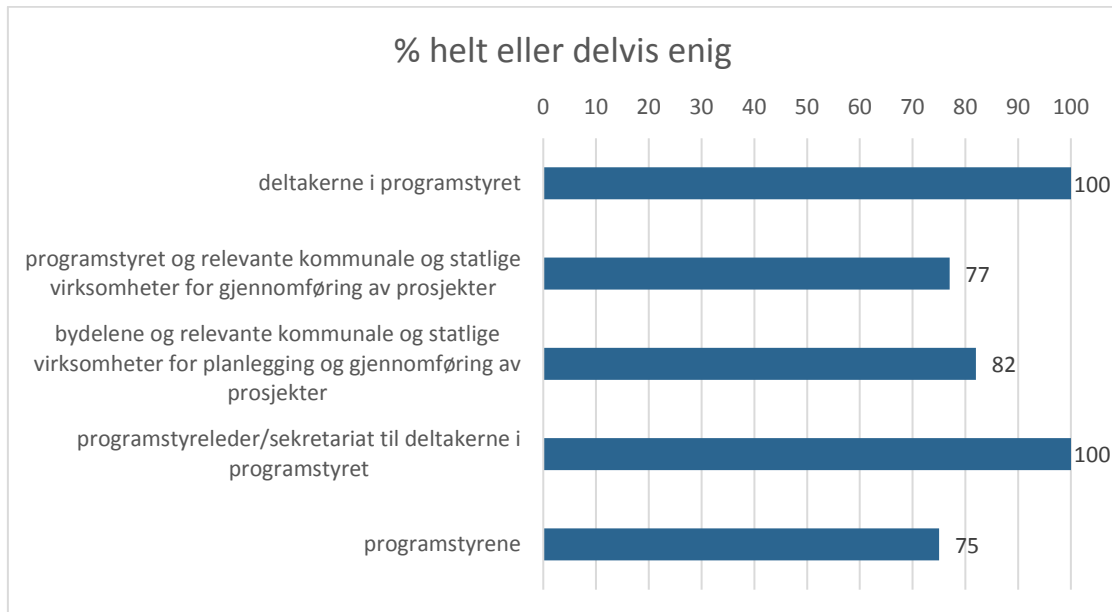


Figur 7 Syn på gjennomføring av møter. Delprogram nærmiljø

Respondentene er i hovedsak godt fornøyd med møtene. Tilleggs kommentarer som kommer inn nyanserer bildet noe. En kommentar er at møtene ikke fungerer som et diskusjonsforum siden styret er så stort som det er. Bruk av arbeidsgrupper kan være en respons på dette.

Informasjon og kommunikasjon

Respondentene ble også bedt om å ta stilling til i hvilken grad de var enige eller uenige i et sett påstander om rutiner og prosesser for informasjon og kommunikasjon mellom ledd i organisasjonene.

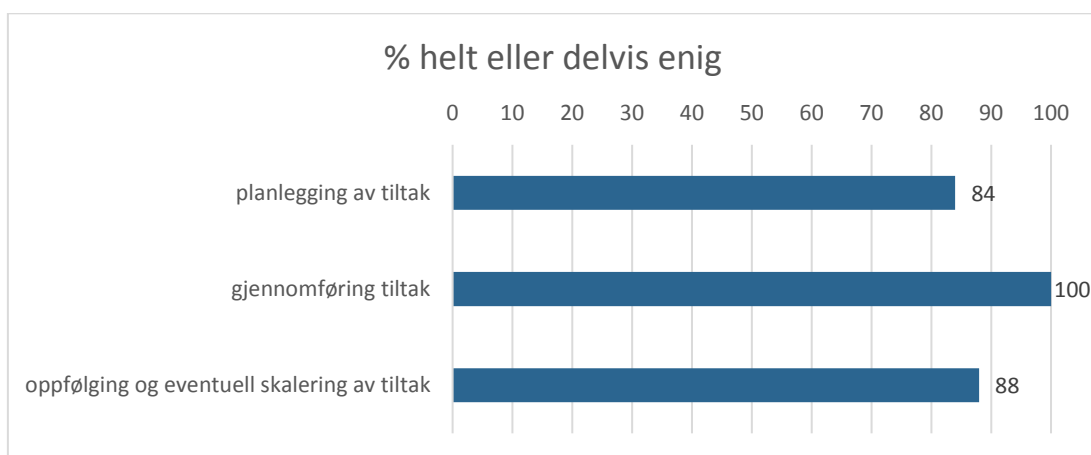


Figur 8 Syn på informasjon og kommunikasjon. Delprogram nærmiljø

Svarene viser at kommunikasjonen er best internt i programstyret. Dette forklares i kommentarene med at det ennå er tidlig i programmet. Programmet er fortsatt i en oppstartsfasen og har derfor ennå ikke etablert relasjoner til aktører utenfor delprogrammet. Internt i programstyret oppfattes det å være god kommunikasjon.

Grunnlag for prosjektgjennomføring

Respondentene ble også bedt om å ta stilling til i hvilken grad de var enige eller uenige i påstander knyttet til grunnlaget for prosjektgjennomføring i GDS.



Figur 9 Syn på grunnlaget for prosjektgjennomføring. Delprogram nærmiljø

Svarene viser at organisering og arbeidsform i Groruddalssatsingen legger til rette for en god forankring av prosjektene i virksomhetenes linje. I kommentarene ble betydningen av å sikre forankring på et tidlig tidspunkt i prosjektgjennomføringen poengtert.

5.2.4 Innspill til forbedringer

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi de tre viktigste innspill til forbedringer av delprogrammets organisering og arbeidsform. Dette kunne både hense på forhold direkte knyttet til delprogrammet, men også til organiseringen av GDS som sådan. Vi har gruppert de viktigste innspillene i noen overordnede temaer (uprioritert rekkefølge):

- ▶ **Forenkle prosjektstyrets arbeidsform mht. størrelse, antall møter og type saker**
 - o Færre felles møter; kun drøfte de viktigste sakene - men da gjøre det grundig med god tid til forberedelser
 - o Bedre tid på utvikling av handlingsprogram
 - o Forenkling - færre dokumenter - tydeligere agenda - færre møter
 - o Størrelsen på programstyret - gruppen er stor - et eget arbeidsutvalg kunne vært ønskelig
- ▶ **Behov for ytterligere avklaring av roller og ansvar mellom flere av aktørene**
 - o Tydeliggjøre hensikten med hvilken merverdi de statlige aktørene skal gi til innholdet i programmet
 - o Ansvarsfordeling mellom programstyret og eieren (Byrådsavdeling og stat)
 - o Bedre samordning og mer engasjement fra byrådsavdelingene som deltar i programstyret
 - o Etablere et programråd for delprogram nærmiljø i Oslo, hvor alle vedtatte satsinger i Oslo følges opp samlet
- ▶ **Bedre rutiner/systemer for oppfølging og samordning**
 - o Felles krav til rapportering, uavhengig av hvor midlene kommer fra
 - o Sekretariatets kompetanse i programstyring; behov for profesjonalisering mot nettopp den type portefølje som delprogrammet har
 - o Mer kunnskap om styrets rolle i vurdering og oppfølging av bydelenes porteføljer
 - o Mer effektive beslutningsprosesser med større grad av rammefinansiering basert på helhetlig vurdering av programplaner framfor detaljstyring på delprosjektnivå
 - o Bedre samkjøring og utveksling av informasjon mellom prosjekter for bedre resultat og ressursbruk
- ▶ **Tilrettelegge for innovasjon, samskaping og prosjektutvikling**
 - o Bidra til erfaringsoverføring til andre bydeler som jobber med områdeløft (Gamle Oslo og Søndre Nordstrand)
 - o Sikre arenaer for samarbeid mellom bydeler og etater utenfor programstyremøter
 - o Utvikle bedre arenaer for samskaping og innovasjon mellom statlige og kommunale aktører
- ▶ **Resultater og effekter av arbeidet**
 - o Utvikling av tiltak som gir varige forbedringer
 - o Forandring - større vekt på reelle medvirkningsprosesser og hva som er viktig for innbyggerne
 - o Klarere ansvar for formidling av resultater fra arbeidet - kanskje spesielt for de statlige aktørene. Men det må også være et ansvar for programstyret/sekretariatet.
 - o Utvikle konkrete mål og indikatorer

I diskusjonen av disse innspillene var det særlig fokus på hvordan utfordringer knyttet til størrelsen av programstyret kunne løses. En reiste spørsmål om ikke det burde etableres undergrupper med spesialisering.

Videre var en opptatt av samordning mellom aktørene i programmet, både internt i delprogramgruppen og mellom programgruppene.

Behovet for å skape godt rom for innovasjon ble også påpekt i diskusjonen. Det ble etterlyst mer dynamikk i innovasjonsarbeidet og økt fokus på samskaping på tvers av sektorer og mellom nivåer.

5.3 Programstyre - Delprogram sysselsetting

5.3.1 Organisering

Programstyret i delprogram sysselsetting består av følgende etater:

- ▶ NAV Oslo
- ▶ Bydelene Grorud, Bjerke, Alna og Stovner
- ▶ Utdanningsetaten i Oslo
- ▶ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
- ▶ Arbeids- og velferdsdirektoratet
- ▶ Kompetanse Norge

Styret har observatører med talerett fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for oppvekst og utdanning, samt Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo.

Fylkesdirektør i NAV Oslo er utnevnt av programeiergruppen som styreleder for perioden 2017-2018. Styreleder sitt mandat er å rapportere til eierne av programmet, lede arbeidet i styret samt være programleders overordnende.

Programsekretariatet rapporterer på arbeidet i delprogrammet til styreleder i møter hver 14. dag og underveis ved behov. Programsekretariatet forbereder styremøter i samarbeid med styreleder, og kommer med anbefalinger om hvilke prosjekter som skal gis finansiering. Programsekretariatet følger opp resultater og framdrift i prosjekter som blir delfinansiert gjennom delprogrammet. Dette innebærer også veiledning til partnerne ved utvikling av deres prosjekter/søknader, veiledning i gjennomføringsfasen samt ved utfasing av prosjekter. Programleder leder arbeidet med programmets strategi og kompetanseutvikling, læring og ledelse. Videre er programleder ansvarlig for programmets informasjons- og formidlingsstrategi og operativt ansvarlig for forstudier initiert av programstyret.

De sentrale utfordringene var i 2017 definert som:

- ▶ Få til en bedre utnyttelse av offentlige aktørers handlingsrom for å tilby jobbsøkere mer helhetlig kvalifiseringsløp. Utdannelse og opplæring samt virkemidler og tiltak fra NAV må kjedes og ses i en sammenheng
- ▶ Bedre samarbeid om kartlegging og oppfølging av jobbsøkere
- ▶ Øke strukturert samarbeid om relevante kvalifiseringsløp som svarer på arbeidsgivers behov for arbeidskraft

5.3.2 Aktivitet

Det er gjennomført fem styremøter i 2017. Det har vært 40 saker oppe til behandling, inkludert faste agendapunkter.

Det er jevnlig møter mellom programsekretariat og enhetsledere og rektorer for å sikre kontinuerlig forankring av arbeidet i delprogrammet.

Programsekretariatet har faste ukentlige møter med tjenesteutviklerne hvor de jobber med prosjektstyringsverktøy (prosjektportalen), tester ut en app for idegenerering, samt diskuterer og får innspill på hverandres ideer.

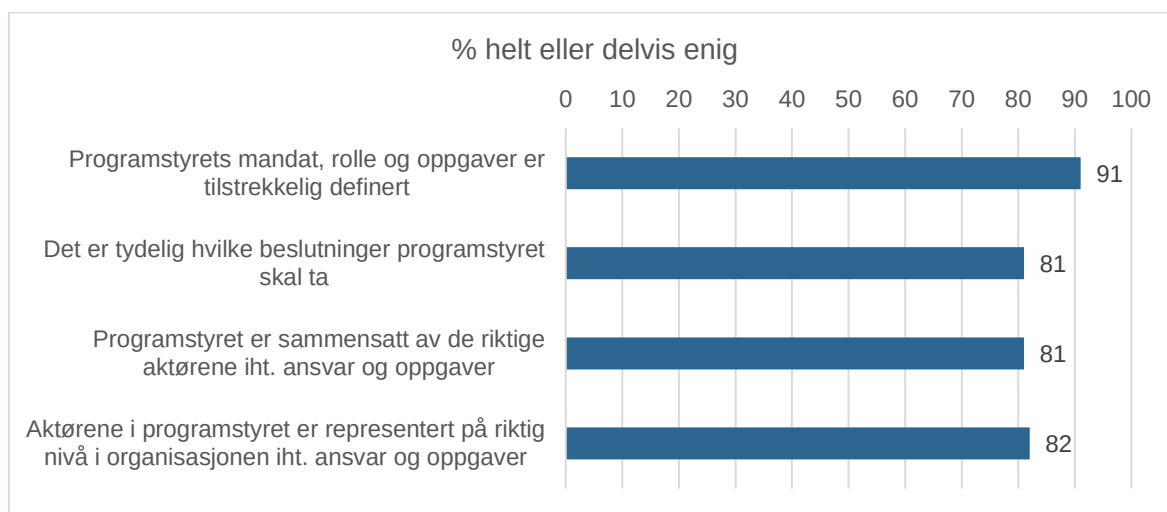
Det er også opprettet kontakt med SoCentral, en nordisk inkubator for samfunnsinnovasjon, hvor aktører fra både næringsliv, ideelle organisasjoner, offentlige aktører og akademia er medlemmer. SoCentral brukes til et felles møtepunkt for programsekretariat og tjenesteutviklerne. Det har pr. 31.12.2017 blitt innvilget støtte til 14 prosjekter i delprogram sysselsetting i 2017.

5.3.3 Programstyrets egenvurdering

Med resultater fra spørreundersøkelsen som grunnlag ble det gjennomført workshops hvor en diskuterte erfaringen fra programstyrets arbeid.

Roller og ansvar

Respondenten fra programstyret tok stilling til påstander om programstyrets oppgaver, roller og sammensetning.



Figur 10 Syn på roller og ansvar. Delprogram sysselsetting

Som en ser er respondentene i hovedsak helt eller delvis enig i påstandene om roller og ansvar. Kommentarer som kom inn i tillegg var:

- ▶ Behov for å tydeliggjøre hvilke typer strategiske diskusjoner og beslutninger styret skal befatte seg med - avveiningen mellom hva som er faglige beslutninger og hva som er strategiske beslutninger er ikke klar nok
 - o Om det er faglige eller strategiske beslutninger som skal gjøres har implikasjoner for hvilke nivå i organisasjonene som skal involveres - dette krever enten en god faglig overføring av kunnskap eller delegering av ansvar til fagpersonene i organisasjonen
 - o Det strategiske nivåets styringsrolle burde først og fremst knytte seg opp mot porteføljestyling

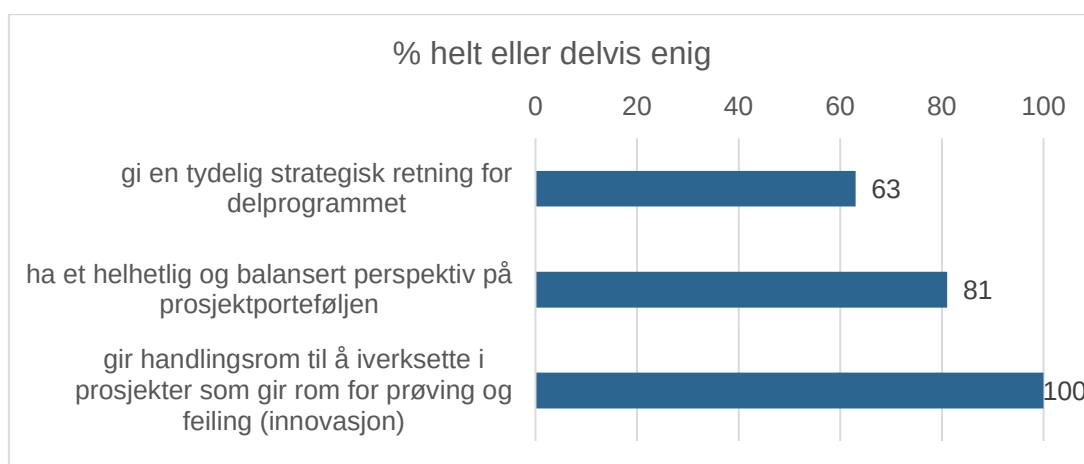
I workshopen ble denne problematikken presisert ytterligere:

Det er på den ene siden behov for toppledere som kan ta strategiske beslutninger på vegne av sin organisasjon, samtidig som en gruppe av toppledere ikke har den faglige spisskompetansen som trengs for å vurdere prosjektforslag. Det trengs en organisering og en praksis som sikrer styret et faglig godt beslutningsgrunnlag. Bydelsdirektøren er ikke fagperson og bør kunne delegere deltagelse til sine fagsjefer så lenge beslutningene er av en art som krever dette.

Det er nødvendig å etablere et porteføljestyre på strategisk nivå som ser de tre områdene under ett, og som fungerer som portvakt i forhold til hele programmets samlede prosjektportefølje.

Styring

Respondentene svarte på påstander om at programstyret bidrar til god og helhetlig styring av delprogrammet ved å:



Figur 11 Syn på styring. Delprogram sysselsetting

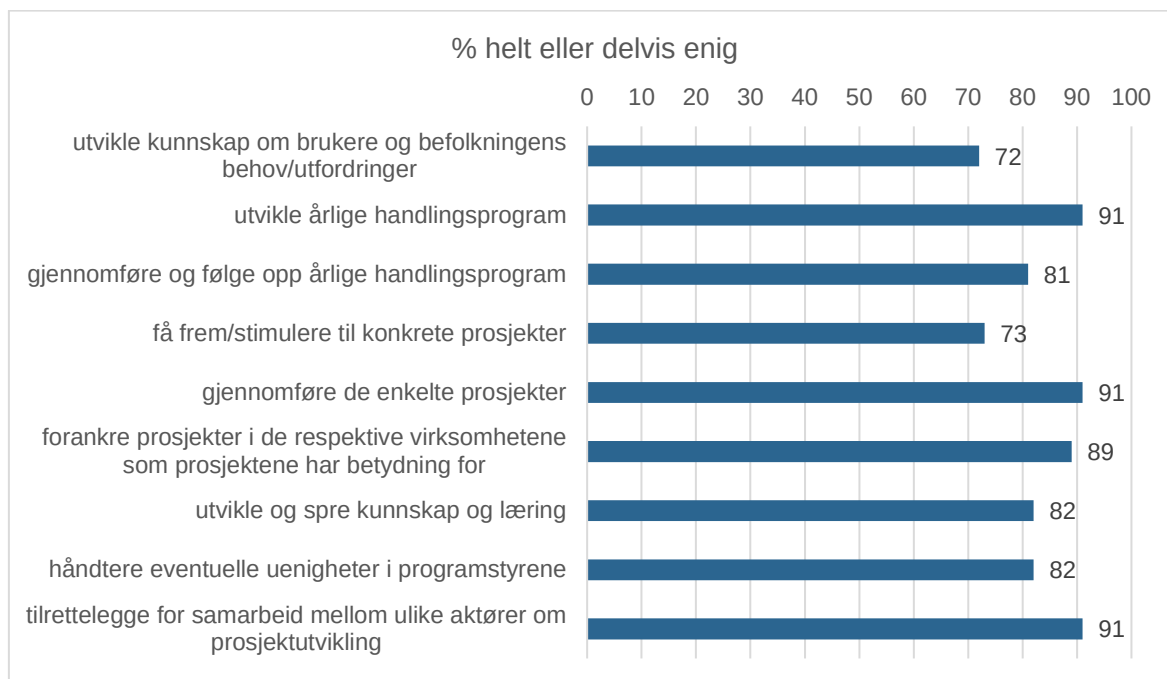
Vi ser at det er færrest som er enige i at programmet gir en tydelig strategisk innretning av programmet, men at en opplever at det fins handlingsrom for innovasjon.

I kommentarer til spørsmålene trekkes også frem en opplevelse av at programstyret er for lite tydelige på hva man ønsker at prosjektene skal løse, behovene er ikke spesifisert og operasjonalisert i tilstrekkelig grad. Oppgaven for virksomhetene som skal utvikle prosjekter er ikke klart nok definert. Det oppleves å være manglende strategisk styring og for mye detaljstyring i programstyret.

Delprogrammets arbeidsform

Hensiktsmessig organisering

Respondentene ble her spurt i hvilken grad delprogrammet oppfattes å ha organisert sitt arbeid hensiktsmessig med hensyn til følgende forhold:



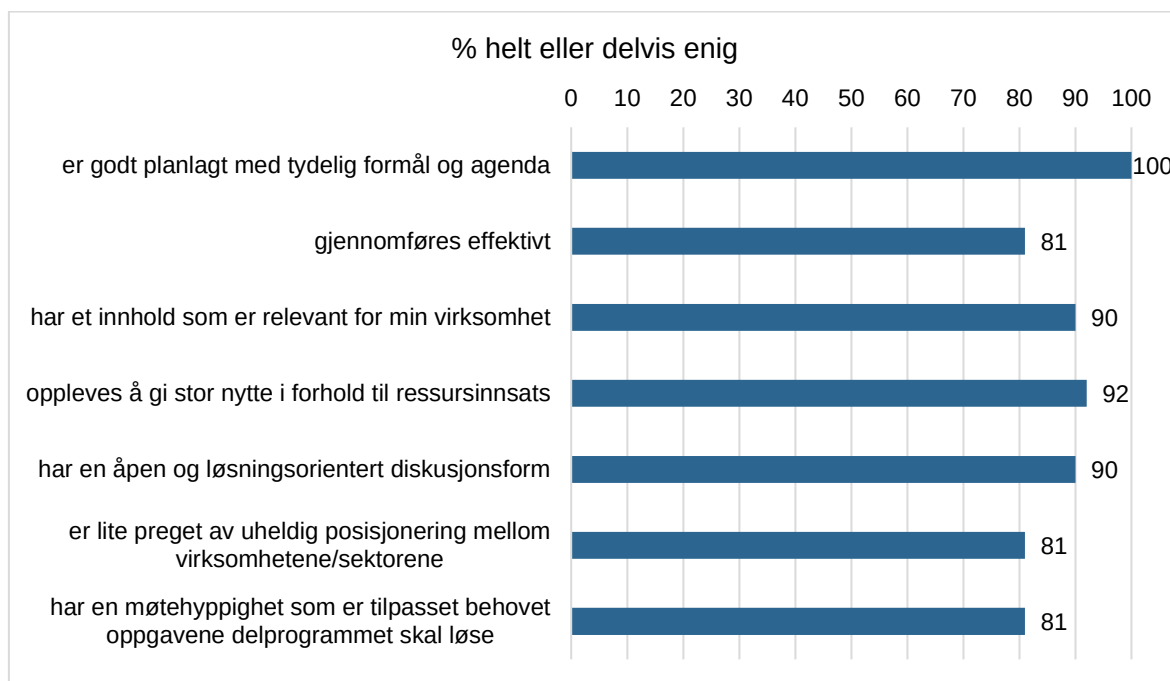
Figur 12 Syn på organisering. Delprogram sysselsetting

Vi ser at det er stor grad av enighet i påstandenes innhold. Lavere grad av enighet er knyttet til påstander som handler om grunnlaget for å generere prosjekter.

Dette utdypes i kommentarer til spørsmålene og i workshopen. En mangler kunnskap om lokale behov og det er utfordringer knyttet til forankring lokalt og i forhold til bydelens strategier. Dette er en ulempe i sammenheng med utarbeidelse av handlingsprogrammet.

Gjennomføring av møter

Når det gjelder synspunkter på gjennomføring av møtene i programstyret gir representantene følgende svar på påstandene:



Figur 13 Syn på gjennomføring av møter. Delprogram sysselsetting

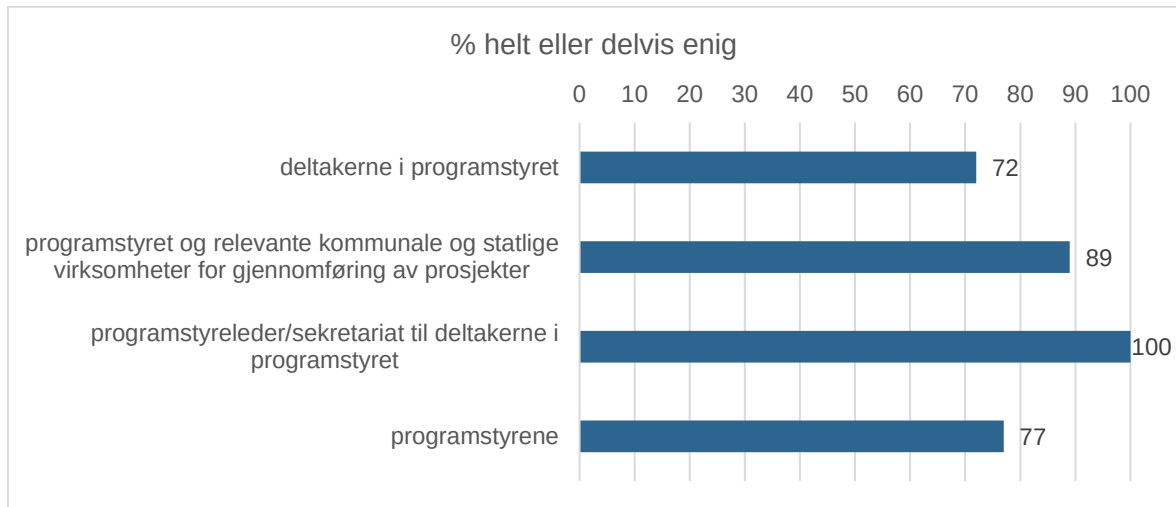
Vi ser at vurderingen av møter i hovedsak er positiv. De fleste er helt eller delvis enige i påstandene.

Kommentarer i spørreundersøkelsen og workshops trakk fram betydningen av at både den strategiske ledelsen og fagfolk er representert slik at diskusjoner om satsinger og veivalg har et godt faglig fundament.

Møtene oppleves ofte som lange og omfattende med mange saker. En ser at det kunne vært ønskelig med en arbeidsgruppe som forberedte sakene. Det kunne styrke det strategiske fokuset og bidra til mer effektive møter.

Informasjon og kommunikasjon

Respondentene ble også bedt om å ta stilling til i hvilken grad de var enige eller uenige i et sett påstander om rutiner og prosesser for informasjon og kommunikasjon mellom ledd i organisasjonene



Figur 14 Syn på informasjon og kommunikasjon. Delprogram sysselsetting

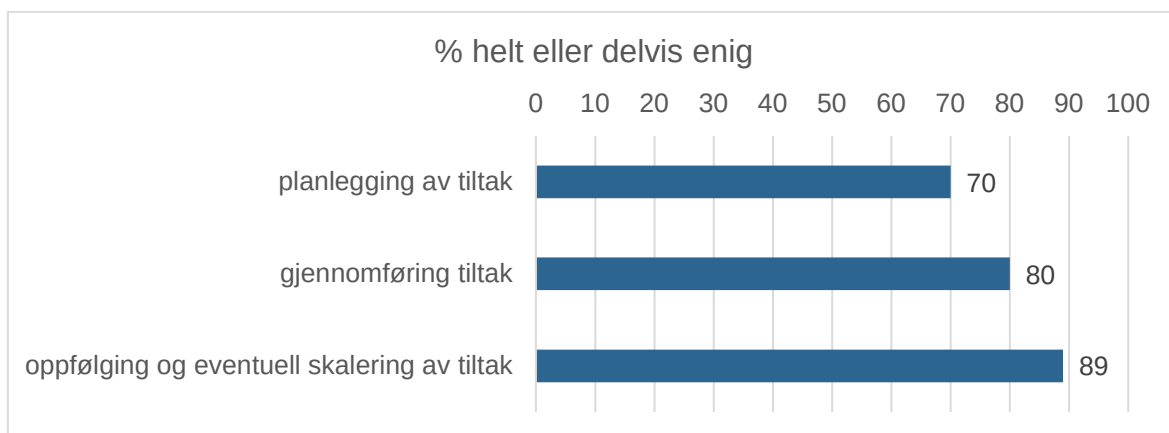
Vi ser at den beste kommunikasjonen er mellom programstyret og relevante etater og mellom programstyret og programleder/sekretariat. Dette kan tyde på at programstyremedlemmene i mindre grad forholder seg til hverandre.

I kommentarer fra spørreundersøkelsen og fra workshopen påpekes det at en tidvis har samhandling med andre deltakere i programstyret mellom møtene.

Betydningen av god kontakt med egen bydel påpekes fra representanter for bydelene. Dette for å få delprogrammene til å handle sammen lokalt.

Prosjektgjennomføring

Respondentene tok stilling til i hvilken grad de var enige eller uenige i påstander om organisering og arbeidsform i Groruddalssatsingen legger til rette for en god forankring av prosjektene i virksomhetenes linje.



Figur 15 Syn på prosjektgjennomføring. Delprogram sysselsetting

Vi ser at respondentene i programstyret er minst enige i at programmet legger til rette for planlegging av tiltak. Dette samsvarer med kommentarer framkommet tidligere. I kommentarer fra spørreundersøkelse og workshop understrekes det at det er linjen som skal komme opp med prosjektene. En skal jobbe bottom-up og ikke top-down. Det gis uttrykk for at programmet skal være et "investor"-program, dvs. finansiere gode ideer, ikke komme opp med dem selv.

Innspill til forbedringer

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi de tre viktigste innspill til forbedringer av delprogrammets organisering og arbeidsform. Dette kunne både hense på forhold direkte knytte til delprogrammet, men også til organiseringen av GDS som sådan. Vi har gruppert de viktigste innspillene i noen overordnede temaer (uprioritert rekkefølge):

- ▶ **Forankring i virksomhetene og i lokale behov**
 - o Mer konkrete føringer etterlyses
 - o Bedre forankring i bydelenes ledelse på tjenestenivå (inkl. beslutninger)
 - o Fokus på implementering og skalering der det er tiltak som er vellykket
 - o Det oppleves å være ulik forståelse av forholdet mellom linje og program
 - o Opplæring i innovasjon og bruk av prosjektportal gis til de som er ansvarlig for praktisk gjennomføring
- ▶ **Samordning med øvrige programmer**
 - o En bør samle alle tre satsingene og lage et porteføljestyre. Muligens med deltagelse fra bydelsdirektør og andre statlige aktører
- ▶ **Deltakelse og kontinuitet**
 - o Viktig å sikre kontinuitet og forpliktelse ved turnover av toppledere
 - o Forankring av tidligere veivalg hos nye medlemmer i styret. Ser at investormodellen gjør at vi jobber annerledes enn i andre sammenhenger, det er krevende for enkelte
- ▶ **Strategiske vs. faglige diskusjoner og beslutninger**
 - o Mangler felles forståelse av hva som er riktig nivå på diskusjon
 - o Trenger organisering og rutiner som sikrer programstyret et godt beslutningsgrunnlag

I workshopen ble dette supplert med kommentarer om at en ønsker seg mer beslutningssaker og ikke så mye fagdiskusjoner i programstyret. Dette kan tolkes som en støtte til etableringen av en forberedende arbeidsgruppe.

Det påpekes også behov for et sterkere strategisk fokus – med tydeligere strategier og prioriteringer som fremhever hvilke problemstillinger prosjektutviklere skal finne løsninger på. En ønsker også mulighet til å initiere større prosjekter.

5.4 Programstyre - Delprogram oppvekst og utdanning

5.4.1 Organisering

Programstyret for Delprogram oppvekst og utdanning ble konstituert 22. november 2016 og sekretariatets arbeid startet deretter opp ved årsskiftet. Programstyret består av representanter fra

- ▶ Bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner
- ▶ Utdanningsetaten
- ▶ Helsedirektoratet
- ▶ Utdanningsdirektoratet

I styret sitter også observatører fra Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, Byrådsavdeling for byutvikling, Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Sekretariatet for delprogrammet ledes av programstyreleder, som har funksjon som en arbeidende styreleder. Sekretariatet består i tillegg av en programrådgiver, som følger opp programstyrets beslutninger, samt har ansvaret for veiledning og oppfølging av prosjekter i delprogrammets portefølje, og en prosjektkoordinator som er tilsatt i Bydel Grorud. Koordinatoren følger opp alle de fire bydelenes innsatser innenfor delprogrammets rammer.

I oppdraget til delprogrammet blir det særlig vektlagt betydningen av å arbeide på tvers. I organiseringen av arbeidet til delprogrammet er dette håndtert ved å etablere en arbeidsgruppe med bydelenes oppvekstsjef og berørte områdedirektører i Utdanningsetaten. Arbeidsgruppens hovedformål er å bidra til utvikling av prosjekter i regi av delprogrammet, samt sikre at prosjektene er tilstrekkelig forankret i virksomhetenes ledelse. Saker som behandles i programstyret skal først samordnes i arbeidsgruppen.

I handlingsprogrammet ble det for 2017 definert følgende fem prioriterte innsatsområder:

- ▶ Innsatser før skolestart
- ▶ Utsatte barn i risikosone
- ▶ Reduksjon av helseforskjeller
- ▶ Bedring av grunnleggende ferdigheter
- ▶ Utsatt ungdom

5.4.2 Aktivitet

Programstyret har fastsatt halvårslige møtekalendre, og har i løpet av 2017 gjennomført åtte møter. Første år av programstyrets arbeid har i stor grad hatt fokus på tjenesteutvikling, med et mål om å få i gang en innledende portefølje av prosjekter.

De kommunale innsatsene gjennom fire bydeler og en utdanningsetat er omfattende og preget av forskjellighet, både organisatorisk og faglig. I oppdraget til delprogrammet blir det særlig vektlagt betydningen av å arbeide på tvers – laget rundt barnet. I organiseringen av arbeidet til delprogrammet er dette søkt håndtert ved å etablere en arbeidsgruppe med bydelenes oppvekstsjefer og berørte områdedirektører i Utdanningsetaten. Arbeidsgruppens hovedformål er å bidra til utvikling av prosjekter i regi av delprogrammet, samt sikre at prosjektene er tilstrekkelig forankret i virksomhetenes ledelse. Saker som behandles i programstyret skal først samordnes i arbeidsgruppen.

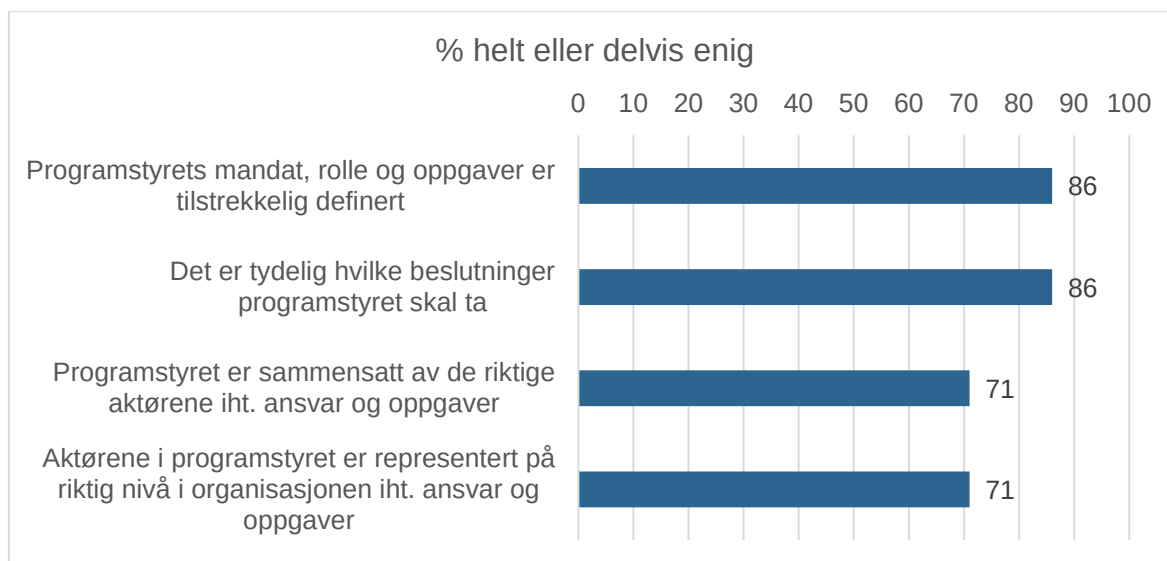
Det ble i januar gjennomført en strategisamling med programstyret, oppvekstsjefer i bydelene og direktør og områdedirektører fra Utdanningsetaten hvor Handlingsprogrammet for 2017 ble utarbeidet. Programmet har hatt 11 prosjekter i 2017.

5.4.3 Programstyrets egenvurdering

Med resultater fra spørreundersøkelsen som grunnlag ble det gjennomført workshops hvor en diskuterte erfaringen fra programstyrets arbeid.

Roller og ansvar

Respondenten fra programstyret tok stilling til påstander om programstyrets oppgaver, roller og sammensetning.



Figur 16 Syn på roller og ansvar. Delprogram oppvekst og utdanning

Vi ser at det er minst enighet knyttet til programstyrets sammensetning og om aktørene i programstyret er representert på riktig nivå i organisasjonen.

I kommentarer fra spørreundersøkelsen og i workshopen ble dette kommentert nærmere:

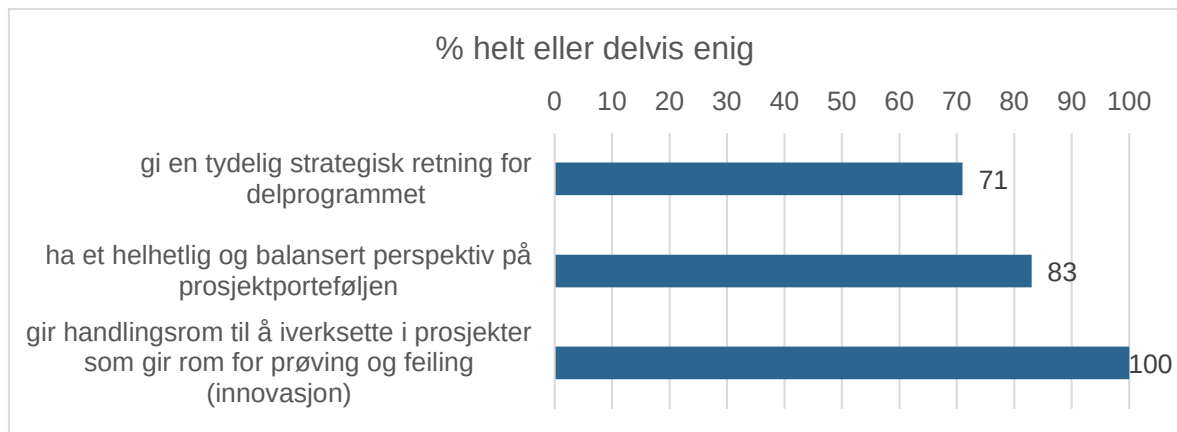
Sammensetningen knytter seg særlig til bydelsdirektørenes deltakelse. Diskusjoner og drøftelser i dagens styre er av en art som bør ha deltagere med direkte faglig kompetanse innen området. Bydelsdirektørene opplever at de har et for svakt faglig grunnlag til å gjøre gode strategiske

beslutninger i programstyret. Derfor stilles det også spørsmål om bydelsdirektørenes deltakelse i programstyrene.

Observatørrollen blir også trukket fram som litt utfordrende. Representanter for byrådsavdelingen mener det er nyttig å være her som observatør, interessant å følge diskusjonen, og er et bindeledd mellom programstyrene og programeiergruppen. Utfordringen er at bydel og byråd, to aktører i et linjemessig autoritetsforhold til hverandre, sitter i samme gruppe. Når byrådsavdeling sitter som observatør er det viktig å være seg bevisst sin rolle.

Styring

Respondentene svarte på påstander om at programstyret bidrar til god og helhetlig styring av delprogrammet ved å:



Figur 17 Syn på styring. Delprogram oppvekst og utdanning

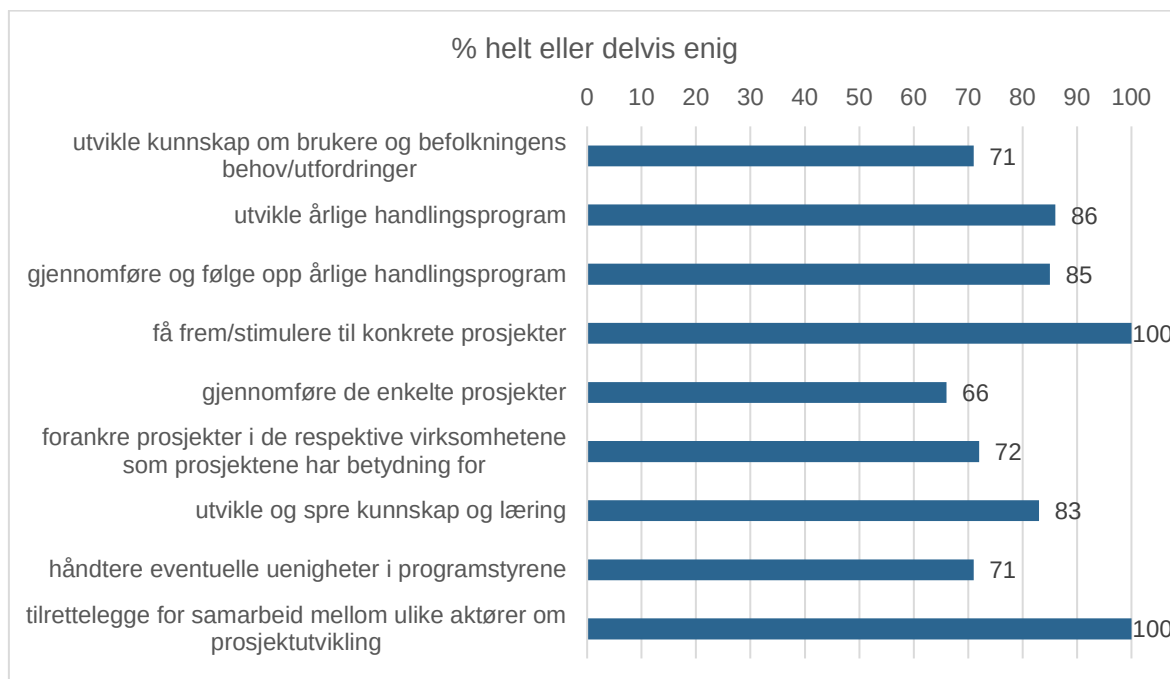
Også her ser vi at det er minst enighet om at styret klarer å gi en tydelig strategisk retning for programmet.

I kommentarer fra spørreundersøkelse og workshop bekreftes dette synet. Hovedårsaken oppgis å være at en ennå er tidlig i programmet, men at det er en positiv utvikling. Gjennom bedre forståelse av lokale behov får en også bedre strategisk grunnlag.

Programstyrets arbeidsform

Hensiktsmessig organisering

Respondentene ble her spurt i hvilken grad delprogrammet oppfattes å ha organisert sitt arbeid hensiktsmessig med hensyn til følgende forhold:



Figur 18 Syn på organisering. Delprogram oppvekst og utdanning

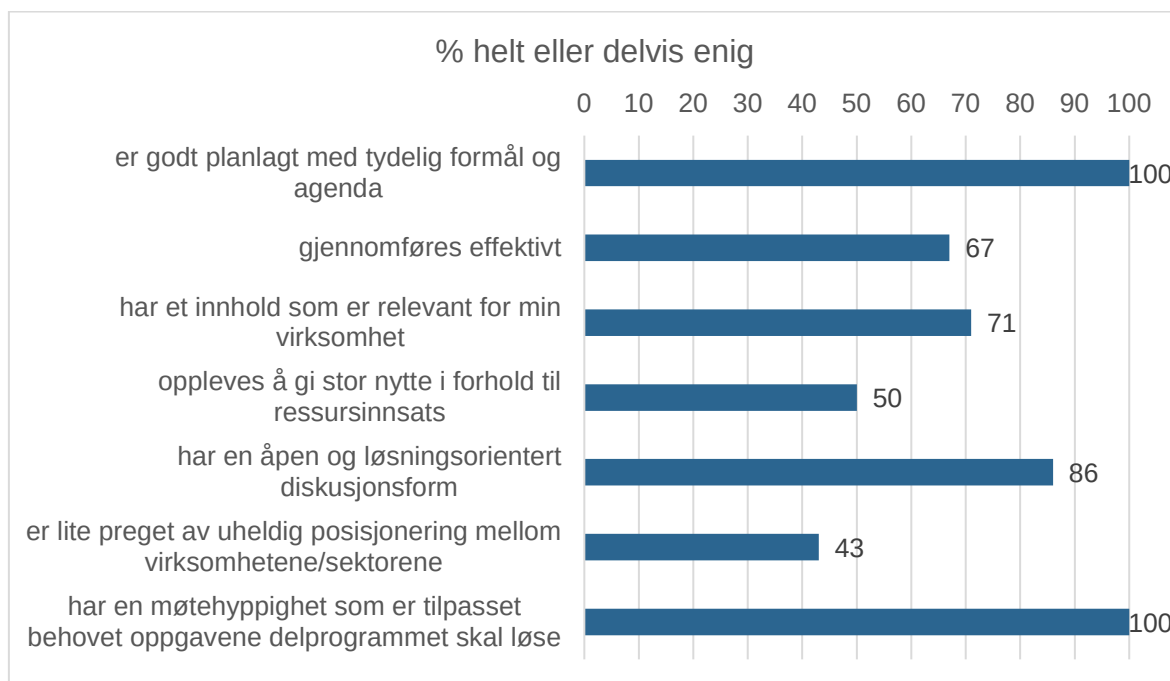
Vi ser at en særlig scorer høyt på å få frem prosjekter og tilrettelegge for samarbeid mellom ulike aktører i den forbindelse. Det er minst enighet om påstander om grunnlaget for utvikling og gjennomføring av prosjekter. Dette er naturlig da programmet ennå må anses å være i en oppstartsfase.

I kommentarer fra spørreundersøkelsen og workshopen kommer det også fram at programmet ennå er i oppstart når det gjelder prosjektutvikling. Svarene som gis i spørreundersøkelsen reflekterer dette. Dermed har programmet høstet lite erfaringer på dette området i programstyret. Mye av arbeidet med prosjektutvikling foregår i linjen i bydelene, og programmet er ikke kommet langt nok til at det er generert rapporter som er tatt opp i programstyret.

I workshopen tas det også opp at de frister og malverk som programmet forventes å arbeide etter ikke er godt avstemt i forhold til de respektive aktørenes årshjul.

Gjennomføring av møter

Når det gjelder synspunkter på gjennomføring av møtene i programstyret gir representantene følgende svar på påstandene:



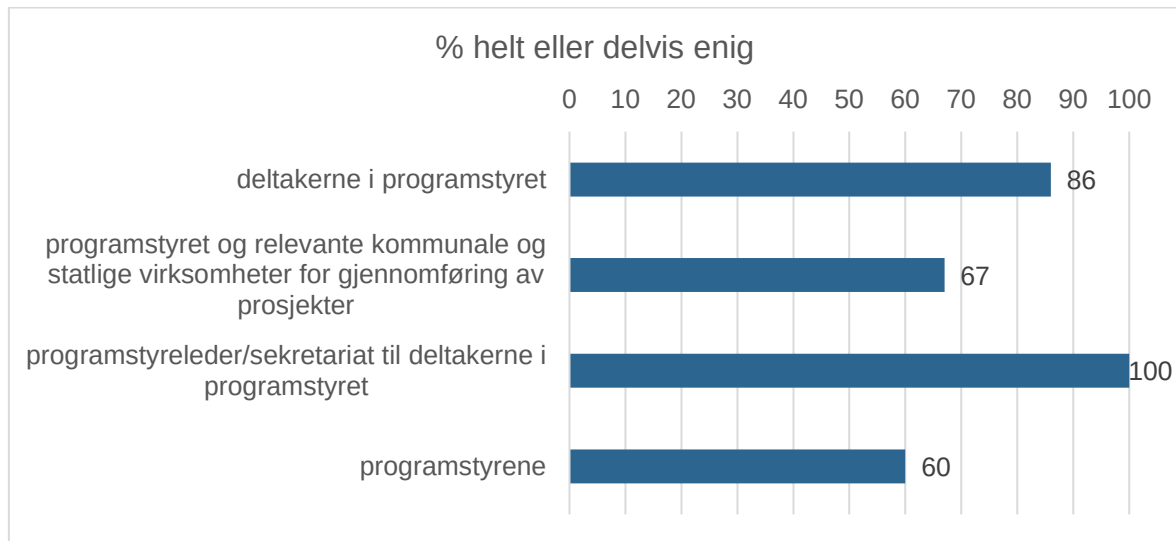
Figur 19 Syn på gjennomføring. Delprogram oppvekst og utdanning

Vi ser at svarene variere ganske mye. Det er minst enighet rundt påstandene om at programstyrets møter er lite preget av posisjonering og at innholdet i møtet oppgis å gi stor nytte i forhold til innsats.

I kommentarer til spørreundersøkelsen og på påfølgende workshop drøftes møteformen nærmere. Det er et spenn i roller blant aktørene som er utfordrende, men som det arbeides aktivt med. Ansvarsdelingen mellom programstyret og arbeidsgruppen som er opprettet er i ferd med å gå seg til. Som tidligere nevnt er det en utfordring at det kan bli stort spenn mellom faglig kunnskap og behovet for å fatte strategiske beslutninger. Enkelte av deltakerne gir uttrykk for at det hadde vært ønskelig med faglige sparringspartnere der hvor slike mangler.

Informasjon og kommunikasjon

Respondentene ble også bedt om å ta stilling om de var enig eller uenig i et sett påstander om rutiner og prosesser for informasjon og kommunikasjon mellom ledd i organisasjonene



Figur 20 Syn på informasjon og kommunikasjon. Delprogram oppvekst og utdanning

Også her ser vi at det er størst enighet om påstandene knyttet til informasjon og kommunikasjon internt i programstyret.

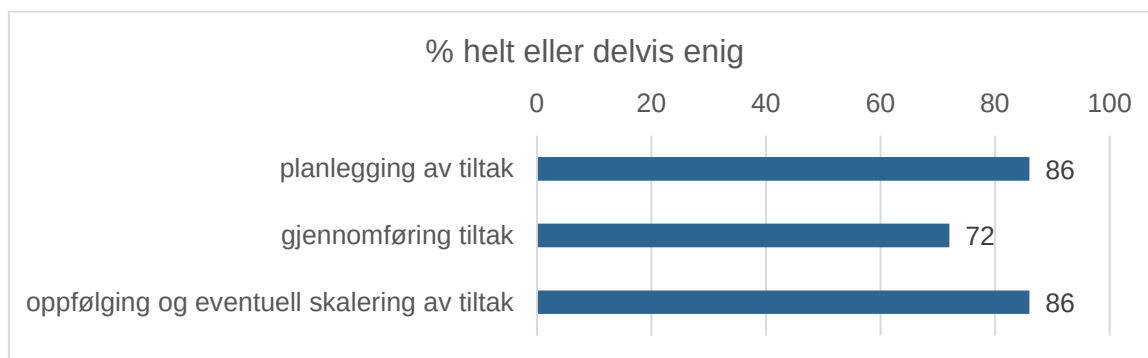
Kommentarer i spørreundersøkelsen og fra workshopen pekte på betydningen av god informasjon og kommunikasjon på tvers i programmet. Med tre delprogrammer kan satsingen fort virke fragmentert. Det er viktig å ha oversikt over helheten i programmet. Dette gjelder ikke bare god kommunikasjon og informasjon innad i programmet, men også overfor andre interessenter, f.eks. lokalpolitikere i bydelen og tjenesteledere.

Kommunikasjon og informasjonsdeling med programeiergruppa foregår i liten grad, og det hersker en viss usikkerhet om denne gruppas rolle.

Et annet forhold som trekkes fram er at programmet enda ikke har et felles rom for informasjon/dokumenter på nett. Det oppleves av noen som et savn. I tillegg påpekes det at man ikke har en åpen nettside der det kan legges ut løpende info om aktiviteter og resultater – og det er viktig å få på plass.

Prosjektgjennomføring

Respondentene tok stilling til om de var enig eller uenig i at organisering og arbeidsform i Groruddalssatsingen legger til rette for en god forankring av prosjektene i virksomhetenes linje.



Figur 21 Syn på prosjektgjennomføring. Delprogram oppvekst og utdanning

Respondentene er minst enige i påstanden om at organiseringen legger til rette for gjennomføring av tiltak. Programstyret har ennå begrenset erfaring med gjennomføring i og med at prosjekter ennå er i oppstartsfasen.

Innspill til forbedringer

I spørreundersøkelsen ble respondentene bedt om å oppgi de tre viktigste innspill til forbedringer av delprogrammets organisering og arbeidsform. Dette kunne både henseile på forhold direkte knytte til delprogrammet, men også til organiseringen av GDS som sådan. Vi har gruppert de viktigste innspillene i noen overordnede temaer (uprioritert rekkefølge):

- ▶ **Forankring i virksomhetene og i lokale behov**
 - o Det bør tilstrebes bedre forankring i lokale behov
 - o Det er et ønske om bedre forankring på riktig nivå i bydelenes ledelse
 - o Det bør også være forberedelser i egen organisasjon i forkant – bedre samordning av informasjon og vurderinger mellom arbeidsgruppemedlem og styremedlem
- ▶ **Deltakelse og kontinuitet**
 - o Noen bydeler bør engasjere seg sterkere
- ▶ **Strategiske vs. faglige diskusjoner og beslutninger**
 - o Programstyrets arbeid bør avgrenses til diskusjon og beslutning, ikke saksbehandling
 - o Det savnes mer spissede og strategiske diskusjoner i styret – ikke ned i detaljer på prosjektnivå
 - o Tydeligere avklaring av styrets oppgaver og mandat. Tilsvarende avklaring av sekretariatets og arbeidsgruppas mandat.
- ▶ **Resultater/læring og funn**
 - o Det må sees utover egen kommune for erfaringer og løsninger i større grad
 - o Utveksling av erfaringer og ideer på tvers av bydelene bør forsterkes
 - o Det savnes mer kunnskap om pågående innsatser som grunnlag for nye initiativ
- ▶ **Roller og samarbeid i programmet**
 - o Avklarte roller og myndighet hos deltagerne
 - o Videreutvikle samarbeid mellom bydeler og utdanningsetaten. Tradisjonelt et vanskelig område, men er på rett vei. Krever en mer konstruktiv tilnærming fra enkelte bydelers side
- ▶ **Samordning med øvrige programmer**
 - o Trengs et felles porteføljestyre for alle satsingene?

I workshopen kom det fram ytterligere momenter:

Programstyret er fornøyd med arbeidsgruppen som er opprettet. Det pekes på eksempler på utkast til prosjekter som har vært uferdige. Gjennom forberedelse i en arbeidsgruppe sikres mer ferdig beslutningsgrunnlag. Arbeidsformen i programmet krever kontinuitet som gruppen også bidrar til.

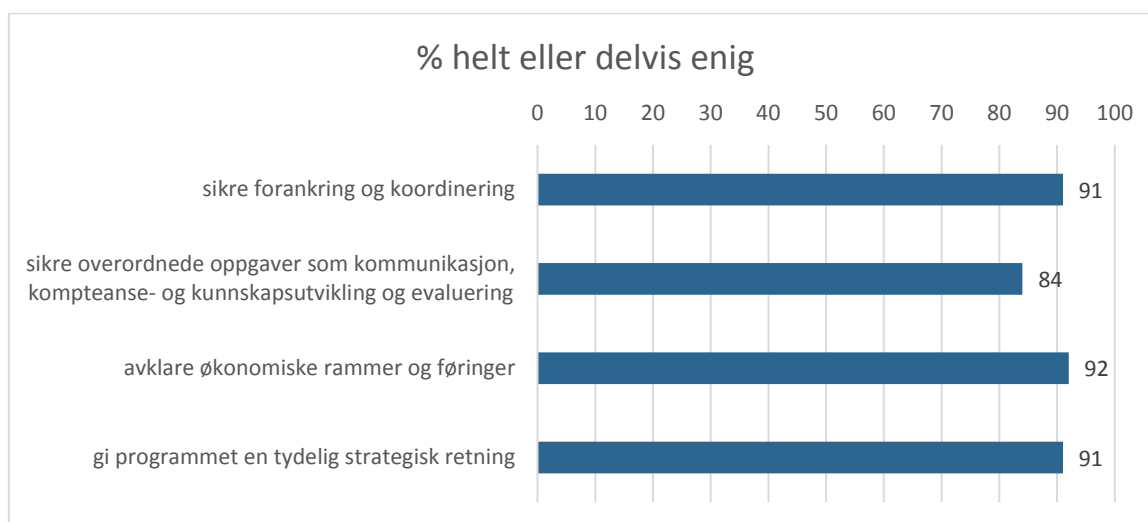
Forankring er avgjørende for å lykkes. Det er ønskelig å ha prosjektene forankret i linjen, slik at parallelle linker unngås.

Noen bydeler er mer aktive enn andre, styrene bør ha en ambisjon for å få alle bydeler opp på samme nivå og få til overføring av resultater.

Det kan være en utfordring at programstyreleder og delprogramleder er samme person. Det kan oppstå en situasjon der prosjekter må termineres. Prosjektstyreleder og programleder som skal innstille har da én og samme rolle.

5.4.4 Synspunkter på den overordnede styringen av Groruddalssatsingen

Samtlige respondenter fra programstyrene ble spurt om å ta stilling til i hvilken grad de var enige eller uenige i en rekke påstander knyttet til programeiergruppas bidrag til god og helhetlig styring av programmet.



Figur 22 Syn på programeiergruppas bidrag til god og helhetlig styring av programmet.

Selv om respondentene gir uttrykk for stor enighet i påstandene var det flere som kommenterte at grunnlaget for en slik vurdering var magert.

Det er få som har hatt kontakt med programeiergruppa og det hersker en viss usikkerhet knyttet til hvor viktig programeiergruppas rolle er i styringen av programmet. Slik ansvarsdelingen i programmet er, blir programeiergruppa lite synlig. En annen kommentar var at en oppfattet BYU som en viktigere aktør i den daglige styringen.

Et annet moment som kom fram var at respondentene fra programstyrene mener løpende forankring mot byrådsavdelinger og politisk nivå er viktig.

En oppgave som programeiergruppa tydeligere kunne fylle er samordningen av programmet mot andre tverrgående nasjonale og lokale satsinger.

6 Programeiergruppens synspunkter på organiseringen

6.1 Organisering

Programeiergruppen består av representanter for involverte departementer og byrådsavdelinger og ledes administrativt av Byrådsavdeling for byutvikling. Gruppen forvalter programeieransvaret på vegne av politisk ledelse.

Følgende departementer og byrådsavdelinger er representert:

- ▶ Kommunal- og moderniseringsdepartementet
- ▶ Kunnskapsdepartementet
- ▶ Klima- og miljødepartementet
- ▶ Justis- og beredskapsdepartementet
- ▶ Arbeids- og sosialdepartementet
- ▶ Helse- og omsorgsdepartementet
- ▶ Kulturdepartementet
- ▶ Byrådsavdeling for byutvikling
- ▶ Byrådsavdeling for oppvekst og utdanning
- ▶ Byrådsavdeling for eldre, helse og sos. tjenester

Programeiergruppen skal:

- ▶ Bestemme programstyrenes mandat og sammensetning
- ▶ Gi føringer og styringssignaler for arbeidet innenfor de enkelte delprogrammene
- ▶ Behandle årlige handlingsprogram med forslag til tiltak og tildele midler til de ulike delprogrammene
- ▶ Etablere system og rutiner for søknader, tilsagn og rapportering mellom programeiernivå og delprogramnivå
- ▶ Behandle årsrapporter for delprogrammene
- ▶ Vurdere og ta stilling til behov og muligheter for implementering av resultater og erfaringer
- ▶ Ha ansvar for å følge opp eventuelle strukturelle barrierer for effektiv utnyttelse av virkemidler innenfor delprogrammene
- ▶ Ha en overordnet styring av kommunikasjon, kompetanse- og kunnskapsutvikling, evaluering og koordinering for hele programmet
- ▶ Rapportere til politisk ledelse gjennom årsmelding der resultater og utviklingstrekk fra det samlede arbeidet innenfor programmet drøftes

6.2 Aktivitet

Programeiergruppen skal ha møter ca. 3 møter i året. Årshjulet for programeiergruppa er omtrent som følger:

- ▶ Medio februar:
 - o Behandle årsrapporter og handlingsprogram
 - o Innstille til fordeling av midler.
- ▶ Medio juni:
 - o Sekretariatet forbereder saker for å legge opp til strategiske diskusjoner knyttet til aktuelle temaer som kunnskap, evaluering, samspill, politisk forankring m.m. Diskusjonene skal gi innspill og føringer som skal ligge til grunn for hvordan leder og sekretariat for programeiergruppen følger opp de aktuelle temaene mellom gruppens møter.
- ▶ Ultimo oktober:
 - o I 2017 skal det på dette møtet behandles søknader fra programstyrene i forbindelse med en ekstra tildelingsrunde. Kan gjennomføres senere år ved behov.
 - o Behandle rapporter pr. 2. tertial (fremdriftsrapportering)
 - o Sekretariatet melder tilbake på hvordan oppgaver tatt opp i junimøtet er fulgt opp.
 - o Sekretariatet forbereder ved behov nye saker for å legge opp til strategiske diskusjoner, tilsvarende som i junimøtet.

Av møteinnkallinger og referater for 2017 ser en at PEG har fulgt dette årshjulet.

For å støtte PEGs arbeid er det etablert et koordinerende programsekretariat som består av representanter for KMD v/Planavdelingen og Oslo kommune v/Byrådsavdeling for byutvikling (BYU). Det fungerer 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 for å fange opp koordineringsbehov på tvers av delprogrammene. Sekretariatet har avholdt ukentlige møter med sekretariatene for de tre delprogrammene. I tillegg har det vært arrangert halvårlige møter mellom leder for programeiergruppen og de tre programstyrelederne for å følge opp styrings- og koordineringsbehov mellom nivåer og delprogrammer i satsingen. KMD som statens koordinator har også deltatt i disse møtene.

6.3 Workshop med programeiergruppen

Det ble gjennomført en egen workshop med programeiergruppen (PEG), men med annet innhold enn for programstyrene. Agenda Kaupang hadde på bakgrunn av de tre workshopene med programstyrene oppsummert og fortolket innspillene med utgangspunkt i målene for organiseringen av GDS.

Med dette som utgangspunkt ønsket vi å få innspill fra programeiergruppa om organiseringen av den nye GDS er hensiktsmessig med hensyn til de oppgavene programmet skal løse, samt eventuelle forslag til justeringer og forbedringer i organiseringen av programmet.

Synspunkter som kom fram i workshopen er som følger:

Innovasjon innen et område med stor politisk interesse

GDS adresserer temaer som det er stor politisk interesse rundt. Programområdene sysselsetting og oppvekst og utdanning fokuserer på kompliserte strukturelle problemer som det er stor politisk oppmerksomhet mot, og hvor det er politiske skillelinjer når det gjelder løsninger. Det er en potensiell motsetning mellom målsettingen om innovasjon og utvikling ute i organisasjonene og

politikernes ønsker om fokus på spesifikke problemstillinger. Den politiske forankringen av programmet er viktig for å sikre framtidig finansiering. Samtidig kan det være en utfordring å sikre det nødvendige lokale handlingsrommet til å utvikle prosjekter basert på brukernes reelle behov.

Programeiergruppens ansvar for styring, helhet og samordning på tvers av programmet

PEG tar viktige strategiske beslutninger på overordnet nivå knyttet til rammene rundt delprogrammene, men har også en funksjon som drøftingsorgan for å sikre samordning og forankring mellom stat og kommune. PEG skal legge til rette for samarbeid og samordning i programmet, og sikre god forankring av programmet i stat og kommune, og i forhold til andre statlige og kommunale satsinger. Når det gjelder styring skal PEG ha en tilbaketrukket rolle. Utvikling og innovasjon skal skje ute i bydelene, i nær kontakt mot brukerne. Dette tilsier at det ikke er aktuelt for PEG å ha en rolle som porteføljestyre for hele satsingen. Det krever en detaljstyring PEG ikke har grunnlag for. Dette reflekteres også i beskrivelsen av PEGs oppgaver.

Fra enkelte i programeiergruppa gis det uttrykk for et behov for et ønske om bedre kunnskap om programmets substansielle innhold. Hittil har mye av PEGs arbeid vært preget av formelle beslutninger om tildeling av midler m.m. Etter hvert som programmet produserer resultater vil det være viktig at PEG får en god dialog rundt disse med programmet, og hvordan disse formidles på en helhetlig måte.

Bydelsdirektørenes rolle

Bydelsdirektørenes rolle og plassering i programmet er reist som tema. Det er tatt til orde for at bydelsdirektørene bør være en del av PEG. Dette vil sette dem i en dobbeltrolle, hvor de vil være deltakende i å bevilge penger til egen bydel. Dette er uheldig. Samtidig gis det uttrykk for et ønske om en bedre dialog med bydelsdirektørene. Byrådsavdeling for byutvikling har egne møter med bydelsdirektørene for å avklare forventninger og forankre programmet lokalt. Fra PEG uttrykker enkelte et ønske om en noe tettere dialog med programmet på substansnivå, noe som kan inkludere bydelsdirektørene.

7 Integrering av nye områdesatsinger

7.1 Nye satsinger inn i GDSs organisasjon

Det pågår eller skal startes opp satsinger i andre bydeler i Oslo kommune som i stor grad er rettet inn mot de samme utfordringene som i GDS. Oppdragsgiver ønsker derfor innspill på hvordan disse nye satsingene eventuelt kan integreres i GDS. Satsingene som vurderes å bli integrert er Indre Oslo Øst og Oslo Sør.

Bystyret i Oslo vedtok høsten 2017 et eget politikkområde for utsatte områder i Oslo. Politikken skal sørge for at negativ utvikling i byens områder fanges tidlig opp, og at det raskt iverksettes treffsikre tiltak som kan bidra til positiv utvikling i de aktuelle områdene. Områdepolitikken skal også være forebyggende, blant annet ved at man i planlegging av fremtidige byutviklingsområder ser på langsiktige sosiale konsekvenser av byutvikling og boligpolitikk. Når det etableres en samlet tverrsektoriell politikk for områdesatsingene som er etablert for å følge opp de mest utsatte lokalområdene i Oslo, er det naturlig at det også tas organisatoriske grep som bygger opp under dette.

7.1.1 Områdesatsing Indre Oslo Øst

I Indre Oslo øst er det allerede et etablert samarbeid rundt to akser:

- ▶ Statens samarbeid med Oslo kommune om Indre Oslo øst, med innsatser på Tøyen og Grønland/Vaterland, startet i 2014 og varer ut 2018.
- ▶ Justis- og beredskapsdepartementet/Kunnskapsdepartementets ekstraordinære innsats med styrket politiinnsats og kriminalitetsforebyggende tiltak på Grønland. Det er så langt gitt tilskudd i 2017 og 2018.

Avtalen om samarbeid om Indre Oslo øst innebærer at kommunen setter av 25 mill. kr årlig og at staten bidrar med tilsvarende. Statlig finansiering kommer i en kombinasjon av frie midler og øremerkede tilskuddsmidler.

Når det gjelder Grønland er det totalt bevilget 27 mill. kr i 2017 og 18, hvorav 10 mill. kr er kommunale bevilgninger og 17 mill. kr statlige bevilgninger.

7.1.2 Områdesatsing Oslo Sør

For Oslo Sør er det inngått en intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune for perioden 2018-2026. For 2018 er det bevilget til sammen 74 mill. kroner. 30 mill. kr er fra Oslo kommune, mens staten har skutt inn 44 mill. kr.

Den nye områdesatsingen i Oslo sør skal rettes inn mot de samme tre satsingsområder som i GDS i tillegg til at det også her blir en ekstra politiinnsats.

Det skal utarbeides en programbeskrivelse for Oslo Sør-satsingen. Programbeskrivelsen skal avklare mål og strategier, organisering, plan for evaluering og hvilke roller departementene, direktoratene og kommunen skal ha.

Den vesentligste forskjellen mellom de opprinnelige bydelene i Groruddalssatsingen og de nye bydelene som skal inn er at det i de nye bydelene også gjennomføres en styrket politiinnsats. Innsatsen skal bidra til å forebygge kriminalitet, med særlig vekt på oppfølging av unge i risikozonen og forhindre rekruttering til miljøer som begår kriminalitet. Innsatsen skal bidra til mindre kriminalitet, bedre integrering og trygge bomiljøer. I tillegg skal sosialt entreprenørskap være et viktig utviklingsområde i satsingen.

7.1.3 Føringer for integrering av nye satsinger

Kombinasjonen av et styrings- og kontrollbehov, sammen med ønske om å legge til rette for samskaping og innovasjon er viktig å ta med videre inn i en eventuell justering av GDS-organiseringen for å integrere flere satsinger.

I den videre drøftingen har vi fokusert på en løsning hvor de nye satsingene integreres i eksisterende organisasjon for GDS. Alternativer med egne parallelle organisasjoner for de nye satsingene vurderes ikke som aktuelt fordi slike løsninger vil bli for ressurskrevende. Det er også et tydelig politisk ønske fra Oslo kommune og KMD om en integrert organisering.

Utfordringene som integrering av nye satsinger i GDS-organisasjonen skaper er særlig:

- ▶ Uten endringer i organiseringen vil det bli flere deltakere i programstyrene siden representanter for to nye satsinger må inn
- ▶ Satsingen vil få en mer omfattende prosjektportefølje
- ▶ Nye problemstillinger/utfordringer/vinklinger kan introduseres, for eksempel knyttet til koblingen mellom GDS og styrkingen av det kriminalitetsforebyggende arbeidet i de nye bydelene

GDS har blitt en viktig merkevare, både i forhold til Oslos satsing på utsatte bydeler, men også i forhold til utvikling av Groruddalens omdømme. På workshop med representanter fra Oslo kommune og KMD ble det uttrykt en viss bekymring knyttet til at merkevaren GDS vil bli utvannet ved en felles organisering av de tre satsingene. Vårt resonnement er at det bør skilles mellom hvordan satsingene organiseres og hvordan de profileres og kommuniseres. En felles organisering bør derfor ikke være til hinder for at satsingene kan profileres som tre satsinger: GDS, Indre Oslo Øst og Oslo Sør dersom dette er politisk ønskelig.

7.2 Overordnet styring av en utvidet GDS-organisasjon

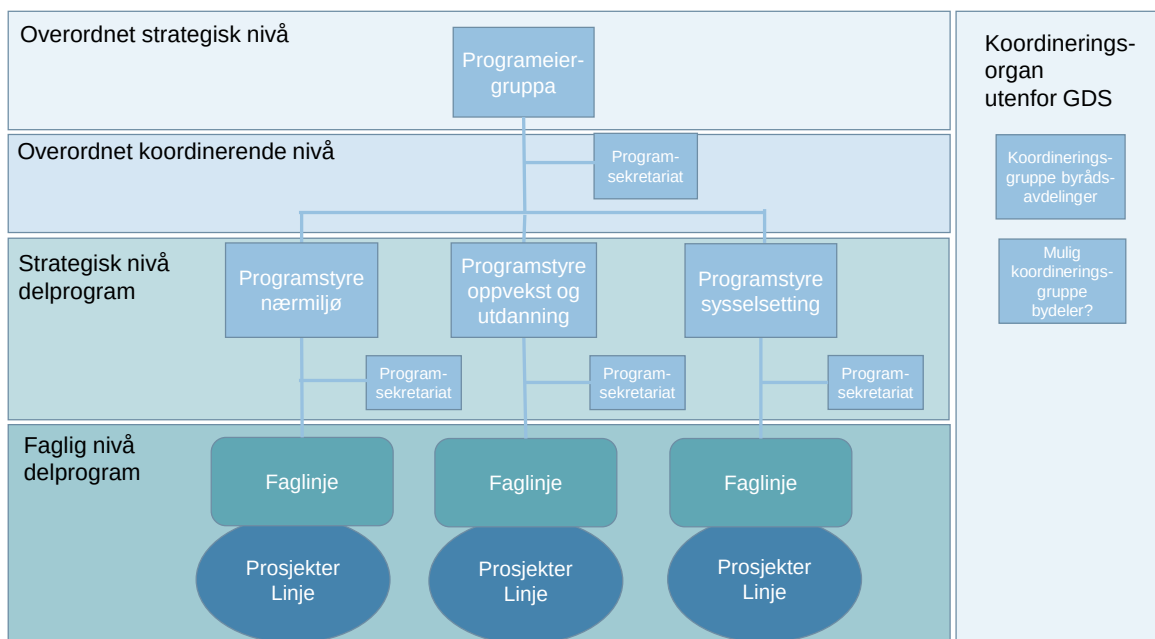
Slik vi ser det er det ikke grunnlag for endringer av programeiergruppas sammensetning, oppgaver og arbeidsform som direkte følge av integrering av nye bydeler i satsingen. Siden gjennomgangen av programeiergruppas virkemåte i fase 1 heller ikke identifiserte tydelige forbedringsområder, ser vi for oss at programeiergruppa i all hovedsak fortsetter sitt virke som i dag, selv om flere bydeler tas inn i satsingen.

Når det gjelder det koordinerende programsekretariatet har vi i fase 1 særlig pekt på et behov for at sekretariatet får en tydeligere rolle i forhold til koordinering mellom de tre delprogrammernes prosjektporteføljer. Med flere bydeler og flere prosjekter i satsingen må dette behovet antas å øke.

7.3 Utvikling av delprogramstyrene

I fase 1 peker vi på muligheten for å gi delprogramstyrene et tydeligere strategisk ansvar. I dette ligger det at styret skal ha et ansvar for strategisk retning og utvikling av delprogrammernes handlingsplaner samt kontroll og oppfølging med delprogrammets prosjektportefølje på et overordnet nivå. En kan da få et mindre og mer spisset styre, som ikke trenger å møtes like ofte.

Vi har i den videre drøftingen lagt premisset om et mer strategisk programstyre til grunn når vi vurderer konsekvensene for programstyrenes sammensetning, organisering og oppgaver ved at områdesatsingene i Indre Oslo Øst og Oslo Sør integreres. I figuren under har vi illustrert dette.



Figur 23 Illustrasjon av mulig organisering med de tre satsingene GDS, Indre Oslo Øst og Oslo Sør

7.3.1 Sammensetningen av programstyrene

Satsingene i indre Oslo øst og Oslo sør innebærer at flere bydeler skal med og programstyrene vil da bli enda større enn i dag. Hvis alle bydelene skal være representert både på fagnivå og på toppledernivå i de tre delprogramstyrene vil dette bli krevende. Delprogramstyrene blir større og mer kompliserte å administrere. Ressursinnsatsen fra bydelene vil også bli stor.

En annen dimensjon ved sammensetningen av programstyrene er et ønske om at ikke en type aktør skal dominere over andre. Gitt at flere bydeler går inn i satsingen vil de dominere antallsmessig, med mindre en også styrker deltakelsen fra fagetatene. Dette fremheves særlig som en utfordring for delprogrammene oppvekst og utdanning og sysselsetting. Når det gjelder delprogram oppvekst og utdanning er en særlig opptatt av balansen mellom bydelene og utdanningsetaten, fordi man har erfart at det er forskjeller i synspunkter mellom disse. Når det gjelder programområde sysselsetting gjelder det eventuelt særlig balansen mellom bydelene og NAV.

Spørsmålet om viktigheten av «kjøttvekta» kan være et uttrykk for ulike rolleforståelser. Selv om en erkjenner at "kjøttvekta" har betydning, og at dette delvis skyldes erfaringer fra tidligere samarbeid, kan dette være et tegn på en rolleforståelse som først og fremst er knyttet til å ivareta egen virksomhets behov for måloppnåelse og ikke programmets måloppnåelse. Det kan også være uttrykk for ulike faglige tilnærminger som kan være krevende å forene. Gitt at det er uenigheter som ikke lar seg løse innenfor rammen av programstyret, er det viktig at det er tydelige spilleregler for hvordan eventuelle uenigheter skal løstes til programmeiergruppen.

Gitt disse innvendingene kan et alternativ være å vurdere om det er nødvendig at alle bydelene er representert i styrene. Behovet for representasjon avhenger i noen grad av hvilken rolle styrene skal ha, og hvilken rolle en representant for en bydel oppfattes å ha i styret. Dette tilsier at programstyrets arbeid innrettes på en slik måte at saker drøftes på et nivå som ikke er avhengig av detaljkunnskap knyttet til den enkelte bydel. Videre forutsetter det at bydelsrepresentantene i styret skal representere bydelsperspektivet inn i arbeidet, og ikke den enkelte bydel. Dette forutsetter at bydelen(e) som er representert i et programstyre har en klar forståelse av sin rolle som representant for bydelsperspektivet inn i arbeidet, ikke som representant for egen bydels

interesser. I en slik løsning vil det være naturlig å fordele ansvaret for å følge opp bydelsperspektivet i de tre programstyrene mellom de berørte bydelene. Dette gjelder særlig for delprogrammene oppvekst og utdanning, og sysselsetting. Vi har fått forståelsen av at problemstillingene disse styrene arbeider med er mer likeartede på tvers av bydelene og mindre bydels-spesifikke.

Når det gjelder delprogram nærmiljø kan det være at behovet for deltakelse i programstyret fra alle bydelene er høyere enn for de to øvrige programmene. Dette fordi bydelene har en helt sentral rolle i områdessatsingene siden mye av arbeidet skal gjennomføres lokalt i regi av bydelene. Da kan en forståelse for utfordringene i den enkelte bydel være viktigere å ha med inn i programstyrets arbeid.

Dersom de enkelte bydelenes særtrekk vurderes som viktigere enn fagperspektivene til de kommunale etatene og direktoratene, noe som kan være tilfelle for delprogram nærmiljø, kan det vurderes om fagetatenes involvering kan ivaretas på andre arenaer. Dersom de strategiske utviklingsbehovene oppfattes å være tilnærmet like i bydelene vil det derimot være mindre behov for at alle bydelene sitter i styret.

Gitt at ikke alle bydelene deltar i et programstyre er det viktig med en god forankring av problemforståelsen i de respektive bydelene. Dette kan gjøres gjennom bruk av andre fora enn i programstyrene, for eksempel etablering av en type referansegruppe eller koordineringsgruppe hvor alle bydelene er representert.

Et annet spørsmål knyttet til sammensetningen av programstyrene er hvilke perspektiver de ulike aktørene bringer inn i arbeidet. Det skilles særlig mellom bydelene som kommer inn i arbeidet med et bredt perspektiv, basert på bydelenes brede ansvar. Fagetatene oppfattes å ha et snevrere, mer faglig perspektiv. Disse perspektivene oppfattes som utfordrende å kombinere. En inndeling i et strategisk styre med en tydelig faglinje under kan bidra til å avhjelpe situasjonen. Hvilke etater og direktorater som «må» sitte i programstyret, og hvilke som vil kunne gi og motta faglige bidrag, kan eventuelt også vurderes i en slik sammenheng.

Det bør vurderes om behovet for forankring og informasjon hos deltakere som i dag har observatørstatus, primært byrådsavdelingene, kan ivaretas på andre måter enn ved deltakelse i programstyrene. KMDs og BYUs representanter i koordinerende programsekretariatet bør imidlertid fortsatt delta, da deres funksjon som bindeledd og koordinator for programmet blir enda viktigere.

7.3.2 Endringer i delprogramstyrenes organisering av arbeidet

Vi har poengtert at det bør skilles tydeligere mellom strategiske og faglige oppgaver. Kombinert med et behov for å begrense størrelsen på delprogramstyrene har vi lagt til grunn at en bør vurdere en modell med et lite, men strategisk programstyre, som nevnt over. I dette styret sitter representantene for de mest sentrale etatene og noen bydeler og observatører fra koordinerende programsekretariat representert ved BYU og KMD.

Samtidig er det viktig at delprogrammene har en god faglig forankring, men det er ikke nødvendig at dette arbeidet skal foregå i programstyrene. Det faglige arbeidet i delprogrammet utføres på et lavere nivå, med kortere avstand til prosjektene. En mulighet er å etablere egne faglige plenumsfora, tematiske arbeidsgrupper, eller andre konstruksjoner for å ivareta den faglige dimensjonen. Deltakere vil være faglinjen fra bydel og kommunale etater, samt fagekspertise fra relevante statlige etater. Dette gir også en åpning for en tettere kobling til linjen i bydelene, noe som er viktig i GDS.

Gitt en slik løsning vil delprogramstyrenes sekretariater ha ansvar for koordinering av arbeidet innenfor delprogrammets område og administrativ oppfølging av de enkelte prosjektene. Det vil omfatte å legge til rette for de faglige prosessene i delprogrammet og sikre at disse er godt forankret i delprogramstyret.

En slik tilnærming kan fungere som et overordnet prinsipp for organisering av delprogrammene. Gitt forskjellen i tematisk innretning og sammensetning av delprogrammene er det viktig å vurdere programstyrenes konkrete sammensetning. De må også gis handlingsrom til selv å finne en hensiktsmessig måte å organisere arbeidet på, enten det gjelder bruk av arbeidsgrupper, faglige fora og referansegrupper, workshops/ideseminarer o.l.

7.3.3 Rydding i oppgaver

Hvis en deling i en strategisk og faglig linje gjennomføres som beskrevet ovenfor, kreves det en rydding av delprogramstyrenes oppgaveportefølje. I dag er disse som følger:

- ▶ Delprogramstyret skal utvikle kunnskapsgrunnlag som utgangspunkt for videre planlegging
- ▶ Utvikle, revidere og gjennomføre handlingsprogram for delprogrammet
- ▶ Utarbeide resultatmål og indikatorer ut fra tiltakene i handlingsprogrammet
- ▶ Etablere system for rapportering på og vurdering av tiltak som igangsettes
- ▶ Utvikle strategi for kunnskapsutvikling og læring
- ▶ Dokumentere 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 og rapportere på behov for implementering av erfaringer og resultater
- ▶ Vurdere og rapportere på hvordan innsatsen innenfor delprogrammet kan bidra inn mot, eller samspille med, de andre delprogrammene.

Av disse oppgavene er det å utvikle og revidere handlingsprogram for delprogrammet en åpenbar strategisk oppgave. Videre er utviklingen av en strategi for kunnskapsutvikling og læring en strategisk oppgave. I tillegg bør eventuelle større avvik knyttet til oppfølging av handlingsprogrammet forelegges programstyret.

Opgaver som er av mer faglig art er utvikling av kunnskapsgrunnlaget som utgangspunkt for videre planlegging. Gjennomføring av handlingsprogram ved å utvikle og følge opp konkrete prosjekter vil også være en oppgave for den faglige linjen.

Programsekretariatsoppgaver vil være å tilrettelegge for diskusjoner og beslutninger knyttet til strategisk utvikling og handlingsprogram i programstyrene. Videre kan det være å utarbeide resultatmål og indikatorer ut fra tiltakene i handlingsprogrammet, etablere system for rapportering på og vurdering av tiltak som igangsettes og dokumentere erfaringer og kunnskap med overføringsverdi til andre bydeler og kommuner. Disse prosessene må skje i tett samarbeid med strategisk og faglig linje.

Når det gjelder den årlige rapporteringen til programeiergruppen vil programstyrenes sekretariat ha en sentral rolle i forhold til rapportering, men flere av disse prosessene må skje i tett samvirke med strategisk og faglig linje og med programeiergruppas sekretariat.

7.4 Øvrige arenaer for koordinering, innovasjon og erfaringsdeling

Dersom programstyrene gis en mer strategisk utviklings- og styringsrolle, vil det også være behov for å gjennomgå hvilke arenaer som trengs for å sikre god koordinering, erfaringsutveksling, innovasjon og utvikling mellom de sentrale aktørene.

Oslo kommune har opprettet en egen koordineringsgruppe for byrådsavdelingene, utenfor GDS-organiseringen. Gitt en utvikling mot mer strategiske styrer i delprogrammene, hvor ikke alle bydeler er representert, kan en vurdere om det er behov for et eget koordineringsforum for bydelene også.