

Elena Green (studentnr. 177680)

Marit Skram (studentnr. 177689)

Representasjon av innvandrere blant bakkebyråkrater

**En komparativ studie av bydelene i Oslo med vekt på betydning
av strategisk arbeid**

**Masteroppgave i styring og ledelse
Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag
Oslo 2014**

Representasjon av innvandrere blant bakkebyråkrater

En komparativ studie av bydelene i Oslo med vekt på betydning
av strategisk arbeid



”Strategi defineres som sammensetningen av de veivalg bydelen benytter for å leve opp til sin visjon og sine mål. Den strategiske planen er det overordnede politiske måldokumentet for bydelen, og et sentralt styringsdokument for bydelsforvaltningen.”
Fra bydel Gamle Oslos strategiske plan.

Elena Green og Marit Skram

Masteroppgave i styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2014

Sammendrag

Denne oppgaven handler om i hvilken grad ikke-vestlige innvandrere har tilgang til jobber som krever kompetanse i Oslo kommune. Utvalget og datamaterialet vi har benyttet oss av er de strategiske planene til bydelsadministrasjonene i Oslos 15 bydeler. Det er forsøkt å se etter en sammenheng mellom representasjon av ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjonene i Oslo kommune og godt strategisk arbeid i bydelene. Strategisk arbeid er belyst gjennom en normativ analyse av strategiske planer, og hvordan bydelene behandler temaet integrering. Metodetriangulering er benyttet. Vi har utført en spørreskjemaundersøkelse, tekstanalyse og sammenstilling av primær- og sekundærdata.

Vi sendte ut en spørreskjemaundersøkelse til hver av Oslos 15 bydeler, og fikk svar fra samtlige. Målet var å kartlegge det totale antallet sysselsatte i bydelsadministrasjonene og finne andelen ansatte med ikke-vestlig bakgrunn. Videre beregnet vi representasjonsindeksen for bydelsadministrasjonene, sett opp mot andelen ikke-vestlige innbyggere i bydelen.

Den andre metoden vi benyttet var en tekstbasert analyse av bydelenes strategiske planer. Alle bydelene har disse liggende på sine hjemmesider, men en tredjedel var utgått på dato. De strategiske planene ble vurdert ut fra et skjema modifisert til å passe vårt formål. Gjennom evalueringen har vi gitt karakterer til de strategiske planene, med særlig vekt på arbeid rettet mot inkludering.

Til slutt sammenstilte vi resultatene av de to delene av undersøkelsen; evaluering av de strategiske planene og representasjonen av ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjonene i Oslo. Vi fant ingen sammenheng av betydning.

Masteroppgave i styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag.

Oslo 2014

Abstract

Minority representation in street level bureaucracy

A comparative study of the districts of Oslo with the emphasis on the impact of strategic planning

Our goal was to illuminate the extent of access to jobs that require skills and competence for non-western immigrants in Oslo. In our search for a suitable sized organization for our investigation, we decided on the municipal of Oslo and its fifteen districts. Two methods were used: a survey sent to the administration centres and analysis of the strategic plans for each of the fifteen districts.

The main questions for our survey were how many people worked in each of the districts administrations, and how many of those had non-western background. Based on demographic data for each district concerning non-western immigrants, and the data from our survey, we found the representation index for each administration centre for the fifteen districts of the municipal of Oslo.

Every district has their strategic plans accessible on their web pages. We analyzed the strategic plans especially regarding their emphasis on integration and inclusion. To do this we used an evaluation scheme, which we modified to suit our purpose. By using the evaluation scheme, we graded each strategic plan, giving better grades to those focusing on integration. One third of the strategic plans we analyzed were outdated, which means five of the districts of Oslo have no valid strategic plan.

We compared the results of our two different investigations: representation index for immigrants who worked in the administration, and our evaluation of the strategic plan for each district. No coherency was found.

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag.

Oslo 2014

Skigardsvise

Tekst: Stanley Jacobsen. Melodi: Finn Ludt

(utdrag)

Ein skigard kan'kje vara evig, veit du,
kan aldri vara evig.

Kva er ein skigard? Ein skigard er så mange rare ting:
Ei rad med stokkar, sett som eit gjerde,
eller eit stengsel i ditt eige sinn.
Ein gamal fordom, eit raseskille,
hat og misunning, eller aversjon.

Kvar du så snur deg, det er ein skigard mellom før og nå.
Ein skigard er som ei landegrense,
ein skigard er eit stengel for dei få.
Eit hat i hjarta, eit klasseskille,
eit sjalusi, ein uvissheit, ein krig.

Ein skigard kan'kje vara evig, veit du,
kan aldri vara evig.

Har du ein skigard? Å jau du har nok ein for alle har
ein ting ein gjerne vil stengje ute,
ein ting ein ikkje syna vil einkvar.
Men desse stengsler treng ikkje vara,
Ein skigard kan du kliva om du vil.

Skigardsvisa er en av Norges viseklassikere, med gjerdet som symbol på de stengsler vi mer eller mindre bevisst setter opp mellom "oss selv" og "de andre"¹. Vi anbefaler å høre innspillingen på for eksempel youtube.com.

¹ http://www.rockipedia.no/mediateket/norsk-pop-og-rockleksikon/stanley_jacobsen/

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Abstract	4
Skigardsvise	5
Forord	7
Kapittel 1. Innledning	8
Bakgrunn	8
Motivasjon.....	9
Problemstillingen	10
Kapittel 2. Teoretisk rammeverk.....	11
Representasjon	11
Strategi	13
Evaluering av strategisk arbeid	17
Evalueringsskjema tilpasset Oslos strategiske planer	20
Kapittel 3. Metodiske valg	22
Undersøkelsesobjekt, avgrensning av oppgaven.....	23
Design og metode.....	23
Spørreskjemaundersøkelsen, telefonpresentasjon, svarprosent	24
Kapittel 4. Analyse og presentasjon av funn.....	27
Representasjonsindeks og evaluering av strategiske planer.....	28
Oppsummering og analyse for Oslo kommune.....	49
Kapittel 5. Konklusjon.....	54
Representasjonsindeksen.....	54
Reliabilitet og validitet for funnene	54
Bukken som passer havresekken? – et spørsmål om validitet	56
Litteraturliste.....	58
Vedlegg	60
Vedlegg 1: Introduksjonssamtale for første kontakt med respondent.....	60
Vedlegg 2: E-post og spørreskjema	61
Vedlegg 3: Eksempler på organisasjonskart	63
Vedlegg 4: Utdrag fra strategiske planer.....	65

Forord

Representasjon av innvandrere i yrker med krav til høy kompetanse i offentlig institusjoner er et tema vi finner interessant og viktig. Integrering og inkludering er to hovedstikkord for representasjon av innvandrere. Da vi startet med å jobbe med oppgaven og problemstillingen, var et av spørsmålene som dukket opp: Hvem er innvandrere, og hvilke grupper av innvandrere skal vi se på? Vi har konsentrert oss om ikke-vestlige innvandrere, det vil si personer som kommer fra land utenfor Europa og Nord-Amerika, samt deres barn. Dette er også den betegnelsen Statistisk sentralbyrå benytter.

2000 ledere i private bedrifter og 500 ledere i offentlige virksomheter ble intervjuet over telefon i en undersøkelse utført i 2011. Resultatene viste at norske toppledere mener at «personer med innvandrerbakgrunn tilfører norsk arbeidsliv viktig kompetanse. Samtidig er det mange som sier at fordommer blant arbeidsgivere er en viktig årsak til at innvandrere ikke får jobber som står i forhold til deres faglige kvalifikasjoner.»² Dette er en av årsakene til at vi vil fokusere på sysselsetting av innvandrere i stillinger med kompetansekrav.

Ved å se på Oslo kommunes bydeler, har vi funnet analysemateriell og undersøkelsesenheter som kunne belyse temaet. Det har ligget mye bakgrunnsmateriale og sekundærdata på nettet som vi har benyttet oss av, og som vi har sett i sammenheng med spørreskjemaundersøkelsen vi utførte blant Oslos bydeler.

Vi vil takke vår veileder Mary Ann Stamsø for gode samtaler, støtte og gode råd gjennom det siste året.

Det har vært en god erfaring å jobbe med denne oppgaven sammen. I starten fordelte vi litt oppgaver og jobbet hver for oss, men når det nærmet seg slutten har vi jobbet tettere og mer sammen. Samarbeidet har vært en glede hele veien!

Til slutt vil vi rette en stor takk til alle som har hjulpet oss underveis!!

Oslo, 20. april 2014

Elena Green og Marit Skram

² <http://www.imdi.no/no/Nyheter/2011/Innvandrere-tilforer-arbeidslivet-viktig-kompetanse/>

Kapittel 1. Innledning

Bakgrunn

Integrering av innvandrere er et interessant og aktuelt tema. EU har fokus på felles europeisk integreringspolitikk, og dette påvirker Norge gjennom fri flyt av arbeidskraft i EU- og EØS-landene. Europakommisjonen har definert integrering som en «dynamisk toveisprosess, der både innvandrer og landet de kommer til, tilpasser seg hverandre». Denne definisjonen er også benyttet i NOU-en *Bedre integrering* (NOU 2011:14, 50). Her er integreringsarbeidet i Norge spesifikt definert på følgende måte: «Integrering av innvandrere handler konkret om kvalifisering, utdanning, arbeid, levekår og sosial mobilitet, innflytelse i demokratiske prosesser, deltakelse i sivilsamfunnet og tilhørighet, respekt for forskjeller og lojalitet til felles verdier». Det er resultatene, det som oppnås langs disse dimensjonene som avgjør hvor vellykket integreringen er.

Svarene på spørsmålet om hvordan det går med integrering i Norge er motstridende. Tall fra OECDs faktabok, presentert på nettsiden til IMDI (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet)³, viser at integreringen i Norge fungerer minst like bra som i andre OECD-land. Om man følger den offentlige debatten i Norge kan det synes som om integreringen er langt fra fullkommen på flere viktige områder, blant annet sysselsetting. Denne oppgaven handler om sysselsetting av innvandrere fra ikke-vestlige land. Sysselsetting er nøkkelen for deltakelse i samfunnet, noe som videre fører til vellykket integrering.

Ifølge tall fra SSB var 710 465 personer med innvandrerbakgrunn bosatt i Norge i 2013, noe som utgjør ca 14 % av den totale befolkningen⁴. Andel av befolkningen i Oslo per 1.1.2013 som har innvandrerbakgrunn er 30,4 %, hvorav 9,2 % fra EU/EØS, USA, Canada, Australia og New Zealand og 21,2 % fra Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS⁵. Det er store forskjeller mellom fylkene i Norge og mellom bydelene i Oslo når det gjelder andel innbyggere med innvandrerbakgrunn. Statistisk sentralbyrå (SSB) skiller mellom to hovedtyper innvandrere. Vi konsentrerer oss om første- og andregenerasjons innvandrere fra Asia, Afrika, Latin

³<http://www.imdi.no/no/Fakta-og-statistikk/Fakta-og-statistikk/Sysselsetting-og-inntekt/>

⁴ Tallet inkluderer alle innvandrere, bosatt i Norge i januar 2013, uansett opprinnelsesland.

⁵ <http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/oslostatistikken/innvandring/>

Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand. Gruppen omtales som «ikke-vestlige innvandrere» videre i oppgaven.

Motivasjon

I Norge, som i de fleste andre land i verden, er arbeid og økonomisk frihet blant viktigste tegn på å være vellykket. Arbeid er identitetsskapende. For eksempel, er ofte den andre frasen vi spør hverandre om, etter navn: «Hva driver du med da?»

Økt sysselsetting blant innvandrere har klare økonomiske og samfunnsmessige fordeler. Som det står i NOU-en *Bedre integrering*, er det et samfunnsøkonomisk tap når samfunnet ikke klarer å benytte hele arbeidspotensialet. Videre påpekes det at det er tre ganger så høy arbeidsledighet blant innvandrere som i befolkningen for øvrig i Norge (kapittel 6.2).

Sammenliknet med andre OECD-land⁶ er norske innvandrere relativt godt integrert i arbeidsmarkedet, men situasjonen er ikke tilfredsstillende for yrker med krav til høy kompetanse. SSBs utvalgsundersøkelse viser at nesten hver femte innvandrer har universitets- eller høyskoleutdanning. Samtidig påpekes det at innvandrere oftere er overkvalifisert til sine jobber, spesielt innvandrere fra ikke-vestlige land (NOU nr. 14, 2011). Innvandrere er overrepresentert i yrker uten krav til utdanning, mens de er underrepresentert i yrker som krever høyere utdanning (NOU 2011:14 s. 11).

Blant innvandrere i Norge har 14 % høyere utdanning, mens andelen for resten av befolkningen er 7 %. Blant innvandrere fra Somalia og Afghanistan, har 10 % ingen fullført utdanning. På landsbasis har over 40 % av den norske befolkning videregående skole som høyeste utdanning, mens for innvandrere er samme andel ca 30 %⁷. Et av målene for integreringsarbeidet som var skissert i overnevnte NOU, er bedre bruk av innvandreres medbrakte kompetanse gjennom å redusere antall overkvalifiserte og å investere i omstillingsevne (2011:14 s. 13). Det er foreslått blant annet å utarbeide registreringssystem av medbrakt kompetanse og slik styrke muligheten for å skaffe tilleggskompetanse i Norge. Men dette er ikke nok for å snu utviklingen. Arbeidsgivere, utdanningsinstitusjoner og offentlige

⁶ <http://www.imdi.no/no/Fakta-og-statistikk/Fakta-og-statistikk/Sysselsetting-og-inntekt/>

⁷ <http://ssb.no/utdanning/statistikker/utniv>

etater må jobbe målrettet med å endre holdninger og normer. Det hjelper ikke å vise frem strålende attester, hvis man får tilbakemeldingen «Det går an å kjøpe alle papirer der hvor du komme fra»⁸.

Problemstillingen

Oslo kommune har satt seg som mål at «Ansatte skal gjenspeile mangfoldet i byens befolkning på alle nivåer» (Oslo kommune u.d., 5). Denne oppgaven handler om hvorvidt arbeidet for integrering gir resultater, spesielt når det gjelder representasjon av innvandrere i yrker med høyere kompetansekrav. For å undersøke dette har vi sett på bydelenes strategiske planer og den faktiske representasjonen av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn i bydelsadministrasjonene. Dette leder ut i problemstillingen:

Er det sammenheng mellom godt utført strategiske planer i Oslos bydeler og representasjon av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn i bydelsadministrasjonene?

Vår hypotese var at det fantes en sammenheng mellom gode strategiske planer i Oslos 15 bydeler og innvandrere ansatt i de 15 bydelsadministrasjonene.

Disposisjon

Kapittel 1 formulerer bakgrunn, motivasjonen og spesifiserer problemstilling for oppgaven. Viktige begreper og teoretisk rammeverk diskuteres i kapittel 2. Metodiske valg, avgrensning og valg av variabler anføres og begrunnes i kapittel 3. I kapittel 4 presenteres det analyse og diskusjon av resultater. Oppsummering og konklusjon kommer i kapittel 5.

⁸ ut fra egen erfaring i møte med Aetat i 2003

Kapittel 2. Teoretisk rammeverk

Representasjon

Representasjon i byråkratiet «representative bureaucracy» har blitt forsket på siden etterkrigstiden. Teorien om representasjon i byråkratiet tilsier at offentlige institusjoner yter bedre tjenester og er mer produktive dersom de gjenspeiler etnisk sammensetning av befolkningen (Andrews, et al. 2005, 491). Det meste av tidligere forskning på området stammer fra USA. Arbeidet til Sally Coleman Selden er benyttet for å definere og avgrense fenomenet. Begrepet representasjon var definert og studert som en del av politisk teori. Fordi oppgaven handler mer om representasjon av minoriteter i offentlige institusjoner og spesielt i ”vanlige” yrker som har påvirkningsmulighet gjennom «vanlig arbeid» (ikke politikk), skal vi ikke gå videre inn på politisk representasjon.

Selden skriver i sin bok fra 1997 «*The promise of representative bureaucracy: diversity and responsiveness in a government agency*», med referanse til tidligere arbeid av Meier og Stewart (Meier 1992: 22), at «representasjon kan være passiv, aktiv og en mellomting». Selden kaller mellomtingen «*potensiale for aktiv representasjon*». Passiv representasjon viser til i hvilken grad byråkratiet representerer samfunnets demografiske sammensetning. *Potensiale for aktiv representasjon* er til stede når offentlige tjenestemenn viser sine verdier og holdninger. Selden påpeker at passiv representasjon er en forutsetning for aktiv representasjon. Det vil si at dersom minoriteter er representert, kan de påvirke beslutninger, slik at beslutningene blir mer positive for den minoriteten som er representert. *Aktiv representasjon* er til stede når beslutningsatferd av en bestemt gruppe påvirker ressursallokeringen positivt for gruppen. I vår undersøkelse har vi fokusert på passiv representasjon. Dette et begrep som lar seg operasjonalisere og måle (Selden 1997, 89).

Selden skriver at forskere er enige om at etnisitet og kjønn er de mest relevante når man skal sammenligne byråkratiet og befolkningen (ibid, 44). Videre skriver hun, basert på tidligere forskning og hennes eget prosjekt, at representasjonen kan påvirkes av fire sammensatte forhold (ibid, 86).

1. Demografiske

- andel minoritetsbefolkning blant befolkningen generelt har stor påvirkning på representasjon og andel mulige kvalifiserte jobbsøkere

- andel minoritetsbefolkning med høyere utdanning (nødvendig kvalifikasjoner)
- om det er stort eller lite sted (store byer vs små byer og/eller steder)

2. Økonomiske

- økonomisk situasjon generelt og spesielt arbeidsledighet (dersom arbeidsledigheten er høy er det indikator på økonomisk nedgang, tilgangen på arbeidskraften er høy, arbeidsgivere har dermed mindre stimuli til å ansette minoriteter)
- region (kan være mindre relevant for Norge, som er mer homogent, enn USA når det gjelder økonomisk situasjon i regioner)

3. Organisatoriske

- tilstrekkelig fokus og finansiering
- representasjon av minoriteter i ledelsen av organisasjonen

4. Politiske

- representasjon innenfor politikken fører til økt representasjon i offentlige organisasjoner
- politisk ideologi – liberalistiske regimer gir bedre representasjon av minoriteter

Til tross for at demografiske forhold har stor sammenheng med representasjonen (Meier 1992: 22, Selden 1997, Andrews, et al. 2005), tas det ikke hensyn til dem i denne oppgaven. Vi anser det demografiske forholdet som angår muligheten for rekruttering, altså hvilken ”pool” av personer man kan rekruttere fra, som lik for alle Oslos bydeler. Oslo er en relativ liten by. Man er fri til å søke på alle stillinger, og har mulighet til å jobbe i alle bydelene, uavhengig av hvilken bydel, eller også fylke, man bor i.

Økonomiske og politiske forhold har også en påvirkning på representasjonen. Ved å velge en organisasjon som undersøkelsesobjekt, har vi forsøkt å redusere påvirkningsgraden av både organisatoriske og politiske forhold. Politisk ideologi er ikke tatt hensyn til da det overordnede politiske styret er likt for alle bydelene, og det har vært stabilt i mange år.

For å kunne gjennomføre undersøkelsen og finne ut om det var en sammenheng, måtte vi avgrense undersøkelsen. Organisatoriske forhold så ut til å passe godt for denne oppgaven. Organisatoriske forhold kan variere betydelig innenfor en organisasjon, hvis organisasjonen er stor eller består av mange mer eller mindre uavhengige enheter. Ved å velge Oslo

kommune, kunne vi forsøke å finne ut om det var en sammenheng mellom representasjon og organisatoriske forhold.

Det er to til tre organisatoriske forhold som er spesielt interessante å se på: fokus på mangfold i bydelenes strategiske planer og representasjon av minoriteter i bydelsadministrasjonene. Å sette fokus på inkluderingsarbeidet er oppgaven til ledelsen og handler om fremtidig forandring til bedre, ønsket tilstand, noe som er en del av det strategiske arbeidet.

Strategi

Strategi har mange definisjoner⁹. Geoff Mulgan definerer offentlig strategi som systematisk bruk av offentlige ressurser og krefter, av offentlige organisasjoner, for å oppnå offentlige mål (2009, 19). En definisjon på strategi, som beskriver godt hva en bydelsstrategi bør være finnes på side 1 i bydel Gamle Oslos strategidokument.

”Strategi defineres som sammensetningen av de veivalg bydelen benytter for å leve opp til sin visjon og sine mål. Den strategiske planen er det overordnede politiske måldokumentet for bydelen, og et sentralt styringsdokument for bydelsforvaltningen.”

Det offentlige Norge har i løpet av de siste 20 årene fått større innslag av tankegangen til New Public Management, der ren konkurransetenkning har fått en sterkere forankring innenfor offentlig administrasjon og ledelse. Offentlige organisasjoner bruker strategiske team som utfører arbeidet med analysering og planlegging, og som holder følge med implementeringen (Mulgan 2009: 3). For at strategiene skal være effektive, er det viktig med et vidt engasjement og eierskap. Kan man slik se på strategisk ledelse som en del av New Public Management? Det er ikke en diskusjon vi skal gå videre inn på her, men det kan se ut til at strategisk planlegging, som så mange andre ledelsesteknikker i offentlig styring, kan komme fra privat sektor.

⁹ Michael E. Porter var opptatt av at strategi skal være et verktøy for å forstå og kunne håndtere konkurranse. I hans artikkel «The five competitive forces that shape strategy» går han inn på trusler, makt og rivalisering mellom konkurrerende interessenter og interesser blant leverandører, kunder, varer med mer. Porter har en tankegang som er markedstilpasset. Derfor har vi ikke benyttet Porter i vårt teoretiske rammeverk, selv om hans navn antagelig er det som er mest kjent i strategisk teori (Porter 2008).

Forskjellene på definisjonene handler om blant annet hvem strategien er for, og hvilket tidsperspektiv de har. Mulgan trekker frem tre tidshorisonter:

- Langsiktig: strategi, innovasjon og generasjonsperspektiv
- Medium: implementering og adopsjon
- Kortsiktig: taktikker, hendelser og kriser (2009, 20).

En regjering har lengre tidshorisonter, og bredere nedslagsfelt enn en bydel. I det private næringsliv vil strategiene være mer knyttet opp mot kjerneverdier, og størrelsen på organisasjonen vil ha innflytelse på tidshorizonten (ibid, 20). Bydelenes strategier er kortsiktige, fra 2 til 4 år, men mange av temaene, målene og utfordringer ligger i et lenger tidsperspektiv enn de 3 årene planen gjelder for.

God eller dårlig strategi

Definisjonene forklarer ikke hva som er god eller dårlig strategi. Strategiske planer er verktøy som kan være gode eller dårlige, ettersom hvor godt de er fundert i organisasjonen, og ut fra hvilket grunnlag de er bygget på. Richard Rumelt har jobbet mye med strategisk styring og har forsøkt å spesifisere hva som kan være en god eller dårlig strategi i boken «*Good strategy, bad strategy*». Strategisk arbeid kan, ifølge Rumelt, sammenlignes med vitenskapelig arbeid der man utformer hypoteser, basert på tilgjengelig informasjon. Når hypotesen utformes, mangler man kunnskap om hvorvidt hypotesen kommer til å være sann eller ikke. Ut fra gitte vilkår prøver man å forklare virkeligheten. Videre «setter man opp eksperiment» ved å prøve å iverksette strategien og håpe at hypotesen er sann.

Strategi er ikke bare det organisasjonen gjør, men også en metode for å overvinne en problematisk situasjon. God strategi er enkel, ifølge Rumelt. Den er bygget på en dyptgående kunnskap om hva som fungerer og hva som ikke fungerer og hvorfor. God strategi identifiserer hovedutfordringen (eller hovedutfordringene). Det skal ikke være altfor mange av dem: en risikerer da å miste fokuset og slik blir strategien til en dårlig strategi. God strategi handler om å fokusere på de viktige tingene og si nei til alt annet. Rumelt mener at kjernen i en god strategi består av 3 komponenter:

1. Diagnose: definere utfordring og spesifisere forventning. *Det er lurt å stille et spørsmål: Hva er det som skjer? Og få innsikt i årsakene*
2. Overordnede rutiner (fast bestemte måter å takle situasjoner på – som en diagnoseliste for leger)

3. Sammenhengende tiltak, som bør være både gjennomførbare og målbare i en spesifisert tidshorisont (Rumelt 2012, 77)

God strategi er ikke bare ”hva” du forsøker å gjøre. Det er ”hvorfor” og ”hvordan” du gjør det (ibid, 85).

For et vellykket integreringsarbeidsarbeid må man forsøke å endre satte stereotyper og utfordre rutiner. Når man setter mål om bedre integrering og bedre representasjon, må kulturen og holdninger i organisasjoner og samfunnet endres. Kulturendring er et vanskelig felt, der mange forhold spiller inn. Ifølge Jacobsen og Thorsvik (2007, 135-138) kan man benytte strategi som et av verktøyene for å oppnå en ønsket endring. I ledelseslitteratur ses strategisk arbeid på som et virkemiddel som kan løse alle problemer, bare det brukes riktig. Ikke alle er enige i dette, blant annet Stig Johannessen, som hevder at det vanskelig, hvis ikke umulig å ha full strategisk styring og kontroll i vår komplekse virkelighet. Han skriver i sin bok «*Myter og erfaringer om ledelse*» (2011) at ledere forsøker å gi inntrykk av at de har kontroll over omgivelsene, og kan styre de, og slik skape forutsigbarhet.

Det er en utbredt forestilling at ledere, bare de får makt nok, kan velge en retning inn i fremtiden for organisasjonen eller samfunnet, skriver Johannesen (ibid, 68). Et av Johannesens poenger er at strategisk arbeid forenkler virkeligheten, og kan gi et falskt inntrykk av at omgivelsene kan styres av organisasjonene, mer enn at organisasjonene styres av omgivelsene. Han kritiserer troen på at jo flere kompliserte styringssystemer ledelsen i en organisasjon har, dess større innflytelse har organisasjonen på omverdenen. Han poengterer at «selv om mange erfarer at planene og budsjettene ikke fungerer, fortsetter man å insistere på at det er den eneste riktige måten å lede på» (ibid, 69). Det spesielle med vår tid (og vår vestlige verden) er at utvikling av kommunikasjonsverktøy og demokratiets fremgang gir flere mennesker mulighet til å påvirke både økonomisk og politisk utvikling.

Porter beskriver fem krefter som påvirker utviklingen i sin konkurransemodell (2008, 80), men politiske og økonomiske resultater påvirkes av langt flere krefter. For å være effektiv i dagens komplekse samfunn, må strategien opponere, ikke bare til organisasjonen og de viktigste interessentene, men til alle. Strategiene skal, ifølge ledende i strategiske teorier, uttrykkes på en enkel, forståelig måte. «God strategi er enkel», sier for eksempel Rumelt (2012, 77). Men, god strategi kompliseres ofte i samtaler, kommunikasjon mellom

mennesker, noe som fører til mange misforståelser og endringer som ikke var intendert (A. C. Johannessen 2011, 76-78). Målet med strategisk arbeid er å «snu» en utvikling – å begynne å jobbe på en ny måte. Under strategisk arbeid kan man oppleve at organisasjonen fortsetter å arbeide på den gamle måten. Det kan komme av interessekonflikter, det er dårlig kommunisert hva som forventes, de ansatte vet ikke hvordan de skal endre oppgavene, eller det er motvilje grunnet dårlig fundamentering i organisasjonen, slik at de som skal utføre arbeidet ikke føler eierskap til arbeidsplanene/strategiene. Man kan derfor stille spørsmål om strategiene i Oslos bydeler kan benyttes for å øke inkludering i arbeidslivet, gjennom å fokusere på dette i strategiene.

Strategiske planer – formalisert uttalelse av strategi

Joyce definerer strategisk plan for offentlige organisasjoner som en skriftlig formalisert uttalelse om organisasjonens strategi. En plan som består av strategiske mål og planlagte handlinger for å oppnå målene (Joyce, 2012;152). Med andre ord, er man ute etter organisasjonens strategi, kan man studere de strategiske planene.

Moore hevder at strategi i offentlige organisasjoner skal ta hensyn til strategiske mål i organisasjonen, sosiale behov og basere seg på støtte fra nærmeste interessenter og politisk støtte. Planen baserer seg også på organisasjonsinterne forhold – har organisasjonen ressurser til å gjennomføre tiltakene (1995). Det offentlige i England og USA eksperimenterte med ideene om programmerings-, planleggings- og budsjetteringssystemer rundt 1970-tallet. Dette kan ses på som forløperne til de systemer som ble utarbeidet på 1980- og 90-tallet. Også FN oppfordret til bruk av planlegging basert på objektive målbare parametere for å bedre prestasjonene. Paul Joyce viser til Douglas Eadie, som i 1983 skrev at strategisk planlegging av en eller annen sort er bredt praktisert i store selskaper, men så vidt har slått igjennom i det offentlige kollektive bevissthet. Joyce viser videre til Berry og Wechsler, som i 1995 bemerket at siden 1980 har strategisk planlegging blitt en av de tidsriktige innovasjoner i offentlig administrasjon, en fremtidsrettet ledelsesteknikk lånt fra de beste selskapene i privat sektor (Joyce 2009, 151).

Hvordan planen er utformet peker på viktige prioriteringsområder. Samtidig er det utarbeidet mange måter å evaluere strategiske planer på. Når planer formuleres blir det bestemt hvem som skal dra fordeler av organisasjonens arbeid i langt og kort perspektiv og hva arbeidet skal

bestå av. Formulering av strategi berører spørsmål om prioritering av viktige ressurser, både økonomiske og menneskelige. En *formalisert* strategi i form av en strategisk plan, påvirker i stor eller liten grad alle organisasjonens interesser, både interne og eksterne.

Arbeidet med strategisk planlegging kan utføres på mange måter. Det skal bestå av flere steg, som inneholder blant annet:

- Analyse av situasjonen, intern og ekstern
- Diagnose, eller identifisering av hovedutfordringer som organisasjonen står ovenfor
- Definisjon av organisasjonens formål (misjon)
- Formulering av organisasjonens overordnede mål
- Skape en visjon (hvordan ser suksess ut)
- Utvikling av en strategi for å realisere visjonen og målene
- Utarbeide tidsfrister for strategien
- Måleverktøy og evaluering av resultater

Denne listen baserer seg på Osborne and Gaebblers arbeid fra 1992 og blir presentert av Joyce (2012:154).

Evaluering av strategisk arbeid

Det er ikke bare formulering av strategi som er vesentlig. Evaluering av arbeidet som er gjort, er vel så viktig, men er den delen av det strategiske arbeidet som er minst synlig for publikum. At evaluering kan være et noe "usynlig" arbeid, er en av årsakene til at det ikke alltid blir prioritert, og at evalueringsarbeid dermed ikke er veldig utbredt. Evaluering av strategisk arbeid skal gi nødvendig tilbakemelding og input til videre arbeid, og kan også avdekke svakheter og mangler når det gjelder ledelse og styring av organisasjonen. Joyce bemerker at til tross for at evaluering anses for å være utslagsgivende, er det vanskelig å vie mye oppmerksomhet til evaluering av det strategiske arbeidet (2009, 216). Årsakene til manglende eller mangelfull evaluering kan være at det er krevende å evaluere om tilsiktede resultatet er nådd. Man må skille konsekvenser (positive og negative) av strategiske valg i organisasjonen og konsekvenser av andre små og store begivenheter utenfor, i de eksterne omgivelsene, som kan ha påvirket organisasjonen. I tillegg, som Mintzberg påpeker, kan og bør strategi endre retning dersom omgivelsene eller interne omstendigheter tilsier dette (Mintzberg, Ahlstrand og Lampel 2009, 12). Mintzbergs argument sammenfaller med

Johannessens utsagn om å se på utviklingen i samfunnet fra et kompleksitetsperspektiv, når det gjelder styring av organisasjoner. Da legger man vekt på at de eksterne omgivelsene ikke kan kontrolleres (2011, 76).

Denne oppgaven handler om arbeidet som gjøres med de strategiske planene. Spørsmål som stilles om planene er blant annet om de er kvalitativt godt utført, om de har styringsverdi og passer for den organisasjonen (bydelen) de er utviklet for.

Evaluering av strategiene

Evaluering kan utføres på forskjellige måter. Joyce skisserer opp fire tilnærminger til evalueringsmetoder (2012, 218):

- Målbasert evaluering. Dette forutsetter at de strategiske målene er klart definert og formulert, og de strategiske muligheter er avklart før strategiske valg spesifiseres. Dette anses som den enkleste form for evaluering; man sjekker om ønsket utfall av planen er realisert.
- Interessent-tilfredshets-analyse. Det kan ha vært uventede og store både kostnader og fordeler for interessenter som ikke var sett i forkant av strategisk planlegging. Denne tilnærmingen vektlegger at konsekvenser av implementert strategi kan gi uventet utkomme.
- Tilfredshet-revisjon. Denne evalueringsmetoden kan gi svar på om publikum (som er den viktigste interessent for offentlige organisasjoner) faktisk er tilfreds med endringen (resultatet av strategien).
- Vurdering av strategisk prosess. Denne tilnærmingen er den Joyce kaller den normative modellen for evaluering av strategiske planer. Da svarer man på spørsmål om arbeidet (planen) var utarbeidet i henhold til normer og regler for hvordan oppgavene skal løses.

Det er den siste tilnærmingen, normativ modell, som benyttes i denne oppgaven. Denne tilnærmingen tar hensyn til omgivelsenes lover og regler, og forholder seg derfor til de eksterne forholdene som organisasjonen er nødt til å forholde seg i.

Paul Joyce beskriver et evalueringsskjema utarbeidet av USAs kongress, som ble benyttet til å evaluere strategiske planer for offentlige etater (federal agencies) (Joyce 2012, 220). Skjemaet brukes for å vurdere om de strategiske planene tar sikte på å forbedre prestasjoner (ibid, 222-

223). I skjemaet lister han opp ti faktorer som brukes i evaluering av strategiske planer. Til hver faktor har han utdypende spørsmål, og til hvert spørsmål gis det poeng fra 1-10, der 10 er best. Herunder presenteres først Joyces skjema, deretter presenteres skjemaet tilpasset for denne undersøkelsen.

Paul Joyces evalueringsskjema:

1. Definisjon av misjon
Definerer misjonen klart og tydelig hvem som skal dra fordeler av organisasjonens virksomhet (aktiviteter)?
2. Strategiske mål
Stemmer overordnede mål med misjonen? Er det mulig å måle overordnede mål, er de resultatorienterte?
3. Strategier
Bidrar strategiene til å utvikle organisasjonens kapasitet og prestasjon? Bidrar strategiene til bedre samarbeid og forståelse hos de viktigste av organisasjonens interessenter (slik at organisasjonen får mer støtte)?
4. Sammenheng mellom overordnede og kortsiktige mål
5. Situasjonsanalyse
Er situasjonen beskrevet og stemmer overens med det som er antatt hovedutfordring?
Stemmer hovedutfordring med innhold i strategiene?
6. Prestasjonsmåling og evaluering
Har planen klar definisjon av hvordan strategien skal iverksettes og evalueres?
7. Samarbeid
8. Grad av involvering av publikum
9. Målbarhet av mål og rapporteringsmulighet
10. Gjennomførbarhet og risikoanalyse

En strategisk plan som skårer høyt på de ti faktorene, demonstrerer konformitet til et ide sett om hva som er en god prosess for å produsere en strategisk plan, og er ikke bedømt etter konsekvensene av den strategiske planen (Joyce 2012, 221). At det er selve planen, og ikke utkommet av den som evalueres, gjør dette til et passende verktøy for denne undersøkelsen.

Evaluerings skjema tilpasset Oslos strategiske planer

Joyces skjema ble modifisert for å passe bedre til undersøkelsens formål ved å kutte ut noen faktorer og legge til andre. Integreringsfaktorer ble vektet noe høyere enn andre forhold, da det er dette som skulle evalueres. De strategiske planene ble evaluert ved å gi skår for hver faktor. Hver faktor får maksimal 10 poeng. Dersom faktoren ikke kan evalueres eller er for dårlig beskrevet fikk den 0 poeng. Høyeste mulig oppnådde poeng ble 80.

1. Tilgjengelighet, gyldighet

- Hvor lett tilgjengelig ligger planen på bydelens hjemmeside
- Er planen oppdatert eller gjelder i periode av undersøkelsen

2. Visjon

- Er visjonen til bydelen klart definert og kommunisert
- Er den forståelig, er det lett å finne den i dokumentet
- Samsvarer visjonen med bydelens demografiske sammensetting

Faktoren «mission» i skjema til Joice endret vi til visjon. «Mission» er et begrep som brukes i amerikansk litteratur, men som det er vanskelig å oversette til norsk. Løwendahl og Wenstøp skriver i grunnbok i strategi at mission på norsk vil bestå av de fire bestanddelene formål, strategi, verdier og normer og regler (2005, 46). Visjon er mer benyttet i Norge og er et retorisk grep som er mer vanlig blant norske organisasjoner. Så å si alle bydelene hadde sin visjon på forsiden av strategiplanene. Da ble det naturlig å vurdere visjonene istedenfor «mission». Visjon kommer fra «videre» (av latin = å se). En visjon er et bilde på fremtidig ønsketilstand. En visjon kan være et svært betydningsfullt virkemiddel for å skape mening, fremdrift og et positivt engasjement for organisasjonen (Kaufmann og Kaufmann 1996, 197). Jesper Kunde sier i sin bok Corporate Religion om visjonen at den er en ledende stjerne, og den skal være realistisk, men også svært ambisiøs (Kunde 2000, 111).

3. Situasjonsanalyse

- Spesifiserer planen hovedutfordringer og muligheter (nå situasjon)

4. Strategiske mål

- Er de klart definert og potensielt målbare
- Stemmer de overens med hovedutfordringer som planen spesifiserer

5. Strategiens helhet

- Er den fornuftig satt opp i samsvar med visjonen, i samsvar med målene
- Tilfredsstillende kravet til god språklig utforming, lett å lese, lett å forstå

Klassisk retorikk stiller fire krav til godt språk: det skal være korrekt, klart, passende (høvelig) og pyntet (forseggjort) (Andersen 2004, 59). Dette tar vi stilling til når vi evaluerer helheten av den strategiske planen.

6. Integrering

- Er integrering et fokus område
- Har integrering egne mål og strategier

7. Samsvar demografi

- Er det samsvar mellom fokuset på integrering og bydelens demografiske sammensetning med hensyn til andel ikke-vestlige innvandrere bosatt i bydelen

8. Målbarhet

- Er det definert konkrete tiltak, som lar seg operasjonalisere og måle

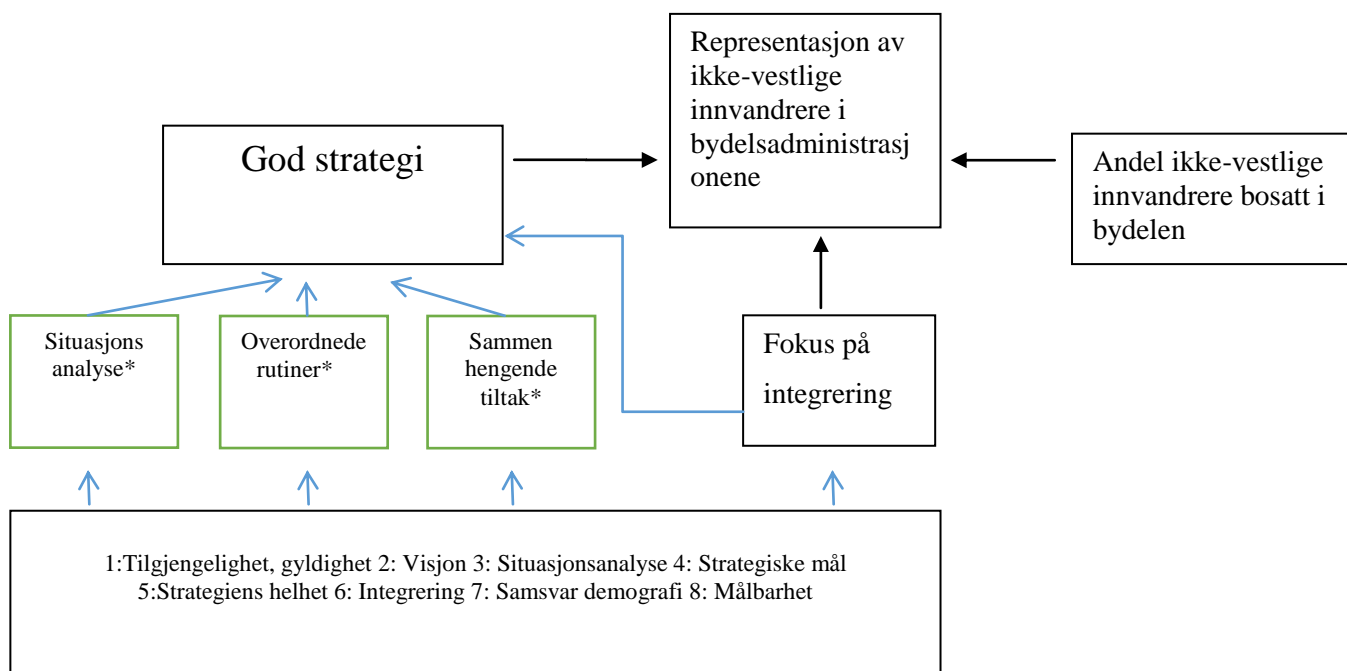
Ikke alt i strategiske planer, spesielt i en organisasjon som en bydel kan eller skal kvantifiseres. Men det er fortsatt viktig å unngå uklare, urealistiske mål, som Rumelt omtaler om «Blue sky objectives» (2012, 54).

Kapittel 3. Metodiske valg

Problemstillingen ligger mellom to store teoretiske begrep: representasjon og strategi. For å belyse problemstillingen måtte først strategiene analyseres og evalueres. Det ble innhentet informasjon om hvor stor andel ikke-vestlige innvandrere som er bosatt i de forskjellige bydelene. Deretter skulle representasjon av minoriteter i bydelsadministrasjonene kartlegges. Resultatene sammenstilles i tabeller i kapittel 4, for å se om det finnes en sammenheng.

Representasjonsteorien tilsier at representasjonen kan påvirkes av forskjellige faktorer. Vi kartlegger organisatoriske forhold som fremstilles i modell 3.1. Representasjon av ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjonene er den avhengige variabelen, strategi, fokus på integrering i strategien og andel innvandrere bosatt i bydelene er de uavhengige variablene som er tatt hensyn til i denne oppgaven. Det finnes flere faktorer som kan påvirke representasjonen, men her har vi valgt de overnevnte.

Modell 3.1. Fremstilling av hvordan strategi, fokus på integrering og andel innvandrere bosatt i bydelen kan påvirke representasjon av andel innvandrere ansatt i bydelsadministrasjonen.



*Rumelts definisjon på god strategi

Undersøkellesobjekt, avgrensning av oppgaven

Oslo kommune ble valgt som et undersøkelsesobjekt for denne oppgaven. Oslo kommune som organisasjon kan karakteriseres ved å være både stor og komplisert, med sine til sammen 37.206 ansatte pr. 1. desember 2011. Av disse er det 26.921 kvinner og 10.285 menn (tall fra KS)¹⁰. Som arbeidsgiver har Oslo kommune i mange år arbeidet aktivt, målrettet og planmessig for å fremme likestilling og hindre diskriminering. Den personalpolitiske strategien legger vekt på at det skal være like muligheter for alle uavhengig av alder, kjønn og etnisitet, men det finnes ingen lovpålagte bestemte tiltak. Eventuelle tiltak for å øke for eksempel andel innvandrere ansatte i bydelene, initieres og iverksettes av den enkelte organisasjon/bydel.

For å jobbe i en bydelsadministrasjon, stilles det krav til høy utdanning eller relevant erfaring. Ansatte er ledere, mellomledere og byråkrater som har mulighet til reell påvirkning på fokus, finansiering og gjennomføring av bydelens arbeidsoppgaver.

Bydelsadministrasjonene har visse likheter, til tross for at hver enkelt bydel og deres administrasjoner er svært forskjellig organisert.

Bydelene er pålagt å ha strategiske planer, dette er nedfelt i blant annet bystyremelding 4/98 og 7/98. Til tross for at bydelene tilhører samme organisasjon, varierer strategiene når det gjelder hvilke hovedfokus de forskjellige bydelene har. Bydelenes strategier avviker ikke i særlig grad fra hverandre i lengde og utforming, noe som gjorde det mulig å sammenligne dem med evalueringsskjemaet.

Design og metode

Først ble de strategiske planene for Oslos 15 bydeler evaluert. Datamaterialet ble samlet inn gjennom en kort spørreskjemaundersøkelse og deretter brukt til å beregne representasjonsindeks for hver bydel ved å koble dataene opp mot statistiske data for bydelen. Til slutt ble resultatene sammenstilt for å gi svar på problemstillingen.

¹⁰ <http://www.ks.no/PageFiles/27496/Tabell%201b.pdf?epslanguage=no>

Representasjonsindeksen

En representasjonsindeks kan beregnes ved å dividere prosent av gruppen i organisasjonen med prosenten av gruppen innen aktuell befolkning. Dersom indeksen er 1.0 betyr det at gruppen innenfor organisasjonen tilsvarer i prosent gruppen i befolkningen, og har dermed full representasjon. Indeks over 1.0 betyr at gruppen er overrepresentert, mens en indeks på mindre enn 1.0 betyr at gruppen er underrepresentert (Selden 1997, 81).

Eksempel på beregning av representasjonsindeks:

I bydel Søndre Nordstrand er det 42,8 % innbyggere med innvandrerbakgrunn, mens det i Ullern er 7,4 %. Dersom innvandrerne skulle hatt "normal" representasjon, og fått skåren 1.0, burde samme prosent med innvandrerbakgrunn vært ansatt i bydelsadministrasjonen som det bor innvandrere i bydelen. For å oppnå skåre 1 må da 43 % av de ansatte i bydelsadministrasjonen på Søndre Nordstrand ha innvandrerbakgrunn, mens det samme tallet for Ullern ville vært 7 %.

Spørreskjemaundersøkelsen, telefonpresentasjon, svarprosent

Først ble bydelenes respondenter kontaktet på telefon. Gjennom telefonsamtalen ble respondentene introdusert til oppgavens tema og oss selv, samt at respondentene svarte bekræftende på at de ville svare. De fleste samtalene kom også inn på avgrensingen til bydelsadministrasjonen, slik at det ble en felles forståelse for hvem som skulle tas med i tellingen til hver bydel. Spørreskjemaet ble deretter sendt til respondenter og returnert via e-post. En av respondentene ville svare over telefon. Noen svarte ikke med en gang og ble purret på flere ganger, men de fleste svarte raskt på spørsmålene.

Alle bydelenes organisasjonskart ligger lett tilgjengelig på Oslo kommune sin hjemmeside, og det ble tatt utgangspunkt i disse for å bestemme hvor avgrensningen skulle gå for hver enkelt bydel. I spørreskjemaet ble det stilt spørsmål om antall ansatte totalt i bydelsadministrasjonen, og antall ansatte med innvandrerbakgrunn ved bydelenes administrasjon. Hvilke avdelinger som regnes som bydelsadministrasjon, er forskjellig fra bydel til bydel. Dette er en av årsakene til at antall ansatte totalt har en stor spredning, fra 15 – 70. Typisk er at administrasjonen inneholder personalkontor, regnskap/innkjøp, ikt og arkiv, samt bydelsdirektørens team. Organisasjonskartene til bydelene Nordstrand, som har 70 ansatte, og Stovner, med 35 ansatte, er lagt ved som eksempler. Se vedlegg 3 og 4.

De to viktigste spørsmålene i spørreskjemaet var hvor mange som jobber i bydelsadministrasjonen, og hvor mange av de som har ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. Både på telefon (der det ble nok tid med respondenten til å forklare det) og i e-posten ble det presisert hvem som skulle bli regnet som innvandrere, slik at ikke for eksempel personer fra EU-land skulle være med. Dette ble gjort for å unngå misforståelser og slik få invalide resultater.

Resultatene fra spørsmålene om type stillinger og utdanning blir behandlet som et eget tema til slutt i kapittel 4. De er ikke analysert bydel for bydel, men for Oslo kommune som helhet.

Datakilder: primær- og sekundærdata

Vårt materiale foreligger i form av:

- 1) Primærdata: Svar på strukturert spørreskjema. Beregning av representasjonsindeks for hver bydel.
- 2) Sekundærdata: Hentet fra SSB, særlig ”Oslostatistikken” og Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (bakgrunnsinformasjon).
- 3) Tekstlig analysering og tallfestet evaluering av de strategiske planene i bydelene, som er evaluert med et skjema. Slik er hver strategisk plan tallfestet, og til slutt gitt en indeks over hvor god den er, sett opp mot åtte faktorer.

Andre strategier og planer i bydelene

Strategiene ble evaluert som selvstendige dokumenter. Målet med dem er å gi overordnet oversikt over arbeidet som skal utføres i bydelen. Mange av bydelene har mer spesifiserte strategiske eller handlingsplaner innordnet etter tema og område. For eksempel, har bydel Bjerke seks handlingsplaner på sin hjemmeside, i tillegg til den strategiske hovedplanen, hvorav boligsosial handlingsplan, handlingsplan for mennesker med funksjonsnedsettelse og ruspolitisk handlingsplan, er noen av dem. Grorud har omtrent de samme temaene for handlingsplaner som Bjerke, samt for eksempel strategi for arbeidet med eldre og strategier for levekårsforbedring. I denne oppgaven er det ikke tatt hensyn til andre handlingsplaner og strategier enn bydelens overordnede strategiske plan.

Forskningsetikk

De strategiske planene er offentlige dokumenter, som er tilgjengelig på bydelenes nettsider. Når det gjelder spørreskjemaundersøkelsen, ble det ikke stilt personsensitive spørsmål. Spørreskjemaet ble likevel meldt inn til Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste AS. De godkjente spørsmålene, og vi har forpliktet oss til å behandle datamaterialet på forskriftsmessig måte. Bearbeiding, presentasjon av materiale og oppbevaring, vil bli behandlet i henhold til gjeldende retningslinjer.

Kapittel 4. Analyse og presentasjon av funn

Da strategiene ble evaluert, hadde vi bydelenes etniske og demografiske befolkningssammensetning i mente, for å kunne ta hensyn til spesifikke forhold i bydelen. For eksempel har enkelte bydeler en større andel av innvandrere, andre har et voksende antall barn og unge eller mange innbyggere med behov for tilrettelagte boliger.

Bydelenes strategiske planer, felles trekk og forskjeller

De strategiske planene er jevnt over gode: generelt er planene lettleste, inneholder gode illustrasjonsfoto, planene er passe lange og noenlunde like i sin utforming og lengde. Gjennomsnittet er på ca 12 sider. Det er en bydel – Frogner – som skiller seg ut, med en plan på 254 sider som heter «Budsjett med strategisk årsplan». Bydelen skiller seg også ut ved at planen er kun for ett år, mens de andre bydelenes planer er mer langsiktige, med et treårs perspektiv for de aller fleste. De fleste strategiske planene var å finne på bydelenes hjemmesider, under arkfanen politikk. Dette er tatt hensyn til under skåringen for faktoren *tilgjengelighet*.

Under presenteres vurderingene av hver enkelt bydels strategiske plan, samt en kort begrunnelse for hvorfor den enkelte plan har fått gitt antall poeng. Poengskalaen går fra 0 (dårligst) til 10 (best). To faktorer som gjelder integrering er introdusert, og dermed er fokuset på integrering vektet noe høyere enn andre faktorer. Det var viktig å vurdere de strategiske planene i sin helhet og forsøke å inkorporere Rumelts tolkning av hva som er god eller dårlig strategi. Årstallene for perioden den strategiske planen gjelder for er satt som eget punkt. Det er også antall sider planen har. Her ble det tatt utgangspunkt i faktisk brukte A 4-sider, blanke sider ble ikke telt, mens forsiden er tatt med. Dette for å vurdere et av Rumelts kriterier for en god strategi: den skal ikke være for lang. Vi har lagt ved utdrag fra to av bydelenes strategiske planer (Gamle Oslo og Bjerke), som eksempel på hvordan de er utformet. Se vedlegg 5.

Oslo kommune har et overordnet verdigrunnlag som gjelder for hele kommunen. Verdiene er: brukerorientering, redelighet, engasjement og respekt (BRER). Mange av bydelene har inkorporert verdiene og gjort dem til sine egne. Verdiene gir best styringsgrunnlag der bydelen har operasjonalisert dem og angitt hvordan de kan nyttiggjøres og tilpasses lokale forhold. Egne skår for verdier ble ikke introdusert, men heller kommentert i tekstlig analyse.

Analysene presenteres i form av tabeller og tekst bydel for bydel. Den første tabellen under hver bydel sammenstiller andel ikke-vestlige innvandrere bosatt i bydelen, resultater av spørreundersøkelsen og representasjonsindeksen for bydelsadministrasjonene. Den andre tabellen under hver bydel viser evaluering av den strategiske planen. Til slutt sammenstilles og presenteres resultatene for Oslo kommune.

Begrepsforklaring

Bydelenes egne begreper benyttes i analysen. Bydelene har brukt forskjellige begreper for de samme fenomenene, når de omtaler plandokument, strategiplan, hovedmål, delmål eller innsatsområder. Strategiene er bygd opp på ulike måter både når det gjelder formulering og oppsett. Det var viktig å få frem dokumentenes egenart, derfor er begrepene i analysen ikke konsekvente og gjennomgående. For eksempel omtales strategiske hovedmål som innsatsområder, fokusområder, delmål og utfordringer.

Representasjonsindeks og evaluering av strategiske planer

4.1. ALNA

Andel ikke-vestlige innvandrere er høy og bydelen har mål om å være «en foregangsbydel når det gjelder integrerings-, inkluderings- og mangfolds arbeid; i tjenester, som arbeidsgiver og i lokalsamfunnene» (bydelens strategiske plan, s. 12). Den strategiske planen har fått høy skår. En representasjonsindeks på 0,23 peker på at bydelen fortsatt må jobbe mer for nå sine mål.

Tabell 4.1.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydelsadministrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjonsindeks
42,9	52	6	11,5	0,23

Visjon: Mangfold, muligheter og glede

Planens tidsramme: 2013-2016

Antall sider: 14

Plandokumentet er lettlest. Visjonen – mangfold, mulighet og glede – ligner mest på verdier og kan vanskelig brukes som visjon for en organisasjon som bydel Alna. En visjon skal normativt sett inneholde et fremtidig ønsket bilde. Generell oppbygning er noe rotete. Det er

vanskelig å finne en rød tråd. Utfordringene følges ikke opp av konkrete strategier. Planen beskriver 2 hovedsatsninger i perioden: mestring og ressursmobilisering og innovasjon og teknologi i tillegg til en virksomhetsidé, som inneholder punkter på hva bydelen ønsker å være, for eksempel «Yte tjenester på riktig nivå og til riktig tid til personer som trenger det». Dette kunne vært en visjon. 2 hovedsatsninger følges av 5 strategiske satsninger uten forklaring på hva som hører til hovedsatsningene og hvorfor de er valgt. Planen fikk trekk da det er for mange mål og utfordringer. Dermed mangler planen fokus. Hovedutfordringene er ikke definert klart nok og følges ikke opp med en strategi for å få bukt med problemet (Rumelts strategiske kjerne). For eksempel beskrives det at bydelen skal være god på integrering som arbeidsgiver, men det spesifiseres ikke hvordan. Dersom man følger det normative kravet, skal det være angitt noe om for eksempel rekrutteringspolitikk, organisasjonsutvikling eller kompetanseutvikling. Et av de fire overordnede målene er «å legge til rette for integrering, mangfold og deltakelse». Med en innvanderprosent på over 40 er det bra at det settes fokus på temaet, men det er ikke konkrete planer for hvordan dette skal gjøres. Det er et mål at flere kvinner med innvandrerbakgrunn skal delta i arbeidslivet, men det står ingenting om *hvordan* bydelen skal få til det. Oslo kommunes verdigrunnlag BRER er inkludert i planen. Bydelen forsøker å operasjonalisere verdiene og gjøre dem til sine egne.

Spesielle egenskaper

Planen har ikke tydelig definerte hovedmål og delmål, det er valgt å bruke begrepet hovedsatsninger og strategiske satsninger. Dette gjør det vanskelig å få oversikt. Hovedmål og delmål er generiske begreper som brukes ofte og er gjenkjennbare for ansatte og ledere. Bydelen satser på mangfold, deltagelse og inkludering, uten å forklare hvordan. Alna velger å trekke frem økonomiske problemer og behov for nedskjæringer som en av sine hovedutfordringer, igjen uten å forklare hvordan bydelen tenker å opprettholde et godt kvalitativt tilbud til sine innbyggere.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Ved og ikke bruke de begrepene som er vanlige og lett forståelige for strategiske planer, blir kvaliteten på sluttproduktet dårligere. Dette er et inntrykk vi som utenforstående får når vi leser den. Det er vanskelig å se hva bydelen fokuserer på. Det er 31 strategier eller mål, som er definert. Det er høyst usannsynlig at bydelen skal kunne klare å fokusere på alle.

Tabell 4.1.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
10	5	8	4	6	8	10	6	57

4.2. BJERKE

En representasjonsindeks på 0,32 peker på at bydelen fortsatt må jobbe med å få opp representasjonen, spesielt tatt i betraktning av den høye andelen av ikke-vestlige innvandrere som bor i bydelen. Den strategiske planen har skåret høyt. Den er av de nyeste planene, den er vedtatt i 2013, og tilfredsstillende det normative kravet.

Tabell 4.2.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjons- indeks
32,5	28	3	10,7	0,32

Visjon: Bjerke – en bydel for alle

Planens tidsramme: 2013 – 2016

Antall sider: 9

Hovedutfordringer er klart definert, strategier følger opp rett etter utfordringer. Planen er lett å lese og lett å forstå, men får litt trekk fordi strategiene ikke alltid gir konkrete handlingsretninger. For eksempel under tema bydelsutvikling «Bydelen omstiller tjenestetilbudet etter endrede behov i befolkningen», mangler det beskrivelse for hvordan omstillingene skal skje.

Spesielle egenskaper

Integrering og mangfold er nevnt tidlig i dokumentet, og bydelen satser på integrering. Under hovedmålet mestring og omsorg listes det som utfordring at mange av bydelens innbyggere mangler gode norskerferdigheter. Som strategi for integrering har bydelen blant annet utvikling av tjenestesteder som tilrettelegger for arbeid, aktiviteter og språkopplæring som kan virke mobiliserende og kvalifiserende for målgruppene. Imidlertid var det vanskelig å finne informasjon om slike tilbud på bydelens hjemmeside, og andre offentlige nettsteder. «Stikk innom» er et av de tilbudene vi fant. Dette er et lavterskel-tilbud, og et eksempel på arbeidet

bydelen gjør. Gjennom tiltaket tilbyr bydelen blant annet hjelp med å finne plass på norskkurs.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Den strategiske planen er fornuftig satt opp, er godt gjennomtenkt og gjennomført, men mangler et klart definert organisasjonsperspektiv.

Tabell 4.2.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
10	5	8	9	6	9	10	6	63

4.3. FROGNER

Representasjonsindeksen er 0,37. Fokus på integrering og mangfold er ikke definert i planen. Det er heller ikke ansattes perspektiv. Det kan antas at bydelen anser at områdene er godt ivaretatt allerede og det er ikke behov for ekstra fokus. Våre funn tyder imidlertid på at det ikke stemmer, i hvert fall når det gjelder representasjon av ikke-vestlige innvandrere. Frogner har en plan som vanskelig kan brukes som et strategisk styringsdokument.

Tabell 4.3.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjons- indeks
10,1	27	1	3,7	0,37

Visjon: ikke funnet

Planens tidsramme: 2013

Antall sider: 254

Planen er inndelt i 3 funksjonsområder som i sin tur er delt opp i satsningsområder. Det er ikke lett å forstå hvorfor bydelen valgte nettopp de områdene, da utfordringene er beskrevet for hele Oslo og ligger ca 40 sider ut i dokumentet. For eksempel er funksjonsområde 2 delt opp i barnehager, oppvekst, barnevern, forebyggende barne- og ungdomsarbeid og helse og sosialtjenester til barn og unge/helsestasjon. Noen av satsningsområdene inneholder visjon, noen ikke. Under satsningsområdene er det spesifisert forskjellige tiltak. Det er altfor mange

tiltak som er listet opp, og det vanskelig for leseren å holde fokus. Den strategiske planen mangler «fugleperspektiv» – en kort og presis beskrivelse av utfordringer som bydelen har, og strategier som bydelen anser som nødvendig.

De fleste strategiene som er listet opp i planen mangler beskrivelse på tenkt retning og ligner mest på mål. For eksempel «Bydelen har fokus på innbyggerne og skal lytte til beboernes meninger og innspill for ønsket utvikling av nærmiljøet» (under funksjonelt område miljø). Det er uklart hvordan bydelen har tenkt å gjøre det. Gjennom brukerundersøkelser? Informasjon på nettsider, høringer? Dette spesifiseres ikke.

Spesielle egenskaper

Med sine 254 sider bryter planen alle normative rammer til oppbygning av en strategisk plan, og vi kan vanskelig se at den kan brukes som styringsdokument når det gjelder strategisk arbeid. Den inneholder også unødvendig (ut fra normativt ståsted) statistisk informasjon om Oslo generelt, samt flere dokumenter, blant annet økonomireglement, bydelens organisasjonsmodell, anskaffelser og kontraktstyring med mer.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Den strategiske planen til bydelen skiller seg ut i og med at den kombinerer budsjett og strategisk plan i et dokument på 254 sider, hvorav de siste cirka 100 er bydelens budsjett, i detalj. Dette er mer et budsjett med en liten strategisk del, enn en strategisk plan med et økonomisk perspektiv. Den er også gyldig for kun ett år.

Tabell 4.3.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
10	0	0	2	0	0	0	5	17

4.4. GAMLE OSLO

Gamle Oslo er en bydel med en innvandrерandel på rundt 30 %. Representasjonsindeksen på 0,21 tilsier behov for skarpere fokus og prioritering av integrering. Den strategiske planen har skåret lavt og er utgått.

Tabell 4.4.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjonsindeks
27,7	53	3	5,7	0,21

Visjon: Bydel Gamle Oslo – mangfold og trivsel hele livet

Planens tidsramme: 2009-2011

Antall sider: 6

Den strategiske planen er ikke oppdatert siden 2009 og gjelder til 2011. Den lå ikke hvor vi hadde forventet å finne den på bydelens hjemmeside. Hovedutfordringer er ikke definert. Det er 2 satsningsområder: trygge og gode nærmiljøer, og fleksible tjenester tilpasset innbyggernes behov. Ordet mangfold kommer tidlig på side 1, i visjonen, men den er ikke operasjonalisert. Det er ikke uttalt hva bydelen skal gjøre for å fremme mangfold.

Spesielle egenskaper

Den strategiske planen ligner innholdsmessig mer på en informasjonsbrosjyre, den forteller hva bydelen driver med i hovedtrekk. Som strategisk dokument fungerer den dårlig, da strategiene ikke er definert eller operasjonalisert i konkrete, målbare tiltak, slik Rumelt presiserer at en god strategi skal gjøre.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Planen var utgått for tre år siden, likevel svarte vår respondent at vedkommende kjente godt til planen. Vi kan ikke se hvordan dokumentet kan gi svar på strategiske utfordringer for bydelen.

Tabell 4.4.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
3	6	0	3	3	8	7	1	31

4.5. Grorud

Representasjonsindeksen er på 0,17. Det er vanskeligere å få full representasjon når det bor mange innvandrere i bydelen. Dette kan være en forklarende faktor at Grorud en av bydelene med høy innvandrerandel. I følge Meyer og Stewart presterer organisasjoner bedre når minoritetsbefolkningen er representert (1992: 22, 167). Dette betyr at bydel Grorud skal kunne oppnå bedre prestasjonsnivå ved å ha høyere representasjon av innvandrere blant bakkebyråkrater. Den strategiske planen oppfylder kravene til et godt styringsdokument.

Tabell 4.5.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydelsadministrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjons- indeks
38,7	15	1	6,7	0,17

Visjon: ikke funnet

Planens tidsramme: 2012-2015

Antall sider: 16

Det er definert 5 hovedutfordringer: kultur og miljø, språk og levekår, omsorg, helse, service og brukermedvirkning. Dokumentet er logisk bygd opp, slik at det definerer utfordringer for hvert område, med hovedmål og delmål. Under delmålene spesifiseres strategier for å nå hvert av delmålene. Delmålene er klart definerte, strategiene er gjennomførbare og målbare. Et lite minus: det er for mange delmål. Det gjør det vanskelig å prioritere. Det mangler et hovedfokus for perioden. Integrering som tema kommer i innledningen. Planen kobles opp mot økonomiplanen.

Spesielle egenskaper

Når det gjelder integrering setter bydelen manglende deltagelse i arbeidslivet, dårlig helse og dårlig inntektsgrunnlag i befolkningen som utfordring nr.2. Bydelen satser på bedring av språklige og sosiale ferdigheter. Dette er helt etter Rumelts oppskrift på en god strategi; man

definerer en hovedutfordring, leter etter årsak, og utformer strategier som kan bedre situasjonen. De fleste strategiene som er satt opp er målbare og gjennomførbare. For eksempel er det satt et mål om full barnehagedekning for å gi 3-årig språkopplæring før barn begynner på skolen, samt utvikling av lokale og gode opplæringstilbud for alle med behov for språktrening. Vi fant ett opplæringstilbud i bydel Grorud. Bydelen tilbyr, i samarbeid med NAV, kontinuerlige kurs i språkopplæring og arbeidstrening. Det var vanskelig å finne tilgjengelig informasjon om språkopplæringstilbud i regi av bydelen.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Planen får minus fordi den ikke inkluderer medarbeidernes/organisasjonens perspektiv. Enten er det ikke viktig for bydelen, eller området anses til å være godt dekket av andre hovedutfordringer.

Tabell 4.5.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
10	0	9	9	5	9	10	9	61

4.6. GRÜNERLØKKA

Bydelens visjon er «med omtanke for mangfoldet». Dersom bydelen skal leve opp til den, kan representasjonsindeksen på 0,51 være et konkret tall man kan jobbe for å øke. Grünerløkkas strategiske plan er godt bygd opp, og enkel å forstå. Den mangler ansattesperspektiv. Inkludering og mangfold er ikke spesifisert som egne utfordringer.

Tabell 4.6.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen i %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydels administrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjons- indeks
20,2	39	4	10,3	0,51

Visjon: Med omtanke for mangfoldet

Planens tidsramme: 2012-2015

Antall sider: 14

Hovedmål er klart definert. Det er en sammenheng mellom visjon og hovedmål. Strategiene kalles hovedaktiviteter/utfordringer, men er ikke spesifikke nok med tanke på hvordan målene skal nås. Det er ikke mulig å kvantifisere eller måle aktivitetene, noe som er essensielt for en god strategi. Der leseren forventer et delmål, kalles alt for hovedmål. Delmålene henger ikke sammen med hovedaktivitetene, noe som gjør det vanskeligere å forstå hva bydelen skal gjøre, og hvorfor nettopp disse delmålene er satt opp. Det er ikke satt opp konkrete aktiviteter på hvordan bydelen skal nå sin visjon «med omtanke for mangfold». Oslo kommunes verdigrunnlag BRER, eller bydelens eget verdisett er ikke nevnt.

Spesielle egenskaper

Organisasjonsperspektivet er ikke spesifisert eller konkretisert. Bydelens sosiale sammensetning og arbeid for å bedre integrering synes å være et problem som ikke gis direkte fokus. Isteden velger bydelen å fokusere på byutvikling, tilgjengeliggjøring av utearealer og psykiatri og rus i den strategiske planen. Integreringsperspektivet er ikke direkte beskrevet, til tross for at mangfold og inkludering er begreper som nevnes tidlig i planen.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Dokumentet er noe rotete utformet, og det vanskelig å følge med på hva som er hovedmål og delmål. Integrering, inkludering og utvikling av språkferdigheter er ikke satt opp som fokusområde, til tross for bydelens visjon er med omtanke for mangfoldet. Planen mangler målbare aktiviteter. For eksempel er en av hovedaktivitetene under hovedmålet om bydelens tjenester «Ivareta barneperspektivet i bydelens nærmiljøer». Dette er ikke konkret nok til å la seg måle, og det er gjennomgående for hele dokumentet. Da blir store ord om mangfold brukt mer som vinduspynt og har relativt liten verdi.

Tabell 4.6.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
10	5	7	4	3	3	8	6	46

4.7. NORDRE AKER

Representasjonsindeksen på 0,9 viser at minoritetsbefolkningen i Nordre Aker er godt representert. Strategisk plan oppfyller stort sett normative krav til et godt utformet styringsdokument.

Tabell 4.7.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydelsadministrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjonsindeks
8,9	25	2	8	0,9

Visjon: Bydel Nordre Aker skal være trygg, spennende og miljøvennlig bydel – et godt sted å leve

Planens tidsramme: 2013-2016

Antall sider: 16

Dokumentet er veldig godt utformet, både visuelt og innholdsmessig. Planen er logisk bygd opp. Det er litt for mye tekst i beskrivelsen av hovedutfordringer, noe som gjør det vanskelig å huske. Strategiene inneholder ikke «en vei å gå», den spesifiserer ikke hvordan man tenker å nå målet. Dette er et problem som gjelder mange av temaene. For eksempel: sier strategiene «legge til rette for kontinuerlig kompetanseutvikling» og «verdsette resultater og innsats hos den enkelte medarbeider» lite om hvordan dette skal gjøres. Det høres mer ut som mål enn strategi. (Strategien skal være veien å gå, man trenger «adressen», altså hvordan man skal nå målet). Den strategiske planen har organisasjons- og ansattes perspektiv som et av satsningsområdene, da det satses på arbeidsmiljø og kompetanseutvikling. BRER er utførlig beskrevet på side 3. De seks hovedutfordringene er klart definert, med tilhørende mål og strategier.

Spesielle egenskaper

Mangfoldet er ikke det bydelen skal jobbe med eller fokusere på, ser det ut som. Integrering er ikke spesifisert som noen av fokusområdene. 8,9 % av innbyggerne i Nordre Aker er ikke-vestlige innvandrere. Bydelen er den med fjerde minst innbyggere med ikke-vestlig bakgrunn av bydelene i Oslo.

Tabell 4.7.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
10	7	7	8	8	0	7	8	55

4.8. NORDSTRAND

Representasjonsindeksen er på 0,7 og det er bra resultat. Bydelsadministrasjonen er den med flest ansatte i undersøkelsen. Den strategiske planen er den som har skåret høyest.

Tabell 4.8.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjons- indeks
8,2	70	4	5,7	0,7

Visjon: Bydelen skal være attraktiv bydel med høy trivsel

Planens tidsramme: 2014 - 2017

Antall sider: 13

Planen har en logisk og forståelig oppbygning, men utfordringene er ikke spesifisert. Det er satt opp 8 hovedmål isteden. Det er noe i overkant, og gjør det ifølge Rumelt vanskelig å holde fokus. Strategiene er stort sett konsistente. Eksempel: Målet «være en attraktiv arbeidsplass hvor ansatte trives», følges blant annet av strategien «gjennomføre introduksjonskurs for nyansatte». Dette er en god måte å operasjonalisere målene på. Bydelen spesifiserer BRER som sine verdier og operasjonaliserer verdiene slik at de passer bydelen.

Spesielle egenskaper

Bydelens visjon er godt formulert. Visjonen kan fungere som en ledestjerne, og være en kilde til inspirasjon dersom den brukes og kommuniseres på riktig måte. Bydelen har ansatte og organisasjon som et av satsningsområdene, blant annet gjennom kompetanseutvikling.

Bydelen er den eneste som har strategi om å rekruttere medarbeidere med ulik etnisk og sosial bakgrunn.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Hovedinntrykket er at planen kan være et godt styringsdokument. Det eneste som trekker litt ned er mye tekst og noe uklare fokusområder. Det er litt vanskelig å fokusere på 8 områder og forvente bra resultat på alle.

Tabell 4.8.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
10	8	5	8	8	10	10	9	68

4.9. SAGENE

Sagene er den eneste bydelen som ikke har noen ikke-vestlige innvandrere representert i bydelsadministrasjonen. Det ser ikke ut til at bydelen prioriterer integrering av innvandrere. Tatt i betraktning at bydelens strategiske plan ikke er oppdatert siden 2011, ser det ut som om bydelen ikke prioriterer arbeidet med strategi heller.

Tabell 4. 9.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen i %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjons- indeks
16,3	30	0	0	0

Den strategiske planen gjaldt for perioden 2008-2011. Vi velger likevel å evaluere den.

Visjon: En mangfoldig bydel med omtanke for alle

Planens tidsramme: 2008 - 2011

Antall sider: 8

Planen har god oppbygning, den er kort og presis. Det er spesifisert 3 hovedsatsningsområder og 2 tilleggsområder, som ligner hovedmål. Bydelen begrunner valget av satsningsområder godt og spesifiserer strategier (tiltak). Målbarheten på tiltakene varierer, men de fleste er konkrete og tilfredsstillende normative krav. For eksempel følge målet om å ha «tiltak som gir selvhjulpenhet ved arbeid, aktivitet eller avklaring for trygd» av strategien «ha en mottaksfunksjon i sosialtjenesten som gir råd og veiledning med fokus på selvhjulpenhet».

Spesielle egenskaper

Ansatte og organisasjonen er et av satsningsområdene og blant tiltak listes det at bydelen skal utarbeide en plan for rekruttering av personell med relevant kompetanse og personell med minoritetsbakgrunn. Vi har forsøkt å finne planen for rekruttering på bydelens hjemmeside, men har ikke lyktes med det.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Bydelen ønsker å fremstå som en mangfoldig bydel med omtanke for alle, vi stiller spørsmål om visjonen om mangfold er brukt som «vinduspynt», uten at det forplikter til arbeid for reell integrering.

Tabell 4. 9. 2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
0	6	5	3	3	2	5	7	31

4.10. ST. HANSHAUGEN

Representasjonsindeksen er 3,1, og det er den absolutt høyeste skåren i undersøkelsen.

Bydelen har en god strategisk plan, og stort fokus på å skaffe og beholde riktig kompetanse og satse på ansattes utvikling. Planen har ikke fått full skåre fordi integrering ikke er et eget fokusområde. Med den høye representasjonsindeksen ser det ut til at bydelen har nådd målet om integrering, i hvert fall innenfor bydelsadministrasjonen. At skåringskjemaet ikke tar hensyn til representasjonsindeksen ved evaluering av den strategiske planen, kan være en svakhet ved valg av metode.

Tabell 4.10.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjons- indeks
11,6	22	8	36,4	3,1

Visjon: ikke funnet

Planens tidsramme:

Antall sider: 7

St. Hanshaugen har en kortfattet plan med god logisk oppbygning. Planen legger til grunn folkehelseperspektivet, dog uten å forklare hvorfor. Det er valgt tre perspektiver: hele bydelen, oppvekst og nærmiljøavdeling og velferds- og helseavdeling. Innenfor hvert perspektiv er det valgt tre gjennomgående strategiske hovedgrep: riktige forventninger, ansvarliggjøring og kompetanse og ledelse. Planen er tilpasset for å brukes som styringsdokument. Strategiene inneholder stort sett informasjon om hvordan man har tenkt å nå målet: for eksempel når det gjelder ansvarliggjøring av brukere, er strategien at bydelen vil legge til rette for nettverksgrupper og bruk av individuell plan.

Spesielle egenskaper

Integrering er ikke nevnt spesielt, men toleranse er en av verdiene som kommer i operasjonalisering av verdien respekt. Oslo kommunes verdigrunnlag er godt integrert og operasjonalisert i planen.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Planen inneholder det Rumelt definerer som suksesskriterier for strategi; for hver utfordring forklares det hvordan det skal håndteres. Det er dette Rumelt kaller en generell oppskrift, med diagnose, overordnede rutiner og tiltak. Planen skiller seg ut da det er klart definert i de fleste strategiene hvordan bydelen har tenkt å gjennomføre en endring. I tillegg er planen uvanlig kort, men fokus er tydelig. Bydelen satser på organisasjonsutvikling, kompetanseutvikling og kommunikasjon. Ansatte er definert som «bydelens viktigste ressurs» - noe uvanlig for andre planer, men viktig å ta med.

Tabell 4.10.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
10	0	9	8	9	0	7	9	52

4.10. STOVNER

Representasjonsindeksen på 0,2 kan tyde på at bydelen ikke utnytter sitt fulle potensial. Meyer og Stewart påpeker at organisasjoner presterer bedre når minoritetsbefolkningen er representert (Meier 1992: 22, 167). Den strategiske planen er noe uoversiktlig og mangler hovedfokus og målbarhet.

Tabell 4.11.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen i %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjonsindeks
44,1	35	8	8,6	0,20

Visjon: Stolte Stovner – en bydel som er: • Stolt • Trygg • Inkluderende • Levende

Planens tidsramme: 2010 - 2013

Antall sider: 10

Planen har logisk oppbygning, men det er viet for stor plass til forord, fakta om bydelen og innledning – i nevnte rekkefølge. Planen referer til budsjett og det skapes inntrykk av at planen er godt forankret. Til tross for en omfattende beskrivelse av dagens situasjon er hovedutfordringer ikke klart definert. Det blir da, ifølge Rumelt, vanskelig å sette opp reelle og gjennomførbare mål. Det er valgt 3 hovedområder: 1) levekår, 2) deltagelse – godt omdømme «Stolte Stovner», 3) pleie og omsorgstjenester som gir trygghet. Dette sammenfaller med problemområdene og ses på som fornuftig.

Medarbeider/organisasjonsperspektivet er inkludert i planen som en del av satsningsområde 2 – deltagelse. Hovedsatsningen er ikke delt opp i delmål, men har en rekke strategier til hvert punkt, noe som gir inntrykk av delmålene ut fra innholdet i strategiene. Noen av strategiene er konkrete og kan operasjonaliseres og måles, mens andre bærer preg av «solskinns mål» og kunne sløyfes for å spesifisere fokusområder på en bedre måte. For eksempel har strategien «Bydel Stovner har sammen med befolkningen på Stovner et felles ansvar for deltagelse og integrering dersom mangfoldarbeidet skal lykkes» ikke stor verdi som strategi etter vår mening. Det er ikke spesifisert hvordan bydelen skal sikre at «Handlingsplan for mangfold og likestilling» skal implementeres. Her hadde det vært naturlig å spesifisere tiltak innenfor for eksempel rekrutteringspolitikk eller skissere hvordan bydelen kan heve kompetansen innen organisasjonen ved å satse på egne ressurser.

Spesielle egenskaper

Visjonen er «Stolte Stovner – en bydel som er Stolt, Trygg, Inkluderende, Levende». Den bærer, etter vår mening, preg av solskinnsmål og er ikke lett å operasjonalisere. Strategiske mål, spesielt i satsningsområde 2 er noe uklart definert, og derfor vanskelig å måle.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Planen gir et generelt godt inntrykk, men den kunne vært mer spisset i sitt fokus. Den kunne med fordel vært forenklet og hatt færre gjentakelser. Bydelen er blant de som har flest innbyggere med ikke-vestlig bakgrunn. Vi synes det er rart at planen sier så lite om bydelens kulturelle mangfold, og utfordringer knyttet til dette. For eksempel satser andre bydeler med lik demografi på språk og arbeidsdeltakelse spesielt rettet mot minoritetsbefolkningen.

Tabell 4.11.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjon analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
6	6	2	5	7	6	9	4	45

4.12. SØNDRE NORDSTRAND

Søndre Nordstrand er en av bydelene i Oslo som har størst innvandererprosent (42,8), og en av de med lavest representasjonsindeks (0,14). Den strategiske planen har mange fokus og mye tekst. Den kunne med fordel vært strammet opp noe. Planen har fått dårligere skår fordi den mangler konkrete og målbare strategier.

Tabell 4.12.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjons- indeks
42,8	33	2	6,1	0,14

Visjon: Sammen er vi best

Planens tidsramme: 2012 - 2015

Antall sider: 12

Dokumentet har logisk oppbygning. Bydelen har valgt ut 6 strategiske satsningsområder. Integrering er ikke nevnt direkte. Men satsningsområde nr. 4, språk og læringsmiljø, omtaler bedre norskkunnskaper for å fremme integrering og inkludering. Bydelen velger og ikke sette sine egne verdiger, men bruker Oslo kommune sine – BRER, og tilpasser dem på en god måte for bydelens eget bruk. Det er spesifisert hovedutfordringer og et eller flere hovedmål knyttet til hvert av satsningsområdene. Utfordringene er noe overflødig beskrevet. Det er mye tekst, noe som gjør det vanskelig å få øye på hovedbudskapet. Med normativ tenkning bør antallet satsningsområder reduseres til maksimum 3 for å skape bedre fokus. Hovedmål for noen av satsningsområdene er uklart definert og de er vanskelige å operasjonalisere eller måle. For eksempel: Hovedmål: «Når personer trenger hjelp er det brukernes muligheter, ressurser og mål som fokuseres». Det er vanskelig å forstå hva bydelen skal fokusere på for å nå målet. Strategiene som knyttes til hovedmålet ligner mest på delmål, ikke konkrete strategier. De mangler forslag eller beskrivelse av handlinger for å kunne nå målet. For eksempel mangler strategien «Utvikle metoder som sikrer brukerens medvirkning og bidrar til egenomsorg» forslag til hvordan metodene skal utvikles. Det kunne ha vært en god formulering på et delmål, men ikke en strategi.

Spesielle egenskaper

Integrering, inkludering og mangfold er ikke spesifisert som et fokusområde, men språk og læringsmiljø er et eget satsingsområde. Her er bydelens utfordringer spesifisert som høy andel innvandrere særlig fra Somalia og Pakistan og en stor gruppe innbyggere som ikke behersker norsk, både barn og voksne. Planen mangler helt organisasjons- og ansattes perspektiv. Det er ikke mulig å samarbeide godt og å få bedre tjenester uten at det satses på medarbeidere og organisasjon.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Hovedinntrykket fra planen er at den er litt for lang med litt for mye tekst. Flere av satsningsområdene tar opp utfordringer knyttet til høy innvandrersandel, men konkrete og målbare tiltak kunne vært bedre formulert. Visjonen kunne vært bedre formulert.

Tabell 4.12.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjon sanalyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
10	4	5	3	4	6	9	5	46

4.13. ULLERN

Bydelen har ikke så stort behov for å fokusere på representasjon. Lav andel innvandrere gjør det lettere for bydelen å oppnå god representasjon. Representasjonsindeksen er 1. Den strategiske planen er gjennomgående konkret og målbar, og kan fungere som et godt styringsdokument.

Tabell 4.13.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjonsindeks
7,4	39	3	7,6	1

Visjon: Bydel Ullern – med engasjement for utvikling av fremtidsrettede tjenester og godt lokalmiljø

Planens tidsramme: 2013 - 2016

Antall sider: 12

Planen er hovedsakelig logisk oppbygd. Utfordringer er spesifisert og klart identifisert: bydelsutvikling, tjenester til barn og unge og tjenester for voksne, eldre og personer med nedsatt arbeidsevne. Til tross for at hovedutfordringer er klart definert, bryter planen den logiske oppbygningen når det gjelder å sette hovedmål til spesifiserte utfordringer. Mål og tilhørende strategier til hovedutfordring nummer en, kommer til slutt i dokumentet, noe som gjør det vanskelig å forstå oppbygningen. I tillegg skaper det forvirring at utfordringen har skiftet navn fra «Bydelsutvikling» til «Mål og strategier der bydelen er høringsinstans». Dette trekker ikke veldig ned, men gir en noe rotete inntrykk. Når det gjelder mål, er det ikke klart definert hovedmål for hvert av satsningsområdene. Det deles opp i delmål med tilhørende strategier. Strategiene henger sammen med mål og de fleste inneholder handlingsforslag – ikke bare *hvor vi skal gå, men også hvordan*. For eksempel følges målet «Bydelen skal sikre at mennesker med nedsatt funksjonsevne har et godt botilbud og et meningsfullt arbeids- og fritidstilbud», opp av strategien «Utvikle tidligere Casinetto sykehjem til nye boliger og et aktivitetssenter for personer med nedsatt arbeidsevne». Siden strategiene er så nøyaktig og presist definert lar de seg måle uten vanskeligheter. Oslo kommunes verdigrunnlag er inkludert i planen og tolket/operasjonalisert for å gi forståelse hva verdiene betyr for bydelen.

Spesielle egenskaper

Lav innvandrерandel og spesiell beliggenhet gjør at bydelen prioriterer ut fra sine behov/utfordringer – et tegn på god strategi.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Planen gir et godt inntrykk. Strategiene er hovedsakelig målbare og inneholder «retning, en vei å gå», dermed kan de operasjonaliseres og måles. Bydelen inkluderer ansattes perspektiv som fokusområde ”4 – bydelen som arbeidsgiver og leverandør av tjenester”. Ansatte omtales som organisasjonens viktigste ressurs. Planen er godt gjennomtenkt og gjennomført.

Tabell 4.13.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
10	4	9	8	8	0	6	9	54

4.14. VESTRE AKER

Representasjonsindeksen er 0,59, til tross for at kun 1 av 25 ansatte i bydelsadministrasjonen har ikke-vestlig bakgrunn. Dette viser at når det er få ikke-vestlige innvandrere i en bydel, er det lettere å oppnå høy representasjon. Den strategiske planen fungerer godt som et styringsdokument.

Tabell 4.14.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen i %	Antall ansatte i bydels administrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjons- indeks
6,8	25	1	4	0,59

Visjon: Bydel Vestre Aker – effektiv, attraktiv og tilgjengelig

Planens tidsramme: 2012 - 2015

Antall sider: 16

Den strategiske planen var ikke tilgjengelig under arkfanen politikk, hvor vi forventet at den skal ligge. Hovedinntrykket fra den strategiske planen er bra. Planen spesifiserer 7 innsatsområder. Det er godt beskrevet hvorfor innsatsområdene er valgt. Visjonen er definert, men den er ikke konkret nok for å identifisere ønsket tilstand for organisasjonen. Første

setning i virksomhetsideen passer kanskje bedre som visjon: «Vestre Aker skal tilby bydelens innbyggere fleksible og kvalitativt gode tjenester». At virksomhetsideen er spesifisert er ikke så typisk for planene. Dette kan være et godt grep for å tydeliggjøre hva bydelen skal gjøre. Generelt kunne planen hatt litt mindre tekst, slik at det ble lettere å gripe hovedpoenget – nemlig strategiene. Representasjon av ikke-vestlige innvandrere er ikke nevnt. Dette samsvarer med den lave andelen av ikke-vestlige innvandrere i bydelen. Strategiene er godt formulert, og mange er konkrete og målbare. Det er litt mange fokusområder, og kanskje litt for mange strategier. For eksempel kunne strategiene for barn og unge vært slått sammen.

Spesielle egenskaper

Strategien har definisjoner på begrepene visjon, virksomhetsidé og strategisk plan med mer. Organisasjons- og ansattes perspektiv er tatt med. Bydelen planlegger å satse på kompetanse og benytte en personalpolitisk plan for bydelen, som ble utarbeidet i 2012. Den personalpolitiske planen bygget opp rundt de sentrale føringene for kommunens arbeidsgiverpolitikk. BRER er inkludert i planen og spesifisert hva det innebærer for bydelen.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan

Hovedinntrykket er at planen er bra og fyller kravet til styringsdokument.

Tabell 4.14.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
5	6	8	8	8	0	9	8	52

4.15. ØSTENSJØ

Østensjø har en lavere innvandrersprosent enn Oslo generelt. Representasjonsindeksen er 0,62. Det betyr at bydelens innvandrerbefolkning er godt representert. Den strategiske planen har imidlertid ikke oppnådd en særs god skår. Den mangler situasjonsanalyse og er lite konkret.

Tabell 4.15.1. Demografi, resultat fra spørreskjemaundersøkelsen og representasjonsindeks

Ikke-vestlige innvandrere i bydelen, %	Antall ansatte i bydelsadministrasjon	Antall ikke-vestlige innvandrere i bydelsadministrasjon	Ikke-vestlige innvandrere som jobber i bydelsadministrasjon, %	Representasjonsindeks
16,8	38	4	10,5	0,62

Visjon: Bydel Østensjø – et godt sted å bo, hele livet!

Planens tidsramme: 2010- 2013

Antall sider: 8

Planen baserer seg på tidligere godkjent plan fra 2005 og bærer preg av det. Alle områdene er bygget opp på samme måte, dette gjør det oversiktlig. Planen spesifiserer 3 satsningsområder: kultur og miljø, trygg og inkluderende bydel, service- og brukerorientert bydel. Det mangler en begrunnelse på hvorfor nettopp de 3 områdene ble valgt. Beskrivelse av bydelens utfordringer og situasjonsanalyse er fraværende.

Spesielle egenskaper

Planen er ikke oppdatert siden 2010. Bydelen har «trygg og inkluderende bydel» som et av sine satsningsområder. Planen inkluderer medarbeidernes perspektiv. Et av målene her er «Bydel Østensjø er en bydel der alle kan delta og føle seg velkomne», noe som er operasjonalisert med strategier, blant annet at bydelen har som mål å rekruttere medarbeidere til bydelens tjenester som avspeiler befolknings sammensetningen med hensyn til kjønn, religion og etnisk opprinnelse. Det er ikke beskrevet hvordan bydelens ledelse har tenkt å nå målet.

Helhetsvurdering av bydelens strategiske plan.

Østensjø har et eget satsningsområde for inkludering, der det blant annet står «Bydelen skal aktivt arbeide mot rasistiske holdninger på alle nivåer. Ulikheter og mangfold skal benyttes som en styrke til berikelse for bydelen». Ifølge Rumelt er det vanskelig å definere mål og sette strategier, når man ikke definerer utfordringer først. Dette er planens svake side. Det er

uklart om det som er listet under delmål er strategiene eller delmål. Det ser ut til å være en blanding, noe som er uheldig i et styringsdokument som skal ha en klar og tydelig struktur. Mange av målene mangler tilhørende strategier, eller de er ikke konkrete nok, og kan således ikke operasjonaliseres eller måles.

Tabell 4.15.2. Evaluering av bydelens strategiske plan

Tilgjengelighet gyldighet	Visjon	Situasjons analyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Mål barhet	Total vurdering
5	5	2	4	6	10	10	5	47

Oppsummering og analyse for Oslo kommune

Tabell 4.16 viser en sammenstilling av hovedfunnene i vår datainnsamling, både fra primærdataene fra spørreskjemaundersøkelsen og sekundærdataene som er hentet fra Oslostatistikken.

Tabellen viser at bydelsadministrasjonene i Oslo kommune har til sammen 531 ansatte. Av disse har 45 ansatte, eller 8,5 %, ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. 21 % av Oslo kommunes innbyggere har ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. *Dette gir en total representasjonsindeks på 0,4 for Oslos bydelsadministrasjoner sett under ett.*

Tabell 4.16. Bydelenes data for innbyggertall, ansatte i administrasjonene og representasjonsindeksen.

Bydel	Imbyggertall, totalt	Ikke-vestlige innvandrere, antall	Ikke-vestlige innvandrere, %	Ansatte i BA*, antall	Ikke-vestlige innvandrere, ansatt i BA, antall	Ikke-vestlige innvandrere, ansatt i BA, %	Representasjonsindeks**
Alna	48062	20638	42,9	52	6	11,5	0,23
Bjerke	29617	9623	32,5	28	3	10,7	0,32
Frogner	53573	5433	10,1	27	1	3,7	0,37
Gamle Oslo	46290	12829	27,7	53	3	5,7	0,21
Grorud	26888	10394	38,7	15	1	6,7	0,17
Grünerløkka	50507	10190	20,2	39	4	10,3	0,51
Nordre Aker	48413	4219	8,9	25	2	8	0,90
Nordstrand	48347	3952	8,2	70	4	5,7	0,70
Sagene	37053	6027	16,3	30	0	0	0
St. Hanshaugen	37053	4283	11,6	22	8	36,4	3,10
Stovner	30757	13566	44,1	35	3	8,6	0,20
Søndre Nordstrand	36659	15698	42,8	33	2	6,1	0,14
Ullern	31443	2315	7,4	39	3	7,6	1,03
Vestre Aker	45715	3115	6,8	25	1	4	0,59
Østern	47806	8042	16,8	38	4	10,5	0,62
Ullern	31443	2315	7,4	39	3	7,6	1,03
Totalt, alle bydeler	623966	132212	21,2	531	45	8,47	0,4

* BA = bydelsadministrasjon. Det er stort sprik mellom min- og maks mellom antall ansatte. Det er forskjellig fra bydel til bydel hvilke tjenester/avdelinger som regnes som en del av bydelsadministrasjonen. For eksempel har noen tatt med bydelsoverlege, andre ikke.

**Formel for representasjonsindeksen: Prosent innvandrere i bydelsadministrasjonen delt på prosent innvandrere i bydelen.

Ansatte i bydelsadministrasjonene totalt: Min: Grorud (15) – Max: Nordstrand (70);

Ansatte med innvandrerbakgrunn, prosentvis: Min: Sagene (0 %) – Max: St. Hanshaugen (36,4 %).

Under presenteres evalueringen av alle bydelenes strategiske planer sammen med representasjonsindeksen for bydelsadministrasjonene i Oslo.

Tabell 4.17. Sammenstilling av evaluering av strategiske planer og representasjonsindeks

	Tilgjengelighet, gyldighet	Visjon	Situasjonsanalyse	Strategiske mål	Strategiens helhet	Integrering	Samsvar demografi	Målbarhet	Total vurdering av strategisk plan	Representasjon s indeks
Alna	10	5	8	4	6	8	10	6	57	0,23
Bjerke	10	5	8	9	6	9	10	6	63	0,32
Frogner	10	0	0	2	0	0	0	5	17	0,37
Gamle Oslo	3	6	0	3	3	8	7	1	31	0,21
Grorud	10	0	9	9	5	9	10	9	61	0,17
Grünerløkka	10	5	7	4	3	3	8	6	46	0,51
Nordre Aker	10	7	7	8	8	0	7	8	55	0,9
Nordstrand	10	8	5	8	8	10	10	9	68	0,7
Sagene	0	6	5	3	3	2	5	7	31	0
St. Hanshaugen	10	0	9	8	9	0	7	9	52	3,1
Stovner	6	6	2	5	7	6	9	4	45	0,2
Søndre Nordstrand	10	4	5	3	4	6	9	5	46	0,14
Ullern	10	4	9	8	8	0	6	9	54	1
Vestre Aker	5	6	8	8	8	0	9	8	52	0,59
Østensjø	5	5	2	4	6	10	10	5	47	0,62

For bedre å kunne sammenligne tallene vi fikk på representasjonsindeksen og den totale skåren for strategisk plan, laget vi en indeks også for skåren på strategisk plan. Max-skåren på strategisk plan var 80, så ved å dele tallet den fikk totalt på 80, kom vi frem til en indeks som vises i tabellen under. I tabell 4.18 er bydelene rangert etter andelen ikke-vestlige innvandrere, sammenstilt med indeksene for strategisk plan og representasjon.

Tabell 4.18. Bydelene rangert etter andel ikke-vestlige innvandrere i bydelene

Bydel	% innvandrere i bydelen	Strategisk plan, indeks	Representasjonsindeks for bydelsadministrasjon
Stovner	44,1	0,56	0,2
Alna	42,9	0,71	0,23
Søndre Nordstrand	42,8	0,57	0,14
Grorud	38,7	0,76	0,17
Bjerke	32,5	0,79	0,32
Gamle Oslo	27,7	0,39	0,21
Grünerløkka	20,2	0,58	0,51
Østensjø	16,8	0,59	0,62
Sagene	16,3	0,38	0
St. Hanshaugen	11,6	0,65	3,1
Frogner	10,1	0,21	0,37
Nordre Aker	8,9	0,69	0,9
Nordstrand	8,2	0,85	0,7
Ullern	7,4	0,68	1
Vestre Aker	6,8	0,65	0,59

Er det en sammenheng mellom en god strategisk plan, innvandrerepresentasjon og representasjonsindeks i bydelsadministrasjonene?

Resultatet av undersøkelsen tyder på at det ikke finnes en klar sammenheng mellom representasjonsindeks og en god strategisk plan. Det fremkommer heller ikke en sammenheng mellom høy innvandrereandel i bydelen og en høy representasjonsindeks i bydelsadministrasjonene.

Fem av de femten bydelene i Oslo har ingen gjeldende strategiske plan per februar 2014. Bydelene er pålagt å ha gjeldende strategiske planer. At en tredjedel av bydelene ikke har en dagsaktuell strategisk plan, reiser mange spørsmål, som for eksempel hvorfor ble det ikke prioritert? Ser ledelsen ingen nytte i strategisk arbeid? Er dette en akseptert og bevisst nedprioritering? Samtlige respondenter svarte at de kjente godt til sin bydels strategiske plan. Dette gjelder også de bydelene der planen var utgått, så langt tilbake som i 2011.

Tabell 4.19. Sammenstilling av totalvurdering av strategiske planer og representasjonsindeks for bydeler med utgåtte planer

	Planen gjelder til	Total vurdering av strategisk plan	Representasjonsindeks
Frogner	2013	17	0,37
Gamle Oslo	2011	31	0,21
Sagene	2011	31	0
Stovner	2013	45	0,2
Østensjø	2013	47	0,62

Oslo som helhet hadde en representasjonsindeks på 0,4. Fire av de fem bydelene med utgåtte strategiske planer ligger lavere. Vi hadde ikke forventet å finne at så mange som en tredjedel av bydelenes strategiske planer ikke lenger var gyldige.

Totalt for bydelsadministrasjonene, om deres ansatte med ikke-vestlig bakgrunn

Av 531 ansatte i bydelsadministrasjonene i Oslo kommune er 45 innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. De har stillinger som blant annet lønnskonsulent, regnskapsmedarbeider, IKT- og drift- og servicespesialist. Utdanningsnivået varierer fra fullført videregående skole til høyskole/universitet på masternivå, men de fleste har bachelorutdannelse. 5 av de 45 ansatte i bydelsadministrasjonene har ikke utdannelse utover fullført videregående skole. Kun 1 av 45 er overkvalifisert til sin stilling. 7 av 45 innvandrere er ledere med eller uten personalansvar. Det foreligger ikke informasjon om hvor mange av de totalt 531 ansatte ved bydelsadministrasjonene har lederstillinger. Respondentene har ikke svart like utfyllende på spørsmålet om stillingstyper. Derfor blir ikke tallene under sammenlagt 45.

Stillingstyper er fordelt på følgende måte:

Leder med personalansvar: 5

Leder uten personalansvar: 2

Spesialkonsulent: 9

Konsulent: 21

Annet: 3

Kapittel 5. Konklusjon

Representasjonsindeksen

Representasjonsindeksen er rundt 1.0 når minoritetsbefolkningen er representert (Selden 1997). Det er påfallende at tre av de bydelene med høyest innvandrersandel er de med lavest representasjonsindeks. Det er vanskeligere å oppnå høy indeks når det bor mange innvandrere i bydelen, dette kan være en del av forklaringen. De fire bydelene med lavest representasjonsindeks har ikke sammenfallende dårlig fokus på integrering i sine strategiske planer, så det kan ikke forklares ut fra manglende fokus.

Funnene tyder på noe sammenheng mellom manglende gjeldende strategiske plan og lav representasjonsindeks. Samtidig er det for tidlig å konkludere med dette. For å være sikker, må det foretas en mer omfattende studie, for eksempel blant alle kommuner i Norge. Det kan hende at bydelene har uformelle strategiske planer eller andre styringsdokumenter eller metoder å styre strategisk på, som ikke er offentliggjort. Dette har ikke blitt tatt hensyn til i oppgaven.

Når det gjelder spørsmålet om kjennskap til bydelens strategiske plan, svarer samtlige at de kjenner svært godt til sin bydels strategiske plan. Dette gjaldt også når den strategiske planen var utgått. At denne spørreundersøkelsen ikke er anonym, gjør svarene mindre valide.

Reliabilitet og validitet for funnene

Når det gjelder hovedspørsmålet om bydelsadministrasjonen, *hvor mange av de ansatte antar du er født av ikke-vestlige innvandrere, eller er selv ikke-vestlig innvandrere?* Er det liten grunn til å tro at dataene som er samlet inn ikke skulle stemme. Evalueringen av strategiene er basert på en fortolkende analyse, noe som gjør at den er nødt til å bli mer subjektiv enn tellingene foretatt i den kvantitative delen av undersøkelsen, men verktøyet som er benyttet er allerede kvalitetsstemplet og utprøvd.

Det ser ut til at vi har truffet riktig med hensyn til å velge undersøkelsesenheter. Det kreves en viss kompetanse og utdanning for å få jobb i bydelsadministrasjonene, selv om noen av de ansatte ikke hadde utdanning utover videregående skole. En av respondentene svarte at «Det kreves minimum bachelor for å bli ansatt i bydelsadministrasjonen».

Vil en perfekt strategisk plan til slutt bli overflødiggjort

Man kan stille seg spørsmål om hvorfor bydelen som hadde høyest representasjonsindeks, var den som hadde minst om inkludering i sin strategiske plan. Kanskje hadde bydelen oppnådd full inkludering/integrering, og trengte ikke lenger å jobbe med saken? I en perfekt verden ville man ikke hatt behov for en plan for integrering, for alle ville vært integrert.

Svakheter ved analysen

Vi har sett etter trender rundt temaet integrering og inkludering. Vår undersøkelse viser at minoritetsbefolkningen i Oslo er underrepresentert i bydelsadministrasjonene. Dette kan vi si med rimelig stor sikkerhet, da vi fikk svar fra alle bydelene.

Vi har i oppgaven konsentrert oss om administrasjonen i bydelene, og holdt oss utenom bydelspolitikere, som er valgt til å representere innbyggerne i bydelene ved direkte valg. Det kan stilles spørsmål om vi har kartlagt de variablene som påvirker representasjonen. Det er flere forhold som spiller inn på inkludering som vi ikke har tatt hensyn til. For eksempel utdanningsnivå, politikk, ressurser og representasjon blant ledere. Dersom noen av disse, eller alle forholdene hadde blitt tatt hensyn til i oppgaven, ville validiteten vært sterkere.

Vi ønsket å se på representasjon i yrker med krav til kompetanse, og har kartlagt representasjonsindeksen i en liten del av Oslo kommunes virksomhet. Alternativt kunne vi sett på Universitetet i Oslo, Politidirektoratet eller en annen stor organisasjon, noe som kunne gitt helt andre resultater. Spørsmålet er hvor representative bydelsadministrasjonene i Oslo er for arbeidsplasser med krav til høy kompetanse i Oslo og i Norge. Derfor stiller vi spørsmål om funnene fra undersøkelsen kan generaliseres utover Oslo kommunes bydelsadministrasjoner.

Spørreskjemaet ble testet, likevel oppdaget vi at det var spørsmål som kunne vært stilt annerledes for å gjøre sammenstillingen av dataene enklere. For eksempel spørsmål 4, «Kan du si noe om utdanningsnivået? / Er det noen som er overkvalifisert til stillingen? I så fall hvor mange?». Spørsmålet kunne vært delt opp i flere spørsmål. Utdanningsnivå burde vært mer som spørsmål 3 «Kan du si noe om hvilke type jobber de har? 1: leder med personalansvar, 2: Leder uten personalansvar, 3: Spesialkonsulent» osv. Dersom vi på forhånd

hadde gitt verdiene 1: Videregående skole, 2: 1-3-årig høyskole, osv, ville det vært lettere å sammenstille svarene i etterkant.

Bukken som passer havresekken? – et spørsmål om validitet

I spørsmålet om hvor mange ansatte med ikke-vestlig bakgrunn som var overkvalifisert, ble det ikke tatt hensyn til at resultatene kan være invalide. Respondenten hadde mest sannsynlig selv deltatt i ansettelsesprosessen tidligere. Dersom man selv har ansatt en person som er overkvalifisert, er man sannsynligvis mindre tilbøyelig til å svare ja på om personen er overkvalifisert, enn om en annen person hadde vært ansvarlig for ansettelsen. Derfor ble det valgt å se bort fra spørsmålet i analysen. Svarene var for øvrig veldig like, ingen anså å ha noen ansatte med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn i bydelsadministrasjonen som var overkvalifisert, bortsett fra en.

Behov for videre forskning

Det er nevnt noen tema som ligger utenfor oppgaven, som det kunne vært interessant å undersøke nærmere. Dess mer vi har jobbet med det stoffet vi har samlet inn, jo flere spørsmål har vi stilt oss selv – spørsmål og nye problemstillinger vi ikke har hatt mulighet til å forfølge videre. For eksempel har vi ikke hatt mulighet til å se på hvordan bydelenes strategier blir utformet, ei heller hvordan de blir implementert. Dette er to tema som henger godt sammen, og som det kunne vært spennende å se nærmere på.

I mange bydeler er de strategiske planene innholdsmessig omfattende dokumenter som videre deles opp i omfattende tiltaksplaner. Det hadde vært interessant å vite hvordan disse dokumentene brukes. Dette gjelder også hvordan bevisst rekrutteringspolitikk og interne rutiner påvirker representasjon av minoritetsbefolkningen. Problemstillingen som er belyst i oppgaven er et tema det er mulig å følge over tid. Å se på utviklingen av representasjon i sammenheng med strategisk arbeid over noen år, ville vært mulig, men er en studie som er større enn en masteroppgave.

Til slutt

Det har vært en spennende oppgave å jobbe med! Vi håper noen kan ha nytte av å ta litt lærdom av vårt lille forskningsprosjekt, om representasjon blant bakkebyråkrater med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. For vår del oppleves det som om vi sitter igjen med flere spørsmål nå enn da vi startet dette prosjektet for et års tid siden, men slik er vel forskningens natur, at et svar åpner for nye spørsmål.

Litteraturliste

Andersen, Øivind. *I retorikkens hage*. Oslo: Universitetsforlaget AS, 2004.

Andrews, Rhys, George A. Boyne, Kenneth J. Meier, O'Toole Jr. Kaurence J., og Richard M. Walker. «Representative Bureaucracy, organizational strategi, and public service performance: an empirical analysis of English local government.» *The Journal of Public Administrations Research and Theory, Inc.*, February 18 2005: 489-504.

Jacobsen, Dag Ingvar og Thorsvik, Jan. *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget, 2007.

Johannessen, Asbjørn, Christoffersen, Line, Tuft, Per Arne. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. 3. utgave. Oslo: Abstrakt forlag, 2011.

Johannessen, Stig O. *Myter og erfaringer om ledelse. Et kompleksitetsperspektiv*. Oslo: Gyldendal Akademisk, 2011.

Joyce, Paul. *Strategic leadership in the public services*. New York: Routledge, 2012.

Kaufmann, Geir, og Astrid Kaufmann. *Psykologi i organisasjon og ledelse*. Fagbokforlaget, 1996.

Kunde, Jesper. *Corporate Religion*. Prentice Hall, 2000.

Løwendahl, Bente R., og Fred E. Wenstøp. *Grunnbok i strategi*. N.W.Damm & Søn, 2005.

Meier, Kenneth J. and Stewart, Joseph Jr. «The Impact of Representative Bureaucracies: Educational Systems and Public Policies.» *The American Review of Public Administration*, September 1992: 22: 157-171.

Mintzberg, Henry, Bruce Ahlstrand, og Joseph Lampel. *Strategy Safari. Your complete guide through the wilds of strategic management*. Prentice Hall, 2009.

Moore, Mark H. *Creating Public Value: Strategic Management in Government*. Harvard: Harvard University Press, 1995.

Mulgan, Geoff. *The art of public strategi. Mobilizing power and knowledge for the common good*. New York: Oxford University Press, Inc., 2009.

NOU 2011:14: *Bedre integrering*. 2011.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-14/2.html?id=650751>
(funnet November 02, 2013).

Oslo kommune. «Systematisk arbeid med likestilling og manifold. Veileder i aktivitets- og rapporteringsplikten.»

<http://www.byradsavdeling-for-finans.oslo.kommune.no/getfile.php/utviklings->

%20og%20kompetanseetaten%20%28UKE%29/Internett%20%28UKE%29/Dokumenter/HR-konsern/Likestilling%20og%20mangfold/Veileder_netto_likestilling.pdf.

Oslo Kommune. «Systematisk arbeid med likestilling og mangfold. Veileder i aktivitets- og rapporteringsplikten.»

http://www.byrådsavdeling-for-finans.oslo.kommune.no/getfile.php/utviklings-%20og%20kompetanseetaten%20%28UKE%29/Internett%20%28UKE%29/Dokumenter/HR-konsern/Likestilling%20og%20mangfold/Veileder_netto_likestilling.pdf.

Perduco, AS. «IMDI Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.» *Innvandrere tilfører arbeidslivet viktig kompetanse*. 03 01 2011.

<http://www.imdi.no/no/Nyheter/2011/Innvandrere-tilforer-arbeidslivet-viktig-kompetanse/> (funnet November 09, 2013).

Porter, Michael E. «The five competitive forces that shape strategy.» *Harvard Business Review*, January 2008: 78-93.

Regjeringen. *Regjeringen.no Informasjon fra regjeringen og departementene*.

<http://www.regjeringen.no/nb/sok.html?quicksearch=ia+avtalen&id=86008> (funnet Oktober 27, 2012).

Rumelt, Richard. *Good strategy bad strategy. The difference and why it matters*. London: Profile books LTD, 2012.

Selden, Sally Coleman. *The promise of representative bureaucracy: diversity and responsiveness in a government agency*. New York: M.E.Sharpe, 1997.

Statistisk sentralbyrå. «Innvandrere etter innvandringsgrunn, 1. januar 2013.» 3 September 2013.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/nouer/2011/nou-2011-14/2.html?id=650751> (funnet November 2, 2013).

Vedlegg

Vedlegg 1: Introduksjonssamtale for første kontakt med respondent

Hei, mitt navn er Marit Skram, jeg ringer deg angående en masteroppgave på Høyskolen i Oslo og Akershus, som jeg skriver sammen med min medstudent Elena Green.

Vi ønsker å se på hvor mange ikke-vestlige innvandrere som jobber i Oslos bydelsadministrasjoner. I den anledning ønsker jeg å sende deg et kort spørreskjema om antall ikke-vestlige innvandrere som jobber i din bydelsadministrasjon, samt noen spørsmål om hvilke type jobber de har.

SPØRSMÅL ANG HVEM SOM ER INNVANDRERE

Når det gjelder hvem vi har definert som innvandrere i denne oppgaven, har vi brukt Statistisk sentralbyrås definisjon. Oppgaven handler om innvandrere fra ikke-Europeiske land, og land utenfor Nord-Amerika. Dette blir også omtalt i mailen dere får med spørsmålene

ANONYMITET

Prosjektet er meldt inn og godkjent hos Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Alle personlige opplysninger blir behandlet konfidensielt.

Når prosjektet er ferdig, vil dere motta en elektronisk kopi av oppgaven.

Er dette noe du kan svare på?

E-post-adressen din, hva er den?

Da sender jeg deg en e-post med et kort spørreskjema. Det er fint hvis du svarer innen en uke.

Tusen takk!

Vedlegg 2: E-post og spørreskjema

Mail til hr-person i bydelen:

EMNE: Masteroppgave om ansatte i Oslo kommunes bydelsadministrasjoner

Hei NAVN.

Takk for hyggelig samtale på telefon om vår masteroppgave om ansatte i Oslo kommunes bydelsadministrasjoner. Som jeg sa på telefonene, er vi to studenter ved Høyskolen i Oslo og Akershus, Elena Green og Marit Skram, som skriver en masteroppgave om innvandreres representasjon i arbeidslivet i Oslo. For ikke å få for store data, har vi valgt å konsentrere oss om bydelsadministrasjonene i Oslos 15 bydeler.

Jeg har lagt ved noen spørsmål om ansatte ved din bydelsadministrasjon. Blant annet om hvor mange som jobber der, og hvor mange som har innvandrerbakgrunn. Med innvandrere mener vi i denne sammenheng personer som kommer fra land utenfor Europa og Nord-Amerika, samt barn av de som kommer fra nevnte områder. Dette er samme definisjon Statistisk sentralbyrå bruker. Når det gjelder hvem i bydelsadministrasjonen vi ønsker at du skal ta med i svarene, har vi gått ut fra organisasjonskartet vi har funnet på din bydels hjemmeside. Prosjektet er meldt inn til, og godkjent av, Norsk Samfunnsvitenskapelig datatjeneste. Opplysningene blir behandlet konfidensielt.

Jeg ber deg fylle ut svarene i kolonnen her, og returnere på mail til meg innen en uke.

Når oppgaven er ferdig, i slutten av juni neste år, vil du motta en elektronisk versjon. Dersom du har spørsmål, må du gjerne ringe meg på min telefon 984 32 750, eller sende spørsmål på mail.

Tusen takk for hjelpen, vennlig hilsen Marit Skram.

Spørreskjema

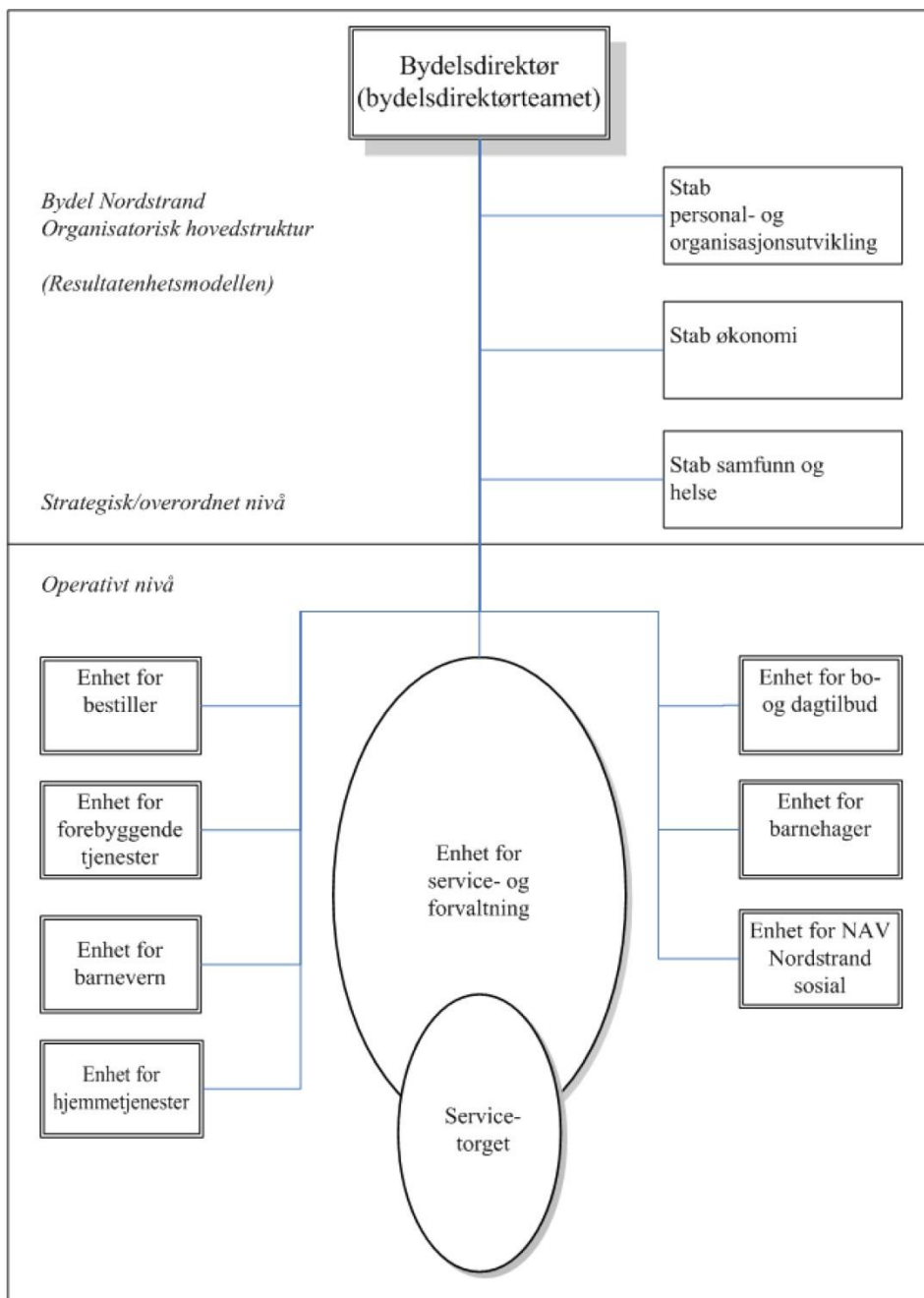
(Limt inn direkte i mailen til respondentene)

1	Hvor mange ansatte er det i bydelsadministrasjonen? (Ikke medregnet kantine og renhold.)	
2	Hvor mange av de ansatte antar du er født av ikke-vestlige innvandrere, eller er selv ikke-vestlig innvandrer.	
3	Kan du si noe om hvilke type jobber de har?	
	1: Leder med personalansvar, antall:	
	2: Leder uten personalansvar, antall:	
	3: Spesialkonsulent, antall:	
	4: Konsulent, antall:	
	5: Annet, antall:	
4	Kan du si noe om utdanningsnivået? / Er det noen som er overkvalifisert til stillingen? I så fall hvor mange?	
	Overkvalifiserte innvandrere i bydelsadministrasjonen ja eller nei:	Stryk det som ikke passer ja nei
	Hvis ja, hvor mange?	
5	På en skala fra 1-10, kan du si hvor godt du kjenner til din bydels strategiske dokument?	

Tusen takk for hjelpen!

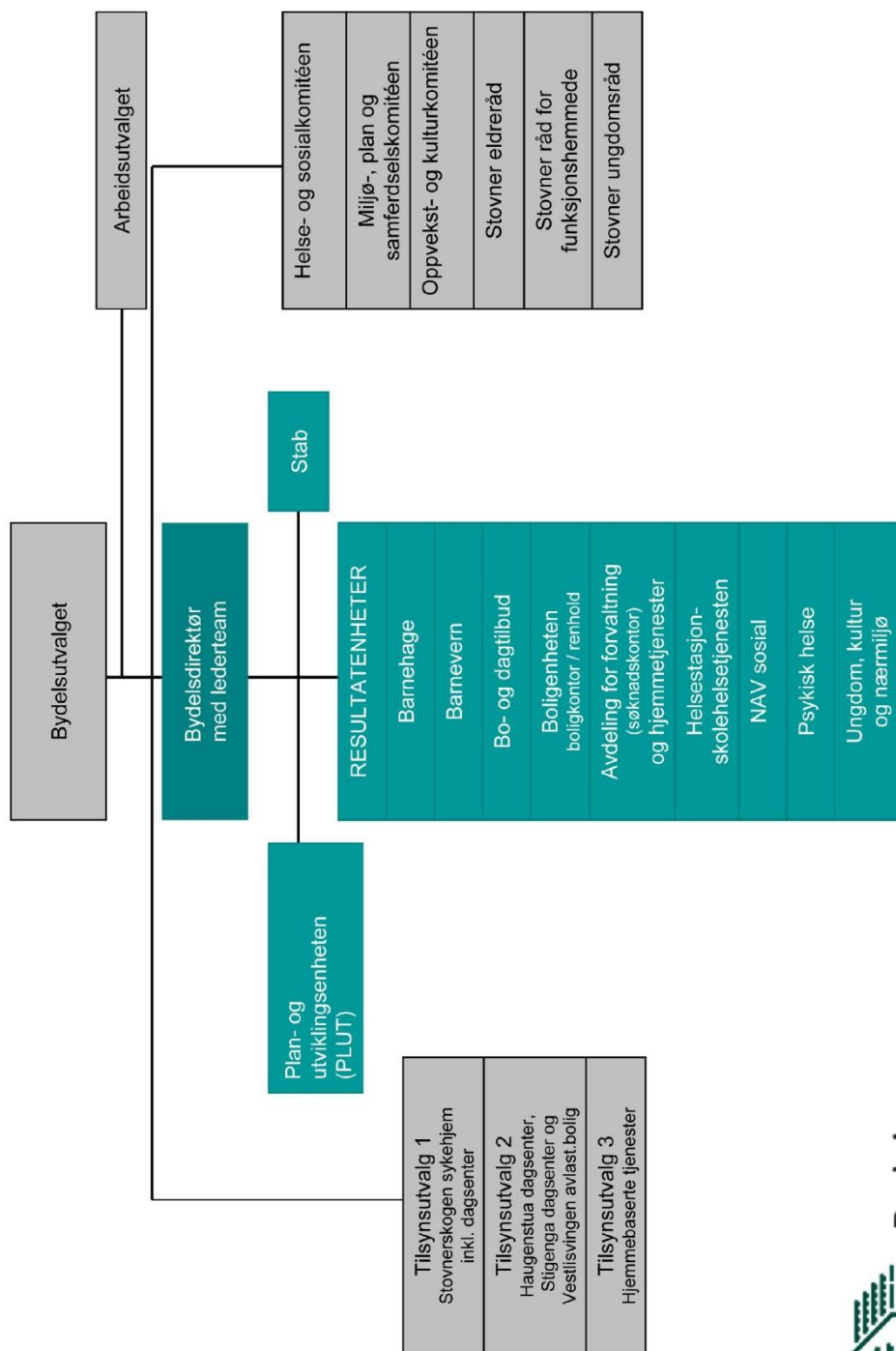
Vedlegg 3: Eksempler på organisasjonskart

Organisasjonskart for Bydel Nordstrand



Bydel Nordstrand sin organisatoriske hovedmodell

Organisasjonskart for bydel Stovner

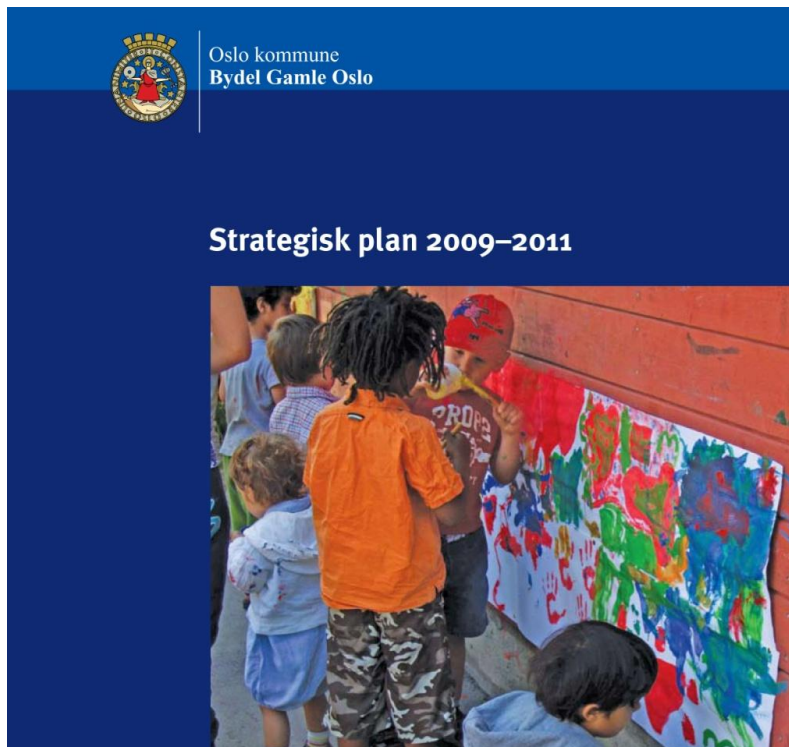


19.01.2012



Vedlegg 4: Utdrag fra strategiske planer

Strategisk plan for bydel Gamle Oslo, side 1-5



Strategisk plan 2009–2011

Visjon: Bydel Gamle Oslo – mangfold og trivsel hele livet

Innledning

Strategisk plan for Bydel Gamle Oslo er vedtatt av bydelsutvalget. Strategi defineres som sammensetningen av de veivalg bydelen benytter for å leve opp til sin visjon og nå sine mål. Den strategiske planen er det overordnede politiske måldokumentet for bydelen, og et sentralt styringsdokument for bydelsforvaltningen.

Bydel Gamle Oslo – mangfold og trivsel hele livet

Satsingsområdene i planen er de områdene det skal fokuseres på i planperioden for å virkeliggjøre visjonen. Dette kan være områder hvor bydelen er tillagt ansvar og oppgaver, men hvor man ønsker å "gjøre en ekstra innsats" fordi dette vil bidra til å nå visjonen, eller det kan være særskilte områder som er gitt en høy politisk prioritet.

Bydelens strategiske plan konkretiseres i plandokumenter og handlingsplaner for bydelens tjenestoområder, samt i de årlige budsjettokumentene.



Satsingsområde I

Trygge og gode nærmiljøer

Bydelsutvalget ønsker at bydelen skal ha bomiljøer som gir sikkerhet og trygghet for befolkningen. Byutvikling og utbygging skal ta hensyn til befolkningens behov for grøntområder, møteplasser og andre arenaer å utfolde seg i. Bydelen skal verne de grønne lungene, strandsonen og øyene, da dette er viktige rekreasjonsområder for befolkningen. Det er ønskelig med et bomiljø der alle generasjoner og familietyper lever side om side og trives over tid, uavhengig av økonomisk og sosial status. I Gamle Oslo føler man tilhørighet, det skal være rom og tilgjengelighet for alle. Folk som bor i Gamle Oslo tar vare på nærmiljøet sitt.

Barn og unge

Barn og unge skal ha et godt oppvekstmiljø med tilbud om barnehageplass, fritidsaktiviteter, lokale nettverk og et utemiljø som gir mulighet for allsidig lek og utfoldelse.

Miljøbevissthet

Bydelen skal være preget av miljøbevissthet og satser på en miljøvennlig byutvikling. Gamle Oslo skal fremstå som en ren bydel med avfallshåndtering som virker. Myke trafikanter skal ha gode vilkår. Det skal tilrettelegges for fotgjengere og syklistene i bydelens trafikkårer. Støy og luftforurensning skal reduseres.

Kultur

Bydel Gamle Oslo skal ta vare på et variert kulturliv, og utvikle det videre. God estetisk utforming og utsmykning av uterom og bygninger gir gode opplevelser som fremmer folks trivsel. Gjennom medvirkning og deltakelse skal bydelen å ha et godt samarbeid med frivillige organisasjoner og idrettslag.



Satsingsområde II

Fleksible tjenester tilpasset innbyggernes behov

Bydelsutvalget ønsker å tilby tjenester som tar utgangspunkt i befolkningens behov. Det skal være rom for valgfrihet, og tilbudet skal fremme folks livskvalitet. Forebyggende tiltak skal prioriteres for å skape gode levekår i bydelen.

Barn og unges problemer skal fanges opp på et tidlig stadium slik at nyttige tiltak kan iverksettes. Bydelen skal tilby et variert spekter av fritidsaktiviteter hvor barn og unges medvirkning står i sentrum. Språkopplæring og kulturforståelse skal være bærebjelker for mangfold og felleskap. Dette er en forutsetning for å kunne delta aktivt i samfunnet.

Ved etablering av nye tjenestetilbud skal man utnytte bydelens bygningsmasse for å finne alternative og utradisjonelle løsninger.

Bydel Gamle Oslo ser tverrfaglig samarbeid som avgjørende for å finne de beste løsningene for et helhetlig tilbud til bydelens befolkning. Bydelen skal ta vare på sosiale nettverk som skapes i møter mellom mennesker, og legge til rette for at nettverkene utvikles.

Bydel Gamle Oslo skal satse på å skape gode arbeidsplasser. Gode arbeidsplasser skaper best mulige tjenester for bydelens befolkning.



Bydelens oppgaver og ansvarsområder

- Forebyggende tiltak for barn og unge
- Drift og utvikling av barnehager
- Barnevern
- Tiltak for funksjonshemmede barn
- Helsestasjon og skolehelsetjeneste
- Fritidstilbud for barn og unge
- Sosialtjeneste
- Boligkontor
- Kvalifisering og sysselsetting
- Introduksjonstilbud til flyktninger
- Primærhelsetjeneste og miljørettet helsevern
- Tiltak for mennesker med psykiske lidelser
- Tiltak for mennesker med nedsatt funksjonsevne
- Tiltak for mennesker med utviklingshemming
- Tiltak for eldre
- Drift av lokale parker og nærmiljøanlegg
- Utleie av torg, fortau m.v.
- Høringsinstans i byutviklingssaker



Bydelens rammebetingelser

- Bydelen driver sin virksomhet og yter tjenester i tråd med lover og forskrifter og i samsvar med politiske vedtak i bystyre og byråd.
- Bydelen tildeles en årlig budsjetttramme fra bystyret som fordeles etter et kriteriesystem basert på befolkningsmessige, sosiale og økonomiske data.
- Bydelsutvalget har ansvar for å prioritere og fordele ressursene innenfor den budsjettammen som bystyret gir.



Strategisk plan for bydel Bjerke, side 1-9



Oslo kommune
Bydel Bjerke

Plandokument

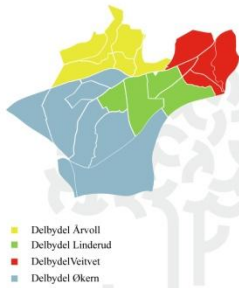


Strategisk plan for 2013-2016 Bjerke - En bydel for alle





Innledning



Bydel Bjerke er en mangfoldig bydel helt vest i Groruddalen. Bydelen består av delbydelene Veitvet, Linderud, Arvoll og Økern. Oslo sentrum er kun noen få stopp unna med t-banen og Lillomarka er nærmeste nabo i nord. Et karakteristisk trekk ved Bydel Bjerke er at det er store skiller mellom øst og vest.

Bydelen har gjennomgått betydelige demografiske forandringer de siste årene. For det første har folkekemengden økt betraktelig – og veksten vil fortsette. Folketallet pr 1.1.2012 var 29 090 og de siste 10 årene har folketallet økt med 24%. Bydel Bjerke har de siste 20 årene vært den bydelen med den høyeste prosentvise veksten i antall personer med innvandrerbakgrunn. Men her er det også store forskjeller innad i bydelen. Delbydel Veitvet, som ligger helt øst i bydelen, er en av delbydelene

i Oslo med størst mangfold. I delbydel Arvoll derimot, som ligger helt vest i bydelen, ligger andel personer med innvandrerbakgrunn langt under gjennomsnittet for Oslo.

Et annet viktig utviklingstrekk er at bydelen har gjennomgått et generasjonskifte. Andelen eldre i bydelen var tidligere veldig høy, men har de seneste årene blitt redusert. Dette skyldes at mange av de eldre enten har flyttet eller falt fra samtidig som det har vært en stor innflytting av barnefamilier.

Folkemengden i Bydel Bjerke vil fortsette å øke, ikke minst på grunn av fortetting og lokal utbygging. Bydel Bjerke vil bli et viktig vekstområde for Oslo i årene som kommer.

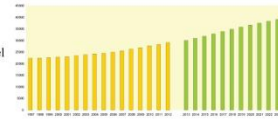


Fig. 1: Befolkningsutvikling og -fremskrivning fra 1997 til 2023

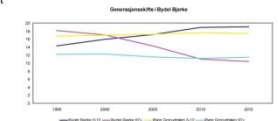


Fig. 2: Prosentvis andel barn og eldre av totalbefolkningen Bydel Bjerke og Groruddalen.

Kilde: SSB

2

3



Bydelens visjon

Bjerke – en bydel for alle

Oslo kommunes verdier

Brukerorientering
Redelighet
Engasjement
Respekt

Hovedutfordringer med begrunnelse, hovedmål, delmål og strategier:

- Bydelsutvikling
- Service og kommunikasjon
- Mestring og omsorg
- Helse og levekår

4

5



Visualisering av Bjerkedalen park. Dronninga landskap AS

Bydelsutvikling

Bydel Bjerke er en bydel for alle. Her finner man et rikt kulturliv og store fritidsmuligheter for både gammel og ung. Dessuten ligger Bydel Bjerke strategisk plassert: for naturskøen er veien til marka kort og for den urbane er sentrum ikke langt unna. Derfor er det også mange mennesker som velger å flytte til Bydel Bjerke, og veksten i folkemengden i bydelen overgår gjennomsnittet for Oslo. Bydelen har en sentral rolle for den fremtidige byutviklingen i Oslo ved at Okernområdet kommer til å bli et av de viktigste områdene for byutviklingen mot øst. Bydel Bjerke er en bydel i utvikling og vekst.

For Bydel Bjerke er det viktig å ta en aktiv rolle i bydelsutviklingen. Gjennom Groruddalssatsingen jobber Bydel Bjerke med å utvikle sosiale, kulturelle og fysiske kvaliteter i bydelen. Kulturloftet på Årvoll gård er et resultat av arbeidet med Groruddalssatsingen, og i fremtiden vil Isdammen og bydelsparken Bjerkedalen også bli ferdigstilt. Dette kommer til å bli gode møteplasser av høy kvalitet. Ved at Bydel Bjerke tar en aktiv og bevisst rolle i lokalsamfunnsutviklingen skal bydelen oppleves som et godt sted å bo og arbeide i.

Hovedmål

Bydelen oppleves som et godt sted å bo og arbeide i

Delmål 1
Bydelen har en aktiv rolle som lokalsamfunnsutvikler

Delmål 2
Bydelens møteplasser er i bruk av ulike befolkningsgrupper

Delmål 3
Bydelens tjenestetilbud utvikles i samsvar med befolknings sammensetningen

Delmål 4
Flere vanskeligstilte får egnede boliger og bedre bomiljø

Delmål 5
Ansatte skal være ansatt i reell stillingsprosent

Strategi 1

Bydelen samarbeider med befolkningen, næringslivet, kommunale og statlige aktører for å sikre helhetlig utvikling av lokalområder, tur- og sykkelveier

Strategi 2

Bydelen har aktiv dialog med befolkningen og fremmer lokale behov i utviklingsprosjekter

Strategi 3

Bydelen omstiller tjenestetilbudet etter endrede behov i befolkningen

Strategi 4

Bydelen utvikler og gjennomfører tiltak i Oslos boligsosiale utviklingsprogram

Strategi 5

Bydelen utarbeider plan for å unngå uønsket deltid

6

7



Service og kommunikasjon

Bydelens tjenesteapparat kan virke uoversiktlig for noen. Det er vesentlig at brukerne lett får forståelse om hva, hvor, til hvem og når de kan henvende seg til bydelen.

De ansatte skal signalisere at deres tjenester er til for befolkningen og være innstilt på at brukerne opplever kontakten med bydelens tjenester som positiv innenfor de oppgaver bydelen har. Brukere skal møtes med service, medvirkning, respekt og engasjement.

Hovedmål

Service og kommunikasjon preger bydelens arbeid og tjenester. Innbyggerne står i fokus

Delmål 1
Innbyggerne får god og riktig informasjon om bydelen og bydelens tjenester

Delmål 2
Bydelens forvaltning og tjenestetilbud oppleves som tilgjengelig med tydelig organisering og arbeidsdeling

Delmål 3
Bydelens tjenester og tilbud utøves i dialog med brukerne

Delmål 4
Bydelens brukere møtes med respekt og er fornøyde med innholdet i tjenestene og hvordan de er formidlet

Strategi 1

Bydelen sikrer oppdatert informasjon kontinuerlig til befolkningen

Strategi 2

Bydelen innhenter kunnskap om befolkningen gjennom dialog, brukermedvirkning, brukerundersøkelser og statistikk

Strategi 3

Prosedyrer for tverrfaglig samarbeid og brukermedvirkning brukes aktivt

Strategi 4

Bydelens ansatte utvikler sin kompetanse for å møte befolkningens behov

Strategi 5

Bydelen bruker Oslo kommunes verdigrunnlag i bygging av en felles organisasjonskultur

8

9

