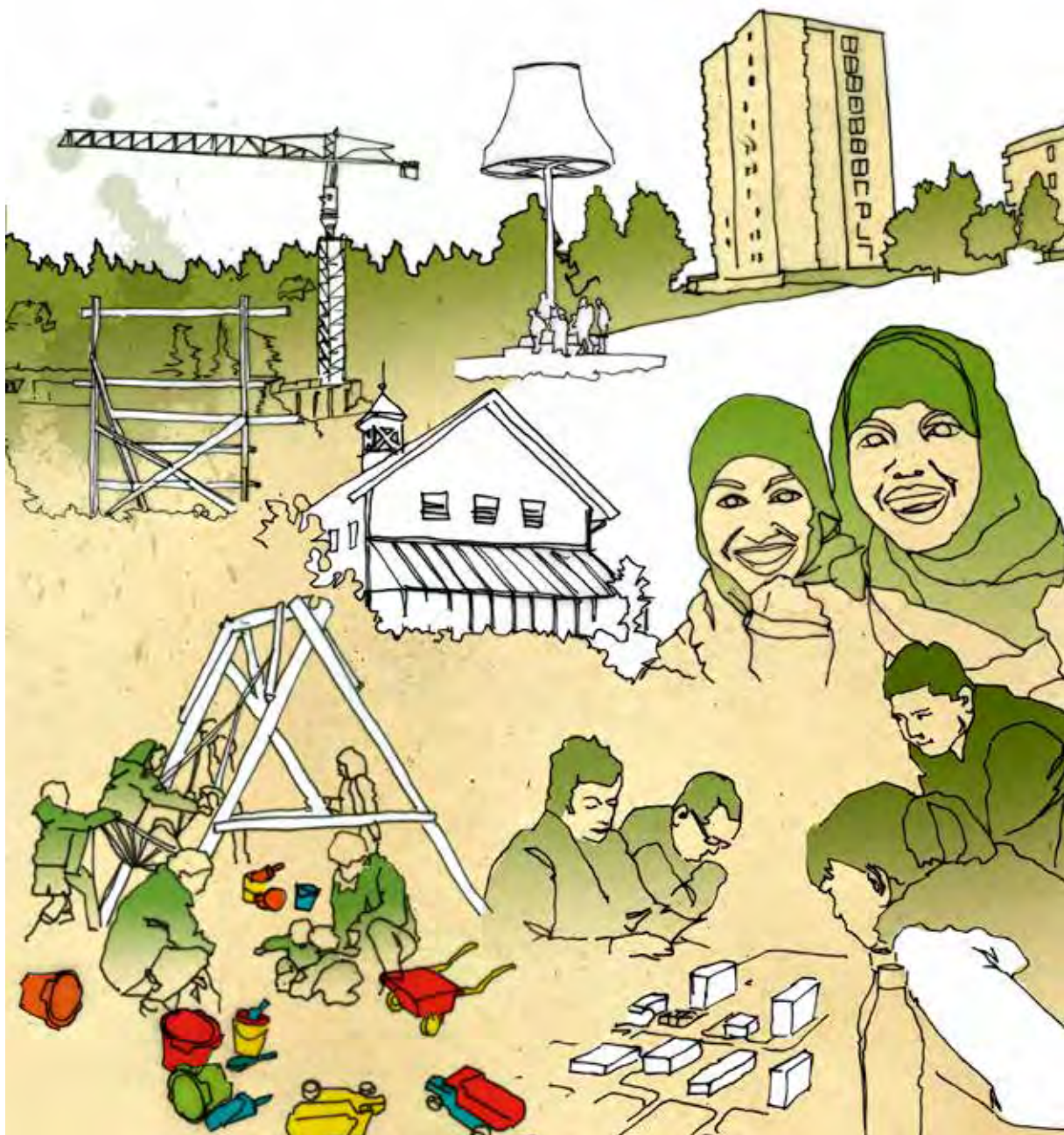


INNSATSER I UTSATTE BYOMRÅDER

Groruddalssatsingen

– ERFARINGER FRA GRORUDDALSSATSINGEN



INNSATSER I UTSATTE BYOMRÅDER

– ERFARINGER FRA GRORUDDALSSATSINGEN

INNSATSER I UTSATTE BYOMRÅDER
–erfaringer fra Groruddalssatsingen

Oslo kommune 2014

FORFATTER:
Per-Øystein Lund

ILLUSTRASJONER OG DESIGN:
Kord

TRYKK:
RK Grafisk

OPPLAG:
800

PAPIR:
Scandia 2000 white 240g/115g

FONTER:
National og Guardian Text Egyptian

FOR BESTILLING AV RAPPORTER:
postmottak.pkg@byr.oslo.kommune.no

www.oslo.kommune.no/groruddalen

ISBN 978-82-303-2587-2



Foto: Svein Gunnar Kjøde

Forord

Groruddalssatsingen har gitt staten og Oslo kommune anledning til å lære mer om hvordan en områderettet satsing kan bidra til å bedre forholdene i de mest utsatte lokalområdene i byen. Samarbeidsutvalget for Groruddalen har derfor, som satsingens øverste administrative organ, tatt initiativ til å få utarbeidet denne rapporten for å få dokumentert metoder og samarbeidsformer som er utviklet og tatt i bruk i forbindelse med satsingen. Vi håper og tror at erfaringene fra Groruddalssatsingen vil kunne være nyttige også for andre kommuner som skal gjennomføre lignende arbeid.

Rapporten er skrevet av Per-Øystein Lund ved Plankontoret for Groruddalen i Oslo kommune. Knut Steinfeld og Elisabeth Sem Christensen fra Plankontoret har skrevet eksempelt tekstene med utgangspunkt i innspill fra bydeler og etater og bidratt med noe tekstlig bearbeiding. Forsker Vibeke Nenseth fra Transportøkonomisk institutt har lest og kommentert kapitlene 1-6. Professor Terje Wessel ved Universitetet i Oslo har lest og kommentert kapittel 2.

En arbeidsgruppe har fulgt arbeidet med rapporten gjennom hele prosessen og gitt viktige innspill både på problemstillinger, disposisjon og tekstutkast. Gruppen har vært ledet av Plankontoret og har bestått av Husbanken ved Siri Helle, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet ved Manzoor Khan og Marita Kristiansen, Miljøverndepartementet ved Hilde Moe og Marianne Gjerv, Bydel Alna ved Halvor Voldstad og Biljana Lauvstad, Bydel Bjerke ved Lars Bjørnstad og Synøve Bystøl, Bydel Grorud ved Ole-Jørgen Pettersen og Bydel Stovner ved Signe Høeg og Ingebjørg Mjåland.

I tillegg har en lang rekke ansatte i bydeler og etater i Oslo kommune delt sine erfaringer fra arbeidet med Groruddalssatsingen. Det er disse erfaringene som danner utgangspunktet for denne rapporten.

Geir B. Aga

leder for Samarbeidsutvalget for Groruddalen

Innhold

	Forord	7
	Kart over Oslo og Groruddalen	10
1	Innledning	13
	1.1 Hensikten med rapporten	13
	Tiårig utviklingsprogram	13
	Verdi for ordinær drift	14
	Områdeløft som metode	14
	Hva rapporten er, og ikke er	14
	1.2 Groruddalen	15
	Et historisk tilbakeblikk	15
	Groruddalen i dag	16
	1.3 Groruddalssatsingen	21
	Organisering	21
	Områdeløft	21
2	Områderettede innsatser	29
	2.1 Hva skaper utsatte områder?	29
	Områder med komplekse utfordringer	29
	Segregasjonsprosesser	30
	Selvforsterkende lokale prosesser	32
	2.2 Innsatser i utsatte områder	34
	Områderettede innsatser i Europa	34
	Kritikk av område rettede innsatser	35
	I hvilken grad kan områderettede innsatser påvirke utviklingen i utsatte områder?	36
	Innretning av Groruddalssatsingen for å styrke nærmiljøkvaliteter i utsatte områder	38
	2.3 Oppsummering kapittel 2	38
3	Kunnskapsgrunnlag	41
	3.1 Hensikten med et bredt kunnskapsgrunnlag	41
	3.2 Hvor er det behov for en områderettet innsats?	42
	Kunnskapsbehov ved valg av områder	42
	Kriterier for valg av område	42
	Innhenting av relevant statistikk	43
	3.3 Hva slags innsats er det behov for?	45
	Kunnskapsstatus ved oppstart	45
	Kunnskapsbehov	45
	Stedsanalyser	47
	Kartlegginger	50
	Kunnskap om hvordan satsingen bør innrettes	52
	Fra kunnskap til handlingsplan	53
	3.4 Oppsummering kapittel 3	54
4	Beboerinvolvering	57
	4.1 Hvorfor bør beboerne involveres?	57
	4.2 Beboerinnflytelse	58
	Strategiske grep	58
	Medvirkning	59
	Tilstedeværelse i nærmiljøene	65
	Tillit og forventninger	68

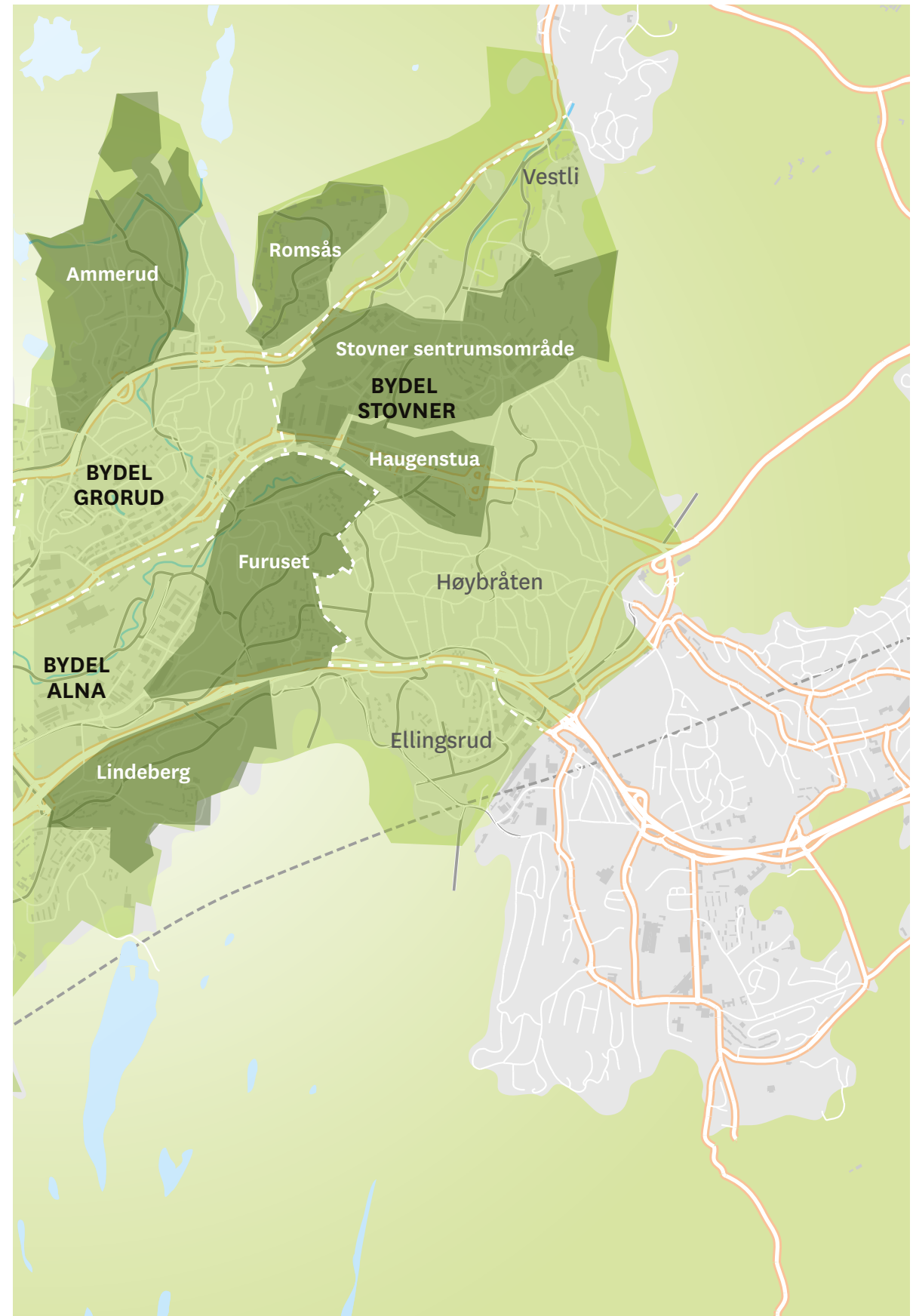
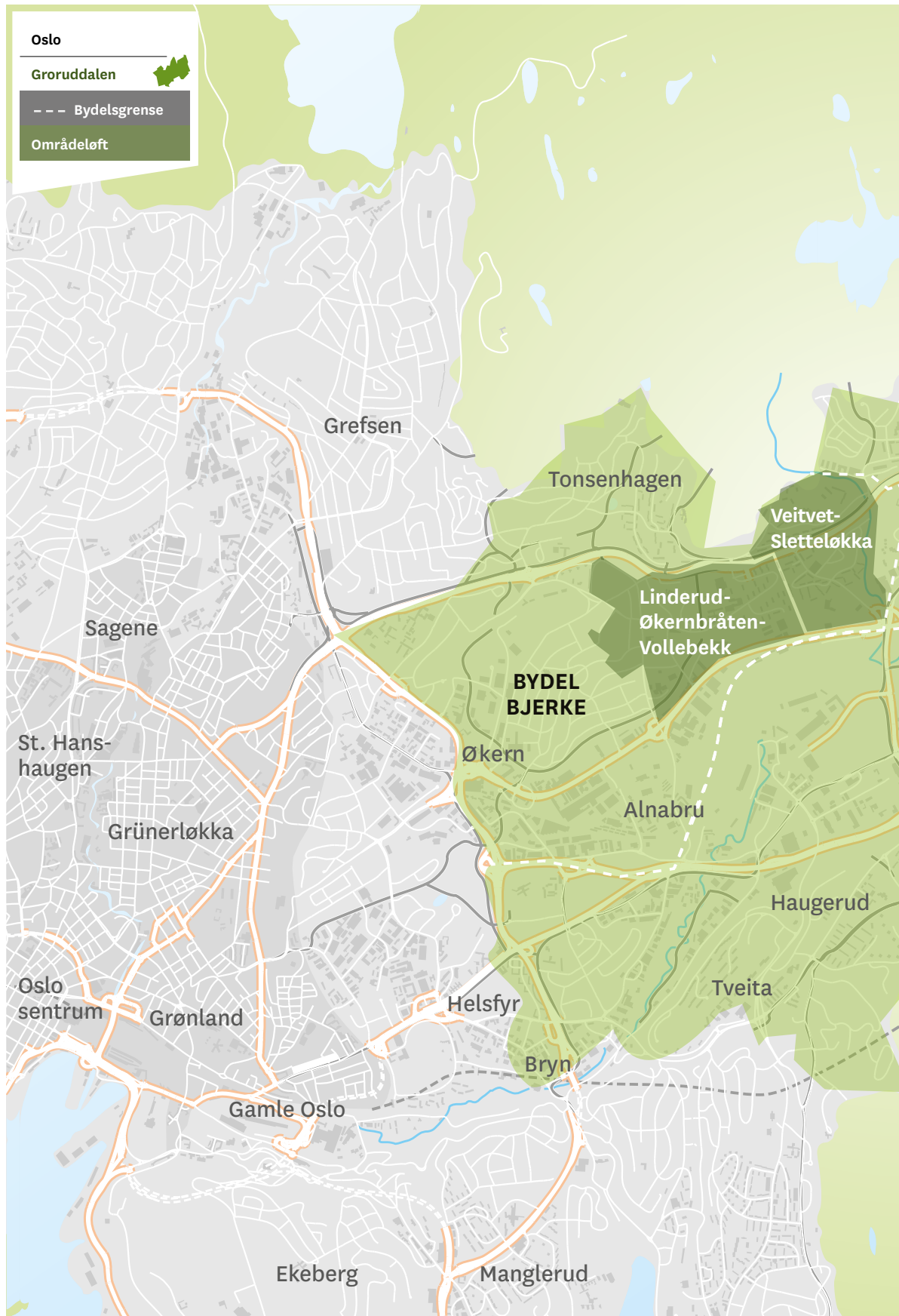
4.3 Empowerment	71
Hva er empowerment?	71
Lokalsamfunnet som aktør i politiske prosesser	71
Det frivillige foreningslivets betydning i utsatte områder	73
Strategier for å sikre en bærekraftig frivillig sektor	76
Støtte til etablering og drift av organisasjoner	78
Tilrettelegging for kontakt og samarbeid på tvers av organisasjoner	81
4.4 Oppsummering kapittel 4	83

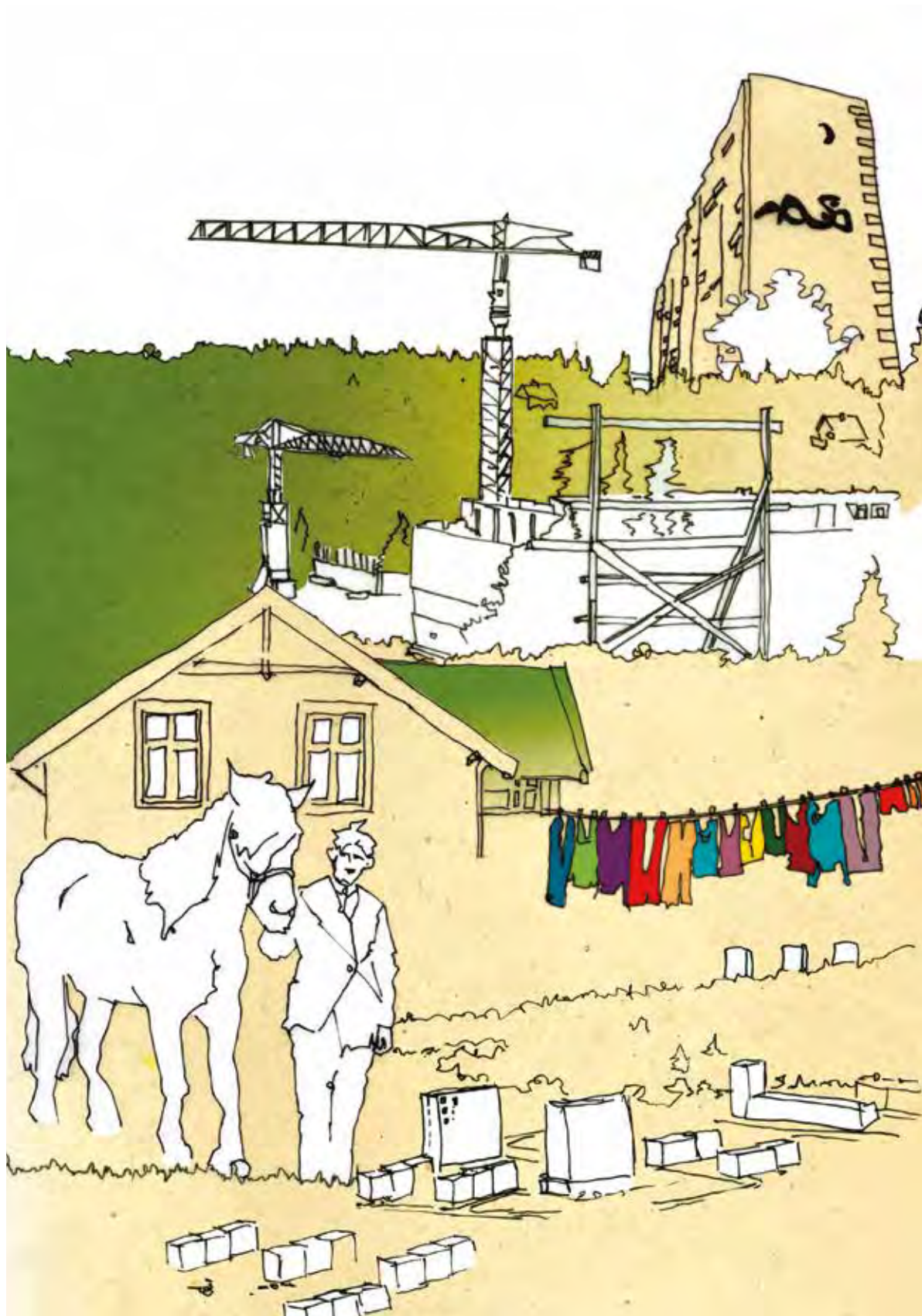
5	Partnerskap og samarbeid	85
	5.1 Ressursmobilisering gjennom partnerskap og samarbeid	85
	5.2 Governance	86
	Governance som styringsform	86
	Governance i lokalsamfunnsutvikling	87
	5.3 Koordinering av kommunale virkemidler	93
	Kommunal sektorisering	93
	Begrunnelser for tverrsektorielt samarbeid	97
	Hvordan samarbeide på tvers av sektorer?	100
	5.4 Oppsummering kapittel 5	105

6	Tjenesteutvikling	107
	6.1 Utfordringer for offentlig tjenesteproduksjon	107
	Levekårsrettede tiltak i Groruddalssatsingen	107
	Likeverd og innovasjon	108
	6.2 Rekruttering	109
	Informasjonskanaler	109
	Kommunikasjonsformer	111
	Tillit	113
	Oppfølging	113
	6.3 Utvikling av tjenestetilbudet	114
	Kunnskap om befolkningen	114
	Åpne og lett tilgjengelige tilbud	115
	Kobling av tjenester	117
	6.4 Oppsummering kapittel 6	119

7	Kommunen som lokalsamfunnsutvikler	121
	7.1 Erfaringer fra Groruddalssatsingen	121
	Hva kan en områdesatsing gjøre noe med?	121
	Hvordan avgjøre hvilke kvaliteter som bør styrkes i det enkelte område?	122
	Hvordan sikre god gjennomføringskraft?	122
	Hva vil skje med et område etter en satsing?	123
	7.2 Den horisontale søyle	123
	Overordnet ansvar	123
	Kommunale styringsutfordringer	124
	Kommunen som lokalsamfunnsutvikler	124

Informanter og bidragsyttere	129
Stedsanalyser og utredninger fra områdeløftene i Groruddalen	130
Litteratur	132





1

Innledning

Områderettede innsatser har vært gjennomført i mange byer i lang tid, både i Norge og i utlandet. Arbeidet med Groruddalssatsingen har likevel gitt staten og Oslo kommune nye erfaringer og kunnskaper knyttet til det å gjennomføre en helhetlig innsats i utsatte lokalområder. Dette er erfaringer som også vil kunne være relevante for andre kommuner som skal gjennomføre lignende innsatser.

1.1 Hensikten med rapporten

Tiårig utviklingsprogram

I 2007 startet staten og Oslo kommune opp Groruddalssatsingen som et tiårig samarbeidsprosjekt for å forbedre miljø- og levestandardene i Groruddalen i Oslo. Groruddalen rommer boligområder som ble bygget ut i tiårene etter 2. verdenskrig for å møte den enorme boligkrisen i byen. Etter over 50 år med utbygging av bolig- og næringsområder og tung infrastruktur ble det utover på 2000-tallet mer oppmerk-

somhet rundt hva veksten hadde kostet. Miljøbelastninger og utfordringer i nærmiljøene ble satt på den politiske dagsordenen, og stat og kommune innledet et samarbeid om hvordan man kan kompensere for de negative utviklingstrekkene i denne delen av hovedstaden.

Forut for Groruddalssatsingen var det gjennomført lignende innsatser i de østlige sentrumsbydelene i Oslo gjennom programmer som Miljøbyen Gamle Oslo og Handlingsprogram Oslo indre øst. Gjennom hver runde med satsinger har stat og

kommune gjort nye erfaringer og fått ny kunnskap om hvordan offentlige innsatser kan bidra til å styrke utsatte lokalområder.

I arbeidet med Groruddalssatsingen har det vært en bevissthet om at ressursene som stilles til disposisjon gjennom satsingen, har vært relativt begrensede sammenlignet med all ordinær innsats stat og kommune bidrar med i Groruddalen. Det har derfor vært viktig å ikke bare gjøre mer av det samme som gjøres gjennom ordinær virksomhet. For å få mest mulig ut av de ressursene satsingen stiller til rådighet, har intensjonen vært at prosjektene skal bidra med noe mer, eller noe annet, enn hva den ordinære virksomheten leverer.

Verdi for ordinær drift

I praksis har dette ført til to hovedkategorier av prosjekter, med ulike begrunnelser. For det første har satsingen finansiert investeringer man ikke har hatt mulighet til å få gjennomført over ordinære budsjetter. For det andre har satsingen satt i gang prosjekter som har bidratt til å utvikle nye virkemidler og nye måter å jobbe på. På kort sikt har hensikten vært å styrke innsatsen inn mot bestemte geografiske områder eller befolkningsgrupper. På lang sikt har man ønsket at utviklingsarbeidet skal forbedre kvaliteten på den ordinære innsatsen som offentlige aktører har ansvar for i Groruddalen.

Mye arbeid har derfor handlet om å utvikle nye måter å jobbe på for å møte de utfordringene man står overfor i Groruddalen, og for å løse oppgaver bydeler og etater har ansvar for i ordinær virksomhet. Ved å utvikle og forbedre hvordan bydeler og etater jobber og samarbeider, kan satsingen bidra til å styrke områdene også etter at satsingen er over.

For å sikre at nye erfaringer og ny kunnskap skal leve videre i de involverte virksomhetene og formidles til andre som jobber med lignende problemstillinger, har den administrative ledelsen for Groruddalssatsingen tatt initiativ til å få dokumentert arbeidsmetoder som er

utviklet og tatt i bruk gjennom satsingen. Denne rapporten er et resultat av dette dokumentasjonsarbeidet.

Områdeløft som metode

Groruddalssatsingen spenner over et tematisk svært bredt felt. Ulike prosjekter hører inn under forskjellige sektorer. Behovet for å utvikle nye virkemidler og arbeidsmetoder har ikke vært like stort innenfor alle fagområder. I noen sammenhenger vil velkjente virkemidler gi ønsket resultat, mens man i andre tilfeller har måttet jobbe på nye måter for å løse utfordringene. Et arbeid for å dokumentere nye arbeidsmetoder vil derfor ikke dekke all den innsatsen og alle de prosjektene som har vært en del av Groruddalssatsingen. Denne typen utviklingsarbeid har først og fremst oppstått i arbeidet med de såkalte *områdeløftene*. Dette dreier seg om helhetlige innsatser rettet inn mot de mest levekårsutsatte lokalområdene. De fire bydelene i Groruddalen har gjennom områdeløftarbeidet fått en rolle som lokalsamfunnsutviklere i åtte av de mest utsatte lokalområdene i dalen, og har fungert som navet i en innsats som har involvert både lokalbefolkning, organisasjoner, næringsliv og et bredt spekter av statlige og kommunale aktører. Denne rapporten beskriver arbeidsmetoder og samarbeidsformersom først og fremst utviklet gjennom innsatsen i områdeløftene.

Hva rapporten er, og ikke er

Målgruppen for dokumentasjonsarbeidet er alle som jobber med eller interesserer seg for utvikling i utsatte lokalområder. Arbeidet med Groruddalssatsingen har gitt læring på mange nivåer. På prosjektnivå er det gjort mange erfaringer, blant annet knyttet til hvordan man konkret gjennomfører prosjekter og hvordan bydelene som agenter for den lokale utviklingen jobber med å mobilisere ressurser ved å samarbeide og kommunisere med lokalbefolkning, organisasjoner,

næringsliv og andre offentlige aktører. På et mer overordnet nivå kan erfaringene gi beslutningstakere bedre kunnskap om hvilke muligheter som finnes for å gå inn i utsatte områder, hvilke metoder og virkemidler som kan benyttes og når og hvordan disse bør brukes.

Dokumentasjonsarbeidet vil formidle erfaringer og kunnskap på begge nivåer. Dette er løst ved å benytte to tekstformer som går igjen gjennom hele rapporten. Den løpende teksten gjennom alle kapitlene er skrevet på et mer overordnet nivå for å forklare metodegrepene og hvilke utfordringer de er i stand til å møte, når de kan anvendes, hvordan ulike metoder kan benyttes i sammenheng, og så videre. I tillegg er det gjennom hele teksten benyttet uthevede tekstbokser med eksempler på konkrete prosjekter og prosesser som illustrerer poenger i den mer overordnede teksten. Disse eksemplene vil kunne gi bedre forståelse av hvordan bydeler og etater jobber konkret med å praktisere og gjennomføre de enkelte arbeidsmetodene.

Denne dokumentasjonsrapporten gir ingen vitenskapelig evaluering av hvilke effekter Groruddalssatsingen har hatt. Den er utelukkende basert på involverte aktørers egne vurderinger av hva som har vært de mest hensiktsmessige måtene å jobbe på for å løfte utsatte lokalområder. På denne måten fungerer rapporten som en form for egenevaluering, selv om den ikke tar utgangspunkt i tydelige evalueringskriterier. Metodologisk har datagrunnlaget for denne teksten bestått av kvalitative intervjuer og innsendte tekster fra ansatte i bydeler og etater i Oslo kommune. Det er dermed først og fremst erfaringer fra de kommunale aktørene i satsingen som presenteres i rapporten.

Forhåpentligvis er bydelenes og etatenes erfaringer relevante både for statlige aktører og for andre bydeler og kommuner som ønsker å gjøre noe lignende. Rapporten har

også til hensikt å gjøre det mulig for Oslo kommune å summere opp hva man har lært av arbeidet med Groruddalssatsingen så langt, slik at disse erfaringene og lærdommene kan forankres bredt i kommunen og få strategisk og praktisk betydning for kommunens arbeid også etter at satsingen er avsluttet.

1.2 Groruddalen

Et historisk tilbakeblikk

Groruddalen betegner den nordøstlige delen av Oslo, som avgrenses av Ring 3 mellom Sinsen og Bryn i sørvest og strekker seg mellom Lillomarka i nord og Østmarka i sør mot byens nordøstlige grense mot Akershus-kommunene Lørenskog, Skedsmo og Nittedal.

Frem til 1950-tallet besto Groruddalen i hovedsak av jordbruksområder, med spredte gårder og enkelte enklaver med boligbebyggelse langs jernbanen. I 1948 ble Groruddalen, som inntil da hadde vært en del av Aker kommune, innlemmet i Oslo. Hovedstaden trengte nye landarealer for å møte den enorme boligmangelen byen sto overfor etter krigen. På 50-tallet startet en omfattende utbygging av Groruddalen som skulle pågå i stor skala i omkring 30 år. Dalen ble bygget ut med boligbebyggelse i dalsidene og næringsområder og infrastruktur i dalbunnen etter sonedelingsprinsippet, i tråd med tidens funksjonalistiske byplanideer. To T-banelinjer sørget for å knytte boligområdene sammen med den øvrige byen. Som en reaksjon på de eksisterende boligforholdene i Oslo sentrum, med tett kvartalsbebyggelse og nedslitte bygårder, ble det i de nye boligområdene lagt stor vekt på lys og luft mellom husene og nærhet til skog og mark.

Boligområdene ble planlagt som delvis selvstendige lokalsamfunn bygget rundt de enkelte stasjonene på de to T-banelinjene. Områdene skulle ha lokale sentre i tilknytning

til T-banestasjonene. Sentrene rommet det viktigste av både offentlige og private tjenester. Områdene skulle også ha nødvendig sosial infrastruktur som barnehager, skoler, bibliotek, forsamlingshus og kirke. I motsetning til tidligere tiders byvekst, der byen vokste lag på lag rundt den etablerte bykjernen, skjedde utvidelsen av Oslo nå ved at det ble etablert nye lokalsamfunn som en slags satellitter, eller drabanter, rundt byens sentrum. Områdene fikk av den grunn betegnelsen drabantbyer.

Groruddalen ble i stor grad bygd ut etter de prinsippene byplanleggerne etablerte på 1950-tallet. Bygningstypene varierte imidlertid utover på 1960- og 70-tallet avhengig av ny teknologi og skiftende ideologier. Groruddalen rommer i dag en mangfoldig boligmasse, med en blanding av småhus og større boligblokker. Blokkene varierer i størrelse fra femtitallets lavblokker på tre og fire etasjer med skråtak, til massive lameller på opptil 14 etasjer, som var resultatet av den industrialiserte boligbyggingen på 60- og begynnelsen av 70-tallet. Som en reaksjon mot dette igjen gikk man utover på 70-tallet inn for mer varierte bygningsmiljøer med mer menneskelige proporsjoner. På begynnelsen av 1980-tallet var i all hovedsak boligområdene i Groruddalen, slik vi kjenner dem i dag, ferdig utbygd.

Groruddalen i dag

Groruddalen består av de fire bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Det bodde i 2013 om lag 135 000 mennesker i Groruddalen, noe som tilsvarer litt over en femtedel av hele Oslos befolkning.

Drabantbyene har måttet tåle mye kritikk som byplanmessige løsninger. Mye av kritikken har vært rettet mot bygningsmassens umenneskelige proporsjoner og boligområdene som monofunksjonelle sovebyer. Likevel er mange av de kvalitetene man bevisst vektla på femtitallet, noen av disse områdenes fremste fortrinn også i dag.

Drabantbyene i Groruddalen er godt forbundet med resten av byen gjennom et velutviklet transportsystem. De fleste områdene har en god beliggenhet i luftige og grønne omgivelser, ofte med utsikt over byen og kort vei til marka. De fleste boligområdene er også godt skjermet for gjennomgående biltrafikk. Boligmassen holder jevnt over en god standard, og borettslag og sameier har sørget for kontinuerlig vedlikehold og nødvendige utbedringer. I Groruddalen eier også de fleste sin egen bolig, som i Norge ellers.

Drabantbyene i Groruddalen ble planlagt ut fra de samfunnsforholdene som kjennetegnet byen på femtitallet. Samfunnsmessige endringer de siste seksti årene har imidlertid ført til at områdene står overfor nye utfordringer i dag.

I perioden som har gått etter den første utbyggingen av Groruddalen, har både det fysiske og det sosiale landskapet endret seg. De største endringene i det fysiske landskapet kan knyttes til veksten i transportsektoren. Mest synlig er veksten i biltrafikken. Fra restriksjonene for salg av privatbiler ble opphevet i 1960 og frem til 2012 har antall registrerte personbiler i Norge økt fra omkring 200 000 til over 2,4 millioner. Dette sier noe om den enorme økningen i trafikkmengden på de tre store hovedveiene som går gjennom Groruddalen. Veiene utgjør én av tre hovedkorridorer for veitrafikk til og fra hovedstaden. Det sier også noe om i hvilket omfang bilismen har bidratt til å gjøre folk mer mobile enn tidligere.

De utfordringene vi kan se i Groruddalen i dag, som springer ut av økt bilbruk, kan i første rekke knyttes til støy og forurensning langs hovedveiene, forsterkede barrierevirkninger på langs av dalen og vanskelige parkeringsforhold i boligområdene. Den økende mobiliteten som bilen legger til rette for, har også bidratt til en endring i folks handlevaner ved at en større del av handelen skjer i bilbaserte regionale sentre



■ **FLAEN.** Fotografi fra 1951. Åpen blokkbebyggelse på Flaen med Ammerudgårdene og Romsås i bakgrunnen. Fram til andre verdenskrig var landskapet i Groruddalen preget av jordbruk og små enklaver med småhusbebyggelse. Lave blokker i tre og fire etasjer og to- og firemannsboliger i tre (svenskehus) dominerte utbyggingene på 1940- og 1950-tallet. Blokkene ble plassert med god avstand i grønne omgivelser slik at det ble rikelig tilgang på lys og luft både inne og ute.
Foto: Widerøe 1951/Byantikvaren i Oslo.

på bekostning av lokale nærsentre.

Endringer i Groruddalens fysiske landskap kan også knyttes til vekst i godstransport. Det er særlig den skinnegående godstransporten som har satt sitt preg på arealutnyttelsen i dalbunnen. Groruddalen har siden 1960-tallet vært et nasjonalt knutepunkt for varetransport. Alnabruterminalen ble anlagt over en tiårsperiode fra midten av 1960-tallet, med skiftestasjon for sortering av godsvogner og godsterminal for omlasting av stykk gods. I tilknytning til terminalen etablerte det seg en lang rekke aktører innenfor transport-, spedisjon- og lagervirksomhet.

Næringsvirksomheten som vokste frem i dalbunnen, speiler hvordan varetransporten økte kraftig som følge av den økonomiske

veksten som Norge opplevde i tiårene etter annen verdenskrig. Veksten i disse næringene har ført til press på arealer rundt terminalområdet og har avdekket potensielle konfliktlinjer mellom behov for å utvide terminalen og ønsker om turveier, åpning av Alnelva og annen byutvikling.

De sosiale endringene som har skjedd i Groruddalen siden 1950-tallet, må ses i sammenheng med to overordnede endringsprosesser som har hatt stor betydning for utviklingen av Oslo som by. De to prosessene handler om endringer i befolknings sammensetningen, altså hvem som bor i byen, og det handler om hvor i byen ulike grupper bor. Det som først og fremst kjennetegner befolknings sammensetningen i Norge og i Oslo i dag, er at den er mer mang-

foldig, mer sammensatt, enn den var for seksti år siden. Viktige forklaringer er de endringer som har kommet i kjølvannet av nyere innvandring og flyktningpolitikken. Befolkningen representerer et større mangfold av blant annet levekår, livsstiler, kulturell og religiøs bakgrunn, språk og botid i Norge, behov, forutsetninger, verdier og preferanser. Det er også et større mangfold av meninger som kommer til uttrykk i offentligheten.

I arbeidet med å bygge opp den norske velferdsstaten på 1950-tallet var det en viktig målsetning å utjevne de sosiale forskjellene som hadde preget det norske samfunnet før krigen. Likhetsideale ble dermed et viktig ideal. Dette innebar ikke bare at folk skulle ha like muligheter. Man strebet også etter å lage standardiserte løsninger som passet alle. Boligområdene ble planlagt ut fra antagelser om stor grad av likhet når

det gjaldt familiestruktur og livsløp, noe som fikk konsekvenser for planløsninger og størrelsene på boligene som ble bygget. En tilsvarende standardisering gjaldt utformingen av velferdsstatens ulike sosiale ytelser. Likhetsidealen synes å ha hatt en bred aksept i samfunnet i en periode da de viktigste politiske oppgavene var å løfte Norge ut av fattigdom og legge grunnen for den velstandsøkningen som skulle følge de neste tiårene.

I takt med økende velstand utover på 1960- og 1970-tallet ble det sosialdemokratiske likhetsideale utfordret fra forskjellige hold. I 1965 fikk landet den første varige borgerlige regjeringen på 30 år. Motkultur, ungdomsopprør og feminisme var uttrykk for reaksjoner mot etablerte forestillinger og eksisterende autoriteter. Fra slutten av 60-tallet kom også den første bølgen av arbeidsinnvandrere fra land utenfor Europa.

➤ **HAUGENSTUA.** Drabantbyen Haugenstua fotografert i 1969. I bakgrunnen Fossum og Vestli hvor bygging av infrastruktur og blokker er i full gang. Fortsatt ligger det igjen rester av det gamle kulturlandskapet med blant annet Smedstua og Nedre Stovner gård. Ny teknologi, ønske om kostnadsbesparelser og boligmangel medførte at høyhuset slo gjennom som boligform tidlig på 1960-tallet. Bygningene ble organisert etter geometriske prinsipper som landemerker i landskapet. Foto: Widerøe 1969/Byantikvaren i Oslo.



Alt dette kan tolkes som tidlige tegn på endringer i retning av et mer pluralistisk samfunn. Særlig har innvandringen som har pågått de siste 40 årene, bidratt til at befolkningen i Oslo utover på 2000-tallet er mye mer sammensatt enn tidligere. I bydelene i Groruddalen bor det i dag mennesker fra ca. 150 land.

I tillegg til endringer i befolkningssammensetningen er utviklingen i Groruddalen de siste 20 årene sterkt preget av nye flyttemønstre og hvor i byen ulike befolkningsgrupper bosetter seg. Da utbyggingen av Groruddalen startet på 1950-tallet, ble mange av de nye boligområdene i stor grad befolket av familier som flyttet fra trange leiligheter i de østlige sentrumsbydelene. Mens områdene i ytre by representerte det moderne og funksjonelle, symboliserte de gamle bygårdene det motsatte. I flere tiår fortsatte forfallet i og utflyttingen fra gamle arbeiderstrøk i bydeler som Gamlebyen, Grønland, Grünerløkka, Torshov og Sagene. Ettersom det særlig var de mest økonomisk ressurssterke beboerne som flyttet, ble det relativt flere igjen i sentrumsbydelene med lav betalingsevne.

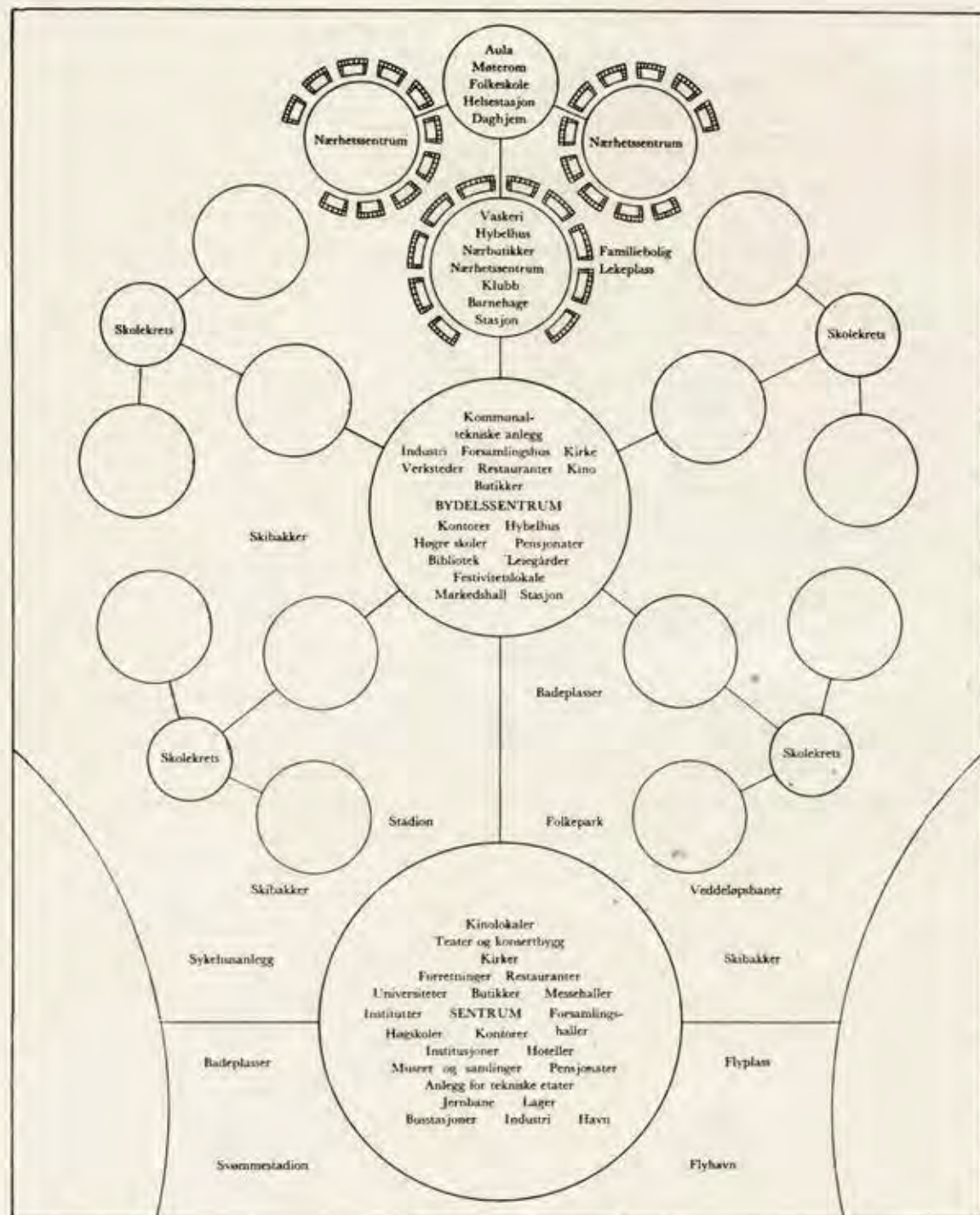
Gradvis skjedde det imidlertid endringer som førte til at boligområder i de østlige sentrumsbydelene ble oppfattet som mer attraktive. Byfornyelsen på 1970- og 80-tallet sørget for utbedring og oppgradering av den gamle bygårdsbebyggelsen. På samme tid skjedde en begynnende gentrifisering i sentrumsområder med eldre trehusbebyggelse, på steder som Kampen, Rodeløkka og Vålerenga. Gentrifisering betegner en prosess der tidligere nedslitte og lite attraktive områder overtas av nye beboergrupper som bringer inn nytt liv og nye aktiviteter, som igjen fører til at området tiltrekker seg nye og mer ressurssterke beboere. Dette fører til prisstigning, oppblomstring av kommersielle tilbud og økt villighet til økonomiske investeringer i området. På 1990-tallet kom en ny bølge av gentrifisering

i østlige sentrumsbydeler. Det ble stadig mer attraktivt å bo sentralt, og dette førte til en kraftig vekst i boligprisene i disse områdene.

Konsekvensen av prisveksten i sentrum var at områder i Groruddalen i stadig større grad representerte de billigste alternativene på boligmarkedet i Oslo. Dette førte videre til at andelen av befolkningsgrupper med lav betalingsevne økte i Groruddalen. I og med at innvandrerbefolkningen har et lavere inntektsnivå enn gjennomsnittet var det også en relativt sterk vekst i andelen innvandrere i Groruddalen på 90-tallet og utover på 2000-tallet.

Går man dypere ned i statistikken, ser man store forskjeller mellom ulike lokale områder i Groruddalen. Levekårsstatistikk viser at det særlig i enkelte områder er en opphopning av beboergrupper med lav skår på levekårsvariabler som inntekt, utdanningsnivå, helse og deltakelse i arbeidslivet. Dette er som regel områder som av ulike grunner har relativt lave boligpriser eller som har en høy andel utleieboliger. Lave boligpriser i disse områdene kan ha ulike forklaringer i hvert enkelt område. For eksempel vil forhold knyttet til beliggenhet, trafikk situasjon, estetikk, tjenestetilbud og omdømme ha betydning for boligprisen i et område.

Uavhengig av årsakene blir konsekvensene for slike områder ofte det motsatte av det som ovenfor er beskrevet som gentrifisering. Når utviklingen får et negativt fortegn vil ofte de mest ressurssterke beboerne flytte ut. Det kan bli færre med overskudd til å bry seg om nærmiljøet og færre ildsjeler som drivkrefter i lokale sosiale nettverk. Lavere kjøpekraft kan føre til færre og dårligere kommersielle tilbud, og boligene i områdene får ofte en dårligere prisutvikling enn i andre områder i samme boligmarked. Dette påvirker igjen hvem som flytter inn i området. Man kommer på denne måten inn i en negativ spiral som kan være vanskelig å komme ut av.



Skjematisk system for desentralisering av storbyens funksjoner.

1.3 Groruddalssatsingen

Organisering

Staten og Oslo kommune inngikk i 2007 en intensjonsavtale om å samarbeide om et tiårig program for å forbedre miljø- og leveforholdene i Groruddalen. Det ble avtalt at stat og kommune hvert år skulle bidra med minst 50 millioner kroner hver, og innsatsen skulle involvere flere sektorer for å møte bredden i de utfordringene Groruddalen sto overfor. For å gjennomføre en sektorvis planlegging og oppfølging av prosjekter ble satsingen organisert med følgende fire programområder.

- **Programområde 1:** Miljøvennlig transport i Groruddalen
- **Programområde 2:** Alna, grønnsstruktur, idrett og kulturmiljø
- **Programområde 3:** Bolig-, by- og stedsutvikling
- **Programområde 4:** Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering

For hvert programområde er det nedsatt en programgruppe som har i oppgave å foreslå og følge opp tiltak som skal gjennomføres under de ulike fagområdene. Gruppene består av representanter for bydelene og ulike faginstanser fra stat og kommune. På denne måten fungerer programgruppene også som arenaer hvor aktører innenfor samme fagfelt, men på tvers av forvaltningsnivåer kan møtes og bli kjent.

Over programgruppenivået er Samarbeidsutvalget for Groruddalen etablert som et forum for de involverte departementene og byrådsavdelingene. Samarbeidsutvalget mottar rapportering fra programgruppene og diskuterer videre innretning av satsingen. Det er samarbeidsutvalget som har tatt initiativ til denne rapporten.

Plankontoret for Groruddalen er en del av Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune og fungerer som et prosjektkontor for satsingen. Kontorets oppgaver består blant

annet i sekretariatsfunksjoner for programgrupper og samarbeidsutvalg, oppfølging av ulike utrednings- og evalueringsoppgaver og overordnet informasjons- og kommunikasjonsarbeid for hele satsingen.

Områdeløft

Det er først og fremst i arbeidet med lokal stedsutvikling og levekår innenfor programområdene 3 og 4 at det har vært jobbet systematisk for å utvikle nye arbeidsmetoder. I forbindelse med områdeløftene har tilrettelegging for metodeutvikling og systematisk erfaringsdeling særlig vært ivarett av Husbanken. Områdeløft er både en metode og et utviklingsprogram for å gjennomføre helhetlige innsatser i levekårsutsatte områder i norske byer. Områdeløftene har fungert som egne satsinger innenfor Groruddalssatsingen. Husbanken har stilt som forutsetning for sitt engasjement at arbeidet i Oslo skal være godt lokalt forankret, og at både beboere og andre lokale aktører involveres i planlegging og gjennomføring av områdeløftene.

I Oslo kommune er bydelene det forvaltningsnivået som har best forutsetninger for å drive denne typen lokalt utviklingsarbeid, på grunn av sin nærhet til befolkningen. Oslo har to forvaltningsnivåer, der de sentralt organiserte etatene ivaretar blant annet samferdsel, vann og avløp, oppgaver etter plan- og bygningsloven, samt skolene, mens bydelene leverer kommunale velferdstjenester innenfor felt som barnehage, helse- og sosialtjenester, barnevern, ungdomstilbud og eldreomsorg. Oslo er inndelt i 15 bydeler der hver bydel har et politisk valgt bydelsutvalg. Befolkningstørrelsen i de fire bydelene i Groruddalen varierte i 2013 mellom ca. 27 000 i Bydel Grorud og 48 000 i Bydel Alna. Bydelene er, sammen med skolene, den delen av kommunens organisasjon som i størst grad har sin virksomhet spredt ut i lokalområdene. Dette gjør at bydelene har en god lokalkunnskap

og gode forutsetninger for å kunne jobbe tett på de forskjellige lokalmiljøene. Bydelene har derfor hatt ansvar for gjennomføringen av åtte områdeløft i ulike lokalområder i Groruddalen.

I 2007 ble de første fire områdeløftene startet opp på Veitvet-Sletteløkka i Bydel Bjerke, Romsås i Bydel Grorud, Haugenstua i Bydel Stovner og på Furuset i Bydel Alna. Fire år senere ble fire nye områdeløft satt i gang på Linderud-Økernbråten-Vollebekk i Bydel Bjerke, Ammerud i Bydel Grorud, Stovner sentrum i Bydel Stovner og på Lindeberg i Bydel Alna.

Ved oppstart av Groruddalssatsingen fikk bydelene derfor en ny og mer aktiv rolle som «lokalsamfunnsutvikler» i områder der det ble startet områdeløft. Denne rollen er blitt utviklet og klarere definert gjennom satsingens første syv år. Rollen innebærer å skulle fungere som en agent for lokalsamfunnets interesser ved å være et bindeledd og kontaktpunkt mellom kommunen og befolkningen, kartlegge områdenes utfordringer, ressurser og muligheter og være en initiativtaker for å etablere samarbeid med aktuelle offentlige og private aktører.

Denne rapporten tar først og fremst utgangspunkt i bydelenes erfaringer når det gjelder hvordan man kan jobbe med levekårsutsatte lokalområder. Kommunale etater, frivillige organisasjoner og andre aktører vil likevel være viktige bidragsytere i det samme utviklingsarbeidet. Bydelenes samarbeid med disse aktørene er noe av essensen i metodeutviklingen som er gjennomført. Bydelenes rolle i utsatte områder har først og fremst handlet om å koble ressurser, etablere samarbeid og få på banen de aktørene som kan være med å bidra til en positiv utvikling i de aktuelle områdene.





Veitvet

BYGGET: 50-tallet

OMRÅDELØFT: 2007–2013

BYDEL: Bjerke

FOLKETALL (2013): 6 397



Romsås

BYGGET: Begynnelsen av 70-tallet

OMRÅDELØFT: 2007–2013

BYDEL: Grorud

FOLKETALL (2013): 6 906



Furuset

BYGGET: 70-tallet

OMRÅDELØFT: 2007–2013

BYDEL: Alna

FOLKETALL (2013): 9 630



Haugenstua

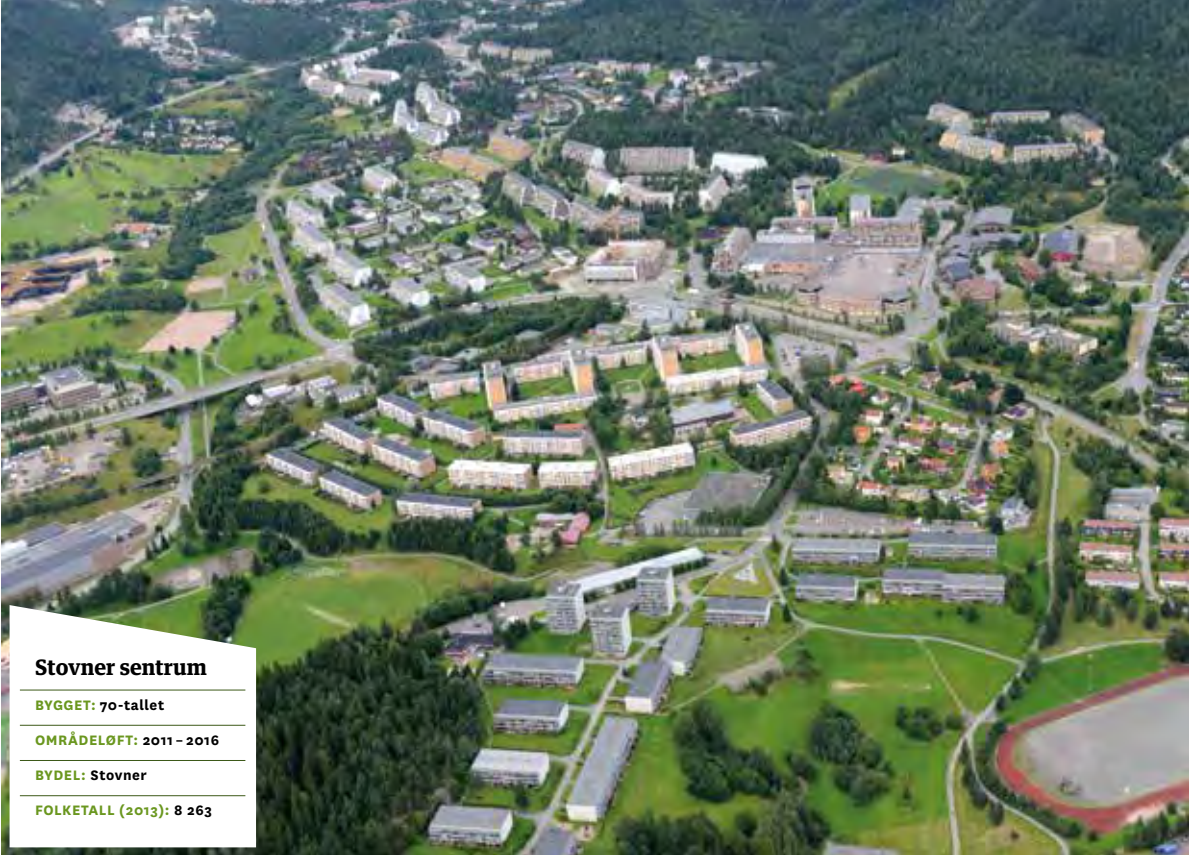
BYGGET: 60–70-tallet

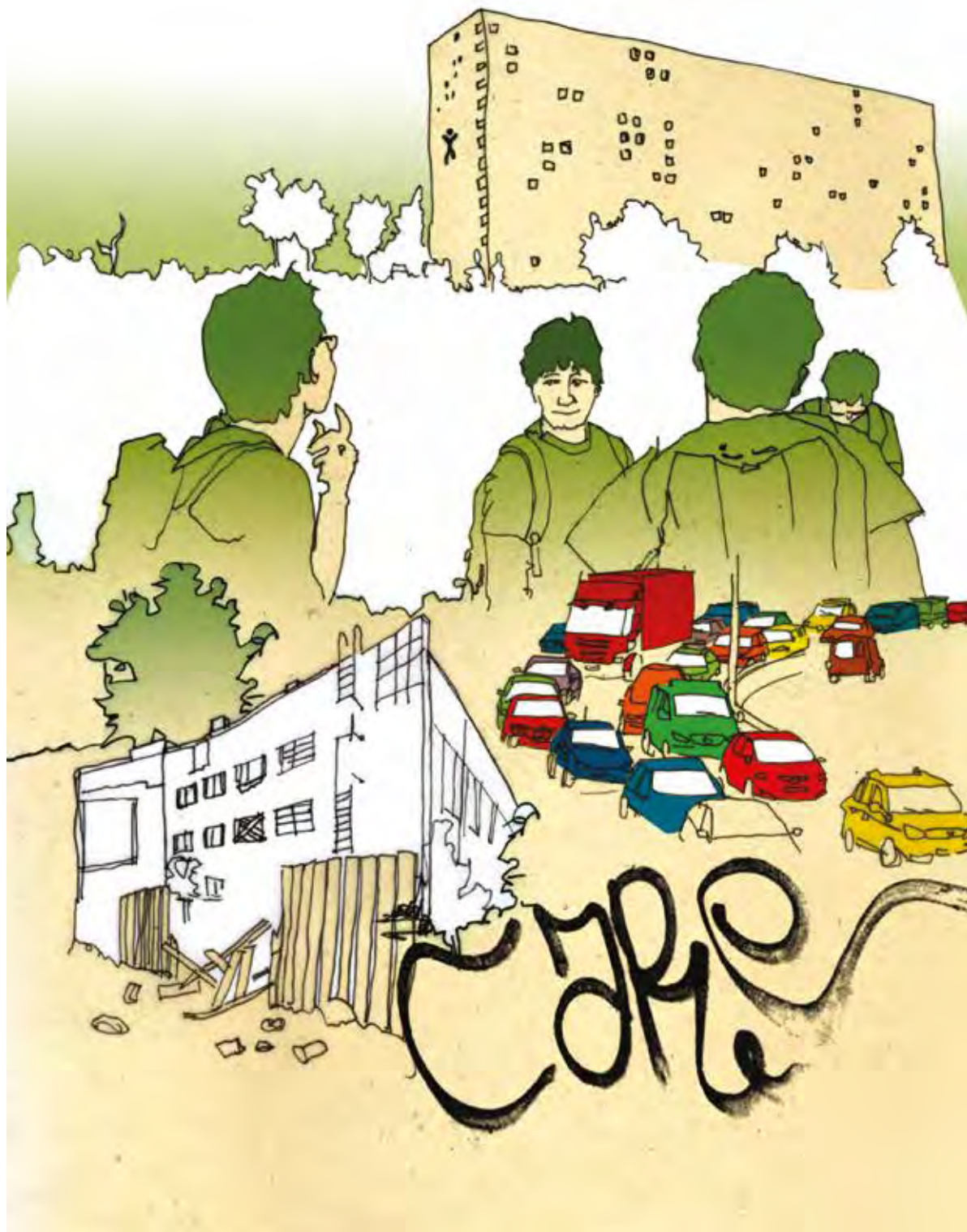
OMRÅDELØFT: 2007–2013

BYDEL: Stovner

FOLKETALL (2013): 3 900

Alle flyfoto: Lasse Tur/Mapaid





2

Områderettede innsatser

I en lang rekke europeiske byer har det i flere tiår vært gjennomført store offentlige innsatser for å styrke de mest utsatte lokalområdene. Hva kan erfaringer og kunnskaper fra dette arbeidet si om hva en områdesatsing i Norge kan og bør være? Hva vet vi om hvilke muligheter slike innsatser har for å skape en positiv utvikling i utsatte byområder?

2.1 Hva skaper utsatte områder?

Områder med komplekse utfordringer

Hva kjennetegner de områdene der det er startet opp områdeløft i forbindelse med Groruddalssatsingen? På hvilken måte skiller de seg fra andre områder i Oslo?

En fellesnevner for områdene er at de står overfor komplekse utfordringer. Alle områdene har både fysiske, sosiale og strukturelle utfordringer som på ulike måter truer de kvalitetene som kjennetegner gode bo- og oppvekstområder.

De fysiske utfordringene kan handle om miljøutfordringer knyttet til støy og luftforurensing fra biltrafikk. Veier og toglinjer kan utgjøre barrierer som begrenser områdenes tilknytning til andre deler av byen. Mange steder er uteområder dårlig vedlikeholdt og det kan være mangel på opparbeidede møteplasser og arealer for rekreasjon.

Sosiale utfordringer i denne typen områder er forbundet med at en relativt større andel av befolkningen skårer lavt på levekårsvariabler som utdanning, sysselsetting, inntekt og helse. De samme områdene har ofte også en relativt høy andel beboere med

innvandrerbakgrunn, hvorav en del har kort botid i Norge. I sum innebærer dette at befolkningen representerer et stort mangfold av behov og forutsetninger. Dette kan skape nye utfordringer for offentlig tjeneste-produksjon. En mer sosioøkonomisk og etnisk sammensatt befolkning kan også påvirke graden av sosial aktivitet og interaksjon i lokalsamfunnet.

Strukturelle utfordringer kan handle om mer markedsrelaterte problemstillinger. For eksempel finner man i flere av områdene lokale butikkentre som går dårlig og kommersielle tilbud og tjenester som legges ned. I mange av områdene er det en relativt høy flyttefrekvens, noe som igjen kan utfordre den sosiale stabiliteten i lokalsamfunnet.

Hva er det som gjør at man i noen lokal-områder i byen får en slik konsentrasjon av ulike utfordringer? Det er særlig to prosesser, på to ulike nivåer, som kan belyse dette. På et overordnet nivå kan segregasjonsprosesser forklare hvordan ulike befolkningsgrupper

fordeles til ulike deler av byen. På et lokalt nivå vil det være nødvendig å se nærmere på de prosessene som virker innad i de utsatte områdene og som over tid kan bidra til å forsterke de samme utfordringene.

Segregasjonsprosesser

Boligsegregasjon handler om geografisk fordeling av ulike befolkningsgrupper via boligmarkedet. Som regel vil ikke segregasjon ha én bestemt årsak, men heller være et produkt av en rekke samfunnsmessige prosesser.

Innenfor samfunnsforskningen har det siden begynnelsen av 1900-tallet vært gjort ulike forsøk på å forklare hvorfor forskjellige grupper av befolkningen ofte har en tendens til å bosette seg i ulike deler av byen. De viktigste forklaringsmodellene knytter seg til økonomiske, sosiokulturelle og strukturelle forhold.

Økonomiske forklaringsmodeller tar utgangspunkt i individers betalingsevne

	POPULASJON	GJENNOMSNITTELIG BRUTTOINNTÉKT	ANDEL INNVANDRERE FRA AFRIKA, ASIA ETC.*
NORGE	5 096 300	396 000	8,0
OSLO	623 966	417 000	21,2
GRORUDDALEN	135 319	331 000	40,0
VEITVET	6 397	298 000	54,9
LINDERUD	6 063	316 000	46,0
AMMERUD	7 424	329 000	39,1
ROMSÅS	6 906	291 000	44,6
STOVNER SENTRUM	8 263	262 000	60,7
HAUGENSTUA	3 900	282 000	64,1
FURUSET	9 630	290 000	60,2
LINDEBERG	7 966	315 000	49,0

* Asia, Afrika etc= Asia, Afrika, Latin-Amerika, Oseania unntatt Australia og New Zealand, og Europa utenom EU/EØS. Andel i prosent.

➤ **BEFOLKNINGSSTATISTIKK.** Tabellen viser hvordan inntekt og andel med innvandrerbakgrunn varierer geografisk.
Kilde: SSB 2013

➤ TRAFIKKBELASTNINGER.

Flere boligområder som ble bygget ut på 50-tallet, mens biltrafikken fortsatt var relativt beskjeden, er i dag utsatt for støy og luftforurensning.

Foto: Marianne Gjerv.



og betalingsvillighet på boligmarkedet. Fordelingen av ulike grupper av befolkningen innenfor byrommet avhenger av hvilke økonomiske ressurser som kjennetegner individene innen hver gruppe. Hvis boligprisene varierer geografisk innenfor byen, vil forskjeller i betalingsevne hos ulike befolkningsgrupper føre til at hver gruppe fordeles til de områdene av byen som for dem er økonomisk tilgjengelige. Grupper med små økonomiske ressurser vil ha færre valgmuligheter på boligmarkedet, noe som vil kunne føre til at disse gruppene konsentreres til områder med de laveste boligprisene eller med høy andel rimelige utleieboliger.

Sosiokulturelle teorier forklarer fordelingen på boligmarkedet ut fra boligsekkernes ulike preferanser. Vi kan forenklet si at økonomiske forhold bestemmer hvilke valgmuligheter den enkelte har på boligmarkedet, mens

preferansene har betydning for hvilke valg man gjør innenfor dette mulighetsrommet.

Strukturelle forklaringer retter søkelyset mot hvordan forhold på et mer overordnet samfunnsnivå kan bidra til å forklare segregasjon. Det kan blant annet handle om hvordan boligpolitikk, eiendomsformer og finansieringsmuligheter legger føringer for hvilke muligheter ulike grupper har på boligmarkedet.

Et felles utgangspunkt for de ulike teoriene er at segregasjon forutsetter forskjeller. For det første må befolkningen kunne deles inn i ulike grupper eller segmenter ut fra størrelser som sosioøkonomisk posisjon, etnisitet, alder eller lignende. Videre må det være forskjeller mellom de ulike boligområdene når det gjelder prisnivå, boligtyper og ulike stedskvaliteter. Levekårsutsatte byområder kan i denne sammenhengen da forstås ved at

sosioøkonomisk utsatte befolkningsgrupper sorteres til de områdene som er økonomisk lettest tilgjengelige, enten ved at de har de laveste boligprisene eller en høy andel utleieboliger.

Selvforsterkende lokale prosesser

Funn fra internasjonal forskning¹

Segregasjonsprosessene forklarer hvordan det kan oppstå en ulik geografisk fordeling av forskjellige befolkningsgrupper innenfor en by. Den danske forskeren Hans Skifter Andersen har påpekt at segregasjonsteorier ofte forstår utsatte områder som lommer av fattigdom og som direkte konsekvenser av økende sosial ulikhet i samfunnet, uten at de er i stand til å forklare hvordan enkelte områder kommer i denne posisjonen.

I en studie av 500 utsatte boligområder i Danmark har Skifter Andersen forsøkt å synliggjøre hvilke prosesser som virker innad i denne typen områder og som fører til en geografisk konsentrasjon av ulike utfordringer². Han foretar en omfattende gjennomgang av europeisk og amerikansk forskning som bidrar til å belyse dette feltet. En rekke forskere trekker frem at de prosessene som virker i denne typen områder, ofte er selvforsterkende. Ved at ulike faktorer gjensidig påvirker hverandre risikerer man at slike områder går inn i en form for onde sirkler eller negative spiraler der de lokale problemene stadig forsterkes.

Internasjonal forskning har vist hvordan en rekke sosiale, fysiske, økonomiske, kulturelle og psykologiske prosesser påvirker utviklingen i denne typen utsatte byområder. Forskjellige forskere har sett på hvordan en konsentrasjon av lavinntektsgrupper på ulike måter kan påvirke forholdene innad i et område.

Enkelte forskere har fokusert på hvordan en slik geografisk konsentrasjon av marginaliserte grupper kan føre til en økning i ulike sosiale problemer som kriminalitet, anti-sosial oppførsel, vold og rusmisbruk. Dette

vil igjen kunne påvirke områdets omdømme.

Andre har sett på hvordan konfliktnivået kan øke i slike områder. I områder som har endret seg raskt, vil det kunne oppstå konflikter mellom opprinnelige og nye beboere, særlig mellom eldre og unge. Det er også påpekt at i europeiske byer domineres lokalområder sjelden av én gruppe, men rommer heller flere forskjellige marginaliserte etniske og sosiale grupper. Noen kan da ha en kulturelt betinget adferd som skiller seg fra generelle normer eller være mindre opptatt av hvordan egen adferd påvirker andre, noe som igjen kan skape grobunn for konflikter.

Skifter Andersen peker på hvordan det private tjenestetilbudet i utsatte områder vil kunne påvirkes av at man får en høyere andel lavinntektsgrupper i området. En slik befolkningsendring vil kunne medføre at etterspørselen etter en rekke tjenester reduseres, med den følge at kommersielle tilbud i området legges ned.

Befolkningsendringer kan også påvirke fysiske og estetiske kvaliteter i området ved en økt grad av hærverk og vandalisme. Nedslitte og forfalne fysiske omgivelser kan føre til endringer i sosiale normer og adferd ved at forventningene til fysiske kvaliteter senkes, noe som igjen kan påvirke nettopp disse kvalitetene. På denne måten vil destruktiv adferd og dårlige fysiske kvaliteter gjensidig forsterke hverandre.

Skolene i slike områder vil risikere å oppfattes som mindre attraktive både av foreldre og lærere. Et resultat kan være at foreldre velger å søke sine barn til andre skoler. Det kan også være vanskeligere å rekruttere gode lærere til skoler i slike områder.

Flere forskere har også sett på hvordan befolkningssammensetningen påvirker graden av sosiale nettverk og sosial deltakelse i slike områder. Det er flere studier som viser at den sosiale aktiviteten kan være lavere i slike områder. Dette forklares ofte som indirekte konsekvenser av andre utfordringer

i områdene. En forklaring er at flyttefrekvensen er høyere i mindre attraktive områder og at dette gjør sosiale relasjoner og nettverk mer ustabile. Andre forskere har pekt på hvordan følelse av trygghet har fundamental betydning for om beboere kan identifisere seg med området og delta i lokale aktiviteter og fellesskap. Kriminalitet og sosial uro kan skape utrygghet, som igjen kan føre til isolasjon og at beboere er mindre villige til å delta i sosialt liv og organisasjonsvirksomhet. Tilsvarende vil et høyt konfliktnivå i nærområdet også kunne skape følelse av utrygghet, noe som igjen vil føre til redusert sosial aktivitet.

Det er også pekt på at mindre sosial stabilitet og sammenheng (social cohesion) i et område og en mer fragmentert befolkning vil kunne føre til økt kriminalitet. På denne måten vil graden av kriminalitet og sosiale nettverk gjensidig kunne påvirke hverandre.

Flere forskere har pekt på hvordan de ulike kvalitative endringene som kan forekomme i slike områder i neste omgang kan påvirke områdets omdømme og attraktivitet. Både fysiske og estetiske kvaliteter, tjenestetilbud, kriminalitet og sosial uro vil kunne påvirke i hvilken grad boligkjøpere vurderer området som et aktuelt sted å bosette seg. Et negativt omdømme kan også påvirke de mer økonomisk ressurssterke gruppene i området til å flytte ut.

Lokale forsterkningsprosesser i Norge

Det er viktig å understreke at den internasjonale forskningen på dette feltet baserer seg på studier av lokalområder der virkningene av de omtalte prosessene gir mer ekstreme utslag enn hva man finner i tilsvarende områder i Norge. Prosessene som beskrives vil imidlertid være relevante for å kunne forklare lokale endringsprosesser også her.

Forskningen viser at det er noen hovedfaktorer som gjensidig påvirker hverandre og som dermed gjør prosessene selvforsterkende. De viktigste faktorene kan

synes å være befolkningssammensetning, nærmiljøkvaliteter og omdømme. Nærmiljøkvaliteter dekker i denne sammenhengen et bredt spekter av ulike kjennetegn ved et område. I Groruddalssatsingen har de viktigste nærmiljøkvalitetene vært knyttet til forhold som fysiske omgivelser, tjenestetilbud, sosialt liv og trygghetsfølelse.

Norge skiller seg imidlertid fra de fleste andre europeiske land ved at beboerne i utsatte områder i langt større grad selv eier sine boliger. Ellers i Europa er leiesektoren mye større, og i slike områder er boligmassen i hovedsak eid av store offentlige eller private boligselskaper. Dette betyr at markedsstyrte boligpriser vil være en viktig tilleggsfaktor i Norge, der boligprisene også både påvirker og påvirkes av befolkningssammensetning, nærmiljøkvaliteter og omdømme.

Sammenhengene mellom de ulike faktorene er illustrert i modellen på neste side.

I Oslo er boligprisene en viktig sorteringsmekanisme på boligmarkedet. Den enkeltes økonomiske situasjon bestemmer hvilke valgmuligheter vedkommende har på boligmarkedet. Lavinntektsgrupper har færre valgmuligheter og vil derfor som regel måtte velge blant de minst attraktive områdene. Jo mindre attraktive områdene er, desto større betydning vil boligprisene ha for hvem som flytter inn i området. Samtidig vil både beboersammensetning, nærmiljøkvaliteter og omdømme gjerne ha større betydning for mer økonomisk ressurssterke grupper som velger å flytte ut av området.

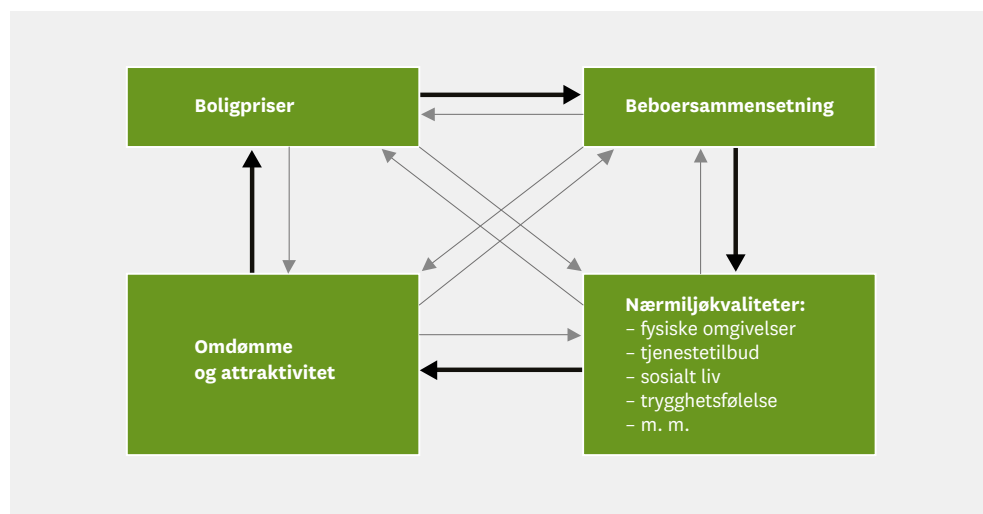
En sterkere konsentrasjon av lavinntektsgrupper vil i neste omgang påvirke nærmiljøkvalitetene i området, slik det er vist i gjennomgangen av forskningen ovenfor.

Boligprisene vil også kunne ha en direkte påvirkning på nærmiljøkvalitetene ved at lave bolig- og eiendomspriser medfører en redusert investeringsinteresse i området.

Videre vil de ulike kvalitetene som kjennetegner området, påvirke stedets

¹ Avsnittet tar utgangspunkt i Skifter Andersen 2002

² Skifter Andersen 2003



➤ **SELVFORSTERKENDE PROSESSER.** Modellen illustrerer hvordan ulike forhold i et område gjensidig kan påvirke og forsterke hverandre.

omdømme og i hvilken grad ulike kjøpegrupper vurderer området som attraktivt. Befolkningssammensetningen vil også kunne påvirke attraktivitet og omdømme direkte. Omdømme og attraktivitet vil igjen ha betydning for boligprisutviklingen i området.

Selvforsterkende prosesser kan imidlertid også forekomme i områder der utviklingen har et positivt fortegn. Det kan synes som om det er de samme faktorene som gjensidig forsterker hverandre i områder som gentrifiseres, ved at nye beboergrupper som flytter inn i et område fører til en oppblomstring av ny aktivitet og nye kvaliteter, noe som igjen påvirker stedets attraktivitet og omdømme. Dette kan igjen føre til prisstigning som gjør at nye og mer kjøpesterke grupper flytter inn.

I tilfeller der faktorene påvirker hverandre i negativ retning, vil man imidlertid risikere at et område kommer inn i en negativ spiral som etter hvert vil føre til stadig større forskjeller mellom området og den øvrige byen.

Skifter Andersen betegner denne typen

områder som *ekskluderte områder*. Med dette mener han at områdene ekskluderes fra mentale kart over det majoritetsbefolkningen vurderer som mulige steder å velge å bosette seg. En slik ekskludering av steder innebærer at områdene mer og mer isoleres fra resten av byen og i stadig sterkere grad mangler mange av de grunnleggende kvalitetene som etterspørres i boligmarkedet.

2.2 Innsatser i utsatte områder

Områderettede innsatser i Europa

I mange europeiske storbyer har det i flere tiår vært gjennomført innsatser for å forbedre og fornye byenes mest utsatte lokalområder. Innsatsene har variert både med hensyn til problemforståelse og valg av løsninger. Innretningen av slike innsatser har også forandret seg over tid. Den historiske utviklingen av denne typen innsatser kan sterkt forenklet deles inn i tre perioder³.

Den første perioden varte i mange land fra

syttitallet til midten av åttitallet. Perioden var preget av fysiske tiltak og tok utgangspunkt i forfallene boligmasse i sentrale byområder. De fleste europeiske storbyer hadde gjennomgått en sterk vekst med massiv boligbygging i byenes randområder i de første tiårene etter annen verdenskrig. Samtidig hadde den eldre boligbebyggelsen i bykjernen forfalt. Det ble derfor tatt initiativer for å utbedre eksisterende eldre boligmasse for å sikre en akseptabel boligstandard også i disse områdene. I Oslo ble det gjennomført en slik type satsing gjennom byfornyelsen i de østlige sentrumsbydelene på slutten av syttitallet og utover på åttitallet. Målet med dette arbeidet var å rehabilitere den gamle murgårdsbebyggelsen som i lang tid hadde forfalt etter flere tiår med saneringsplaner hengende over seg. Mot slutten av perioden ble det i flere land gjennomført fysiske tiltak også i nyere drabantbyområder, blant annet med ombygging av blokker.

Den neste perioden strakte seg fra åttitallet og utover på nittitallet og hadde et sterkere fokus på de sosiale utfordringene i de mest levekårsutsatte lokalområdene. Det som særlig kjennetegner denne perioden var også bruken av sosiale, beboerrettede tiltak. En slik «myk» innretning av innsatsene skulle bidra til å styrke beboernes muligheter for sosial mobilitet gjennom tiltak på blant annet utdannings- og sysselsettingsfeltet. Samtidig ble det også satset på å styrke lokale kvaliteter for å forhindre fraflytting fra området. Mye av det nærmiljøarbeidet som foregikk i norske kommuner på åttitallet og utover på nittitallet, kan ses i en slik sammenheng.

Den siste perioden kjennetegnes av en type innsatser som ble mer vanlig fra midten av nittitallet, og som tok utgangspunkt i den opphopningen av levekårsproblematikk man kan finne i de mest utsatte byområdene. Forskjellen i forhold til den foregående perioden handler om hvilke virkemidler som ble tatt i bruk. Innsatsene i denne perioden

blir ofte omtalt som integrerte, ved at de tar i bruk både sosiale, fysiske og økonomisk virkemidler.

Goruddalssatsingen kan betraktes som en slik form for integrert innsats. Utgangspunktet for satsingen er de miljø- og levekårsmessige utfordringene Goruddalen står overfor, og det er satt inn et bredt sett med virkemidler for å møte disse.

Innsatsene i forskjellige land har variert med hensyn til hvilke virkemidler det har vært lagt mest vekt på. En fellesnevner i de fleste landene har likevel vært en utvikling i løpet av denne tredje perioden der stor grad av top-down-styring er blitt avløst av stadig sterkere krav til at beboere trekkes mer inn i det lokale arbeidet. I land som Tyskland, Storbritannia, Sverige og Danmark er det særlig lagt stor vekt på å involvere lokalbefolkningen for å sikre lokale behov, aktivisering av beboerne og at innsatsen gis økt legitimitet.

Kritikk av områderettede innsatser

En rekke forskere har satt spørsmålsteget ved om områderettede satsinger er egnet for å møte de utfordringene europeiske byer står overfor. Det er blant annet hevdet at politikken på dette området i mange tilfeller er basert på antakelser om årsakssammenhenger som mangler empirisk dekning⁴. Vurderingen av områderettede innsatser må ta utgangspunkt i hvilke problemer innsatsene er ment å skulle bidra til å løse. Noe av kritikken handler om at årsakene til de lokale problemene i mange tilfeller ligger utenfor de aktuelle områdene⁵. De lokale utfordringene kan ofte tolkes som konsekvenser av større strukturelle problemer knyttet til segregasjon, fattigdom og boligmarked. Disse problemene må da heller møtes med generelle tiltak innenfor sosial- og boligpolitikken fremfor å forsøkes løst gjennom områderettede innsatser.

I mange europeiske land er områderettede satsinger ment å skulle bidra til å motvirke

segregasjon. I Nederland har det i mange år vært en viktig strategi å prøve å oppnå en sosioøkonomisk blandet befolkning i de mest utsatte områdene (social mix). For å få til dette har man revet deler av den eksisterende bebyggelsen for å erstatte denne med dyrere boliger som er ment å tiltrekke seg middelklassen. Denne politikken har møtt mye kritikk fra forskere. En hovedkritikk går på at politikktutviklingen på dette området er løsrevet fra forskning og empiriske funn. Ideen om social mix som virkemiddel baserer seg på en antakelse om at en opphopning av levekårsutsatte beboergrupper i seg selv er negativt og reduserer beboernes videre muligheter for sosial mobilitet. En mer blandet befolkning antas da å kunne motvirke negative sosioøkonomiske effekter av en slik opphopning. Det har vært forsket mye på denne typen nabolageffekter, men resultatene fra denne forskningen er ikke entydige når det gjelder hvorvidt det kan påvises sammenhenger mellom nabolag og individers utvikling og livssjanser⁶.

I *Storstadssatsingen*, som ble gjennomført i Sverige på begynnelsen av 2000-tallet, var et av to hovedmål å motvirke segregasjon. Innsatsene i de syv kommunene som deltok var imidlertid kun avgrenset til levekårsutsatte lokalområder, og en stor del av tiltakene var rettet inn mot feltsomutdanning, sysselsetting og helse. Satsingen møtte i ettertid sterk kritikk for at målene ikke var nådd siden segregasjonsgraden ikke var redusert som følge av den samlede innsatsen. Denne typen kritikk påpeker at område-rettete innsatser er et lite egnet virkemiddel for å løse overordnede strukturelle problemfelt, som segregasjon.

Begrunnelser for områderettete satsinger som handler om å utjevne levekårsforskjeller i befolkningen, har møtt en tilsvarende kritikk. Det er hevdet at dersom man vil gjøre en innsats rettet mot de mest utsatte befolkningsgruppene, kan man ikke avgrense satsingen til de mest utsatte lokal-

områdene⁷. Fattigdom er ikke avgrenset til utsatte områder, og det kan ofte finnes store utfordringer i andre områder som ikke omfattes av en satsing. Innsatser på dette feltet må derfor være generelle og ikke begrenses til de mest utsatte lokalområdene.

Andre forskere har hevdet at dersom man lykkes i å forbedre levekårene til beboere i utsatte områder, risikerer man at disse beboerne flytter ut av området samtidig som nye beboere med et lavere sosioøkonomisk nivå flytter inn. På denne måten vil levekårsproblemene i området reproduseres og man vil opprettholde de utfordringene som var utgangspunktet for satsingen⁸.

Motsatt vil strategier for å få mer ressurssterke beboere inn i området kunne medføre at vanskeligstilte må flytte ut, og at man på den måten flytter problemene til andre områder.

I hvilken grad kan områderettete innsatser påvirke utviklingen i utsatte områder?

I forskningen rundt områderettete innsatser er det stor uenighet om effektene av denne typen programmer. Skifter Andersen hevder at mye av denne uenigheten skyldes forskjellige oppfatninger av hensikten med slike programmer og ulike forståelser av de problemene de forsøker å løse⁹. Han mener kritikken av slike innsatser ofte baserer seg på en manglende forståelse av prosessene innad i disse områdene. Så lenge utsatte områder kun forstås som konsekvenser av sosial ulikhet i samfunnet blir målet for områdesatsinger forstått som en innsats for å redusere disse ulikhetene.

Skifter Andersen hevder imidlertid at områderettete innsatser heller må forstås som forsøk på å motvirke ekskludering av områder, heller enn sosial ekskludering av mennesker. Områdesatsinger kan bidra til å forebygge eller snu negative selvforsterkende utviklingsprosesser i de mest utsatte områdene. Sosial ekskludering og utenfor-

VEDLIKEHOLDSBEHOV.

Flere steder er det behov for å ruste opp de fysiske omgivelsene. Med enkle grep kan mange områder få et visuelt løft. Foto: Terje Angeltveit



skap må hovedsakelig bekjempes gjennom generell velferdspolitik.

På hvilken måte kan da områdesatsinger bidra til å bryte de negative spiralene som kan kjennetegne utviklingen i utsatte områder? For å finne ut av dette er det nødvendig å se på hvilke av de fire omtalte faktorene slike innsatser kan gjøre noe med. Man må altså vurdere mulighetene for at en offentlig områderettet innsats skal kunne påvirke boligpriser, befolkningssammensetning, nærmiljøkvaliteter eller omdømme i et

aktuelt område.

Boligprisene i Norge er markedsstyrte, og det eksisterer få aktuelle virkemidler for direkte å påvirke de relative prisforskjellene mellom lokalområder i boligmarkedet.

På boligmarkedet er det i hovedsak individuelle valg som bestemmer *befolkningssammensetningen* i et område. Et unntak er kommunale boliger, der det offentlige har muligheten til å styre hvor i byen slike boliger lokaliseres. Både boligprisene og befolkningssammensetningen i et område

6 Wessel 2013
7 Vranken 2008

8 Andersson og Bråmås 2004
9 Skifter Andersen 2002

er derfor faktorer som det offentlige har få virkemidler for å kunne påvirke direkte.

Videre vil et områdes *omdømme* være et produkt av ulike sosiale og kulturelle prosesser som kan være vanskelig å styre i ønsket retning. Det er likevel mulig å forsøke å påvirke et områdes omdømme gjennom offentlige kampanjer. Det vil imidlertid være vanskelig å endre folks oppfatninger om et sted uten å gjøre noe med de reelle kvalitetene i området.

Den siste av de fire faktorene som gjenstår er da *nærmiljøkvaliteter*. Denne typen kvaliteter, slik de er gjennomgått tidligere, vil i stor grad kunne påvirkes gjennom helhetlige områdesatsinger. Ved å styrke slike kvaliteter vil man kunne påvirke omdømme og attraktivitet, som igjen vil kunne påvirke prisnivå.

Ut fra denne logikken vil det dermed være mulig å forebygge eller bryte negative selvforsterkende prosesser i utsatte områder ved å forsøke å styrke de ulike nærmiljøkvalitetene som bidrar til å gjøre et sted til et godt og trygt bo- og oppvekstområde.

Innretning av Groruddalssatsingen for å styrke nærmiljøkvaliteter i utsatte områder

Da Groruddalssatsingen ble startet opp i 2007, ble satsingen som tidligere nevnt inndelt i fire programområder for å dekke de ulike sektorområdene som var involvert. Av disse fire var det kun Programområde 3 *Bolig-, by- og stedsutvikling* som hadde som mål å rette innsatser spesielt inn mot de mest utsatte lokalområdene. De øvrige programområdene var i utgangspunktet ment å skulle igangsette tiltak for å møte miljø- og levekårsutfordringer i hele Groruddalen.

I løpet av satsingsperioden har det imidlertid vokst frem et sterkere områdefokus ved at virkemidler i alle programområdene i stadig sterkere grad er blitt sett opp mot behov og muligheter i de enkelte lokalområdene. Dette har ført til at tiltak i alle de fire programområdene i stadig større grad er blitt rettet

inn mot de mest utsatte områdene og sett i sammenheng med bydelenes områdeløftarbeid. På denne måten har områdeløftene fått flere virkemidler til rådighet, bydelene har fått et større nettverk av samarbeidspartnere og kommunen har fått en mer koordinert og effektiv bruk av sine ressurser på tvers av de ulike sektorene.

Alt i alt er det dermed en lang rekke virkemidler og fagområder som er trukket inn i arbeidet for å styrke nærmiljøkvaliteter i de mest utsatte lokalområdene. Bydelene i Groruddalen er blitt satt i en posisjon der de har hatt ansvar for å involvere både beboere, organisasjoner, næringsaktører og andre offentlige virksomheter som har kunnet ha en rolle i områdeløftarbeidet.

2.3 Oppsummering kapittel 2

Utsatte områder kjennetegnes av en geografisk konsentrasjon av både fysiske, sosiale og strukturelle utfordringer som på ulike måter truer de kvalitetene som kjennetegner gode bo- og oppvekstområder.

Denne typen områder risikerer å komme inn i en form for negative spiraler, der boligpriser, befolkningssammensetning, nærmiljøkvaliteter og omdømme gjensidig forsterker hverandre i en negativ retning. Utviklingen vil over tid kunne føre til stadig større forskjeller mellom området og den øvrige byen.

I flere tiår har det vært gjennomført områderettede innsatser i en lang rekke europeiske byer for å møte denne typen utfordringer. Innsatsene har over tid variert med hensyn til hvilke problemstillinger det er fokusert på og hvilke virkemidler som er tatt i bruk. Siden midten av 90-tallet er det blitt mer vanlig med såkalte *integrerte innsatser*, som kombinerer både fysiske, sosiale og økonomisk-strukturelle virkemidler for å møte den bredden av utfordringer disse områdene står overfor.

Områderettede innsatser er kritisert av en

rekke forskere. Mye av kritikken er basert på en forståelse av at slike satsinger er et forsøk på å motvirke segregasjon. Forskerne påpeker at årsakene til segregasjon er strukturelle og ligger utenfor de enkelte utsatte områdene, slik at lokale innsatser i beste fall kun vil kunne avbøte negative *konsekvenser* av segregasjonen. De lokale problemene forstås som et resultat av overordnede prosesser som skaper fattigdom og sosial ulikhet i samfunnet. Fattigdom og sosial ekskludering er strukturelle problemer og må derfor heller møtes med generelle tiltak innenfor sosial- og boligpolitikken fremfor å forsøkes løst gjennom områderettede innsatser.

Hans Skifter Andersen har imidlertid påpekt at hensikten med områderettede innsatser ikke nødvendigvis må forstås som forsøk på å motvirke segregasjon. De lokale utfordringene handler mer om de selvforsterkende prosessene som truer nærmiljøkvalitetene i disse områdene. En områderettet innsats bør derfor heller forstås som et forsøk på å styrke disse kvalitetene, for på den måten å forebygge eller bryte de negative spiralene.

I Groruddalssatsingen er det først og fremst gjennom arbeidet med områdeløftene som det er gjort en slik helhetlig innsats inn mot de mest utsatte lokalområdene. Den faglige bredden i satsingens fire programområder har gitt områdeløftene et bredt sett av virkemidler for å møte utfordringene i disse områdene.



3

Kunnskapsgrunnlag

Etter to runder med områdeløft i Groruddalssatsingen har bydelene erfart at det er avgjørende å skaffe seg et solid kunnskapsgrunnlag ved oppstart av denne typen områdesatsinger. For å sikre at satsingen er i stand til å møte områdenes reelle utfordringer, utnytte lokale ressurser og imøtekomme beboernes ønsker og behov trengs det gode kartlegginger og analyser for å gi den kunnskapen som er nødvendig.

3.1 Hensikten med et bredt kunnskapsgrunnlag

Hva kjennetegner de ulike områdene i en by eller et tettsted? Hvilke lokalområder står overfor flere og større utfordringer enn andre? Hva slags utfordringer er det snakk om? Hva slags nærmiljøkvaliteter bør eventuelt styrkes? Både beboere og kommunalt ansatte vil som regel kunne gi mer eller mindre kvalifiserte svar på disse spørsmålene ut fra en generell kunnskap om de aktuelle byene og lokalområdene. Som utgangspunkt for områderettede innsatser kan det imidlertid være behov for mer strukturert dokumentasjon av hva som kjennetegner de enkelte

områdene. Det trengs et bredt kunnskapsgrunnlag for å avgjøre både hvor det eventuelt skal settes inn en ekstra innsats, hva slags innsats det er behov for, hvilke ressurser og mulighetersomfinnes i områdets samt hvordan man bør innrette og gjennomføre en slik type innsats.

De fire bydelene i Groruddalen har i forbindelse med Groruddalsatsingen jobbet med et bredt sett av metoder for å etablere denne kunnskapen. Noe av arbeidet har bydelene stått for selv og noe har de fått utført med ekstern bistand fra forskere og konsulenter. Hvordan bydelene har organisert og gjennomført dette arbeidet, har variert med hensyn til både hva slags

informasjon de har ønsket å innhente og hvem som har innhentet og bearbeidet denne informasjonen. Felles for bydelene i Groruddalen er imidlertid at de alle har lagt ned betydelige ressurser for å skaffe seg en bedre kunnskap om de enkelte områdene og deres befolkning.

3.2 Hvor er det behov for en områderettet innsats?

Kunnskapsbehov ved valg av områder

Kunnskapsbehovene er som regel størst i en tidlig fase av en områdesatsing. Denne fasen kan grovt deles i to, der man ofte først må gjennom en utvelgelsesprosess for å avgjøre om og eventuelt hvor det trengs en områdesatsing. Deretter står man overfor en ny oppgave når man skal finne ut av hvilke utfordringer og muligheter som kjennetegner det valgte området og hvilke grep man kan ta for å styrke området.

Prosessene for valg av områder kan variere. Noen ganger er det mer eller mindre selvfølgelig hvilket område som trenger et løft. I noen tilfeller kan det å satse på et gitt område begrunnes i allment kjente problemstillinger og det kan være få som stiller spørsmål ved at nettopp dette området blir valgt. Da staten og Oslo kommune valgte å samarbeide om Groruddalssatsingen, ble det ikke utarbeidet nye analyser for å avgjøre hvilket område i Oslo som hadde størst behov for en slik satsing. Det hadde vært gjennomført en tilsvarende satsing i tre bydeler i Oslo indre øst forut for dette, og de utfordringene Groruddalen sto overfor var såpass allment godt kjente at det ikke trengtes ny kunnskap for å begrunne valget av Groruddalen.

Groruddalen er imidlertid et stort område og rommer over en femtedel av byens befolkning og en fjerdedel av byens areal innenfor byggesonen. Da det i 2007 skulle velges ut fire områder der det skulle gjennom-

føres områdeløft, var det ikke like selvfølgelig hvilke områder man skulle velge, og det krevdes derfor mer dokumentasjon som grunnlag for valg av område. Det tilsvarende sto man også overfor i 2010 da det ble gitt klarsignal for oppstart av nye områdeløft.

Kriterier for valg av område

I begge rundene med utvelgelser har man ønsket å finne områder med sammensatte utfordringer. En fellesnevner for alle områdene som er valgt, er at de har en konsentrasjon av befolkningsgrupper som kommer dårlig ut i ulike former for levekårsstatistikk. Ut over dette varierer det hvilke andre utfordringer som særlig kjennetegner de enkelte områdene. Det kan blant annet dreie seg om mangel på opparbeidede eller godt vedlikeholdte utearealer, trafikkbelastninger som barrierevirkninger, luftforurensing og støy eller mangel på møteplasser og servicetilbud.

I Groruddalssatsingen har man lagt stor vekt på levekårsstatistikk som utgangspunkt for valg av områder, selv om man har ønsket å finne frem til områder som står overfor mer sammensatte utfordringer. Levekårsstatistikk kan gi et bilde av hvilke sosiale utfordringer som kjennetegner et område. Slik statistikk kan imidlertid også være en god indikator for andre typer utfordringer. Sammenhengen mellom levekår og andre mer fysiske utfordringer ligger i prismekanismer i boligmarkedet. Boligprisene i et område påvirkes av en lang rekke faktorer og gjenspeiler et områdes attraktivitet. Attraktiviteten kan videre antas å ha sammenheng med ulike nærmiljøkvaliteter i det enkelte område. Store, komplekse utfordringer i et område vil da kunne gi seg utslag i lavere attraktivitet og dermed også lavere boligpriser, noe som igjen vil kunne føre til en opphopning av beboergrupper med relativt lav betalingsevne. Levekårsstatistikk kan derfor benyttes som en indikator også for andre typer utfordringer i et område.

Nå er det likevel ikke slik at relativt lave boligpriser nødvendigvis trenger å bety at utfordringene i området er store og sammensatte. Lavere boligpriser kan henge sammen med et områdes omdømme uten at de forestillinger som ligger til grunn for omdømmet trenger å stemme overens med virkeligheten.

I utvelgelsesprosessen har det derfor vært nødvendig å ikke kun se på levekårsstatistikk, men heller å kombinere denne informasjonen med bydelenes lokalkunnskaper. Levekårsstatistikken kan si mye, men ikke alt. Bydelene har vurdert de aktuelle områdene opp mot det de vet om det totale bildet av utfordringer og muligheter lokalområdene står overfor. Bydelene har vært opptatt av at man ikke bare må se ensidig etter utfordringer og problemer. Like viktig kan det være å se hvilke muligheter og ressurser man finner i de ulike områdene. Dette sier noe om hvilket potensial en satsing kan ha og hvilken mulighet man har til å spille videre på områdets egne forutsetninger og drivkrefter.

Levekårsutfordringer har dermed vært det viktigste kriteriet for utvelgelse av områder, men statistiske funn er likevel blitt vurdert opp mot bydelenes mer helhetlige kjennskap til de enkelte lokalområdene.

Innhenting av relevant statistikk

Hvem som har innhentet nødvendig statistikkgrunnlag for valg av områder har variert. I noen tilfeller er arbeidet gjort av kommunens egen statistikk enhet i Utviklings- og kompetanseetaten, og andre ganger har bydelene bestilt og bearbeidet statistikkdata selv. De fleste bydelene har også engasjert eksterne konsulenter eller forskere for å bistå i dette arbeidet. Hvorvidt bydelene har gjort denne jobben selv, har avhengt av kompetanse og kapasitet i egen organisasjon.

Den type befolkningsstatistikk som er benyttet i forbindelse med Groruddalssatsingen, inneholder i hovedsak enten

demografiske eller sosioøkonomiske data. Med demografiske data menes her befolkningens størrelse og sammensetning ut fra variabler som alder, sivilstatus, kjønn og landbakgrunn. Sosioøkonomiske data handler om størrelser som sysselsetting, utdanning, helse, inntekt og trygdeytelser. I tillegg har data fra kommunens egen publikumsundersøkelse gitt informasjon om befolkningens egne vurderinger og synspunkter om ulike kvaliteter i bydelene.

Statistikken kan si noe om fordelingen av ulike kjennetegn ved befolkningen fordelt både i tid og rom. Den kan gi et godt bilde av utvikling over tid, både når det gjelder endringer i befolkningen som helhet og endringer i enkelte områder. Sammenligninger av endringer i delområder over tid kan blant annet synliggjøre flyttestrømmer og endringer i boligmarkedet.

Den geografiske dimensjonen, altså fordeling i rom, gjør det mulig å sammenligne forskjellige geografiske områder. Dette kan gjøres på ulike nivåer. Man kan bevege seg på et overordnet nivå ved å sammenligne land eller se på forskjeller mellom landsdeler eller byer. I Groruddalssatsingen er det først og fremst hentet inn statistikk som gjør det mulig å se på forskjeller mellom bydeler eller lokalområder innenfor bydelene. Ofte vil forskjellene kunne være større jo lavere geografisk nivå man sorterer dataene på.

Arbeidet med levekårsstatistikk har vist at det er av stor betydning hvordan man geografisk avgrenser de områdene man ønsker å undersøke. Hvor man trekker grensene har betydning for hvilke verdier de enkelte områdene får på ulike variabler. Da det skulle velges ut nye områder for områdeløftsatsingen i 2010, tok man utgangspunkt i levekårsstatistikk utarbeidet av Oslo kommunes statistikk enhet. Da denne statistikken ble bestilt som del av en oppstarts dokumentasjon for hele Groruddalssatsingen, var det en forutsetning at man fikk statistikk på et lavere geografisk nivå enn bydeler.

Folketallet i de fire bydelene i Groruddalen varierer fra 27 000 til 48 000. Man konstruerte derfor et undernivå kalt delbydeler. Hver bydel ble delt inn i tre til sju slike delbydeler med en befolkningsstørrelse fra ca. 3000 til 9000. Med utgangspunkt i bydelenes lokal-kunnskap forsøkte man å trekke grensene rundt de områdene befolkningen oppfatter som sitt lokalområde.

Da man skulle peke ut nye område-løftområder med utgangspunkt i denne statistikken, var det én bydel som reagerte på at et område i deres bydel kom relativt godt ut i statistikken, samtidig som bydelen opplevde at dette området hadde minst like store utfordringer som de områdene som kom dårligst ut. Det viste seg da at grensene rundt det aktuelle området også rommet tilgrensende småhusområder som bidro til å bedre de gjennomsnittlige levekårsverdiene for området. Et resultat av dette var at bydelen fikk utarbeidet ny statistikk med andre avgrensinger, noe som førte til at også dette området ble en del av områdeløftsatsingen.

Et annet poeng når det gjelder avgrensingen av lokalområder handler om å finne en hensiktsmessig størrelse på de områdene man skal jobbe videre med. Dersom områdene blir for små eller for isolerte, risikerer man at det blir færre lokale ressurser å trekke veksler på i det videre arbeidet. Dersom antallet beboere innenfor området er for lavt, kan det være få organisasjoner, borettslag og andre ressursmiljøer som kan engasjere seg og bli viktige aktører i områdesatsingen. Det kan i slike tilfeller være fornuftig å undersøke om tilgrensende områder kan være naturlig å innlemme i satsingsområdet. Om man likevel står igjen med et lite område kan en områdesatsing være like berettiget og nødvendig, men man vil kunne stå overfor andre utfordringer. I Groruddalssatsingen har det i slike tilfeller vært viktig å kompensere for mangelen på lokale ressursmiljøer og jobbe mye for å mobilisere til frivillig innsats og til å tilrettelegge for et aktivt sivilsamfunn.



➤ **STEDSANALYSE PÅ ROMSÅS.** Konsulentene som utarbeidet stedsanalysen plasserte en campingvogn i nærområdet der i alt 700 beboere kom innom og fortalte om hva de opplevde som kvaliteter og utfordringer på Romsås. Foto: Gate Design.

På denne måten kan det være aktuelt å operere med én geografisk avgrensning som gjelder for statistikkgrunnlaget som utgangspunkt for valg av område, og én avgrensning for det som utgjør innsatsområdet. Innsatsområdet kan utvides for å øke antallet beboere som nevnt ovenfor. Det kan også utvides for å innlemme områder som tilfører nye muligheter for å gjøre fysiske grep som bedrer forholdene for lokalbefolkningen. Da Bydel Stovner skulle trekke grensene rundt sitt innsatsområde på Fossum og Stovner senterområde, innlemmet de Rommen, som er et tilgrensende område med få beboere, men med store utviklingsmuligheter. Dette grepet ga dermed et stort potensial for å tilføre nye kvaliteter i nærområdet til beboere på Fossum og Stovner.

3.3 Hva slags innsats er det behov for?

Kunnskapsstatus ved oppstart

Når det er avgjort at det skal gjennomføres en ekstra innsats i et bestemt område er det viktig å gjøre en vurdering av hva man allerede vet og hva man trenger å vite mer om for å kunne gå videre og lage en plan for hele innsatsen. Ved oppstart av de ulike område-løftene i Groruddalssatsingen har bydelene hatt forskjellige utgangspunkt med hensyn til hvilken kunnskap de har hatt om området og hva de har hatt behov for å vite mer om. Bydelene har derfor valgt noe ulike strategier for arbeidet med å etablere et godt nok kunnskapsgrunnlag for de enkelte områdeløftene.

Da de første områdeløftene ble startet opp i 2007, vurderte bydelene Alna og Stovner det slik at de allerede hadde god nok kunnskap om sine områder til å gå videre med å planlegge strategier og tiltak. Bydel Alna hadde allerede inngående kunnskaper om Furuset blant annet fra tidligere medvirkningsprosesser og ulike rapporter. Bydelen ønsket derfor ikke å innhente nye stedsanalyser før de startet arbeidet med en handlingsplan for områdeløftet. På Haugenstua hadde det forut for satsingen pågått annen offentlig aktivitet gjennom miljøsonearbeidet som Miljøverndepartementet og Oslo kommune samarbeidet om i perioden 2004-2006. Dette arbeidet hadde resultert i utredninger, planer og medvirkningsprosesser og ble vurdert til å gi et godt kunnskapsgrunnlag for oppstarten av områdeløftet på Haugenstua.

På et senere tidspunkt så imidlertid begge bydelene et behov for å kartlegge hvordan lokalbefolkningen bruker og vurderer de fysiske omgivelsene i de aktuelle områdene. På Haugenstua skjedde det en utskifting av ledelsen for områdeløftarbeidet, og den nye ledelsen ønsket et bredere kunnskapsgrunnlag for å gå videre med utvikling av områdeløftet. På Furuset var nye kunnskapsbehov utløst av nye oppgaver i forbindelse

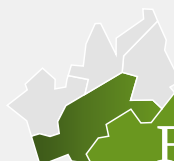
med bydelenes samarbeid med Plan- og bygningsetaten om områdeplanlegging.

I forbindelse med de to andre område-løftene som ble startet opp i 2007 på Veitvet-Sletteløkka og Romsås, valgte bydelene Bjerke og Grorud å gjøre et mer omfattende arbeid med kunnskapsgrunnlaget før de gikk videre med å utarbeide handlingsplaner. Begge bydelene fikk engasjert eksterne forskere og konsulenter for å gjennomføre grundige stedsanalyser. Begge analysene var kombinerte fysiske og sosiokulturelle stedsanalyser, og i begge tilfeller inkluderte analyseopplegget relativt omfattende medvirkningsprosesser overfor lokalbefolkningen.

Kunnskapsbehov

De åtte områdeløftene i Groruddalen har vist at det ikke finnes noen fasit for hva slags konkret innsats som bør gjennomføres i et utsatt område. Områdene kan ha ulike utfordringer, og innsatsene har derfor vært noe ulikt innrettet i de forskjellige bydelene. En viktig oppgave for bydelene i en innledende fase er derfor å skaffe seg en god kunnskap om hvilke nærmiljøkvaliteter innsatsen bør ta tak i.

Hva slags kunnskap trenger da bydelene for å komme frem til hvilke tiltak som bør gjennomføres i et bestemt område? Det er særlig to hovedtyper av informasjon som kan gi den kunnskapen man trenger for å planlegge innholdet i satsingen. For det første dreier det seg om mer eller mindre *objektive* beskrivelser av hva som kjennetegner området og dets befolkning. Dette kan være ulike typer statistikk og kartlegginger knyttet til både fysiske og sosiale forhold. For det andre vil det også være viktig å innhente lokalbefolkningens *subjektive* vurderinger av hvilke utfordringer, behov, kvaliteter og muligheter som kjennetegner området. I denne sammenheng har det også vært jobbet med å identifisere hvilke ressurser som finnes blant befolkningen ved å kartlegge ulike foreninger, miljøer, ildsjeler og nøkkelpersoner i området.



Forstudie Lindeberg

HVOR: Lindeberg

ANSVARLIG: Bydel Alna

STIKKORD: Kunnskapsgrunnlag, stedsanalyse, medvirkning, utlyst analyseoppdrag

I oppstartsdokumentasjonen for Groruddals-satsingen fra 2008 ble Lindeberg foreslått som ett av flere områder der det kunne være aktuelt å starte opp et områdeløft. Da det i 2010 ble vurdert å sette i gang nye områdeløft, fikk Bydel Alna i oppgave å kartlegge og analysere hvilke utfordringer man sto overfor i dette området. Bydelen utlyste derfor et oppdrag om å utføre en forstudie, som en slags enkel stedsanalyse. Studien, som ble utført av Norsk institutt for by- og regionsforskning (NIBR), avdekket store relative forskjeller innad i delbydelen.

– Det var ikke så mange som hadde tenkt på Lindeberg som et område med spesielle utfordringer. Derfor forelå det heller ikke så mange planer ved oppstart, sier Halvor Voldstad, ansvarlig for områdeløftene i Bydel Alna.

Overraskende resultater

Forstudien viste at Lindeberglia hadde vesentlig større utfordringer enn resten av Lindeberg. I dette området, som grenser mot E6, er boligene eldre, og en høy andel av beboerne leier, hvilket gir stort gjennomtrekk. Statistikk avdekket dårligere levekår her enn i resten av delbydelen. Uteområdene er sterkt preget av forurensing og støy, og det er mangel på gode møteplasser.

– Resultatene fra rapporten var overraskende for mange. Det ble særlig tydelig hvordan sosio-økonomiske utfordringer sammenfalt med dårlige fysiske forhold i dette området, sier Voldstad.

Forbedring av oppvekstmiljø

Basert på kunnskapen fra NIBRs rapport bestilte bydelen en ny forstudie for å konkretisere beho-

vene for fysiske tiltak i Lindeberglia. Oppdraget ble gitt til Asplan Viak, som lagde en forstudie og et forprosjekt. Bydelen samarbeidet med konsulentene om å gjennomføre omfattende medvirkningsprosesser, med blant annet workshops, spørreundersøkelser, dør-til-dør-aksjoner og gatefest. I samarbeid med Lindeberg skole ble det gjennomført et eget opplegg for barn. Ved å benytte ulike former for medvirkning sørget man for at så mange som mulig fikk kommet med sine innspill. Det var noen punkter som gikk igjen og som bekreftet funn i rapporten fra NIBR – mangel på lekeplasser, trafikkbelastninger, parkeringskapasitet og forsøpling. I området er det også høy grad av trangboddhet og derfor ble velfungerende utendørs møteplasser trukket frem som særlig viktig.

– Det er et ønske om å prioritere Lindeberglia som oppvekstmiljø. Det er påfallende hvor lite det er av gode steder å leke og utfolde seg på i området. Det lille som er der av lekeapparater, er gammelt og nedslitt, sier Voldstad.

Det grundige forarbeidet på Lindeberg har i tillegg til å generere ny kunnskap om området gitt bydelen et godt beslutningsgrunnlag. Det som er foreslått i forstudiene, er også godt forankret blant beboerne i området.

– Denne kunnskapen gir en mer presis styring av virkemidlene vi har, i tillegg har vi mulighet til å gjøre tydelige prioriteringer, sier han. – Vi er blitt veldig klar over viktigheten av å gjøre en god analyse ved oppstarten av en slik satsing. ■

Bydelene har derfor vært nødt til å benytte flere ulike metoder for å etablere et bredt nok kunnskapsgrunnlag for utarbeidelse av handlingsplaner for områdeløftene.

De objektive beskrivelsene vil kunne bygge videre på den befolkningsstatistikken som eventuelt er innhentet i en tidligere fase i forbindelse med valg av område. De beskrivelsene som trengs i denne fasen, handler imidlertid ikke bare om kjennetegn ved befolkningen. Vel så viktig er det å skaffe seg en god oversikt over hva som kjennetegner selve området. Dette kan dreie seg om forhold som rekreasjonsmuligheter, infrastruktur, tomtearealer, servicetilbud, kommunikasjoner, møteplasser, trafikkbelastninger, forurensing og lignende.

Bydelene i Groruddalen har i hovedsak fulgt to strategier for å innhente disse to typene informasjon. Forenklet kan vi si at de har brukt eksterne konsulenter og forskere for å innhente og tolke objektive data basert på statistikk og ulike kartlegginger, mens de i hovedsak selv har tatt hånd om arbeidet med å innhente, kartlegge og tolke beboernes egne vurderinger av utfordringer og muligheter i områdene. Dette er som sagt en forenkling, fordi det er flere eksempler på at konsulenter og forskere har innhentet lokalbefolkningens subjektive vurderinger, mens bydelene i flere tilfeller også har gjort jobben med å kartlegge mer objektive forhold. Uansett har forskerne hatt et hovedfokus på kartlegging og analyse, mens bydelene har brukt disse innledende prosessene til å skape kontaktflater og tillitsforhold overfor lokalbefolkningen.

De viktigste bidragene som har kommet fra konsulenter og forskere, har dreid seg om ulike former for stedsanalyser som har hatt til hensikt å innhente og analysere et bredt spekter av informasjon om et bestemt sted.

Stedsanalyser¹⁰

Stedsanalyser utgjør en viktig del av det kunnskapsgrunnlaget som er utarbeidet i

forbindelse med Groruddalssatsingen. En stedsanalyse er en innsamling og fortolkning av dokumentasjon som skal si noe om hva som kjennetegner et gitt sted.

Det finnes forskjellige typer stedsanalyser som legger vekt på ulike aspekter ved stedet. Tradisjonelle fysiske stedsanalyser har i stor grad en arkitektfaglig tilnærming til stedet, og er siden 90-tallet blitt mye benyttet som grunnlag for planarbeid, byggesaksbehandling og konsekvensutredninger. I Miljøverndepartementets veileder fra 1993, «Stedsanalyse - innhold og gjennomføring», presiseres det at en slik stedsanalyse dekker de fire hovedtemaene historisk utvikling, natur og landskap, bebyggelsens organisering og bygninger og andre enkeltelementer. Hensikten med denne typen analyse er, ifølge veilederen, å gi en plattform å diskutere stedets situasjon og fremtidsutsikter ut fra. Det presiseres imidlertid at en slik type stedsanalyse kun vil utgjøre en begrenset del av kunnskapsgrunnlaget for videre planarbeid.

Det historiske elementet er siden videreutviklet av kulturminnefaglige miljøer til noe som er kalt DIVE-analyser. Dette er en kulturhistorisk stedsanalyse som særlig legger vekt på bevisstgjøring og aktivisering av involverte aktører gjennom selve analyseprosessen. Prosessens fire hovedtrinn gjenspeiles i akronymet DIVE, som er en forkortelse for Describe (beskrive), Interpret (fortolke), Value (vurdere) og Enable (aktivere). Analysen skal på denne måten, ifølge Riksantikvarens veileder «Kulturhistorisk stedsanalyse - en veileder i bruk av DIVE», kunne fungere både som integrert plangrunnlag og selvstendig kunnskapsprosess. Analysemetoden er ment å kunne anvendes som kunnskapsunderlag for kulturminne-, miljø- og landskapsforvaltning, areal- og trafikkplanlegging, konsekvensutredninger og samfunnsplanlegging på regionalt og kommunalt nivå.

Et sted kjennetegnes imidlertid ikke kun av historiske og fysiske forhold. For også

¹⁰ Det gis en oversikt over gjennomførte stedsanalyser i Groruddalssatsingen bakerst i rapporten.

å kunne fange opp de sosiale og kulturelle sidene som kjennetegner et sted, er det utover på 2000-tallet utviklet noe som er blitt kalt sosiokulturelle stedsanalyser. Ifølge en veileder utarbeidet av Norsk institutt for by- og regionforskning er det først og fremst aktørperspektivet som kjennetegner denne metoden. Metoden tar sikte på å kartlegge ulike aktørers forståelser og oppfatninger av et sted, deres bruk av stedet og hvilke interesser aktørene representerer. De viktigste aktørkategoriene oppgis å være myndigheter, næringsliv, sivilsamfunn og media. En annen dimensjon aktørene kan sorteres etter er hvorvidt de har interne eller eksterne ståsteder. Tilhørighet og lokal forankring kan danne utgangspunkt for allianser og interessefelleskap på tvers av ulike aktørkategorier. Like viktig er det å forsøke å avdekke hvilke eventuelle motsetningsforhold og konflikter som eksisterer. Maktperspektivet kan på denne måten stå sentralt i sosiokulturelle stedsanalyser. For å avdekke maktforhold fokuserer også analysen på prosessene rundt stedsutviklingen. For å forstå hvordan ulike interesser påvirker stedsutviklingen er det viktig å se på hvilke aktører som involveres i beslutningsprosesser, rollefordeling, samarbeidsformer, informasjonsflyt, konflikt-håndtering m.m. Denne formen for stedsanalyse vil kunne utgjøre et verdifullt tilfang til kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med stedsutviklingsarbeid. I veilederen fremheves det at sosiokulturelle stedsanalyser også kan brukes som grunnlag for en mer aktiv imagebygging og strategisk profilering.

De ulike formene for stedsanalyser kan, i tillegg til å kartlegge og analysere, komme med konkrete forslag og anbefalinger for videre utvikling. Det vil være opp til oppdragsgiver å vurdere om man vil be dem som gjennomfører stedsanalysen om å gi sine faglige vurderinger og anbefalinger basert på det som avdekkes i analysen.

I Groruddalssatsingen kan de fleste analysene som er gjennomført i stor grad

kategoriseres som fysiske og sosiokulturelle stedsanalyser. De har imidlertid ofte fått en annen innretning enn det som er angitt i veilederne. Blant de sosiokulturelle analysene har det vært mer fokus på å kartlegge og analysere befolkningens bruk og vurderinger av lokalområdene enn å avdekke maktforhold. Bydel Bjerke har samarbeidet med Byantikvaren om å gjennomføre en DIVE-analyse på Linderud. Dette har gitt bydelen god kartlegging av historiske verdier i området, som utfyller den kunnskapen andre analyser kan gi.

De ulike stedsanalysene i Groruddalssatsingen har dermed variert både når det gjelder innretning og problemstillinger, avhengig av hvilke forhold bydelene ønsker å få belyst. Det avgjørende er at man forut for utlysning av analyseoppdrag er bevisst på hvilken type kunnskap man ønsker at analysen skal kunne gi.

Bydelene har hatt noe ulike erfaringer med hvilken konkret nytte de har hatt av bestilte rapporter og stedsanalyser. I flere tilfeller har stedsanalyser og forstudier utført i en tidlig fase hatt stor betydning for den videre innretningen av områdeløftene. Andre ganger har bydelene lagt større vekt på annen informasjon de har innhentet. For å få mest mulig ut av utlyste dokumentasjons- og analyseoppdrag har det vært avgjørende at bydelen som bestiller har hatt en klar bevissthet om hva slags kartlegginger og analyser man ønsker og hva man skal kunne bruke denne informasjonen til. Det har vært nødvendig å jobbe grundig med kravspesifikasjonen forut for utlysningen. I noen tilfeller har stedsanalysene først og fremst skullet hjelpe bydelene til å definere mål og strategier for områdeløftene. Andre ganger har man også ønsket at rapportene skal gi anbefalinger til nødvendige tiltak i området. Hovedpoenget her er betydningen av hvordan bydelene har vært bevisst på både hvilken kunnskap de har vært ute etter og hva de har ønsket å bruke denne kunnskapen til.



DIVE er en tverrfaglig kulturhistorisk stadsanalyse for landskap, byer og steder. I analysen samles og systematiseres kunnskapen om kulturarven som fellesskapsverdi, som grunnlag for utvikling av gode og bærekraftige lokalsamfunn. I tillegg til å se på hva som skal bevares fokuserer analysen på områdets utviklingsmuligheter.

– Man ser på historien som en del av analysen, i motsetning til andre analyseverktøy der historien inkluderes som et vedlegg, sier Gry Eliesen ved Byantikvaren.

Metoden, som er utviklet av Riksantikvaren, har tidligere vært brukt på små steder som Røros og Rjukan, men den har aldri før vært tatt i bruk i drabantbysammenheng. Områdeløftet Linderud-Økernbråten-Vollebekk fungerte dermed som er prøveprosjekt. Metoden har vist seg å fungere godt for kartlegging av historiske verdier i en drabantby.

– Én ting er å plukke ut verneverdige bygninger i et område, men en annen sak er å se alt i en sammenheng og se hva som gir et sted sine kvaliteter. På Linderud er det for eksempel bolig-

områder fra forskjellige tider som gir stedet viktige kvaliteter, men som ikke er noe vi gir status som verneverdig ved å sette det på «gul liste», sier Eliesen.

I analysen søker man å finne historiske spor i et områdes fysiske omgivelser. Analysen av Linderud avdekket ny kunnskap om området.

– Et interessant funn var hvordan et tverrgående skogkledd grøntdrag kunne spores tilbake til et kart fra 1797, eller hvordan Linderud gård tidligere fremsto som et knutepunkt, knyttet til en rekke gårdsveier i tillegg til Trondheimsveien, sier prosjektleder i Bydel Bjerke, Kristoffer Eng.

I medvirkningsprosessene var det flere av områdets eldre som deltok enn hva som er vanlig.

Vi fikk frem mange lokale historier om hvordan området har utviklet seg og hvordan det er blitt brukt, sier Eng.

Kunnskapsgrunnlaget som DIVE-analysen gir, er til stor nytte for både Byantikvaren og bydelen.

– Kunnskapen forenkler saksbehandlingen når vi nå får nye saker. Hvis noen vil utvikle noe i området, vet vi allerede hvordan det kan påvirke nærmiljøet, sier Eliesen.

Eng legger til at analysen utgjør en viktig del av bydelens kunnskapsgrunnlag.

Riksantikvaren har støttet prosjektet økonomisk og deltatt som rådgiver. Byantikvaren har hatt prosjektansvar, og representanter fra Plan- og bygningsetaten og bydelen har deltatt i prosjektgruppen. Konsulenter fra Asplan Viak har kjørt DIVE-prosessen og skrevet analysen. ■



► BJERKEDALEN. Økernbråten og Linderud fotografert i 1964. Foto: Widerøe 1964/Oslo byarkiv.

Kartlegginger

Man kan lære mye om et område ved å studere statistikk. Det er imidlertid også mye man ikke kan finne ut av på denne måten. Det trengs derfor i tillegg andre kilder for å kunne gi en god forståelse av hvilke utfordringer og muligheter som kjennetegner et bestemt område. En viktig kildetype er ulike former for kartlegginger. Kartleggingene som er utarbeidet gjennom Groruddalssatsingen, tar i hovedsak for seg enten fysiske og strukturelle forhold, eller ulike kjennetegn ved befolkningen som ikke fremkommer gjennom statistikk. Fysiske kartlegginger har ofte vært integrert i stedsanalysene, gjennom beskrivelser av bygningsmasse, veisystemer, beliggenhet, grøntområder, nærhet til marka, utviklingspotensial, standard på vedlikehold og lignende. Strukturelle forhold kan handle om for eksempel tjenestetilbud, skolegrenser, næringsstruktur, eiendomsforhold og eksisterende planer for området. Kartlegging av eiendomsforhold kan både handle om å få en oversikt over grunneiere i området, potensielle utviklingsaktører og om å avdekke graden av boligutleie. Det å få en oversikt over planer for videre aktivitet og utvikling i området kan brukes for å peke ut mulige samarbeidspartnere i det videre arbeidet, både blant private og offentlige aktører.

En viktig kilde til kunnskap om befolkningsgenen den kunnskapen som finnes ved de lokale tjenestestedene. Bydelen har derfor hatt god nytte av å kartlegge og systematisere den kunnskapen som allerede finnes i egen organisasjon. Disse kartleggingsprosessene kan også være nyttige for å klare å knytte tjenestene opp mot arbeidet med områdesatsingen.

I tillegg er det flere av de forhold bydelene har ønsket å kartlegge som har vært avhengig av direkte tilbakemeldinger fra beboerne i området. Blant annet har det handlet om å finne ut av hvordan lokalbefolkningen bruker

sine nærområder. Hvilke steder fungerer som møteplasser? Hvilke steder benytter barn og ungdom i fritiden? Er det steder som oppleves som utrygge? Hvordan brukes nærområdene til rekreasjon og fysisk aktivitet? Hvilke traseer bruker beboere for å komme seg fra et sted til et annet? Denne typen informasjon må komme fra lokalbefolkningen selv.

Videre har kartleggingen dreid seg om å finne ut av hvordan beboere tenker om og vurderer sitt lokalmiljø. Hva er de viktigste kvalitetene i området? Hva er ikke bra? Hva ønsker man å få gjort noe med? Hvilke nye løsninger kan gjøre området til et bedre sted å bo? Dette er også informasjon som forutsetter en tett dialog med dem som bor i området.

En siste type kartlegging handler om å få en oversikt over hvilke ressurser som finnes i området i form av lokale aktører som kan fungere som drivkrefter i den videre utviklingen i et område. Flere av bydelene har i oppstarten av sine områdeløft jobbet bevisst med å få en oversikt over og komme i kontakt med ressursmiljøer, ildsjeler, foreninger og nettverk. En slik kunnskap vil være et viktig utgangspunkt for planleggingen av videre innsats. Lokalsamfunnets egne ressurser vil kunne være en betydelig drivkraft i det kommende arbeidet.

For å få kartlagt alle disse forholdene har bydelene benyttet en lang rekke ulike metoder for å finne frem til og komme i dialog med grupper og aktører i lokalmiljøet. Flere bydeler har arrangert oppstartskonferanser, møter, workshoper og lignende som et første forsøk på å komme i dialog med lokalbefolkningen. I rekrutteringen til disse arrangementene har bydelene ofte tatt utgangspunkt i de kontaktene de allerede har med ulike lag og foreninger, i tillegg til annonsering på nettet og i lokale medier. Det har imidlertid vist seg at det er mange beoergrupper som det kan være vanskelig å rekruttere til slike møter. Bydelen vet derfor ikke om innspillene de får gjennom slike møter er representative for store deler av befolkningen. Derfor benyttes



I en medvirkningsprosess kan det være en utfordring å få involvert et representativt utvalg av befolkningen. Da Bydel Stovner skulle undersøke hvordan befolkningen i Stovner sentrum og Fossum bruker og vurderer sine nærområder, valgte man å benytte flere ulike tilnærminger for å gi et helhetlig og dekkende bilde.

– Det første vi gjorde var å invitere beboere og andre i området til et stort oppstartsmøte, forteller prosjektleder i Bydel Stovner, Signe Høeg.

Bydelen tok kontakt med både organisasjoner, nøkkelpersoner og lokale institusjoner som politi, bibliotek, kirke og skoler. I møtet la bydelen frem grunnlagsdokumentasjonen som var utarbeidet. Deretter ble deltakerne delt inn i fire grupper som skulle jobbe videre med de utvalgte temaene levekår og helse, idrett, bolig og fysisk utemiljø.

Totalt ble over 100 personer invitert, og av disse var det rundt 60 som deltok. En interessant erfaring var at selv om bydelen hadde planlagt at de ulike gruppene skulle ta for seg forskjellige temaer, viste det seg at det var de samme problemstillingene som ble diskutert i alle gruppene. Det som opptok folk mest, var hverdagsutfordringer i forbindelse med områdets omdømme, norsk- og kommunikasjonsutfordringer, bomiljø og fysiske oppgraderinger.

Til tross for stort oppmøte viste det seg at kvinner og ungdom var underrepresentert. Medvirkningsprosessen ble derfor fulgt opp med utlysning av to forskningsoppdrag der oppgaven var «å fylle inn hullene» i bydelens kunnskapsgrunnlag.

En kvalitativ rapport fra FAFO og en kvantitativ rapport fra Rambøll supplerer hverandre metodisk. Der FAFO-rapporten fokuserte på

ønskene fra kvinner og ungdom, fanget Rambøll-rapporten opp helhetsbildet.

– Fra FAFO-rapporten fikk vi mer informasjon fra ungdom og kvinner som vi ikke klarte å fange opp gjennom oppstartsmøtet og temagruppene. Det viste seg at deres ønsker var ganske like ønskene som ble fremmet i temagruppene, sier Høeg.

Rapporten fra Rambøll kartla stedsbruk og trivsel blant befolkningen i området med utgangspunkt i en spørreundersøkelse med 400 respondenter.

– Vi lærte mye om hvordan befolkningen benytter de forskjellige møteplassene. At en tredjedel besøker Nedre Fossum gård, med ulike bydelstjenester, kultursal og en brukshage for beboerne i området, var for eksempel en gledelig overraskelse, sier Høeg.

Selv om mye av informasjonen fra rapportene samsvarte med kunnskapen fra temagruppearbeidet fikk bydelen styrket sitt beslutningsgrunnlag.

– Selv om oppfordringene fra FAFO var arbeid som bydelen allerede vurderte og rapporten fra Rambøll viste et bilde vi kjente til, gir det et langt tryggere grunnlag å fatte beslutninger på, sier hun. Flere føler også at de har fått muligheten til å gi innspill til den videre utviklingen i området. ■

det i tillegg til slike møter også en rekke andre metoder for å komme i kontakt med folk.

Spørreundersøkelser har i flere tilfeller vært benyttet for å nå et mer representativt utvalg av beboere. Representativiteten blir bedre, men man får ikke den samme direkte kontakten med folk. Det benyttes i slike sammenhenger også som regel standardiserte spørsmål og svar, som gir mindre rom for at beboere fritt får komme med det de har på hjertet. Bydelene har blant annet hatt stor nytte av resultatene fra spørreundersøkelsene for å kunne legitimere valg og prioriteringer ved å kunne vise direkte til hva beboere mener om ulike spørsmål. Dette har også vært et viktig poeng når bydelen har søkt ekstern finansiering.

Noen bydeler har også i en innledende fase gått fra dør til dør i området for å informere om den kommende satsingen og for å la folk komme med sine umiddelbare tilbakemeldinger. Dette er en ressurskrevende metode, og den er bedre egnet for å gi informasjon enn for å få folk i tale. Man kan imidlertid på denne måten komme i kontakt med grupper som ofte er vanskelig å nå.

Videre har bydelene benyttet forskjellige muligheter for å treffe folk i deres nærmiljøer, blant annet ved å være til stede på arrangementer eller på lokalsentrene eller ved å bruke nettverk og nøkkelpersoner de allerede er i kontakt med, for å nå bredere ut i lokalmiljøene.

Alle disse metodene for å komme i dialog med befolkningen i området handler om å trekke beboere med i planleggingen av det kommende områdeløftet. Denne typen medvirkningsprosesser er sentrale i Groruddalssatsingen, og handler om mer enn å etablere et kunnskapsgrunnlag. Medvirkning vil derfor beskrives grundigere i delkapittel 4.2 Beboerinnsflytelse.

Kunnskap om hvordan satsingen bør innrettes

En fjerde kilde til kunnskap som kan være

nyttig i en oppstartsfase i en områdesatsing, handler om erfaringer fra tilsvarende arbeid andre steder. Slike erfaringer kan handle om alt fra mer overordnede spørsmål om innretning og organisering, til hvordan man har jobbet med konkrete prosjekter og problemstillinger.

Tilsvarende satsinger er gjennomført i en rekke andre byer både i Skandinavia og i resten av Europa. For mange av de enkeltprosjektene som er startet opp som del av områdeløftene, vil erfaringer fra lignende prosjekter andre steder i landet også kunne være nyttige.

Det er gjort mange grep for at aktører som jobber med Groruddalssatsingen skal kunne lære av de erfaringene andre har gjort tidligere. Det er arrangert studieturer, seminarer og konferanser, det er gjennomført litteraturstudier og sendt ut nyhetsbrev. Studieturer, seminarer og konferanser kan også fungere som arenaer hvor aktører fra ulike sektorer og virksomheter møtes og blir kjent og hvor disse kan få en større grad av felles problemforståelser og referanser. Dette er særlig nyttig når involverte aktører har såpass ulike fagbakgrunner som tilfellet har vært i Groruddalssatsingen.

De fleste tiltakene i Groruddalssatsingen er blitt gjennomført av kommunale etater og bydeler. Mens etatene har lang erfaring i gjennomføring og ledelse av prosjekter, er bydelenes primære oppgaver i større grad knyttet opp mot drift av kommunale velferdsordninger. Det har derfor vært arrangert kurs i prosjektutviklingsmetodikk rettet mot bydelene for å sørge for at disse har den nødvendige kompetansen for å sikre en god styring og gjennomføring av prosjekter innenfor satsingen.

Kunnskap om organisering og arbeidsformer er imidlertid ikke en type kunnskap som det kun er behov for i en innledende fase av satsingen. På dette området er det heller ikke kun snakk om å lære av hva andre har gjort. Underveis i satsingen har

det vært viktig å lære av de erfaringene man selv har gjort. Det har vært jobbet mye med erfaringsutveksling mellom bydeler og mellom aktører som arbeider med beslektede oppgaver og problemstillinger. Erfaringer har vært dokumentert og presentert både på møter og seminarer og i ulike rapporter.

Det er også gjennomført flere evalueringer av Groruddalssatsingen i løpet av satsingsperioden. Tidlig i satsingen ble det satt i gang en følgeevaluering som skulle se på organisering og innretning av arbeidet. Den løftet blant annet frem utfordringer knyttet til det å få i stand et godt samarbeid mellom ulike kommunale aktører i en tidlig fase av satsingen. Midtveisevalueringen fra 2011 vurderte hvilke utfall og virkninger satsingen hadde hatt så langt. Det er i tillegg gjennomført egne evalueringer av enkeltelementer i satsingen, som Områdeløft og Gratis kjerntid. Evalueringene har ført til refleksjon og interne diskusjoner knyttet til både det man har lyktes med og det som har vært mer problematisk å få til. Selv om evalueringenes funn og konklusjoner i enkelte tilfeller kan ha vært kjent for aktører i satsingen fra før, vil den faglige tyngden i en evalueringsrapport gi en bedre forankring og spredning av den kunnskapen og de erfaringene som beskrives i rapporten.

Underveis i satsingen har også rapporteringen på alle enkeltprosjektene vært benyttet for å reflektere over utfordringer og suksessfaktorer og på den måten bidra til ny læring for involverte aktører.

Fra kunnskap til handlingsplan

Det har i en tidlig fase av områdeløftene vært behov for å utarbeide et samlende plan-dokument som begrunner og beskriver den innsatsen man har planlagt å gjennomføre. Et slikt dokument kan ha ulike betegnelser som handlingsplan, handlingsprogram, programplan og lignende. Det vil i det videre brukes betegnelsen handlingsplan.

Handlingsplanen har summert opp de

viktigste funnene fra kunnskapsgrunnlaget. Det videre arbeidet med områdesatsingene vil kunne involvere en rekke aktører fra forskjellige fagfelt, med ulike bakgrunner og ulike roller. Det har derfor vært viktig å samordne den kunnskapen man sitter på for å kunne etablere en felles forståelse av de oppgaver og problemstillinger man står overfor.

Handlingsplanen har også skullet definere mål og strategier for det videre arbeidet. Målene kan imidlertid allerede være gitt med beslutningen om å gjennomføre en områdesatsing. Strategiene bør likevel springe ut av den kunnskapen som er etablert gjennom kunnskapsgrunnlaget. Det å finne ut av hvordan man best kan jobbe for å nå målene krever en god forståelse av både muligheter og utfordringer i det aktuelle området.

Et siste element i handlingsplanen har vært å fastslå hvilke tiltak man ønsker å gjennomføre i den neste fasen av områdesatsingen. Mens mål og strategier som regel ligger mer eller mindre fast gjennom satsingsperioden, kan tiltakslisten revideres og oppdateres underveis, avhengig av langsiktigheten i satsingen og de enkelte tiltakene og av finansieringen.

Både i arbeidet med handlingsplanen og med senere eventuelle revideringer av tiltaks-listen vil medvirkning kunne være et sentralt element. Det har i Groruddalssatsingen vært viktig at planene som legges for de ulike områdeløftene skal springe ut av lokalsamfunnenes egne ønsker og behov. Medvirkningen er derfor ikke utkvittert gjennom det innledende kartleggingsarbeidet. På ulike måter har beboere og andre lokale aktører vært involvert i det videre arbeidet med handlingsplanene. Dette behandles videre i neste kapittel.

Arbeidet med handlingsplanen vil kunne utløse nye kunnskapsbehov. Man kan oppdage at man trenger mer kunnskap om erfaringer fra lignende prosjekter, nye kartlegginger av interessenter og ressursmiljøer og man kan ha behov for mer utdypende

informasjon om enkelte tematiske eller geografiske områder. Dette illustrerer at arbeidet med innhenting av kunnskap og utarbeidelse av handlingsprogram ikke er to adskilte faser. De ulike oppgavene kan overlappe hverandre og løpe parallelt i perioder.

3.4 Oppsummering kapittel 3

Forut for en områdesatsing vil det være behov for ulike typer kunnskap som grunnlag for de beslutninger som skal tas. Kunnskapen skal gjøre det mulig å vurdere om det er behov for en områdesatsing, hvor behovene er størst, hvilke utfordringer som kjenner seg de aktuelle områdene og hvordan en eventuell satsing bør innrettes.

Områdeløftsatsingene i Groruddalen er gjennomført i områder som står overfor store og komplekse utfordringer. For å identifisere hvilke områder dette gjelder er det tatt utgangspunkt i levekårsstatistikk som siden er sammenholdt med den lokalkunnskapen bydelene har om de enkelte områdene.

Når områdene er valgt har bydelene måttet sikre seg den kunnskapen de trenger for å kunne planlegge gjennomføringen av de enkelte områdeløftene. Hvilken kunnskap de har hatt behov for å tilegne seg, har avhengt av hvilken kunnskap de har hatt om områdene fra før. Da de første områdeløftene ble startet opp i 2007, vurderte to bydeler at de allerede hadde en tilstrekkelig god kunnskap om sine områder, slik at de valgte å gå rett på planlegging og gjennomføring uten noe større kartleggings- og analysearbeid i forkant. De to andre bydelene gjennomførte omfattende stedsanalyser og medvirkningsprosesser for å forsikre seg om at planene møter de reelle utfordringene i området og at de er forankret i lokalbefolkningens ønsker og behov. Da bydelene i 2010 skulle starte opp nye områdeløft, hadde alle erfart at det var viktig å skaffe seg et grundig og relevant kunnskapsgrunnlag før de gikk videre med planleggingen.

I arbeidet med kunnskapsgrunnlaget har alle bydelene fått bistand fra eksterne konsulenter og forskere for å innhente og analysere informasjon om det enkelte lokalområde. Arbeidsfordelingen mellom bydelene og konsulentene har variert ut fra bydelenes egen kompetanse og kapasitet. Generelt har forskerne hatt et hovedfokus på kartlegging og analyse, mens bydelene har brukt disse innledende prosessene til å skape kontaktflater og tillitsforhold overfor lokalbefolkningen.

Når bydelene har innhentet tilstrekkelig informasjon til å gå videre med planlegging, har de startet med å utarbeide handlingsplaner for de enkelte områdene. En viktig funksjon for handlingsplanene har vært å summere opp kunnskapen man har hentet inn og identifisere områdets viktigste utfordringer og muligheter. Denne typen områdebaserte satsinger vil ofte kunne involvere en rekke ulike sektorer og fagområder. Et felles kunnskapsgrunnlag vil derfor danne et viktig utgangspunkt for felles forståelse og for videre tverrfaglig samarbeid.

Handlingsplanene har videre definert mål, strategier og tiltak i forbindelse med satsingen i området. Strategiene må, med utgangspunkt i kunnskapsgrunnlaget, peke ut de viktigste grepene man har valgt for å nå målene. Tiltakene må springe ut av strategiene. Mens mål og strategier som regel ligger fast gjennom hele satsingsperioden, kan tiltakslistene revideres fortløpende.

Underveis i satsingen kan det bli aktuelt på nytt å vurdere om man har den kunnskapen men trenger. Nye tiltak og nye ideer kan føre til at man oppdager hull i det eksisterende kunnskapsgrunnlaget. En stadig refleksjon over om man har den kunnskapen man til enhver tid trenger, kan dermed være nyttig gjennom hele satsingsperioden.



I forbindelse med Områdeløft Linderud-Økernbråten-Vollebekk arrangerte Bydel Bjerke en oppstartskonferanse for å kartlegge lokalbefolkningens bruk og vurderinger av sine nærområder. Dette var en medvirkningsprosess der store deler av befolkningen var godt representert, men blant de yngre var deltakelsen markant lavere. Av 75 påmeldte var det én skoleelev. For å finne mer ut av hvordan barn og unge bruker nærmiljøet sitt ble det derfor arrangert en egen ungdomskonferanse.

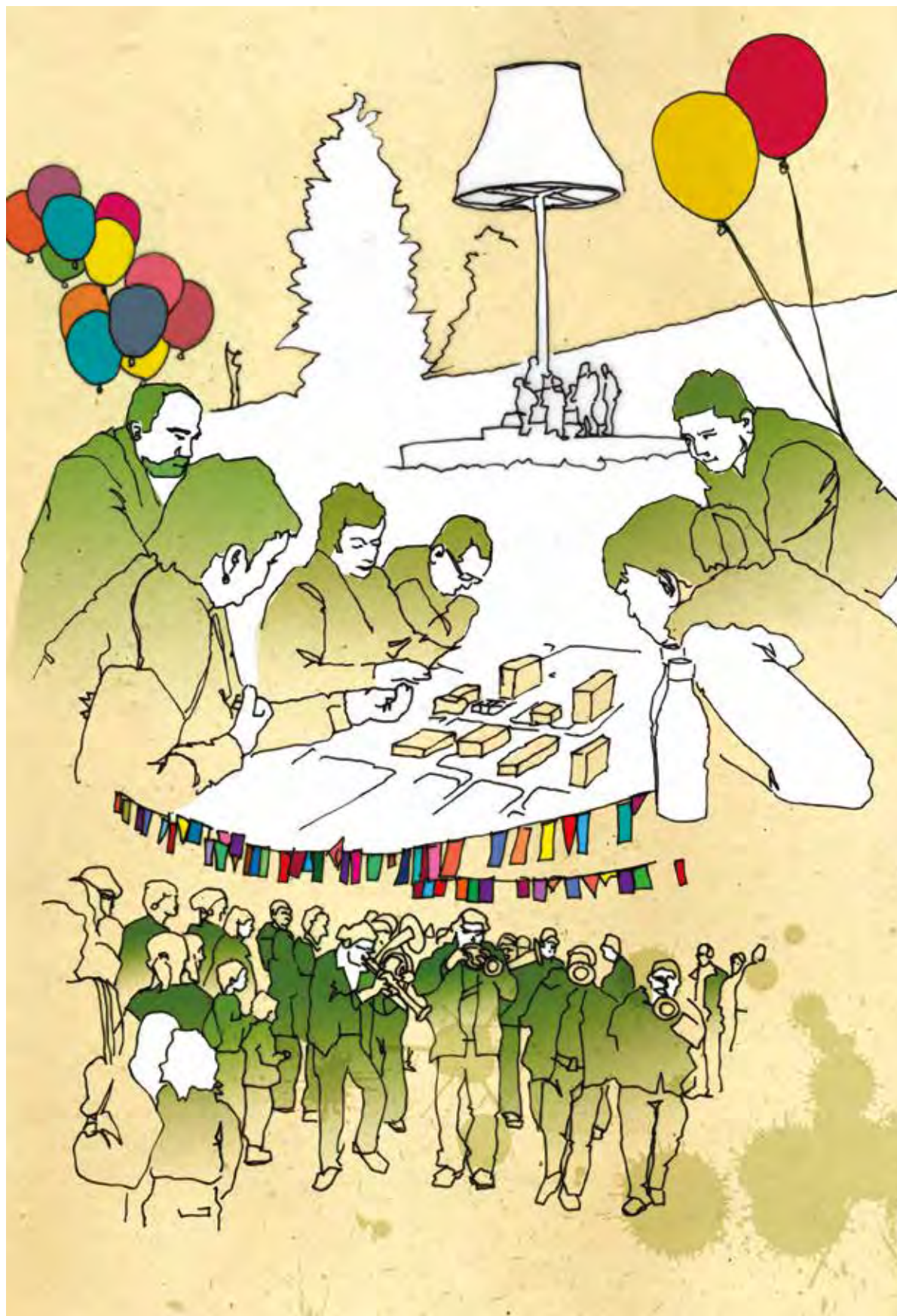
På konferansen ble det gjort en del øvelser som gjorde det enklere for deltakerne å formulere sine ønsker. For eksempel ble det trykket opp stiliserte postkort med motiver fra steder i området der deltagerne kunne tegne inn sine ønsker og ideer

for området. En annen måte å få innsikt i deres bruk av området var ved å dele ut kart. Der markerte de hvor i området de bodde, skoleveien og hvilke deler av området som de brukte etter skoletid. På denne måten ble også barn og unge inkludert i medvirkningsprosessen og de fikk anledning til å komme med sine innspill.

Områdeteamet har tatt med seg flere viktige erfaringer fra arrangementet. I prosessen med utvelgelse av deltagere har det vært hensiktsmessig med en tett dialog med skolen. På konferansen var det flere prosessledere. I prosesser hvor deltagerne skal være kreative har det vært viktig med gode oppvarmingsøvelser slik at gruppens kreative evner økes. ■



■ KREATIVE INNSPILL. Postkort der ungdom har tegnet og skrevet inn sine ideer for Linderudområdet. Begge foto: Bydel Bjerke



4

Beboerinvolvering

Et arbeid for å styrke nærmiljøkvaliteter i utsatte lokalområder kan vanskelig lykkes uten at de som bor i området involveres i arbeidet. Gjennom Groruddalssatsingen har det derfor vært jobbet mye med beboerinvolvering, både ved å trekke lokale beboere med i arbeidet med selve satsingen og ved å stimulere til økt deltakelse i og engasjement for lokalsamfunnet.

4.1 Hvorfor bør beboerne involveres?

I Groruddalssatsingen og i lignende programmer i andre europeiske byer er det ofte en uttalt forventning om at beboere i berørte lokalområder skal involveres i utviklingsarbeidet. Hvorfor er det slik? Hvor selvfølgelig er en slik forventning? På en rekke politikkområder som også angår folks dagligliv, er det langt mer legitimt å ta politiske beslutninger uten at de som berøres av beslutningene involveres i samme grad.

En forklaring kan ligge i begrunnelsvene for

slike områderrettede innsatser. Som tidligere nevnt er en hovedbegrunnelse for områdearbeidet at områdene skal oppleves som gode og trygge blant beboerne. Det innebærer at man må etterspørre folks opplevelser, oppfatninger og ønsker. Det har derfor vært viktig å gi lokalbefolkningen innflytelse i diskusjonen om hva områdeløftet skal innebære der de bor. En reell beboerinnflytelse gir samtidig innsatsen legitimitet og lokal forankring og bidrar til at beboere føler eierskap til det som gjennomføres. Eierskapet til satsingen og til området som sådan vil også kunne bety mye for den videre utviklingen

etter at satsingen er avsluttet.

En annen begrunnelse for å involvere og engasjere lokalbefolkningen handler om at de ressursene som skal til for å skape forbedringer i et område, ikke bare må komme fra offentlige budsjetter. Det er viktig at lokalsamfunnet selv kan være en drivkraft for den videre utviklingen i området.

En viktig del av bydelenes arbeid har derfor handlet om å etablere kunnskap, strukturer og nettverk som kan styrke lokalsamfunnets evner og muligheter til selv å skape aktivitet og trivsel i sine nærområder. Det kan på engelsk betegnes som Community Empowerment. Ingen norske ord dekker fullt ut meningsinnholdet i begrepet empowerment, men det er oversatt med ord som ansvarliggjøring, mobilisering eller myndiggjøring. Ofte brukes empowerment i forbindelse med hvordan enkeltindivider kan gis innflytelse over egen livssituasjon. Når begrepet knyttes til community, retter det mer fokuset på hvordan lokalsamfunnet som en kollektiv aktør, eller en samling aktører, kan mobilisere ressurser for å kjempe for lokalsamfunnets interesser.

Den videre gjennomgangen av beboerinvolvering i dette kapittelet presenteres derfor under de to temaene beboerinnflytelse og empowerment. Skillet kan virke noe kunstig siden de to temaene er nært forbundet. I det å gi beboere innflytelse i beslutningsprosesser ligger det et element av empowerment, og det er vanskelig å behandle empowerment uten å se på hvordan aktørene gis mulighet til å påvirke beslutninger.

Hensikten med å skille begrepene er imidlertid å få frem hvordan det jobbes med beboerinvolvering i både et kortsiktig og et langsiktig perspektiv. Arbeidet med beboerinnflytelse representerer det kortsiktige perspektivet og handler om å involvere beboere i planleggingen av innsatsen som gjennomføres som del av

Groruddalssatsingen. På lengre sikt er intensjonen at empowermentarbeidet skal gjøre lokalsamfunnene mer robuste etter at satsingen er avsluttet.

4.2 Beboerinnflytelse

Strategiske grep

Å sikre at innsatsene springer ut av lokalbefolkningens ønsker og behov har altså stått sentralt i Groruddalssatsingen. Viktige strategiske spørsmål bydelene har måttet ta stilling til, er når i beslutningsprosessene befolkningen skal involveres, hvilke problemstillinger som skal diskuteres og hvilke deler av befolkningen man ønsker å involvere.

Et annet strategisk spørsmål er hvordan bydelen skal gå frem for å sikre en bred og reell involvering. Med en så mangfoldig og sammensatt befolkning som man har i de mest utsatte områdene i Groruddalen, er det ikke gitt at én metode for å involvere beboere vil være tilstrekkelig for å nå alle de man ønsker.

Erfaringene fra arbeidet med beboerinnflytelse vil i det følgende sorteres under to hovedstrategier, som her er kalt *medvirkning* og *tilstedeværelse i nærmiljøene*. Strategiene er ulike når det gjelder blant annet tidsperspektiv, prosessmål og tematisk fokusering. Medvirkningsprosesser foregår som regel over et begrenset tidsrom og har en konkret hensikt og et definert endepunkt. Beboerinnflytelsen skjer i direkte prosesser. Beboerinnflytelse gjennom bydelenes tilstedeværelse i nærmiljøene skjer mer indirekte, primært ved å tilrettelegge for dialog og uformelle tilbakemeldinger. Disse prosessene er mer åpne når det gjelder hvor lenge de skal vare eller hvilken type innspill man forventer å få fra lokalbefolkningen. Arbeidet handler i stor grad om å utvikle kontaktpunkter mellom bydelen og beboere i området. På denne måten vil bydelen få en bedre forståelse av hva som opptar folk

i nærområdet og hvilke lokale ressurser som kan være en drivkraft i det videre utviklingsarbeidet. Gjennom tilstedeværelse i lokalmiljøet vil man kunne komme i kontakt med grupper som ikke deltar på mer formelle medvirkningsarenaer.

Hensikten med denne rapporten er å dokumentere hvilke metoder bydelene har utviklet og tatt i bruk i forbindelse med Groruddalssatsingen. I forbindelse med det oppsøkende arbeidet ute i nærmiljøene har bydelene i stor grad måttet lære seg å jobbe på nye måter. Bydelene har jobbet oppsøkende innenfor begge de nevnte strategiene. For mange av innbyggerne i Groruddalen er terskelen høy for å delta i tradisjonelle medvirkningsopplegg som folkemøter, seminarer og workshoper. For å sikre en bred deltakelse i medvirkningsprosessene har bydelene vært nødt til å jobbe annerledes for å trekke flere med seg. Den kanskje viktigste suksessfaktoren er ikke de enkelte metodene, men heller hvordan bydelene har benyttet mange forskjellige ulike metoder og tilnærminger samtidig.

Medvirkning

Hva er medvirkning?

Medvirkning kan defineres som enkeltpersoners og gruppers mulighet til å kunne delta i og påvirke beslutningsprosesser¹¹. Siden 1960-tallet er medvirkning stadig oftere blitt trukket frem som et nødvendig supplement til det representative demokratiet. Til tross for at politikere er valgt for å representere befolkningen, vil man – særlig i forbindelse med saker av stor lokal betydning – kunne risikere at ulike lokale interesser ikke blir tilstrekkelig belyst i politiske beslutningsprosesser. Lokal medvirkning vil kunne kompensere for dette. I Norge er fysisk planlegging det samfunnsfeltet der det er blitt jobbet mest systematisk med medvirkningsprosesser som følge av krav om medvirkning nedfelt i plan- og bygningsloven. Her heter det¹²:

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private. Kommunen har et særlig ansvar for å sikre aktiv medvirkning fra grupper som krever spesiell tilrettelegging, herunder barn og unge. Grupper og interesser som ikke er i stand til å delta direkte, skal sikres gode muligheter for medvirkning på annen måte.

Medvirkningsprosesser varierer både ut fra hvem som deltar, hvilke beslutninger som kan påvirkes og hvilke metoder som benyttes for å involvere ulike aktører. En viktig variabel er også graden av medvirkning i den enkelte prosess. Mange forskere har vært opptatt av dette. Mest kjent er Sherry Arnsteins modell, kalt «a Ladder of Citizen Participation», der ulike former for medvirkning klassifiseres i åtte trinn fra ingen til stor grad av delegert beslutningsmyndighet.

Denne modellen er siden bearbeidet og omformulert av en lang rekke forskere. I Norge har Tore Sager forenklet modellen med de fem trinnene offentlighet, informasjon, diskusjon, medbestemmelse og beslutningsrett. I rapporten «Medvirkning med virkning»¹³ har forskere fra NIBR og Uni Rokkansenteret også inkludert dagsordensetting som et nytt trinn på nest høyeste nivå. Maktperspektivet i medvirkningsprosesser handler dermed ikke bare om hvem som har formell beslutningsmakt, det handler også om hvem som har definisjonsmakt gjennom å kunne påvirke hva som defineres som et problem, hva som er legitime alternative løsninger, osv¹⁴.

En annen bearbeidelse av Arnsteins medvirkningsstige er gjort av Scott Davidson gjennom hans alternative modell «Wheel of Participation»¹⁵. Han legger vekt på at formene for medvirkning ikke bør innordnes i et hierarkisk system som hos Arnstein. Det er ikke nødvendigvis slik at delegering av all beslutningsmakt til lokale aktører alltid er det



DEMOKRATI I PRAKSIS.
Bydel Grorud har startet prosjektet UngMed for gi ungdom bedre forståelse av hvordan de kan påvirke saker de engasjerer seg for.
Foto: Bydel Grorud.

som er mest hensiktsmessig for å nå de samfunnsmessige målene. Medvirkningshjulet sidestiller i større grad ulike former for medvirkning og legger opp til at man i hvert tilfelle må reflektere over hva som er best egnet for å nå overordnede mål.

Som nevnt handler medvirkningsprosesser også om hvem som involveres. Når medvirkning vurderes som et supplement til det representative demokratiet, ligger det en demokratikritikk i dette. Arnsteins utgangspunkt er at medvirkning skal omfordele makt til underrepresenterte innbyggere (*have-not citizens*). Det er da et paradoks

at ressurssterke befolkningsgrupper ofte er overrepresentert i medvirkningsprosesser. Hvem man vil ha med, og hvordan man skal nå denne delen av befolkningen, blir derfor viktig.

De valgene bydelene i Groruddalen har vært nødt til å ta med hensyn til medvirkningsstrategier og metodikk, har ikke i første rekke handlet om hvor mye makt som skal delegeres til lokalbefolkningen. I organiseringen av områdeløftarbeidet i Groruddalssatsingen ligger det føringer for hvor beslutninger skal tas. Bydelene skal involvere lokale aktører i utarbeidelsen av årlige programplaner som

deretter skal behandles og vedtas politisk av bydelsutvalget, som har beslutningsmyndigheten. Medvirkningen har i stedet hatt til hensikt å sikre et solid og lokalt forankret beslutningsgrunnlag som utgangspunkt for lokalpolitikernes vedtak.

Medvirkning for å løse konkrete planoppgaver

Medvirkningsprosessene i Groruddalssatsingen har i hovedsak vært knyttet til hvordan bydelene har jobbet for å involvere lokalbefolkningen i prosesser for å løse konkrete planoppgaver. Planoppgavene har dreid seg om alt fra planlegging av enkeltprosjekter til mer komplekse handlingsprogrammer for områdeløftene og områdeplaner for fremtidig byutvikling. Det har variert mye i hvilke typer innspill bydelen har vært ute etter i de forskjellige medvirkningsprosessene.

I noen sammenhenger har hovedhensikten vært å få en god oversikt over lokalbefolkningens ønsker og behov og om hvordan de bruker og vurderer sine lokalområder, for å kunne benytte denne kunnskapen videre i utviklingen av planer og handlingsprogrammer. I slike tilfeller vil befolkningen som regel involveres på et tidlig stadium av en beslutningsprosess. Medvirkningsopplegg gjennomføres gjerne i form av strukturerte og tidsavgrensede tiltak som konferanser, folkemøter eller spørreundersøkelser. Strukturerte medvirkningsopplegg krever god kompetanse på å utforme og gjennomføre prosessene. Det finnes blant annet en rekke teknikker for å få frem ideer og kreative innspill. Bydelene har selv, i samarbeid med etater eller ved hjelp av innleide konsulenter, gått bredt ut for å innhente innspill fra et mest mulig representativt utvalg av befolkningen.

Representativitet

Det er ikke nødvendigvis gitt at ambisjonen for en medvirkningsprosess er å involvere

bredest mulig. Det viktigste er å gi alle grupper som blir berørt av beslutningen, en mulighet til å uttrykke sine meninger. Dette kan bidra til å synliggjøre hvilke interesser og verdier i lokalsamfunnet som står på spill. I områdeløftarbeidet er det imidlertid rimelig å anta at alle befolkningsgrupper i området vil berøres, siden innsatsen pr. definisjon er helhetlig. Derfor har bydelene i stor grad bestrebet seg på å involvere bredt i medvirkningsarbeidet.

Representativitet er imidlertid en utfordring i flere typer medvirkningsopplegg. Ikke overraskende har bydelene opplevd at tradisjonelle metoder som folkemøter, konferanser, workshoper og lignende gir høyest deltakelse fra dem som er fortrolige med disse arbeidsformene. Det betyr ofte høyere gjennomsnittsalder, høyere utdanningsnivå og større andel med etnisk norsk bakgrunn enn gjennomsnittet for befolkningen i området. I mange tilfeller er det også en relativt høy andel menn som deltar på denne typen arrangementer.

Bydelene benytter derfor i tillegg andre medvirkningsmetoder for å nå bredere ut. Bydel Bjerke opplevde at ungdom var dårlig representert på oppstartskonferansen for områdeløftet på Linderud. De arrangerte derfor en egen ungdomskonferanse i samarbeid med Linderud skole for å få kartlagt hvordan barn og unge opplever sine nærområder. På Stovner erfarte bydelen at både ungdom og kvinner hadde svakt fremmøte på oppstartskonferansen og i det påfølgende arbeidet i fire temagrupper. Bydelen utlyste derfor to forskningsoppdrag for å kartlegge hvordan kvinner og ungdom bruker og opplever møteplasser i området.

Bydelene har jobbet oppsøkende på mange ulike måter for å komme i kontakt med beboergrupper man ikke har nådd gjennom mer formelle medvirkningsopplegg. På Veitvet og Lindeberg har bydelene tatt initiativ til eller støttet arrangementer som bydelsdager, festivaler og lokale

borettslagsarrangementer, blant annet for å bruke anledningene til å komme i kontakt med beboere. På denne måten trenger ikke beboere å måtte oppsøke bydelen selv. Det er i stedet bydelen som kommer til beboerne. Rammen rundt medvirkningsopplegget blir mer uformelt, og senker dermed terskelen for deltakelse. På samme måte har flere bydeler har vært til stede på lokalsentre for å komme i kontakt med andre beboergrupper enn dem man allerede kjenner.

Involvere fremtidige bidragsyttere

De viktigste medvirkningsprosessene har som regel vært gjennomført i de tidligste fasene av områdeløftene. Bydelene har fått et godt grunnlag for å sikre legitimitet og lokal forankring for det arbeidet som skal gjøres senere. Bydelene har deretter «stått friere» til å utarbeide videre planer med eller uten direkte medvirkning fra lokalbefolkningen.

Som regel har bydelene likevel ønsket å involvere lokale aktører på et senere tidspunkt, blant annet for å utvikle strategier og planer for områdesatsingen. I disse tilfellene har som regel medvirkningsprosessene gått over lengre tid, og medvirkning har skjedd i mindre grupper. Deltakerne i gruppene er ofte håndplukket, og det er ikke nødvendigvis de samme ambisjonene om representativitet. Hensikten har heller vært å ansvarliggjøre og forankre arbeidet hos sentrale aktører i områdene, aktører som er viktige for å oppnå resultater. Det kan være representanter for bestemte beboergrupper, organisasjoner, offentlige eller private aktører, eller ressurspersoner og ildsjeler med brede kontaktnett og engasjement i lokalmiljøet.

Hvem som velges ut til å delta i slike medvirkningsopplegg, avhenger av hvem bydelene vurderer som viktige samarbeidspartnere i det aktuelle området. På Lindeberg opprettet Bydel Alna et programstyre for områdeløftet med elleve deltakere, større enn i de andre løftene. Styret består av

representanter fra bydelens administrative og politiske ledelse, lokale organisasjoner, borettslag og sameier, ungdomsråd og skole. Bydelen hadde tidligere erfart at et lite styre for områdeløftet på Furuset gjorde styrearbeidet mindre dynamisk fordi færre interesser og stemmer var med i de grunnleggende diskusjonene. På Lindeberg har bydelen vært særlig opptatt av å få med skole og flere borettslag i området siden disse er viktige for folks hverdag. Tilbakemeldinger fra styret har vært at de ønsker å fortsette å være et stort styre fordi dette gir arbeidet en større tyngde og utvider mulighetsrommet for samhandling og forankring.

På Linderud har Bydel Bjerke vært opptatt av å bruke programstyret for områdeløftet til å forankre arbeidet hos relevante kommunale etater og skolene i området. Bydelen har vurdert det som svært viktig å øke forståelsen for og eierskapet til områdeløftet blant disse aktørene allerede fra starten, slik at de blir gode samarbeidspartnere og bidragsyttere i det videre arbeidet. Under programstyrenivået har Bydel Bjerke hatt en programgruppe med bredere representasjon fra lokale organisasjoner og borettslag. På denne måten involveres også representanter for beboergrupper i utformingen av strategier og valg av tiltak, selv om de ikke sitter i programstyret.

Medvirkningsprosessenes ulike faser

Medvirkningsarbeidet i Groruddalssatsingen varierer etter hvilken fase av utviklingsarbeidet man befinner seg i. For det første har det vært gjennomført brede prosesser i oppstartsfasen der hovedpoenget har vært å kartlegge hva beboere tenker om og hvordan de bruker sitt nærmiljø. I denne fasen har bydelene forsøkt å involvere et bredt utvalg av befolkningen, og det er benyttet en rekke ulike metoder. Den neste fasen har handlet om arbeidet med å utvikle planer for fremtidige innsatser og tiltak. I denne fasen har man ikke gått like bredt ut, og representati-

LAMPA PÅ HAUGENSTUA.

Kunstprosjektet vakte et sterkt engasjement blant beboere og ga bydelen et godt utgangspunkt for å trekke lokalbefolkningen med i det videre arbeidet i området. Foto: Marianne Gjerv



viteten har heller ikke vært like viktig siden denne var sikret i første fase. Her har det vært mer avgjørende å involvere aktører som kan bidra til å sikre en god gjennomføringskraft i det videre arbeidet.

Når de konkrete planene er blitt utarbeidet i mindre fora, med eller uten direkte medvirkning fra befolkningen, har det i etterkant av disse prosessene vært behov for å presentere planene for befolkningen. Dette skjer som en kvalitetssikring for å forsikre seg om at planarbeidet er i tråd med lokalbefolkningens ønsker og behov.

I arbeidet med plan for områderegulering på Furuset ble befolkningen involvert på forskjellige måter i ulike faser. Bydel Alna og Plan- og bygningsetaten samarbeidet tett, og bydelen hadde ansvar for å tilrettelegge for medvirkning. Etter en serie med workshoper for å kartlegge befolkningens bruk og opplevelse av nærområdene ble utarbeidelsen av planforslagene gjort i mindre grupper. Deretter ble planforslagene presentert både på et folkemøte og en utstilling på det lokale senteret. Tilsvarende bruk av utstillinger for å presentere planer



➤ **MIDLERTIDIG UTSMYKNING.** På Veitvet skapte prosjektet *Veitvets hengende hager* et stort lokalt engasjement der beboere gjorde om gamle paller til blomsterkasser som ble satt ut langs Veitvetveien. Foto: Bydel Bjerke.

og få tilbakemelding fra beboere har også vært benyttet i flere av de andre bydelene.

Midlertidig aktivering

I tillegg til å benytte disse metodene har Bydel Bjerke jobbet med en annen form for medvirkning. På Veitvet har bydelen tatt i bruk en metodikk som de kaller *midlertidig aktivering*. I prosessen er det utviklet foreløpige løsninger i det offentlige rom på steder der man vet at det ikke vil komme permanente løsninger på lang tid. Målet er å tilføre et sted midlertidige kvaliteter før en mer langsiktig planleggingsprosess er ferdig, og uten at arbeidet står i veien for de langsiktige ambisjonene. Man kan på denne måten både tilføre området midlertidige kvaliteter og samtidig prøve ut nye ideer. For eksempel kan en temporær møteplass indikere om det er behov for noe slikt på et angitt sted.

Ved å involvere lokale beboere i utforming og gjennomføring av konkrete prosjekter kan man også lettere engasjere grupper som er vanskelige å rekruttere til andre typer medvirkningsprosesser. Kommende brukere blir direkte involvert i å utarbeide mulige løsninger. Gevinsten er lokalt eierskap både til prosjektet og til stedet, og det etableres nye relasjoner og sosiale nettverk. Bydelen har prøvd ut en slik type midlertidig aktivering blant annet i forbindelse med *Veitvets hengende hager*, et prosjekt der man brukte gamle paller til å lage blomsterkasser som ble plassert langs Veitvetveien. Beboere deltok med snekring og maling og ble også oppfordret til å ta med egne planter. *Veitvets hengende hager* resulterte i både et visuelt løft langs Veitvetveien samt et synlig sterkt engasjement for eget nærmiljø, og prosjektet ble også en uformell møteplass der både bydelens ansatte og lokale beboere fikk muligheten til å møtes og bli kjent med nye mennesker.

Som et resultat av denne prosessen dannet beboere en aksjonsgruppe som ville kjempe for bedre trafiksikkerhet langs Veitvetveien.

Gruppen gjennomførte lokale aksjoner og tok kontakt med både byråd og bystyre. Dette ga et økt fokus på Veitvetveien forut for den politiske behandlingen av *Tungtransportplan for Groruddalen*. I behandlingen vedtok bystyret at trafikken i Veitvetveien skal reguleres ved gjennomkjøringsforbud for tunge kjøretøyer.

Tilstedeværelse i nærmiljøene

Nye arenaer for dialog og innflytelse

Ved siden av medvirkningsarbeidet som er gjennomført i forbindelse med Groruddals-satsingen, har bydelene også ønsket å skape nye arenaer for kontakt og samarbeid med befolkningen utover de tradisjonelle møtepunktene knyttet til bydelens tjenestesteder.

Medvirkningsprosessene har, slik det er gjennomgått ovenfor, hatt til hensikt å få konkrete innspill til konkrete problemstillinger for å bruke dette i videre planleggingsarbeid. Medvirkningen har gjerne vært gjennomført i en tidlig fase av en planprosess, og medvirkningsarbeidet har hatt et klart mål og et definert sluttpunkt. Slike medvirkningsprosesser har gjerne vært benyttet for å planlegge de overordnede rammene og strategiene for områdeløftene.

Bydelene har parallelt med dette også jobbet på andre måter for å styrke innsikten i hva lokalbefolkningen tenker og har behov for. Dette arbeidet har ikke kun handlet om å få svar på gitte problemstillinger. Det har også vært et mål i seg selv å gjøre bydelen mer synlig og tilgjengelig for lokalbefolkningen og å etablere nye kontaktflater mellom bydel og befolkning. Innspillene kan benyttes for å korrigere innretningen på områdeløftene og kan påvirke valg og utforming av prosjekter. Gjennom synlig tilstedeværelse har bydelene dermed etablert en ny kanal for å gi befolkningen innflytelse i det videre arbeidet i området.

Sagt på en annen måte er tilstedeværelsen fra bydelens ansatte en slags «lavterskel medvirkningsarena», der lokale beboere

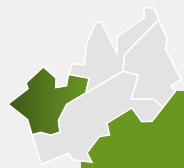
kan komme med det de måtte ha på hjertet. Tilgjengelighet er avgjørende. Det handler både om at man oppsøker befolkningen der de er i sitt daglige liv, og at de ansatte er flinke til å kommunisere. Det stilles heller ingen krav om at beboere må ha inngående forkunnskaper om tema som byutvikling, møteformer eller demokratiske prosesser, slik tilfelle ofte kan være i mer formelle medvirkningsopplegg.

Gjennom lokal tilstedeværelse kan bydelene jobbe strategisk for å få kontakter inn mot de fleste miljøer i lokalsamfunnet. Bydelene kommer tett på lokalsamfunnet og får god oversikt over hva beboerne er opptatt av. Denne kunnskapen har også gitt viktige innspill til hvilke tilbud og aktiviteter som bør prioriteres i nærmiljøet.

Åpne problemstillinger

Når utgangspunktet har vært så åpent har også bydelene opplevd at det er stor variasjon i hvilke temaer folk ønsker å ta opp. Noen kommer med ideer til aktiviteter eller arrangementer de vil gjennomføre, der de kan ha behov for bistand til å skaffe lokaler eller finansiering eller på annen måte trenge hjelp til selve gjennomføringen. Andre har synspunkter på bydelens tjenestetilbud, områdeløft eller andre forhold i nærmiljøet de er opptatt av. Andre igjen trenger informasjon om tjenestetilbudene eller hjelp til å finne frem til riktige instanser i Oslo kommune.

Ved å være til stede og tilgjengelig for lokalbefolkningen legger bydelene til rette for en effektiv informasjonsutveksling mellom bydelen og beboerne. Bydelen vil aktivt kunne innhente ulike typer informasjon den har behov for, samtidig som en bred og uformell kontakt med ulike grupper også kan gi relevant informasjon som bydelen i utgangspunktet ikke har etterspurt. Tilsvarende vil beboere kunne få svar på spørsmål de kommer med, samtidig som de kan få tilgang til annen nyttig informasjon fra bydelen.



Stikk innom

HVOR: Veitvet

ANSVARLIG: Bydel Bjerke

STIKKORD: Nærmiljøkontor, tilstedeværelse i nærmiljøet, frivillighet, sosial kapital

Da Bydel Bjerke startet arbeidet med områdeløftet på Veitvet og Sletteløkka, ønsket bydelen å komme i dialog med befolkningen og opprettholde denne kontakten over tid.

For å få i stand en slik dialog ønsket bydelen, med inspirasjon fra medborgerkontorer i svenske drabantbyer, å etablere en fast møteplass sentralt i området der bydelen ville være synlig og tilgjengelig for lokalbefolkningen. Dette var utgangspunktet da nærmiljøkontoret Stikk innom åpnet dørene på Veitvetsenteret i 2007.

Personlig egnethet

– Beboere kommer til Stikk innom av mange ulike årsaker. Dette er et lavterskeltilbud som prøver å møte beboerne med det de trenger hjelp til eller informasjon om, sier Trude Mette Johansen, prosjektleder ved Stikk innom.

Kontoret tilbyr informasjon om kommunens tjenester, enten det gjelder norskkurs eller hvor man melder fra om tagging og forsøpling. I tillegg bistår de personer eller organisasjoner som vil starte aktiviteter, ved for eksempel å låne ut lokalet til møter eller utstyr til gjennomføring av arrangementer.

Viktige suksessfaktorer for Stikk innom er de ansattes kompetanse og kontorets tilgjengelighet. Kontoret er lagt til lokalsenteret i området og har åpningstider som er tilpasset beboernes hverdag. I tillegg har de ansatte god kunnskap om bydelens tjenester og om hvordan ansvar er fordelt rundt hos forskjellige instanser i Oslo kommune. Kanskje enda viktigere er deres evne til å komme i kontakt med beboere, skape entusiasme og tillit og være synlige ambassadører for bydelen og kommunen.

– For å fremstå som åpne og tilgjengelige er

det viktig at vi som jobber her er blide og imøtekommende, slik at det skaper en trygghet for beboerne om at her er det stor takhøyde og lov til å henvende seg om alt, understreker Johansen.

Tar beboernes initiativer på alvor

Bydelen er opptatt av at de skal sette folk i stand til å ordne opp selv. Når beboere vil snakke med kommunale etater, henviser bydelen til riktig instans i stedet for å ta denne kontakten på vegne av beboerne. Hvis noen etterspør aktiviteter i området, forsøker bydelen å hjelpe dem til å starte opp slik aktivitet selv.

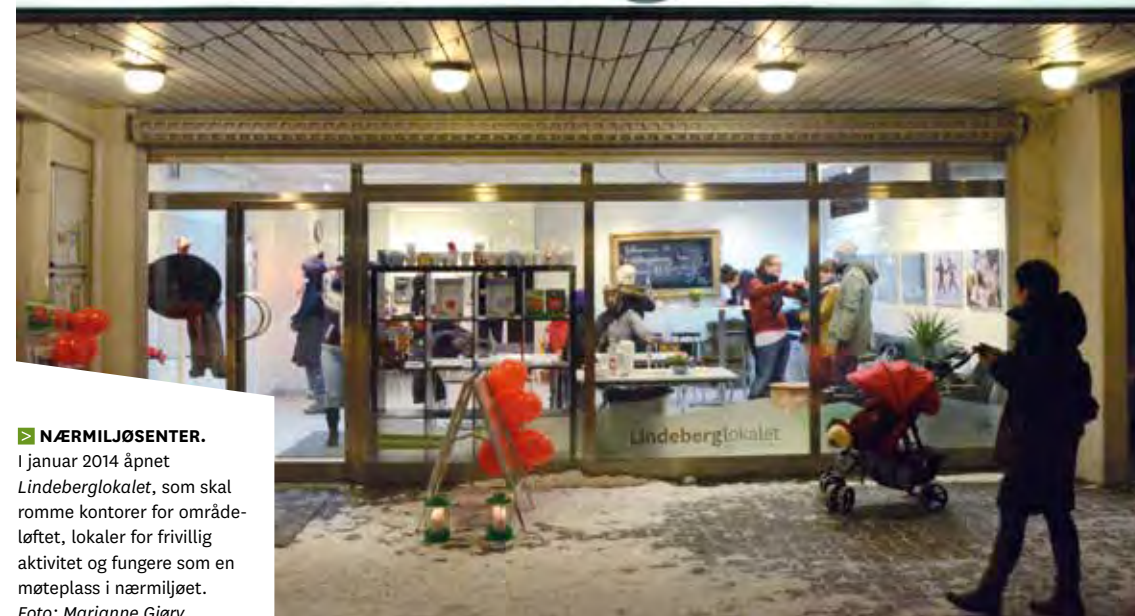
– Beboernes initiativer tas på alvor. Vi ser på alle som henvender seg hit som en ressurs og forsøker sammen med dem å finne ut av hvordan de kan benytte sine ressurser for å skape et bedre, triveligere og tryggere bomiljø i området, forteller Johansen.

Det er viktig at kontoret er et aktivt og dynamisk sted. Det skal ikke være et henge-sted og de ansatte skal ikke passivt sitte og vente på neste henvendelse. De ansatte ved Stikk innom bruker mye av tiden sin på å jobbe med utadvendte prosjekter i nærmiljøet. Dette gir flere kontaktpunkter ut mot beboerne og folk kommer innom for å bidra i prosjekter.

Bydelen planlegger å videreføre funksjonene til Stikk innom gjennom opprettelsen av et nytt kultur- og nærmiljøsentrum på Veitvetsenteret. På denne måten vil bydelen kunne fortsette å være en katalysator for et aktivt lokalsamfunn også etter at områdeløftet avsluttes.

– Ved å bruke Stikk innom som en mer åpen medvirkningsarena når vi andre grupper. For innvandrerbefolkningen er det for eksempel lettere å stikke innom her enn å komme på møter, sier prosjektlederen for områdeløftet, Lars Eivind Bjørnstad. ■

Lindeberglokalet



■ NÆRMILJØSENTER.

I januar 2014 åpnet Lindeberglokalet, som skal romme kontorer for områdeløftet, lokaler for frivillig aktivitet og fungere som en møteplass i nærmiljøet.

Foto: Marianne Gjerv.

Nærmiljøkontorer

Bydelene kan være til stede i nærmiljøene på mange forskjellige måter og i ulik grad. I mange tilfeller legges deler av bydelens virksomhet til lokale kjøpesentre eller andre sentrale knutepunkter. Dette kan være tilbud og tjenester som henvender seg til et bredt publikum, som frivillighetssentraler, kursvirksomhet og lokaler for frivillig aktivitet.

Noen steder har de prosjektansatte som jobber med områdeløftene hatt sine kontorer sentralt plassert i det aktuelle områdeløftområdet. I enkelte bydeler er det i tillegg opprettet egne nærmiljøkontorer for å fungere som et møtepunkt mellom bydel og beboere. Stikk innom på Veitvet er et slikt nærmiljøkontor. Bydel Bjerke prioriterte tidlig i sitt arbeid med områdeløftet på Veitvet-Sletteløkka å styrke bydelens tilstedeværelse i området. Bydelsadministrasjonen har sine kontorer i et annet område i bydelen. De anla derfor et «satellittkontor» på Veitvet

for å redusere avstanden mellom bydel og befolkning. Bydelen trekker særlig frem den avgjørende betydningen Stikk innom har hatt for å utløse lokalsamfunnets egne ressurser og for å forankre innsatsen lokalt.

Egne nærmiljøkontorer er imidlertid svært ressurskrevende. Bydelene har derfor også jobbet på andre måter for å øke sin tilstedeværelse lokalt. Noen bydeler har valgt en mer periodevis tilstedeværelse, som å ha en informasjonsstand eller en utstilling på lokalsenteret i en avgrenset periode. I andre tilfeller er bydelene aktivt til stede på arrangementer eller ved gjennomføring av lokale prosjekter, og benytter slike anledninger til å være synlige og bli kjent i lokalmiljøene.

Medvirkning som har skjedd gjennom bydelens tilstedeværelse i nærmiljøene, har gitt mulighet for innbyggerne til å påvirke dagsordenen, mer enn at de er direkte involvert i beslutningsprosessene. Det finnes imidlertid eksempler på at innbyggerne har

fått stort gjennomslag i konkrete prosjekter ved at bydelen støtter opp under ideer som folk gjennomfører selv. Støtten kan komme i form av økonomisk støtte, samarbeid eller annen form for tilrettelegging.

Det må understrekes at bydelenes tilstedeværelse i nærmiljøene har målsetninger som går lengre enn å legge til rette for en slik utvidet form for medvirkning. Dette følges opp videre i neste delkapittel 4.2 Empowerment.

Tillit og forventninger

Forutsetning for medvirkning og involvering

Tillit er en viktig forutsetning for den type nærmiljøarbeid man har jobbet med i Groruddalssatsingen. Tillit er viktig for å sikre deltakelse i medvirkningsprosesser, og det er viktig for å skape eierskap og forankring. Tillit handler i denne sammenhengen om at lokale beboere opplever at de blir møtt med respekt av offentlige myndigheter og at deres innspill blir fulgt opp og tatt på alvor.

Det har variert mellom de ulike lokalområdene hvilken tillit beboere hadde til kommunen og bydelene da man gikk i gang med områdeløftene. På Romsås i Bydel Grorud avdekket stedsanalysen at beboerne følte seg sviktet og forlatt av kommunen etter bydelsreformen i 2004, da bydelsadministrasjon og tjenester ble flyttet fra Romsås til Ammerud. På Haugenstua i Bydel Stovner hadde det tidligere vært gjennomført både medvirkningsprosesser og planarbeid uten at beboerne hadde sett synlige resultater. I en årrekke har beboere på Veitvet og Sletteløkka i Bydel Bjerke ønsket at det skal gjøres noe med trafikksituasjonen langs Trondheimsveien, uten at noe har skjedd. For bydelene ble det derfor viktig i en tidlig fase av områdeløftene å jobbe målrettet for å gjenvinne befolkningens tillit.

For å etablere den nødvendige tilliten har det vært viktig for bydelene å fremstå som en synlig og troverdig aktør. Ved å være synlig til stede har man gitt bydelen og kommunen et ansikt, og folk har fått

mulighet til å nå frem med sine spørsmål og synspunkter. Bydelenes troverdighet avhenger av at de klarer å kommunisere kommunens hensikter på en troverdig måte og at medvirkningen følges opp ved å levere synlige resultater.

Synlige resultater

Synlige resultater blir en indikator på at myndighetene mener alvor. Bydelene i Groruddalen har vært veldig bevisst på akkurat dette når de har gått i gang med områdeløftarbeidet. Ofte har dialogen med beboere vist at det først og fremst er små, enkle forbedringer folk ønsker å få gjort. På Haugenstua i Bydel Stovner og Furuset i Bydel Alna prioriterte bydelene tidlig å svare på disse ønskene. Med enkle grep kunne man raskt gjennomføre tiltak som å rydde på stygge fellesområder, klippe gress, male benker og skur og oppruste belysningen langs plasser og gangveier. Bydelene understreker at det kan ha stor effekt for tillit og oppslutning om man lykkes med raske, synlige tiltak i en tidlig fase av en områdesatsing.

På Lindeberg satset Bydel Alna på en tilsvarende strategi ved å koble seg på eksisterende initiativer og prosjekter med god forankring i lokalmiljøet, men som manglet finansiering. Områdeløftet kunne da bidra med de nødvendige ressursene og sørge for en rask gjennomføring. På Romsås i Bydel Grorud hadde stedsanalysen vist at lokalbefolkningen ønsket å ruste opp Svarttjern som rekreasjonsområde og møteplass. Dette ble dermed det første store prosjektet bydelen gikk i gang med. Bydelen ønsket med denne prioriteringen å sende tydelige signaler til lokalsamfunnet om at man ville ta befolkningens ønsker på alvor og at man raskt ville handle, og ikke bare fortsette å planlegge og utrede.

Forventningsavklaringer

Befolkningens tillit er også avhengig av at det som leveres står i forhold til forventningene.



Da Bydel Grorud startet opp områdeløftet på Romsås, ga de eksterne konsulenter i oppdrag å utarbeide en stedsanalyse. I forbindelse med dette arbeidet fikk bydelen kartlagt hvilke ønsker lokalbefolkningen hadde for området.

– For å sikre at befolkningen har eierskap til prosjektet er det viktig at de inkluderes tidlig i prosessen, sier prosjektleder i Bydel Grorud, Ole-Jørgen Pettersen.

Tilbakemeldingen fra beboerne var at man ønsket å ruste opp Svarttjern med badeanlegg, park og lekeplass. Beboerne ble inkludert i byggeprosessen, og det ble etablert en prosjektgruppe der representanter for både lokalbefolkning og bydelsadministrasjon deltok. Gruppen fulgte prosjektet tett gjennom hele prosessen.

– Vi er superfornøyde med sluttresultatet, sier Espen Skålerud, leder av Svarttjernsparkens venner. Da parken sto ferdig, tok prosjektgruppen

initiativ til å etablere foreningen Svarttjernsparkens venner som inngikk en samarbeidsavtale med Bymiljøetaten og bydelen. Hensikten med avtalen var å legge rammer for fremtidig informasjon og dialog mellom aktørene gjennom halvårlige møter. Å følge opp intensjonen har vært enklere for bydelen enn Bymiljøetaten, ettersom de holder til i nrområdet.

– Dessverre har ikke oppfølgingen vært like god. Hos Bymiljøetaten har det vært ganske mange forskjellige som skulle ha fulgt opp kontakten med oss, men det er i liten grad blitt gjort, sier Skålerud.

Etablering av parker og andre fysiske anlegg medfører nye driftsoppgaver for kommunen.

– Bymiljøetaten gjør det de skal, men noen ting har tatt unødvendig lang tid. Dette gjelder for eksempel reparering av gelenderet til handicap-nedgangen, sier Pettersen.

En av hensiktene med involveringen av lokalbefolkningen gjennom hele prosessen har vært å sikre et solid eierskap til parkområdet. Venneforeningen er også involvert i planlegging og gjennomføring av Romsåsdagene, et arbeid bydelen alene hadde stått ansvarlig for tidligere. De siste årene har Svarttjernsparkens venner tatt over hele ansvaret for arrangementet, og det har blant annet vært holdt konsert med Ole Ivars med flere tusen fremmøtte. ■



■ **PLAYA DEL ROMSÅS.** Etter lokalbefolkningens ønsker ble opprusting av Svarttjern det første store prosjektet i områdeløftet på Romsås. Foto: Roy Tjomsland.

Og nettopp det å skape realistiske forventninger og å kunne håndtere urealistiske forventninger har vært en viktig oppgave i områdeløftene. Når man har invitert lokalbefolkningen til å mene noe om hva som bør gjøres i området, har det vært viktig å være tydelige på rammene for selve medvirkningsprosessen og for det kommende områdeløftet. Bydelene har lagt vekt på at medvirkningsprosessene og dialogen med bydelen skal gi deltakerne en økt forståelse av hvordan demokratiske prosesser fungerer. Det har vært viktig å synliggjøre for deltakerne hvordan medvirkningen inngår som et element i politiske beslutningsprosesser. Medvirkning betyr ikke nødvendigvis at man får være med å beslutte. Bydelene har imidlertid erfart at åpne og ryddige prosesser gjør at folk har respekt for forslag og beslutninger, selv om man ikke alltid får gjennomslag for egne synspunkter.

Bydelene har som nevnt måttet være tydelige på hva som er rammene for den videre områdesatsingen, med hensyn til økonomi og til mulige virkemidler. Forventningene kan være skapt før satsingen, de kan skapes gjennom medvirkningsprosessene eller de kan følge av selve beslutningen om en områdesatsing. Forventninger skaper fallhøyde. Men forventninger kan også være en drivkraft i det lokale arbeidet og er en viktig faktor for å utløse lokalt engasjement. Omvendt vil en mangel på forventninger kunne bidra til passivitet, ved at få ser noen grunn til å engasjere seg når man ikke forventer at noe skal skje.

For Bydel Bjerke ble det viktig å kommunisere til lokalbefolkningen at det ikke var realistisk å få gjort større endringer i trafikksituasjonen langs Trondheimsveien gjennom Groruddalssatsingen. Årsaken er at større samferdselsprosjekter finansieres og prioriteres gjennom andre prosesser enn Groruddalssatsingen, som Nasjonal transportplan og Oslopakke 3. Tilsvarende har Bydel Alna måttet være tydelige på at ønsket

om at E6 ved Furuset skal legges under lakk eller i tunnel, ikke kan innfris gjennom Groruddalssatsingen.

Bydelenes erfaring er at befolkningens forventninger verken er høye eller urealistiske i utgangspunktet. Det som særlig kan bidra til å skape urealistiske forventninger, er illustrasjoner fra arkitektkonkurranser og lignende. En visualisering av en mulig fremtidig løsning kan bli opplevd som et løfte. Bildene skaper konkrete forventninger. Denne typen illustrasjoner er også ofte utarbeidet for å vise muligheter, uten å ta tilstrekkelig hensyn til hva som er realistisk å få gjennomført.

Utfasing

Det har også vært viktig for bydelene å kommunisere hva bydelens engasjement innebærer og hvor lenge satsingen skal pågå. Når den ekstra innsatsen kun gjelder for en avgrenset periode, har man måttet være bevisst på å sikre at befolkningen ikke føler seg sviktet når innsatsen trappes ned. Bydelene har derfor jobbet strategisk med hvordan de har skullet avvikle ekstrainsatsen i et område. Et ledd i dette er å kommunisere tydelig hva som er oppnådd gjennom områdeløftet, hva som vil bli stående igjen etter perioden og på hvilken måte bydelen fortsatt vil være til stede i området, eller på annen måte jobbe for å ivareta områdets interesser.

Omfanget av bydelenes videre tilstedeværelse vil nesten alltid måtte reduseres etter satsingsperioden. Det vil likevel fortsatt være viktig å opprettholde en god kontakt mellom lokale aktører og bydelen for å sikre at lokalsamfunnet vil kunne fortsette å kjempe for sine egne interesser. Bydelen vil kunne fortsette å ha en rolle blant annet som døråpner eller bindeledd til andre offentlige aktører.

En viktig oppgave i forbindelse med en områdesatsing vil derfor ikke bare være å etablere den tilliten som er nødvendig for å

skape gode medvirkningsprosesser innenfor satsingsperioden, men like mye å sørge for at denne tilliten opprettholdes etter at satsingen er over.

4.3 Empowerment

Hva er empowerment?

Empowerment som metode og ideologi har hatt stor gjennomslagskraft innenfor sosialt arbeid siden slutten av åttitallet. Tenkningen fikk først fotfeste innenfor folkehelsearbeid, men har siden spredt seg til andre felt. Begrepet ble først lansert i Ottawa-charteret, et politisk dokument fra Verdens Helseorganisasjons (WHO) første internasjonale konferanse om helsefremmende arbeid i 1986. Empowerment ble da definert som en prosess som gjør folk i stand til å øke sin kontroll over egen helsetilstand og til å forbedre egen helse.

Begrepet har lenge først og fremst vært benyttet i sammenhenger der enkeltindivider står i et klientforhold til en behandlende eller hjelpende instans. Mens det tidligere var mer vanlig å tenke at det var behandlerens oppgave å løse klientens problemer, innebærer empowerment-tenkningen at klienten skal settes i stand til å løse sine problemer selv. For å få til dette trenger klienten kunnskaper om hvilke muligheter som finnes for å løse de aktuelle problemene, og det kreves at det finnes egnede og tilgjengelige strukturer og systemer som klienten kan benytte seg av.

Begrepet er etter hvert blitt mer brukt også på et samfunnsnivå, der det ikke er enkeltindivider som skal myndiggjøres, men heller grupper av mennesker eller hele lokalsamfunn. I lokalt utviklingsarbeid viser dermed empowerment-begrepet til hvordan lokalsamfunn kan settes i stand til bedre å kunne kjempe for egne interesser.

I Groruddalssatsingen har dette arbeidet hatt to retninger. For det første har det handlet om hvordan lokalsamfunnet

har kunnet spille en rolle i demokratiske prosesser for å påvirke politiske beslutninger av betydning for området. Det tidligere nevnte medvirkningsarbeidet har både fungert som en kanal for påvirkning og det har bidratt til en økt kunnskap om politiske prosesser og muligheter for påvirkning. Den andre retningen dreier seg om hvordan bydelene har jobbet for å styrke sosiale relasjoner og nettverk i områdene ved å tilrettelegge for frivillig aktivitet. Ved å støtte opp under og bedre rammebetingelsene for en aktiv frivillig sektor har man forsøkt å bygge opp organisasjoner og nettverk som vil kunne ha en viktig pådriverrolle for å skape videre aktivitet og utvikling i områdene.

Lokalsamfunnet som aktør i politiske prosesser

Lokalsamfunnets mobiliseringsevne og motstandskraft

Lokalt engasjement har en viktig demokratisk funksjon for å sikre politisk gjennomslag for lokale interesser. Ofte kan særlig trusler mot lokalsamfunnet vekke engasjementet. Politiske vedtak kan på denne måten påvirkes av den motstanden og det engasjementet et lokalsamfunn er i stand til å mobilisere.

Graden av engasjement er imidlertid forskjellig i ulike lokalsamfunn. Engasjementet er potensielt høyere i lokalområder med en mer ressurssterk befolkning. Områder der befolkningen har et relativt høyt inntekts- og utdanningsnivå er ofte i stand til å mobilisere store ressurser for å kjempe imot det som oppleves som trusler mot lokalsamfunnet. Omvendt er faren at befolkningen i mer levekårsutsatte områder ikke makter å mobilisere den samme motstanden mot tilsvarende trusler i sine lokalsamfunn.

Forskjellene kan ha flere forklaringer. Ressurssituasjonen er allerede pekt på som en mulig forklaring. Ressurser kan i denne sammenhengen være både kunnskaper om demokratiske prosesser og mulige påvirk-

Gatefest og bomiljø

HVOR: Sletteløkka

ANSVARLIG: Bydel Bjerke

STIKKORD: Empowerment, sosial kapital, foreninger, arrangementer, bomiljø

Da Bydel Bjerke startet planleggingen av område-løftet på Veitvet-Sletteløkka, fikk Civitas i oppdrag å utarbeide en fysisk og sosiokulturell stedsanalyse for området. Analysen påpekte blant annet mangelen på gode utendørs møteplasser på Sletteløkka. Bydelen startet derfor sammen med borettslagsstyrene et arbeid for å utvikle flere grønne områder mellom blokkene. Fokuset på fysiske tiltak valgte bydelen etter hvert å tone ned.

– Etter en studietur til Gårdsten i Göteborg slo det oss at vi i for liten grad hadde inkludert beboerne i områdeløftarbeidet, sier programleder for områdeløftet, Lars Eivind Bjørnstad.

I 2010 utarbeidet bydelen derfor en ny strategi. Inspirert av områdesatsingen i Göteborg ønsket de å få flere beboere til å engasjere seg og bidra aktivt til utviklingen i området.

– For komme i kontakt med beboerne i området leide bydelen en leilighet i Sletteløkka borettslag i elleve måneder, forteller Bjørnstad.

Etablerte bomiljøkontor

I leiligheten hadde to bomiljøarbeidere kontor. Deres oppgave var å være aktivt til stede i lokalmiljøet for å snakke med folk, etablere kontakter og få mer kunnskap om hva folk i området mente. De gikk fra dør til dør, arrangerte «bo sammen»-kurs og oppfordret folk til å engasjere seg. I tillegg fungerte kontoret som et sted beboere kunne henvende seg, og leiligheten ble lånt ut til foreninger og andre som hadde behov for møtelokaler.

Kontakten med beboerne viste at de var mindre opptatt av fysiske forhold og støy fra Trondheimsveien enn hva bydelen hadde trodd. De var mer opptatt av det sosiale livet i området og ønsket at det skulle være mer aktivitet på

Sletteløkka. Bomiljøarbeiderne rekrutterte derfor 16 beboere til å delta i planlegging og gjennomføring av lokale arrangementer. I de første årene av satsingen hadde bydelen selv arrangert en gatefest i området. Ved å flytte ansvaret for arrangementet over til beboerne økte deres engasjement for festen. Sarvo Martin, en av bomiljøarbeiderne fra Sletteløkka, koordinerte og hjalp til med organiseringen i det første året, 2011.

– Vi møttes én gang i uka fra juni til festen ble arrangert i september. Jeg delte ut oppgaver til beboerne og hjalp til med arrangementen. Etter at bomiljøprosjektet ble avsluttet har beboerne selv tatt ansvar og arrangert festen på egen hånd, sier Martin.

Står på egne ben

Etter hvert som beboerne har fått mer erfaring har bydelen kunnet trekke seg tilbake, og i dag er Sletteløkka arrangementer etablert som en selvstendig forening. Bydelen behøver heller ikke å støtte festen økonomisk.

Den gamle ordningen med oppgangskontakter er også reetablert. Dette gjør det lettere å spre informasjon og mobilisere til deltakelse på arrangementer. I tillegg til gatefesten har foreningen arrangementer nesten hver måned, med blant annet tenning av julegranen, turer ut i marka og markedsdager. ■



Foto: Sarvattama Martin

ningskanaler, kontakter inn mot medier og relevante politiske og faglige miljøer samt økonomiske ressurser for å finansiere kampanjer, annonser, juridisk bistand og lignende.

En annen forklaring kan være svakere stedstilørighet blant lokalbefolkningen. Utsatte områder har ofte en større inn- og utflytting enn andre områder. De har dermed en relativt høy andel av befolkningen med kort botid i området. For enkelte grupper kan tilhørigheten til familie, opprinnelsesland eller ulike interessebaserte fellesskap være langt viktigere enn tilhørigheten til det området en bor i. Mange opplever det som lite naturlig å bruke tid og ressurser på saker relatert til stedet der man bor.

Konsekvensene av mindre lokalt engasjement kan gjøre at områdene har en redusert motstandskraft mot nye belastninger og utfordringer i lokalsamfunnet. I den typen områderettede innsatser som beskrives her, blir det derfor viktig å vekke det lokale engasjementet og trekke befolkningen med i diskusjonene om områdets utvikling.

Styrking av kunnskap, strukturer og nettverk

I Groruddalssatsingen har bydelens arbeid for å øke lokalsamfunnenes mobiliserings-evne og motstandskraft handlet om både å gi en økt kunnskap om politiske beslutningsprosesser og mulige påvirkningskanaler og å utvikle strukturer og nettverk som øker mulighetene for at lokalsamfunnene skal kunne ta denne rollen.

Arbeidet med å gi beboere en bedre kunnskap om hvordan de kan påvirke beslutninger har dels skjedd gjennom medvirkningsprosessene, der folk har erfart hvordan deltakelsen har inngått i større beslutningsprosesser. Dels har bydelene veiledet beboere som har kommet med egne initiativer og ønsker, ved å vise hvilke muligheter de har til å realisere ideene eller ved å henvise dem videre til relevante instanser i kommunen.

Bydel Grorud har gjennom prosjektet

UngMed utviklet et praktisk kursopplegg som skal gi ungdom en bedre forståelse av og erfaring med hvordan demokratiske prosesser fungerer. Elevrådene på tre ungdomsskoler er kurset i tale- og debatteknikk og har deretter avholdt klassedebatter om hva som kan gjøre Grorud til et enda bedre sted å vokse opp. Prosjektet har munnet ut i årlige ungdomskonferanser der unge fra hele bydelen har diskutert temaer fra de forutgående prosessene på skolene.

Bydelens arbeid for å utvikle strukturer og nettverk som kan gjøre lokalsamfunnet til en slagkraftig aktør, handler både om hvilke strukturer som fungerer innad i lokalsamfunnet og hvilke forhold som påvirker lokalsamfunnets kontakt med og innflytelse overfor storsamfunnet. Bydelen kan fungere som en slik kobling mellom lokalsamfunnet og storsamfunnet og mellom det private og det offentlige. Relasjonene som er utviklet mellom bydel og lokalsamfunn vil det derfor være viktig å opprettholde også etter at områdeløftene er over.

Arbeidet for å styrke strukturer og nettverk innenfor de enkelte lokalsamfunn har i Groruddalssatsingen først og fremst dreid seg om hvordan bydelene har jobbet med å legge til rette for et aktivt frivillig organisasjonsliv.

Det frivillige foreningslivets betydning i utsatte områder

Frivillighet som politisk tema

Det frivillige organisasjonslivet står sterkt i Norge. Det finnes over 50 000 lokale lag og foreninger fordelt over hele landet¹⁶. Frivillighet som tema og samfunnsmessig ressurs har også stor politisk oppmerksomhet. I stortingsmeldingen «Frivillighet for alle»¹⁷ står det:

I en tid med stadig økende privat velstand og individualisme har vi også behov for sosial tilhørighet gjennom deltakelse i ulike fellesskap. Frivillig sektor er en slik kanal for engasjement og samfunnsdeltakelse og har avgjørende betydning for livskvalitet, felles-

16 www.frivillighetnorge.no

17 St.meld. nr. 39 (2006–2007)

skap og utvikling. Frivillige organisasjoner er en grunnpilar i velferdssamfunnet og demokratiet. Deltakelse i frivillige organisasjoner fremmer sosialt fellesskap, gir læring og kunnskap og bidrar til å utvikle demokratisk kompetanse. Frivillig arbeid gir mennesker muligheter til å bruke og utvikle seg selv, føle seg til nytte og få mening i tilværelsen. Frivillighetspolitikken skal bidra til å legge forholdene til rette slik at flest mulig har mulighet for å delta i frivillige aktiviteter og organisasjoner.

Meldingen fokuserer blant annet på hvilke samfunnsmessige gevinster frivillig aktivitet gir og hvordan det offentlige bør legge til rette for at aktiviteten kan opprettholdes eller styrkes.

Også i Groruddalssatsingen er frivillighet løftet frem som et viktig tema i arbeidet med de mest utsatte lokalområdene. Det blir ofte trukket frem at frivillig sektor kan ha en funksjon som et slags «sosialt lim» i et lokalsamfunn, både ved at den enkelte får flere tilknytningspunkter til samfunnet rundt seg og at ulike grupper og miljøer får flere tilknytningspunkter seg imellom. Dette limet består av både de enkelte relasjonene og de nettverkene som oppstår i forbindelse med aktiviteten i frivillig sektor.

Sosial kapital¹⁸

«Sosial kapital» er et annet begrep som ofte benyttes for å beskrive betydningen av denne typen relasjoner og nettverk. Begrepet har fått gjennomslag både i akademia og i offentligheten det siste tiåret, men gis noe ulike definisjoner avhengig av fokus. Felles for de fleste definisjoner er at sosial kapital handler om verdien av sosiale relasjoner og nettverk og graden av tillit som kjennetegner disse. Videre kan definisjonene variere blant annet ut fra om det kun fokuseres på verdien for enkeltindivider og grupper, eller om det i tillegg legges vekt på den verdien relasjoner og nettverk har for samfunnet som helhet.

For å undersøke betydningen av de relasjonene og nettverkene som dannes innenfor det lokale organisasjonslivet i Groruddalen, er det naturlig å se på hvilke konsekvenser dette har både på et individnivå og et samfunnsnivå.

På et individnivå vil organisasjonsdeltakelse utgjøre en personlig ressurs for den som deltar ved at man kan få utvidet både sine kunnskaper og sitt nettverk. Sosial kapital innebærer i denne sammenhengen mulighetene den enkelte får til å påvirke sine omgivelser gjennom slike relasjoner og nettverk. Deltakelse i denne typen sosiale fellesskap kan i tillegg bidra til å redusere opplevelse av utenforskap og det kan gi en sterkere følelse av tilhørighet både til ulike fellesskap og til stedet der man bor. Man kan få utnyttet og utviklet sine talenter, og ved å påta seg verv og oppgaver i frivilligheten kan den enkelte også opparbeide seg formell erfaring som kan være relevant i arbeidslivet. Et rikt og aktivt lokalt organisasjonsliv utvider dermed mulighetene for den enkelte.

På et samfunnsnivå vil relasjoner og nettverk som oppstår i forbindelse med det frivillige organisasjonslivet, kunne bidra til å styrke lokalsamfunnets kollektive ressurser. De kollektive ressursene handler blant annet om hvordan det bygges opp sterke kollektive aktører som kjemper for og bidrar til et bedre lokalsamfunn. Et aktivt foreningsliv kan føre til at det tas flere lokale initiativer til å starte og gjennomføre aktiviteter, tilbud og arrangementer. Denne typen aktører, og nettverkene mellom dem, vil også kunne styrke lokalsamfunnets evne til å mobilisere ressurser og engasjement i forbindelse med saker av stor lokal betydning. Dette er særlig viktig når et lokalsamfunn står overfor ytre trusler i form av planer eller initiativer som vil kunne ha en negativ betydning sett fra et lokalt ståsted. Organiserte lokale aktører kan også bidra til å styrke samarbeidet og kontakten mellom beboere og offentlige



➤ **NØKKELAKTØRER.** På Lindeberg har Bydel Alna vært opptatt av å trekke med lokale aktører, både fra tjenester og befolkningen, som har kunnet bidra med engasjement og ressurser i det videre arbeidet.

Foto: Bydel Alna.

myndigheter. Alt i alt kan man si at et godt utviklet frivillig organisasjonsliv vil kunne føre til et mer robust og vitalt lokalsamfunn.

Organisasjonslivets betydning i utsatte områder

Ut fra argumentasjonen ovenfor vil frivillig sektor ha en viktig rolle i alle lokalsamfunn. Er det likevel noe som tilsier at et godt utviklet organisasjonsliv er spesielt viktig i den typen utsatte lokalområder som man jobber med i Groruddalssatsingen?

Et kjennetegn ved områdene er at de har en relativt høy andel beboere med innvandrerbakgrunn. Begrepet *sosial kapital* fokuserer som nevnt blant annet på den verdien relasjoner og nettverk har for den enkelte. Dette er en type ressurser som innvandrere og flyktninger risikerer å tape gjennom migrasjonsprosessen. Deltakelse i nye sosiale fellesskap vil derfor kunne ha stor betydning for personer som har fått svekket sine gamle nettverk. Organisasjonsdeltakelse kan også gi nye

kunnskaper om og en bedre forståelse av det nye samfunnet de inngår i. I et integreringsperspektiv kan organisasjonsdeltakelse blant annet bidra til å utvikle kunnskaper knyttet til språk, normer, omgangsformer og generell samfunnsforståelse.

På denne måten vil et rikt og aktivt foreningsliv kunne ha positive virkninger på et *individnivå*. De samme utfordringene knyttet til høy flyttefrekvens og mange beboere med kort botid i området vil imidlertid også representere utfordringer på et *samfunnsnivå*, ved at det kan føre til svakere nettverk og færre kollektive aktører som kan gjøre en innsats for lokalsamfunnets interesser. En aktiv frivillig sektor vil kunne kompensere for dette ved å fungere som det sosiale limet som opprettholder strukturer og relasjoner til tross for stor flytteaktivitet inn og ut av området.

For å bidra til å utvikle en sterk frivillig sektor har man i Groruddalssatsingen, i tråd med stortingsmeldingen, lagt vekt på det offentliges rolle som tilrettelegger for

¹⁸ Behandlingen av sosial kapital i dette kapittelet er i hovedsak basert på Ødegård 2010.

frivilligheten. Bydelene er i Oslo det forvaltningsnivået som har best forutsetninger for å samarbeide med lokale aktører og som best kjenner til hva som finnes av lokale ressurser og behov. Et viktig spørsmål videre blir da hvordan et initiativ som Groruddalssatsingen kan bidra til denne tilretteleggingen.

Strategier for å sikre en bærekraftig frivillig sektor

Ulike former for sosial kapital

Hva slags relasjoner og nettverk er det så bydelene kan være med å legge til rette for?

Den amerikanske statsviteren Robert Putnam mener det er to former for sosial kapital som er virksomme innenfor sivilsamfunnet og som særlig kjennetegner det frivillige foreningslivet. Han har lansert de to begrepene *bonding* sosial kapital, og *bridging* sosial kapital. *Bonding*, eller *sammenbindende*, sosial kapital betegner relasjoner som bidrar til å etablere eller forsterke bånd innad i en gruppe. Dette er gjerne relativt homogene grupper, eller grupper med bestemte fellestrekk som fritidsinteresser, religion, etnisitet eller lignende. Den andre typen kapital, *bridging*, eller *brobyggende*, sosial kapital, beskriver nettverk som er åpne for nye medlemmer og inngår i relasjoner med andre typer nettverk.

Dette betyr at relasjonene og nettverkene i frivillig sektor kan fungere på to ulike måter, ved enten å forsterke båndene innad i en gruppe eller ved å danne kontaktpunkter på tvers av grupper og miljøer. De to formene for sosial kapital trenger imidlertid ikke å utelukke hverandre. De kan fungere parallelt i samme organisasjon eller nettverk. Er det noen av disse formene for sosial kapital som er mer ønskelig i lokalsamfunnsperspektiv? Er det viktigere å styrke bånd på tvers av grupper enn å sikre samhold innad i en gruppe?

Nettverk og forbindelser som bygger bro mellom befolkningsgrupper og miljøer, er

de nettverk som mest åpenbart kan bidra til et bredere fellesskap i nærmiljøene. Hva så med den sammenbindende kapitalen, altså relasjoner og nettverk som først og fremst styrker båndene innad i en gruppe? Er denne formen for sosial kapital en ressurs for lokalsamfunnet, eller bidrar den til et mer segregert samfunn, med mange parallelle og lukkede nettverk? I offentlig debatt og forskning er dette et omdiskutert tema. Det er ofte hevdet at «rene» innvandrerorganisasjoner, særlig de nasjonalt baserte, motvirker integrering ved at medlemmene kun utvikler relasjoner innad i gruppen. Flere forskere har imidlertid påvist at bildet ikke nødvendigvis er så enkelt.

For det første kan de mer internt orienterte nettverkene være inkluderende og mobiliserende for personer som i utgangspunktet har få kontaktpunkter ut mot lokalsamfunnet. Det er enklere for mange å oppsøke en forening med kjente kulturelle og sosiale rammer. Forskning viser at disse nettverkene kan fungere som «springbrett» for deltakelse i andre nettverk. De lukkede nettverkene får dermed en samfunnsmessig viktig funksjon i det å løse personer inn i et nytt nettverk, hvorfra den enkelte får muligheten til å utvikle nye relasjoner og inngå i nye nettverk¹⁹.

Nå er det som nevnt ikke slik at en organisasjon enten virker lukket eller brobyggende. Et nettverk kan ivareta begge funksjoner. Det er i slike tilfeller potensialet er størst for å utløse alle de positive konsekvensene av frivillig foreningsaktivitet som er beskrevet ovenfor.

Michael Woolcock har lansert en tredje form for sosial kapital som han kaller *linking*, eller *sammenkoblende*, sosial kapital. Han forsøker med dette å fokusere på vertikale relasjoner mellom ulike samfunnsaktører og som kan representere ulike nivåer av makt. Det handler blant annet om hvordan individer og nettverk kan få tilgang til ressurser gjennom relasjoner til offentlige



Parsellhagene

HVOR: **Haugenstua**

ANSVARLIG: **Bydel Stovner**

STIKKORD: **Medvirkning, møteplass, sosial kapital**

Parsellhagene på Haugenstua ble etablert i 2008 etter initiativ fra beboerne og med stor innsats fra områdeløftet. Parsellhagene, som ligger nedenfor Haugenstua skole, er blitt et attraktivt rekreasjonsområde for nærmere 100 familier i nærmiljøet. Målet for prosjektet var å skape en attraktiv møteplass for befolkningen gjennom å etablere en levende parsellhageorganisasjon med utgangspunkt i beboernes engasjement og innsats. Gjennom medvirkningsprosessene har bydelen lyktes i å nå bredt ut, også til grupper bydelen vanligvis har lite kontakt med. Organisasjonen Nedre Stovner Gård parsellhagelag har etter hvert tatt over det videre ansvaret for drift og utvikling av parsellhagene. ■



Foto: Svein Erik Dahl/Samfoto.



aktører. Når bydelene i Groruddalen bistår det lokale organisasjonslivet, kan relasjonene som skapes kunne representere en form for sammenbindende kapital. På denne måten vil lokalsamfunnets sosiale kapital også innbefatte de ressursene og mulighetene som åpner seg i kontakten og samarbeidet med bydelens representanter.

To strategiske grep

En ideell situasjon ut fra disse teoriene er at Groruddalen har et aktivt foreningsliv med god balanse mellom sammenbindende og brobyggende aktivitet. En rik flora av foreninger vil gi en bredde i foreningslivet som kan dekke mangfoldet av interesser og preferanser i befolkningen. Noen fellesskap dyrker først og fremst det som er felles innad i gruppen. Disse foreningene kan likevel samtidig ha relasjoner til andre nettverk og inngå som en mer aktiv del av et lokalsamfunn.

Ut fra dette er det to strategiske grep som peker seg ut. For det første har bydelene hatt en rolle for å støtte etablering og drift av de enkelte organisasjoner. Mange nye nettverk er løst organisert og mangler kompetanse på drift av frivillige organisasjoner, noe som blant annet gjør at de vanskelig kan benytte seg av eksisterende støtteordninger. For de mer tradisjonelle foreningene, særlig innenfor idrett og kultur, er det utfordringer knyttet til rekruttering av både medlemmer og ledere. Endringer i befolkningssammensetningen lokalt påvirker interessen for og kunnskapen om disse aktivitetene, og krever at foreningene må tenke nytt når det gjelder måter å rekruttere på og å kommunisere med lokalbefolkningen.

Den andre strategien bydelene har jobbet med handler om å tilrettelegge for kontakt og samhandling på tvers av grupper og miljøer i lokalområdene. Med ulike grep og metoder har bydelene tatt initiativer for å etablere arenaer og prosjekter som bidrar

til samhandling mellom ulike foreninger i nærmiljøene.

Støtte til etablering og drift av organisasjoner

Nye organisasjoner og nettverk

Behovene for bistand og tilrettelegging fra bydelene vil altså være annerledes for en tradisjonell organisasjon enn for nye nettverk og sammenslutninger. Befolknings-sammensetningen har endret seg mye i Groruddalen de siste årene, og det har oppstått nye nettverk, nye initiativ og nye aktiviteter. Skal initiativene på lengre sikt være levedyktige, må mange lære seg mer om organisasjonsdrift. Det er viktig at miljøene klarer å organisere seg formelt for å kunne søke og motta offentlig støtte.

Bydelenes bistand til organisasjonslivet har derfor blant annet handlet om kunnskap. Flere bydeler har satt i gang ulike former for kursvirksomhet for å gi frivillige aktører opplæring i både drift av frivillige organisasjoner og gjennomføring av aktiviteter og arrangementer. Alnaskolen på Furuset og Romsåspilotene i Bydel Grorud har særlig rettet seg inn mot ungdom. Ungdommen har fått opplæring som gjør dem i stand til å starte opp egne initiativer, eller delta som frivillige ressurser i eksisterende aktiviteter og organisasjoner. Bydelene har opplevd at det er vanskelig å rekruttere foreldre til å engasjere seg og bidra med frivillig innsats i ungdomsaktiviteter. Det er en generell utfordring for den tradisjonelle frivilligheten. Bydelene har derfor i stedet satset på å rekruttere eldre ungdom som allerede er aktive i lokalmiljøet. Disse ungdommene fungerer som rollemodeller for andre unge. I tillegg blir de viktige ressurspersoner i mange sammenhenger og gir bydelene nye kontaktflater inn mot ungdomsmiljøene.

Andre kursopplegg tilknyttet Veitvet-akademiet i Bydel Bjerke og prosjektet Frivillighet i sentrum på Romsås i Bydel

Grorud tilbyr kurs og annen opplæring uavhengig av alder. Målgruppene her er beboere i alle aldre som driver eller vil drive frivillig aktivitet. På Romsås har bydelen vært opptatt av å ha en aktiv tilretteleggerrolle i starten. Rollen gjaldt både gjennomføring av arrangementer og opplæring av frivillige. Etter hvert har bydelen kunnet trekke seg ut for å la de frivillige kreftene drive både arrangementer og videre opplæring selv. Bydelens rolle vil i fortsettelsen være å stille lokaler ved nærmiljøhuset på Romsås til disposisjon.

Å tilby lokaler for frivillige organisasjoner og aktiviteter er et viktig redskap for bydelene i deres rolle som tilrettelegger. Mange lokale foreninger har begrensede økonomiske ressurser. De har først og fremst engasjerte ildsjeler som bidrar med egen innsats. Alle de fire bydelene har derfor prioritert å tilby lokaler som organisasjonene kan låne eller leie.

Bydelene har også tilbudt praktisk hjelp og assistanse, som utlån av utstyr ved forskjellige arrangementer og aktiviteter. Dette gir de frivillige aktørene større muligheter til å realisere egne initiativer, og det bidrar samtidig til et mer aktivt og vitalt lokalsamfunn.

Tradisjonelle organisasjoner

For tradisjonelle organisasjoner i utsatte områder er det imidlertid andre utfordringer som gjør det vanskelig å drive videre som før. Særlig har en del organisasjoner innen lokalt kultur- og idrettsliv slitt med å rekruttere både nye medlemmer og frivillige krefter. Dette er en type organisasjoner som tradisjonelt har hatt en sentral rolle i nær sagt alle norske lokalsamfunn. Mange av disse organisasjonene tilbyr fritidsaktiviteter for barn og unge. Foreldrenes frivillige innsats har vært en avgjørende ressurs i organisasjonenes drift. Denne forventningen om frivillig innsats er under press fra flere hold, overalt i det norske samfunnet. Det er i mange sammenhenger fremhevet at det

i befolkningen er en generell nedgang i interessen for å påta seg frivillig arbeid. I den typen områder som bydelene jobber med i Groruddalen, der en stor andel av befolkningen har en bakgrunn fra andre land, er den særnorske dugnadstradisjonen ofte ukjent. I tillegg er man heller ikke vant til fra andre samfunn at foreldrene forventes å bidra aktivt i forbindelse med fritidsaktiviteter for barn og ungdom.

I slike lokalområder er det enda en utfordring at organisasjonenes tilbud og formål er dårlig kjent blant befolkningen. Enkelte foreninger har derfor ønsket å gjøre seg mer synlige i lokalområdene og mer tilgjengelige for nye beboergrupper.

Bydelene har gjort ulike grep for å bistå de tradisjonelle organisasjonene. Bydel Bjerke har samarbeidet med Linderud idrettslag for å gjøre idrettslaget mer synlig i nærmiljøet. De har gjennomført arrangementer rettet mot hele befolkningen i området der idrettslaget står som arrangør. Linderud idrettslag forsøker på denne måten å ta en mer utadvendt rolle i lokalsamfunnet og senke terskelen for deltakelse for nye beboergrupper.

Bydel Stovner har innledet et samarbeid med Vestli idrettslag for å bistå klubben i deres arbeid med å utvikle og bygge opp en organisasjon som er bedre tilpasset dagens utfordringer. Bydel Alna har etablert et samarbeidsprosjekt med Haugerud IF for å styrke foreldres inkludering og deltakelse i fritidsaktiviteter for barn og unge. Klubben har ønsket å se på sin egen kultur og hvordan de kommuniserer med befolkningen i området. For å gjøre seg mer synlige har Haugerud IF forsøkt å henvende seg til både unge og foreldre på nye måter, blant annet ved å arrangere åpne aktiviteter på klubbhuset og i idrettshallen.

Det ser dermed ut til at de tradisjonelle organisasjonenes utfordringer handler om at de fremstår som lukkede og utilgjengelige overfor store deler av dagens befolkning.



Frivillig i sentrum

HVOR: Romsås

ANSVARLIG: Bydel Grorud

STIKKORD: Frivillighet, kultur, lokaler, sosial kapital

I startfasen av områdeløftet på Romsås ble det gjennomført en stedsanalyse for å kartlegge lokalbefolkningens ønsker og behov. Intervjuer av 700 beboere avdekket en mangel på møteplasser og at folk opplevde Romsås, og spesielt Romsås senter, som kjedelig. Analysen avdekket i tillegg at folk manglet kunnskap om etablering og drift av frivillige organisasjoner.

For å møte disse utfordringene ble prosjektet Frivillig i sentrum igangsatt. Prosjektet ble lagt til Romsås frivilligsentral som hadde et godt samarbeid med lokale beboere og organisasjoner.

Bydelen planla en langsiktig strategi for å legge til rette for mer frivillig aktivitet i området. I den tidlige fasen hadde bydelen en aktiv rolle i planlegging og gjennomføring av arrangementene.

Halloween og vitsedag

– I prosjektets første år arrangerte prosjektmedarbeiderne selv aktiviteter på Romsås senter og inviterte til arrangementer som vitsedag, halloween og bruktmarked. Flere av dem som allerede var frivillige, ble med som deltakere i denne prosessen, sier prosjektleder for Frivillig i sentrum, Benthe Lill Krigerød.

Ved å bruke de kontaktene Frivilligsentralen allerede hadde i lokalsamfunnet, rekrutterte man beboere til å bli med i planlegging og gjennomføring av nye arrangementer. Det ble opprettet ulike grupper på Frivilligsentralen som fikk ansvar for å arrangere nye aktiviteter.

En viktig del av satsingen er også Frivilligskolen, der det ble utviklet et eget kursopplegg for å gi opplæring i både organisasjonsdrift og gjennomføring av arrangementer. Opplæringen har fungert som en fødselshjelp for dannelsen av nye organisasjoner.

Overlot ansvaret til de frivillige

Med bakgrunn i de to første årenes aktivitet ble Romsås Kultur-Arrangører etablert som en gruppe ved Frivilligsentralen. Gruppen består av 30 personer i alderen 20 til 76 år som har ansvar for aktiviteter som lokalhistorisk vandring, jazzaften, Bollywood-kveld, danseworkshop, kulturkvelder, hobbytreff, sangkor og maleklubb. Organisasjonen har eget styre og medlemsmøter hver måned. Alle aktiviteter samles i Kultur- og kurskatalogen som deles ut til samtlige husstander på Romsås.

Siden er organisasjonene blitt mer selvdrevne og tatt over ansvaret selv. Den videre opplæringen av frivillige gjøres i dag av de frivillige selv.

– Når de frivillige selv har tatt over opplæringen har dette skapt en ny entusiasme både for de som leder kurset og de som lærer noe nytt. Man får en god utvikling blant de frivillige, som gjør oppgaver spennende og lystbetonte, og dette sprer seg også til andre som gjerne vil delta i fellesskapet. Dermed får man også en jevn tilstrømming av nye frivillige, forteller Krigerød.

Bydelen har også etablert et eget nærmiljøhus for å romme all den nye frivillige aktiviteten. Driften av huset er i stor grad brukerstyrt. Bydelen ønsker at nærmiljøhuset vil kunne fortsette å være et knutepunkt for frivillig aktivitet også etter at områdeløftet er ferdig. ■



Foto: Bydel Grorud

Deres mulighet til å utvikle egen organisasjon vil sannsynligvis avhenge av at de i større grad klarer å gjøre seg synlige, relevante og inkluderende overfor alle som bor i området.

Tilrettelegging for kontakt og samarbeid på tvers av organisasjoner Felles lokaler

Bydelene jobber også tett opp mot frivillige aktører for å styrke kontakt og samarbeid på tvers av organisasjoner og miljøer i lokalsamfunnene. Med nye kontaktpunkter og samarbeidsprosjekter kan innsatsen gi økt aktivitet og bidra til at det utvikles kollektive aktører og nettverk i lokalsamfunnene.

Bydelenes tilbud om lokaler til frivillige aktører bidrar også til at det skapes kontakt og samarbeid. Samlokaliseringen i seg selv kan bidra til å skape nye møtepunkter, men forutsetter egnede lokaler. Alle bydelene har valgt samlokalisering som strategi for å skape mer vitale lokalsamfunn. På Romsås har Bydel Grorud etablert *Nærmiljøhuset* i tilknytning til Frivilligsentralen, der frivillige aktører både får opplæring i å drive frivillig aktivitet og tilbys lokaler der de kan holde til. På Furuset har bydelen tilbudt frivillige organisasjoner møterom i lokalene der prosjektmedarbeiderne i områdeløftet holder til. På denne måten styrkes ikke bare kontakten foreningene imellom, men like viktig er det at det utvikles en tettere kontakt mellom bydelen og de frivillige aktørene. Bydelen har på denne måten skapt en dynamisk og uformell arena som legger til rette for kontakt og samhandling mellom en lang rekke aktører i lokalsamfunnet.

Felles arrangementer og prosjekter

Flere bydeler bruker store og mindre arrangementer som et virkemiddel for å styrke relasjoner og samarbeid. Bydel Bjerke har blant annet tatt initiativ til lokale arrangementer, som folkefest i Veitvetparken, der ulike aktører får ulike ansvar og roller. Bydelen kobler aktivt på aktører de kjenner

til, ut fra hvilke ressurser og interesser de representerer. Og nettopp det å koble ressurser har vært en viktig strategi for flere av bydelene. Både gjennom sitt kartleggingsarbeid i oppstartsfasen av områdeløftene, og gjennom den tette kontakten bydelene etter hvert har med lokalsamfunnene, har bydelene fått en god oversikt over hvilke interesser og ressurser som finnes ute i områdene. Bydelene har på den måten et godt grunnlag for å gå aktivt ut og koble de aktørene de ser vil kunne ha nytte av å samarbeide om ulike prosjekter og aktiviteter. Bydelene påpeker imidlertid at det er viktig at aktørene føler eierskap både til samarbeidsprosjektene og til samarbeidet i seg selv. De må ikke bare passivt bli invitert inn for å delta. Bydelen må derfor ha en god dialog med de lokale aktørene om hva de selv ønsker slik at nye initiativer er forankret i disse ønskene.

Paraplyorganisasjoner

En annen måte å koble ressurser på er å initiere etablering av lokale paraplyorganisasjoner som samler flere etablerte organisasjoner og eventuelt også andre lokale aktører. På Furuset startet Bydel Alna et borettslagsprosjekt for å få til et samarbeid med flere borettslag for å forbedre bomiljøene i området. Gjennom prosjektet kom etter hvert alle borettslagene i området på banen. Det ble tatt initiativ til å etablere et felles stor-vel for alle borettslagene. I tillegg ble velforeningen i det nærliggende villaområdet med. Det har bidratt til å bygge bro mellom «gamle» og «nye» Furuset. Bydelen inntok siden en mer tilbaketrukket rolle for å la borettslagene ta over eierskap og videre drift av stor-velet. På denne måten har bydelen bidratt til at en ny lokal aktør har sett dagens lys på Furuset. Stor-velet kan ha en viktig funksjon i den videre utviklingen i området og vil også kunne ha en nøkkelrolle i bydelens videre kontakt inn mot lokalsamfunnet.

Folkefest i Veitvetparken

HVOR: Veitvet

ANSVARLIG: Bydel Bjerke

STIKKORD: Medvirkning, arrangementer

Folkefesten i Veitvetparken, som arrangeres i forbindelse med Veitvetuka, er en gammel tradisjon. Gjennom blant annet skolefritidsordningen og ungdomsklubben har Bydel Bjerke tidligere vært involvert i arrangementet. I forbindelse med områdeløftet har bydelen jobbet strategisk for å legge til rette for et aktivt lokalt organisasjonsliv. Bydelen ønsket derfor å bruke folkefesten som en mulighet til å skape mer samarbeid mellom de ulike foreningene og miljøene i området.

Tidlig i arbeidet samlet bydelen flere av aktørene i området, fra foreninger til eldresenteret, skolen og bydelens tjenester, til et seminar. På seminaret skulle folk bli kjent med hverandre på tvers av foreningene og diskutere hvilke visjoner man hadde for området. Siden Veitvet har beboere fra hele verden foreslo pensjonistforeningen at det ble det satt opp en parade under Veitvetuka, der folk kunne stille i sine folkedrakter. Andre grupper kom med forslag til innholdet på folkefesten som underholdning, boder og andre delaktiviteter. Bydelen grep tak i forslagene og satte ned en arbeidsgruppe for å få foreningene til selv å ta ansvar for gjennomføringen.

Bydelens rolle som koordinator oppfattes som vellykket. Å koordinere på tvers av foreninger har foreningene sjelden kapasitet til å gjøre selv. Dette er et arbeid bydelen vil fortsette å ta ansvar for etter at områdeløftet er over. Det er imidlertid bydelens erfaring at det er en balansegang mellom å ta initiativ og å ta vekk initiativet fra foreningene. Ved andre arrangementer har bydelen i ettertid sett at de selv var for aktive, og at foreningene kun blir redusert til deltakere. Dette gir utslag i folks entusiasme og engasjement.

Ved å overlate ansvaret til foreningene er det utviklet aktive nettverk som selv kan ta initiativ

og ansvar for fremtidige arrangementer. Som et resultat av den nylig etablerte kontakten mellom foreningene arrangerte åtte grupper FN-dagen i 2011, etter initiativ fra det chilenske miljøet. ■



➤ **FARGERIKT.** I 2010 ledet ordfører Fabian Stang an i paraden. Foto: Jens Anderssen.



Et tilsvarende initiativ har Bydel Grorud tatt på Romsås, der det er planlagt opprettet et stor-vel der både frivillige organisasjoner, borettslag og næringsliv skal delta.

Bydel Bjerke har gjennom sitt samarbeid med lokale organisasjoner fått opprettet Veitvet-Sletteløkka kulturforum, som er etablert som en paraplyorganisasjon. Kulturforumet skal sikre koordinering og samarbeid mellom frivillige aktører på kulturfeltet i området. På denne måten får bydelen en solid samarbeidspartner med god forankring og brede kontaktnett ut i lokalsamfunnet.

4.4 Oppsummering kapittel 4

I bydelenes områdeløftarbeid er det gjort en stor innsats for å involvere beboerne i de aktuelle områdene. Involveringen har for det første sikret at innsatsen springer ut av lokalbefolkningens ønsker og behov. Arbeidet med å involvere og engasjere lokale beboere vil også kunne sikre at lokalsamfunnet selv kan være drivkraft i den videre utviklingen i området etter at satsingen er over.

Bydelene har gjennomført ulike medvirkningsprosesser for å involvere beboere i planleggingen av innsatsen. Områdene det har vært jobbet i har en mangfoldig befolkning som representerer et vidt spekter av ulike bakgrunner. Ikke alle grupper har vært like enkle å nå gjennom tradisjonelle medvirkningsmetoder som folkemøter, oppstartskonferanser og ulike former for arbeidsgrupper. Det viktigste kjenne-tegnet ved medvirkningsarbeidet i Groruddalssatsingen er derfor at bydelene har kombinert en lang rekke metoder for å skape engasjement i et bredere utvalg av lokalbefolkningen.

Som et supplement til formelle og strukturerte medvirkningsprosesser har bydelene jobbet aktivt for å få en grundigere forståelse av hva som opptar beboere i området ved at bydelens ansatte er til stede og tilgjengelige

i nærmiljøene. Det har vært lagt vekt på å utvikle nye uformelle samhandlingsarenaer med en lav terskel for deltakelse. I denne dialogen med befolkningen er også problemstillingene mer åpne, og beboere har kunnet komme med det de måtte ha på hjertet. Bydelene har opplevd dette arbeidet som ressurskrevende, men svært nyttig, og man har kommet i kontakt med beboergrupper man ikke har klart å nå tidligere.

Beboerinvolvering har, i tillegg til å gi beboere innflytelse i planprosesser, handlet om å legge til rette for at befolkningen selv skal kunne ta de initiativer som trengs for å sikre et aktivt og trygt lokalmiljø. Dette arbeidet har vært inspirert av empowermenttenkningen, som går ut på at personer eller grupper gis mulighet til økt innflytelse over egen situasjon og settes i stand til å ivareta egne interesser. Dels har arbeidet vært knyttet til medvirkningsprosessene ved at beboere har fått økt kjennskap til hvordan politiske beslutningsprosesser fungerer og hvilke påvirkningsmuligheter som er tilgjengelige for befolkningen. Dels har bydelene jobbet aktivt for å tilrettelegge for et variert og aktivt frivillighetsliv i lokalområdene. Det har skjedd ved å støtte opp under etablering og drift av lag og foreninger, og ved å ta initiativ til kontakt og samarbeid på tvers av grupper og organisasjoner. Bydelene har forsøkt å bygge opp strukturer og nettverk som kan styrke lokalsamfunnets evne til selv å spille en avgjørende rolle for områdets utvikling fremover.



5

Partnerskap og samarbeid

Et sentralt element i arbeidet for å styrke utsatte lokalområder i Groruddalen har handlet om å involvere et bredt utvalg aktører som kan bidra med ressurser inn i utviklingsarbeidet. Bydelene har derfor tatt initiativ til samarbeid med en rekke private og offentlige aktører for å øke den samlede ressurstilgangen for områdeløftene.

5.1 Ressursmobilisering gjennom partnerskap og samarbeid

I arbeidet med områdeløftene i Groruddalsatsingen har kommunen ved bydelene fått en rolle som lokalsamfunnsutvikler. Bydelene har fungert som navet i områdeløftarbeidet og de har hatt i oppgave å jobbe for lokalsamfunnets interesser. For å kunne utføre denne jobben har bydelene først vært nødt til å tilegne seg et solid kunnskapsgrunnlag, slik dette er beskrevet i kapittel 3.

Like viktig som å få god oversikt over utfordringer og behov har det vært å kartlegge hvilke ressurser som kan bidra inn mot den videre utviklingen i områdene.

Det å utnytte denne typen ressurser har dels handlet om å involvere lokalbefolkningen for å mobilisere og trekke veksler på beboernes egne ressurser. Dette er gjennomgått i kapittel 4. Videre har det også dreid seg om å finne ut av hvilke andre aktører, både innenfor privat og offentlig sektor, som kan ha interesser i det aktuelle området og som derfor også kan være viktige samarbeids-

partnere. En av områdeløftenes viktigste strategier har på denne måten vært å jobbe for å identifisere og mobilisere potensielle ressurser som kan bidra til å øke områdeløftenes handlekraft.

Det har variert hvordan bydelene har jobbet for å involvere andre aktører i arbeidet med områdeløftene ut fra hvilke type aktører det er snakk om. Det kan grovt gjøres et skille mellom private og offentlige aktører ut fra hvordan bydelene har gått frem. Overfor offentlige aktører har det vært avgjørende å klare å overkomme tverrsektorielle barrierer som kan vanskeliggjøre samarbeid. For å kunne samarbeide med private aktører har bydelene måttet ta utgangspunkt i aktørenes interesser for å se etter mulige samarbeidsprosjekter som alle parter kan ha nytte av.

I det følgende vil samarbeidet med private aktører ses i lys av governance-begrepet, mens samarbeid mellom ulike offentlige aktører vil diskuteres med utgangspunkt i hvordan koordinering og samarbeid vil kunne gi bedre utnyttelse av offentlige ressurser.

5.2 Governance

Governance som styringsform²⁰

Governance-begrepet benyttes gjerne for å beskrive politiske styringsformer som er blitt mer vanlig i politikken de siste 30–40 årene, både på lokalt og nasjonalt nivå. Governance innebærer at den politiske styringen i større grad involverer andre ikke-offentlige aktører. Gjennom denne styringsformen utarbeides politiske løsninger ved bruk av nettverk og partnerskap, der offentlige myndigheter går i dialog med aktører fra privat og sivil sektor.

Begrepet representerer en motsats eller et alternativ til en mer tradisjonell og hierarkisk styringsform, *government*, der samfunnet styres gjennom institusjoner som utgår fra det representative demokratiet. Folkevalgte politikere gis i oppgave å treffe

beslutninger på vegne av befolkningen. De bestemmer mål for politikken og bruker den offentlige forvaltningen for å iverksette vedtatt politikk.

Governance-tilnærmingen beskrives ofte som pragmatisk ved at den søker løsninger som er akseptable og realistiske fremfor absolutt ideelle. Den kan også oppfattes som fragmentert både ved at påvirkningskanalene er mangfoldige og uoversiktlige og ved at løsningene ikke nødvendigvis er planlagt for å passe inn som deler i en foreliggende overordnet plan.

Innenfor bypolitikken har governance som styringsform særlig fått betydning for byplanleggingen. Tidligere byplanlegger og kommunaldirektør i Oslo kommune, Rolf H. Jensen, har forklart fremveksten av governance ved å peke på noen generelle samfunnsendringer som har preget Norge etter annen verdenskrig. Perioden fra 1945 til slutten av sekstitallet betegner han som *gjenreisningssamfunnet*. Denne perioden er preget av stor grad av enighet, både om politiske mål og prioriteringer og om løsninger. Byplanleggingen i denne perioden var strengt teknokratisk og søkte rasjonelle løsninger på samfunnsmessige behov. Kommunene utarbeidet generalplaner som overordnet planleggingsverktøy og som knyttet alle detaljplaner til en felles overordnet plan. Dette planleggingsregimet baserte seg på *government* som styringsform.

Jensen betegner den påfølgende perioden frem til 1980 som en brytningstid, der planleggenes dominans ble utfordret fra flere hold. Den brede enigheten i de første tiårene etter krigen om gjenreisningen som den store overordnede samfunnsoppgaven, smuldrer opp utover på syttitallet. Byutviklingen ble etter hvert preget av ulike og ofte konkurrerende hensyn. Miljø, bevaringshensyn og lokalmiljøperspektiv kom i konflikt med den mer funksjonelle og teknokratiske ideologien som hadde preget byplanleggingen de siste tiårene. Innenfor byplanleggingen ble

det også et større faglig mangfold som følge av at flere profesjoner ble trukket inn i dette feltet. Samfunnet ble preget av en generell mindre tiltro til eksperter og autoriteter. Parallelt med dette vokste det frem krav om mer desentralisering av makt og ansvar. Alle disse utviklingstrekkene synliggjorde hvordan government som styringsform var i ferd med å miste både legitimitet og gjennomføringsevne.

Perioden etter 1980 kaller Jensen for velferdssamfunnets konsolidering. Perioden kjennetegnes av et mangfold av samfunnsmessige mål, som i mange tilfeller sto mot hverandre. Politisk representerte Willoch-regjeringen fra 1981 en dreining i mer liberalistisk retning og et ønske om å overlate flere samfunnsmessige oppgaver til markedet. Denne ideologiske nyorienteringen innebar krav om effektivisering og resultatorientering innenfor offentlig sektor. Til grunn for dette lå en oppfatning om ineffektivitet i offentlig tjenesteproduksjon og en tro på at markedet er mer responsivt overfor nye behov.

Innenfor byutviklingen innebar dette først og fremst at det offentlige inntok en mer passiv rolle innenfor boligsektoren og overlot boligbyggingen til markedskreftene²¹. I denne situasjonen satt ikke lenger det offentlige med alle nødvendige virkemidler for å gjennomføre en ønsket byutvikling. For likevel å kunne ha innvirkning på hvordan markedet løste byutviklingsoppgaver var det offentlige nødt til å samhandle med privat sektor på nye måter. Dette bakteppet belyser fremveksten av governance som styringsform.

Governance innebærer styring gjennom nettverk. Sett i forhold til government-styring er det hevdet at governance reduserer mulighetene for offentlig styring ved at ikke-offentlige aktører trekkes med i beslutningsprosessene. Dette innebærer også en demokratisk utfordring ved at ressurssterke private aktører kan få en uforholdsmessig sterk innflytelse. Styringen blir også mer oppstykket

ved at nettverk som regel er orientert mot enkeltsaker og bestemte politikkfelt. Beslutningsprosesser blir mindre transparente og uoversiktlige for offentligheten. Det å jobbe i nettverk kan også føre til at beslutningsprosessene blir mer langvarige enn de ellers ville vært.

Til tross for disse negative konsekvensene av governance som styringsform fremholder Fimreite og Medalen²² at nettverksstyring kan representere et gode ved at det styrker kommunens handlingskapasitet. Ved å samarbeide med private aktører gjennom nettverk får offentlige myndigheter mulighet til å påvirke hvordan private ressurser brukes innenfor sentrale politikkområder. Studiene i deres bok «Governance i norske storbyer» viser at kommunene ved bruk av nettverk kan få løst nye og annerledes oppgaver, og de kan få løst oppgaver på nye måter.

Governance i lokalsamfunnsutvikling

Kunnskap om mulige samarbeidspartnere

Vil den økte handlingskapasiteten som kjennetegner governance på et overordnet byutviklingsnivå kunne overføres til et mer lokalt bydelsnivå? Vil denne tilnærmingen kunne benyttes strategisk i arbeidet for å styrke levekårsutsatte områder i byen?

I Groruddalssatsingen har flere av bydelene samarbeidet med ikke-offentlige aktører nettopp med sikte på å øke handlingskapasiteten i forbindelse med områdeløftene. I de fleste tilfellene dreier det seg om å løse nye oppgaver som ikke ligger under bydelenes tradisjonelle ansvarsområde. Områdeløftarbeidet har ført til at bydelene har fått i oppgave å jobbe for å ivareta lokalsamfunnets interesser. Selv om dette ikke nødvendigvis representerer noe helt nytt for bydelene har likevel områdeløftene, med økte ressurser og større politiske forventninger, gitt denne typen arbeid en helt annen tyngde enn tidligere.

Kunnskapsgrunnlaget som ble utarbeidet ved oppstart av områdeløftene, skulle ikke

²⁰ Avsnittet tar i stor grad utgangspunkt i Fimreite og Medalen 2005.

²¹ Jensen 2013
²² Fimreite og Medalen 2005

bare kartlegge utfordringer og behov. Like viktig har det vært å klare å synliggjøre hvilke lokale ressurser som kunne aktiveres for å sikre større gjennomføringskraft i det videre arbeidet. Denne typen ressurser kan handle om både frivillige, private og offentlige aktører som har planer eller interesser knyttet til den videre utviklingen i området. Ved å sette kartlagte behov og utfordringer opp mot de ressursene som kan spille en rolle i lokalområdene, har bydelene kunnet ta initiativer for å få satt i gang nye prosjekter i samarbeid med aktuelle aktører.

Samarbeid med borettslag

I de fleste av områdene i Groruddalen der det er satt i gang områdeløft er store deler av boligbebyggelsen organisert som borettslag. Borettslagene er derfor en sentral aktør i mange områder ved at de representerer et flertall av beboerne og forvalter en stor del av boligmassen og uteområdene i lokalmiljøet. For bydelene har derfor borettslagene vært en viktig samarbeidspartner i arbeidet med områdeløftene.

På Furuset hadde befolkningen tidlig gitt uttrykk for at vedlikehold og skjøtsel av fellesområder og trygge gangveier var viktig for trivselen i området. Bydel Alna tok derfor initiativ til det de kalte *Borettslagsprosjektet* for å etablere et samarbeidsforum for bydelen og borettslagene i området. Bydelen ønsket å samle alle borettslagene slik at de kunne samarbeide om oppgaver som angikk hele lokalsamfunnet, ikke bare de enkelte borettslag. Prosjektet ledet frem til utarbeidelse av en felles plan for skjøtsel og vedlikehold, og det ble gjennomført tiltak for å gjøre gangveiene tryggere ved å forbedre skilting og belysning. Bydelens rolle besto først og fremst i å være initiativtaker og tilrettelegger for å få på plass et samarbeid mellom borettslagene. Bydelen har senere trukket seg tilbake og latt borettslagene selv ta hånd om videre samarbeid gjennom etableringen av et nytt stor-vel.

Bydel Grorud har samarbeidet med borettslagene på Ammerud, men med et litt annet utgangspunkt. Borettslaget i Ammerudlia tok først kontakt med bydelen fordi ungdomsgrupper skapte problemer og utrygghet i nærmiljøet. De ønsket at bydelen skulle komme inn og ordne opp, men bydelen ville heller hjelpe borettslaget til å løse sine problemer på egen hånd. De samarbeidet derfor om å få etablert en barne- og ungdomskomite i borettslaget som skulle jobbe for å bedre bomiljøet og styrke tilbudene for barn og unge. Komiteen samarbeidet tett med bydelens enhet for ungdomsarbeid, noe som blant annet førte til at det ble arrangert en barne- og ungdomsfestival på Ammerud. Borettslaget har også sørget for at det er flere voksne ute i nærområdet, de har tatt initiativ til ulike arrangementer og samarbeidet med bydelen om svømmekurs. Samarbeidet har ført til at borettslagene er blitt en mer sentral aktør i lokalsamfunnet og lagt grunnen for videre kontakt og samarbeid med bydelen.

De to eksemplene viser muligheter som ligger i å utnytte borettslagenes egeninteresse i det å bidra til å skape gode bomiljøer. Bydelen har gjennom dialogen med borettslagene forsøkt å få dem til å øke sitt engasjement i nærmiljøet utover de tradisjonelle aktivitetsområdene for borettslagene knyttet til drift og forvaltning av eiendomsmassen. Bydelen har da hatt en rolle som initiativtaker, tilrettelegger og samarbeidspartner overfor borettslagene.

Samarbeid med næringsaktører

Det er store variasjoner i hvilke typer næringsaktører som er til stede eller har interesser i de ulike lokalområdene i Groruddalen. Dermed er det også store forskjeller i hvilke muligheter de enkelte bydelene har for å etablere samarbeidsprosjekter med næringslivet i det aktuelle området. Noen steder er det lite næringsaktivitet overhodet, mens det i andre områder finnes



Borettslagprosjektet på Furuset har som målsetting å bidra til et godt fungerende lokalmiljø med velholdte og trygge boområder. Prosjektet startet opp i april 2008 da det ble inngått en samarbeidsavtale mellom ti borettslag på Furuset, OBOS og Bydel Alna. Bydelen, sammen med borettslagene, etablerte et forum for å løse fellesoppgaver i bomiljøet, særlig med hensyn til skjøtsel og vedlikehold av uteområder. Prosjektet har hatt fokus på tre hovedområder: opprustning av offentlige uteområder, kursene «Bo-sammen» og utvikling av en varig samarbeidsmodell.

Avhengig av bydelens initiativ

– Prosjektet kom i gang etter at bydelsdirektøren tok initiativ. En viktig erfaring fra arbeidet er at noen må ta initiativet og ha en koordinerende rolle. Her var det naturlig at vi som bydel tok ansvar, forteller Hanne Marie Sønstegaard, programleder for områdeløft Furuset i Bydel Alna. Innsatsen sammen med borettslagene er en av

områdeløftets mest langsiktige og største satsinger.

Borettslagprosjektet svarer på mange av Furusets utfordringer, knyttet til behovet for å finne varige samarbeidsløsninger i bomiljøer med en mangfoldig befolkning.

Fortsettelse uten bydelen

Både beboerne og styrene i borettslagene har hatt stor nytte av prosjektet. De ulike styrene er blitt bedre kjent og har kunnet utveksle erfaringer og nyttige ideer. Prosjektet styrker også bydelens kontaktnett ut mot lokalsamfunnet.

– Kontakten med borettslagene har vært nyttig for begge parter. For bydelen er det en stor fordel med en direkte kanal til borettslagene slik at vi kan utveksle informasjon om lokalmiljøspørsmål, sier Sønstegaard.

Etter oppstarten av prosjektet trakk bydelen seg ut og borettslagprosjektet ble formelt avsluttet. Arbeidet fortsetter gjennom det nyetablerte stor-velet Bo Vel Furuset. Stor-velet består av de ti borettslagene som var med fra starten av, i tillegg til villabebyggelsen i området. Områdeløftet har hatt en medvirkende rolle i etableringen, men trekker seg ut samtidig som Furusetambassadørene, en samling lokale ildsjeler, går inn i den sosiale delen av vel-arbeidet.

– Vi tror samlet sett at det er mange ildsjeler tilknyttet Bo Vel Furuset som kan holde oppe et aktivitetsnivå for godt lokalmiljøarbeid på Furuset, sier hun. ■



Foto: Marianne Gjerv

en lang rekke både små og store aktører. Lokalsentrene er likevel en fellesnevner for mange av disse områdene.

Uavhengig av om sentrene går godt eller dårlig vil sentereierne kunne være en viktig samarbeidspartner for bydelene. Sentrene kan være interessante for bydelene fordi de ligger sentralt i områdene og det er steder der man kan nå en stor del av lokalbefolkningen. En rekke kommersielle og offentlige tilbud er ofte lokalisert til sentrene. Flere av lokalsentrene har imidlertid en vanskelig markedssituasjon, noe som ofte fører til tomme lokaler og lite aktivitet. For bydelene er dette en utfordring både fordi lokalsamfunnene mister lokale tilbud og fordi tomme lokaler og øde senterområder kan skape utrygghet og en følelse av forfall. I flere områdeløft har bydelene ønsket å ta tak i denne problematikken ved å innlede samarbeid med sentereierne. I noen tilfeller er imidlertid disse forsøkene blitt vanskelig gjort av komplekse eierstrukturer, både med private og offentlige eiere.

På Haugenstua så Bydel Stovner at tiltak på senterområdet var nødvendig for å gi området et løft. Haugenstua senter er et lite nærmiljøsent, der de kommersielle tilbudene er blitt stadig færre siden det sto ferdig på syttitallet. Bydelen har derfor jobbet aktivt for å få til et samarbeid med sentereieren, OBOS forretningsbygg. En utfordring med denne typen sentre er at de i konkurranse med større, og ofte bilbaserte, regionale sentre har et veldig begrenset markedsgrunnlag for videre kommersiell virksomhet. For en kommersiell aktør som OBOS forretningsbygg er det viktig å kunne finne frem til en fremtidig driftsmodell for senteret som forsvarliggjør de økonomiske investeringene ved en opprusting. Bydelen gikk derfor sterkere inn som leietaker av lokaler på senteret ved å legge nye tilbud og tjenester dit. Bomiljøtilskudd fra Husbanken i forbindelse med Groruddalssatsingen gjorde det mulig for bydelen å invitere

OBOS til et samarbeid om å ruste opp torget på senteret, der Husbanken og OBOS bidro med 50 prosent hver. Disse initiativene fra bydelen var dermed utslagsgivende for at OBOS ble med på å finansiere en opprusting av Haugenstua torg.

Da Bydel Bjerke startet opp sitt områdeløft på Linderud, ønsket de tidlig i prosessen å undersøke hvilke muligheter som fantes for å utvikle samarbeid med private næringsaktører i området. På bakgrunn av erfaringen fra områdeløftet på Veitvet-Sletteløkka visste bydelen at denne typen samarbeidsprosesser er tidkrevende, og bydelen ønsket derfor å komme raskt i gang. De innledende medvirkningsprosessene og kartleggingene hadde pekt ut to satsingsområder som kunne være aktuelt for denne typen samarbeid. På Vollebekk fantes det eldre næringsområder med stort potensial for ny byutvikling. Bydelen hadde også pekt ut et strekk gjennom området der de ønsket å utvikle aktivitetspunkter langs det de valgte å kalle Grønn åre.

På Vollebekk gikk bydelen aktivt ut og inviterte grunneierne til et felles møte for å presentere og få diskutert sine tanker om området. Grunneierne var positive, men ingen hadde ennå noen konkrete planer for egne prosjekter. Bydelens initiativ førte imidlertid til at mange begynte å se på nye utviklingsmuligheter. En annen drivkraft var at kommunen kjøpte en tomt i området for å bygge barnehage og skole. I neste omgang tok Plan- og bygningsetaten over oppfølgingen av grunneierforumet i forbindelse med utarbeidelse av et planprogram for Vollebekk. Deretter tok Eiendoms- og byfornyelsesetaten over når det skulle utarbeides utbyggingsavtaler for å avklare finansieringen av infrastrukturen i området. Bydelen fortsatte å ha en rolle i det videre planarbeidet for å ivareta lokalsamfunnets interesser. Dette bidro blant annet til å sikre prioritering av grøntområder og det å få lagt høyspentledningen gjennom området i bakken.



Kunnskapsgrunnlaget for områdeløftet på Linderud-Økernbråten-Vollebekk avdekket et potensial for ny byutvikling i et område preget av eldre næringsbygg. Bydelen tok derfor kontakt med alle grunneierne og inviterte dem til et møte for å undersøke mulighetene for samarbeid om videreutvikling av området.

– Vi sa til aktørene at vi er her i forbindelse med områdeløft, men det er ikke gitt at vi skal løfte området alene, sier prosjektleder i Bydel Bjerke, Kristoffer Eng.

Det var et åpent og uformelt møte hvor bydelene fortalte om sine tanker og at de ønsket å få med lokale aktører for å skape utvikling i området. På møtet kom det frem at en del grunneiere allerede hadde egne planer og var interessert i å bidra til en utvikling av området.

– Da vi tok dette initiativet, var det viktig at vi hadde noen forslag og ideer til prosjekter som man kunne bygge videre på, sier Eng.

Økonomiske interesser for grunneiere

Kommunen, ved Undervisningsbygg, kjøpte en sentral tomt på Vollebekk for å bygge ny grunnskole og barnehage, og har dermed gjort en stor investering for området. Dette gjør det mer interessant for grunneierne å få omregulert

eiendommene fra industri til byutvikling, med hovedvekt på boliger. For å gjøre området mer attraktivt har grunneierne også vist interesse for å delta økonomisk i fellesprosjekter. I oppstarten var bydelens rolle å fungere som koordinator og lede initiativet.

– Plan- og bygningsetaten var invitert til oppstartsmøtet. De så at her var det initiativ til utvikling og de ønsket derfor å være i forkant med planarbeidet.

Endrede roller

Plan- og bygningsetaten tok over ledelsen av grunneierforumet i forbindelse med prosessen med å lage planprogram for Vollebekk. Siden har Eiendoms- og byfornyelsesetaten tatt over ledelsen av forumet da kommunen skal forhandle og inngå utviklingsavtaler med grunneierne. Bydelen har fortsatt å delta i grunneierforumet, selv om rollen har endret seg underveis. Ved å delta på møtene har bydelen hatt ansvar for å fremme lokalsamfunnets interesser, blant annet ved å sikre at grøntområder prioriteres i planene.

– Det er en fordel for de private aktørene at bydelen er med og arbeider helhetlig med området. Ettersom vi representerer kommunen, samtidig som vi ikke er saksbehandlere, kan de forholde seg annerledes til oss, sier Eng.

Når bydelen har hatt en rolle som en mer uavhengig kommunal aktør har det vært lettere å oppfordre aktørene til å ta ansvar i det området de er en del av, samtidig som det har vært klart at bydelen ikke kan påvirke etatenes saksbehandling. Dette gjør dem friere til å diskutere mulige prosjekter og løsninger. En annen fordel ved bydelens deltakelse er at de utfyller fagetatene med en lokalkunnskap og et nettverk som de andre mangler. ■



➤ NYTT BYLIV. Illustrasjon fra Planprogram for Vollebekk. Illustrasjon: Plan- og bygningsetaten.

Haugenstua torg

HVOR: **Haugenstua**

ANSVARLIG: **Bydel Stovner**

STIKKORD: **Partnerskap, møteplass, senterutvikling**

I en sosiokulturell stedsanalyse av Haugenstua fra 2009 ga Agderforskning og Senter for byøkologi anbefalinger om tiltak for å bedre stedets omdømme. Undersøkelsen fastslo at det gamle senteret og torget oppleves som utrygt, lite attraktivt og det bidro til stedets negative omdømme. Senteret var preget av tomme lokaler, dårlig vedlikehold og var et samlingssted for folk med rusproblemer. Senteret var også beskrevet av konsernsjefen i OBOS som selskapets minst funksjonelle senter (OBOS-bladet 7/10). Da torget ble gjenåpnet i 2014, var det resultat av et samarbeid mellom Groruddalssatsingen, ved bydelene og Husbanken, og OBOS.

Husbankens tilskudd avgjorde utbygging

Etter å ha arbeidet i ti år med å få til en større utbygging av senteret skrinla OBOS prosjektet i 2010. Da var områdeløftet på Haugenstua allerede godt i gang. Et par måneder senere inviterte derfor Bydel Stovner OBOS til et samarbeidsprosjekt om opprustning av torget. Bydelen har som ledd i satsingen på Haugenstua-området etablert en rekke nye tilbud på senteret og er en stor leietaker. Av den grunn var de en god samarbeidspartner for OBOS. Bydelens og Husbankens engasjement

vurderes som avgjørende for at eieren OBOS Forretningsbygg rustet opp torget i 2013.

– Det som ble utslagsgivende for gjennomføring av prosjektet, var Husbankens økonomiske tilskudd, sier Elisabeth Sverdrup Braaten, eiendomssjef i OBOS Forretningsbygg.

Husbanken ga i desember 2012 tilsagn om støtte på 8 millioner kroner, som gjorde det mulig å realisere oppussingen. OBOS gikk selv inn med et tilsvarende beløp.

Torget som møteplass

Ettersom Haugenstua torg er en naturlig møteplass i området var dette et prosjekt som bydelen valgte å engasjere seg i. Målsetningen for samarbeidet ble i samarbeidsavtalen mellom bydelen og OBOS formulert som «å utvikle torget til en attraktiv og trygg møteplass for alle, at torget fikk en kafé som samvirket med stedets øvrige tilbud, at det ikke skulle være noen tomme lokaler og at stedets innholdsmessige kvaliteter skulle forbedres med en blanding av offentlige og private tilbud».

– Vår målsetning er å gi et områdeløft. Torget oppleves som det naturlige sentrumet i området. Derfor var det viktig for oss med en opprustning, sier Signe Høeg, prosjektleder i Bydel Stovner.

I oppstarten av prosjektet ble det etablert en styringsgruppe for å gjennomføre en forstudie, der OBOS, Bydel Stovner og Husbanken deltok. Bydelen fungerte som prosjektleder og leide inn ekstern prosjektlederkompetanse. Et arkitektfirma ble innleid til å utarbeide en skisseplan for torget.

– I oppstarten av prosjektet var vi initiativtaker og ledet an. Siden har OBOS tatt over mer av prosjektet, sier Høeg. ■

I arbeidet med prosjektet Grønn åre har bydelen jobbet mer direkte opp mot enkeltaktører for å forsøke å finne frem til mulige samarbeidspartnere og -prosjekter. Bydelen har oppsøkt større næringsaktører som er lokalisert langs aksene for Grønn åre. Det avgjørende har vært å klare å finne ut av hvilke egeninteresser disse aktørene eventuelt har i det å skulle bidra til prosjekter som også har en verdi for lokalmiljøet. Bydelen har erfart at det er mye større sjanse for å få med seg denne typen aktører hvis man er konkret på hva man ønsker at de skal bidra med.

Samarbeidet med Hotell Linne har ført til planer om å etablere et mindre aktivitetsanlegg på hotellets grunn som vil være tilgjengelig for alle, både hotellets gjester og andre. Siemens leier store kontorlokaler i området og har hatt en interesse av å forbedre tilgjengeligheten mellom T-banestasjonen og sine lokaler. For å få til dette har de også vært villige til å samarbeide med bydelen om andre punkter langs Grønn åre. Siemens har også ønsket å samarbeide med Linderud idrettslag om en ny flerbrukshall for å kunne gi sine ansatte treningsmuligheter på dagtid.

Næringslivet i denne typen områder kan i noen tilfeller være relativt marginalt. Mange av eierne av lokalsentrene har lav avkastning på sine eiendommer og kan derfor ha mindre mulighet for og interesse av å bidra finansielt i nye samarbeidsprosjekter. Det vil da være viktig å kunne se på hvilke andre typer ressurser de eventuelt kan bidra med. På Veitvet innledet Bydel Bjerke et samarbeid med sentereierne for å forsøke å skape mer liv og aktivitet på senteret. De tomme næringslokalene ble da utnyttet som en ressurs og tilbudt unge entreprenører og kulturarbeidere gratis, mot at de bidro inn mot fellesprosjekter for å vitalisere senteret. På denne måten kunne både bydelen og sentereierne bidra med sine tilgjengelige ressurser inn i et samarbeidsprosjekt som

tilførte senteret nytt liv og nye aktiviteter, og som opplevdes som nyttig for begge parter.

I den innledende fasen av samarbeidet med næringsaktører har det vært en styrke for bydelen å kunne møte næringslivet som en mer nøytral kommunal aktør, ved at de ikke vil ha ansvar for videre saksbehandling og forhandlinger i forbindelse med private planforslag. Dette har gjort det lettere å skape en uformell og positiv inngang til videre samarbeid, der man i fellesskap har kunne diskutere felles interesser og løsninger. I det videre arbeidet har bydelen deretter kunnet fungere som en døråpner inn mot andre kommunale instanser som har vært nødvendige for gjennomføring av prosjektene.

En sentral erfaring for bydelene har vært at de må være særlig bevisst på hva som kan gjøre samarbeidsprosjektene interessante for private aktører. I noen tilfeller, som på Vollebekk, er det interessant for næringsaktører å utvikle nye planer i samarbeid med offentlige aktører for å sikre nye planforslag en effektiv saksbehandling. I andre tilfeller, slik som på Haugenstua, vil økonomiske bidrag fra det offentlige være utslagsgivende for at private aktører også går inn med egne midler. Det er også viktig at næringsaktører lett kan se for seg hvilke interesser de har i foreslåtte prosjekter. Derfor vil det være enklere for bydelene å fange næringslivets interesse ved å presentere konkrete forslag til prosjekter heller enn å foreslå intensjoner om et ennå udefinert samarbeid.

Samarbeid med andre aktører utenfor området

Mulige samarbeidspartnere trenger ikke nødvendigvis bare å finnes blant aktører som allerede har interesser i området. Bydelene i Groruddalen har i flere tilfeller hatt stor nytte av å samarbeide også med andre typer eksterne aktører. Groruddalssatsingen har bidratt til å øke oppmerksomheten og interessen rundt det som skjer i Groruddalen. Dette har ført til at mange aktører har tatt



Foto: Bydel Stovner.

kontakt med de enkelte bydelene fordi de ønsker å knytte deler av egen aktivitet til ting som skjer i Groruddalen.

Det at Groruddalen har en mangfoldig befolkning med en relativt høy andel beboere med innvandrerbakgrunn har gjort området interessant for flere ulike forskningsprosjekter. På Furuset gjennomførte forskere fra en lang rekke fagområder *Alna-prosjektet*. Forskningsprosjektet undersøkte hva som skal til for å skape tilhørighetsfølelse i et komplekst, urbant bomiljø i Norge, der Furuset ble brukt som case. Forskerne samarbeidet med ansatte i Bydel Alna. Bydelen bidro først og fremst med lokalkunnskap og brukte sine nettverk for å sette forskerne i kontakt med beboere. Involveringen i forskningsprosjektet ga bydelen mye ny kunnskap som har gitt en bedre forståelse både av området, befolkningen og mange av de prosessene som virker i et område som Furuset.

Folkehelseprosjektet *STORK Groruddalen*, som er gjennomført i bydelene Stovner, Grorud og Bjerke som del av Groruddalsatsingen, har også vært tilknyttet et stort eksternt forskningsprosjekt. Forskere fra Institutt for helse og samfunn ved Universitetet i Oslo har ledet forskningsprosjektet og samarbeidet tett med bydelene for å kartlegge og finne tiltak rettet mot helseutfordringer blant gravide. Bydelene bisto i innhenting av data fra 823 gravide kvinner. Forskningsprosjektet ga bydelene ny innsikt som vil ha stor betydning for deres videre oppfølging av kvinner gjennom graviditet og barsel.

Arbeidet med Groruddalsatsingen har også gitt bydelene en god kontakt med statlige aktører på velferdsområdet, som Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og NAV. Som et resultat av denne kontakten startet disse aktørene et samarbeid med sikte på å utarbeide en intensjonsavtale om etableringen av et langsiktig sysselsettingsprogram. Dette arbeidet

har skjedd på siden av satsingen. Avtalen avklarer hva partene ønsker å samarbeide om, selv om den fremtidige ressursituasjonen ikke er avklart. Samarbeidet er kommet i stand som følge av en felles erkennelse av at alle partene har oppgaver som griper inn i hverandre. Ved å se partenes ulike virkemidler i sammenheng øker sjansen for å få noe mer ut av tilgjengelige ressurser enn om alle jobber isolert.

Eksempelene viser hvordan bydelene har kunnet trekke veksler på eksterne ressurser og miljøer ved å være aktivt oppmerksomme på slike aktørers interesse overfor det aktuelle området.

5.3 Koordinering av kommunale virkemidler

Kommunal sektorisering

Arbeidet med helhetlige innsatser innenfor geografisk avgrensede områder, slik som Groruddalsatsingen og de enkelte område-løftene, utfordrer sektortenkningen som i stor grad preger en kommune på Oslos størrelse. I Oslo kommune er de enkelte etater, foretak og bydeler som har ansvar for å gjennomføre kommunens politikk, i seg selv store organisasjoner. Disse sektoraktørene jobber innenfor politisk vedtatte mål og planer for sin sektor. Ansvar for å se sektorene i sammenheng ligger i stor grad på et overordnet politisk nivå.

Offentlig initierte områdesatser er i utgangspunktet tverrsektorielle i sin innretning. Denne typen satsinger gjennomføres som regel i områder med store og sammensatte utfordringer. Det offentlige må da vurdere hvilke tilgjengelige virkemidler som kan tas i bruk for å møte de utfordringene som kjennetegner det aktuelle området. En følge av dette vil kunne være at aktører fra ulike fagfelt som vanligvis har lite med hverandre å gjøre, blir nødt til å samarbeide på nye måter. Dette kan stille både enkelt-



Folkebiblioteket, som konsept, er i endring. Selv om det stadig lånes færre bøker har besøkstallene til bibliotekene ikke hatt en tilsvarende nedgang. På Furuset har den lokale filialen av Deichmanske bibliotek i de senere år opplevd et økende antall besøkende. Med et tilbud som inkluderer blant annet kinotek og leksehjelp, i tillegg til utlån av bøker, er biblioteket en viktig møteplass i nær-området. At biblioteket i stor grad brukes som møteplass reflekteres i at antall besøk pr. innbygger er høyere enn antall utlån. For å møte de nye tidene har Bydel Alna og Kulturetaten inngått samarbeidsprosjektet Fremtidens bibliotek.

– For inspirasjon har vi sett til Garaget i Malmö og Idea Store i London, sier Hanne Marie Sønstegaard, programleder for Områdeløft Furuset i Bydel Alna.

Samlokalisering og effektivisering

Mange av bibliotekets besøkende bruker biblioteket til annet enn de klassiske tjenestene. Samtidig driver bydelen flere lavterskeltilbud som har de samme brukerne som biblioteket. Derfor kan biblioteket og bydelen styrke sine tjenester ved å samle tjenestene.

– Vi må effektivisere organisasjonen. Ved å slå sammen tjenestene håper vi å kunne gi brukerne samlet sett et bedre tilbud, forteller hun.

Bydelstjenester som læringssenteret i Gransdalen, frivilligsentralen og ungdomstilbud på Furuset er aktuelle å flytte inn i et nytt bibliotekkonsept.

Biblioteket som samfunnsaktør

Samarbeidet er også interessant for Kulturetaten, som har ansvar for bibliotekene i Oslo. Bydelens

kunnskap og kompetanse gir bedre innsikt i områdets demografiske sammensetning og brukernes behov.

– Et samarbeid med bydelens ulike tjenester vil føre til at vi når en større del av befolkningen i området. Det har også ført til mer helhetstenkning og at bibliotekets tilbud og tjenester i større grad kan skreddersys for befolkningen, sier Kirsten Leth Nielsen, avdelingssjef i Kulturetaten.

At biblioteket inkluderes i arbeidet med områdeløft mener Leth Nielsen er naturlig.

– Folkebiblioteket er, ut ifra vårt synspunkt, en av de aller viktigste aktørene i et lokalsamfunn med en befolkningssammensetning som Bydel Alnas. Biblioteket er en gratis, uformell møteplass som er lett tilgjengelig for alle uansett alder, legning og kulturell bakgrunn, sier Leth Nielsen.

I det nye bibliotekkonseptet vektlegges i stor grad dets rolle som drivkraft for lokal samfunnsutvikling. I Norge er denne typen biblioteker et nytt fenomen. ■



I arbeidet med Grorudparken ble det organisert en styringsgruppe med medlemmer fra Bydel Grorud og de aktuelle fagetatene Bymiljøetaten, Byantikvaren, Plan- og bygningsetaten og Vann- og avløpsetaten. Den tverretatlige styringsgruppen trekkes frem som en viktig årsak til prosjektets suksess.

– Medlemmene var på ledernivå i etatene, hvilket gjorde det mulig å fatte beslutninger i gruppen, sier prosjektleder i Bydel Grorud, Ole-Jørgen Pettersen, som selv satt i styringsgruppen.

Denne erfaringen deler han med Johan Steffensen fra Vann- og avløpsetaten som var prosjektleder for Grorudparken. For prosjektlederen var det også en trygghet i å ha styringsgruppens beslutning i ryggen. Han rapporterte direkte til styringsgruppen som møttes én gang i måneden. Da la han frem status om fremdrift, økonomi og saker de måtte ta stilling til.

– Organiseringen ga kortere rapporteringslinjer. De fleste saker kunne avgjøres på møtene, hvis ikke tok folk det tilbake til sin etat og ga svar innen et par dager. Alternativet, som er å avtale møter med aktuelle etater hver gang det dukker opp en relevant sak, tar mye lengre tid, sier Steffensen.

Steffensen anbefaler organiseringsmodellen for større tverretatlige prosjekter.

– Jeg har arbeidet med større prosjekter som dette i 25 år, og denne formen for organisering vil jeg anbefale. I andre prosjekter jeg jobber med, ser jeg at det er tyngre og ting går tregere, sier han.

Etter at parken ble ferdigstilt høsten 2013 har styringsgruppen fått i oppdrag å lede utbyggingen av fellesområdene til idrettsparken.

– Direktøren i Bymiljøetaten ba styringsgruppen fullføre idrettsparken. Dette viser at organiseringen har vært meget vellykket, avslutter Pettersen. ■



Foto: Marianne Gjærv.



aktører og deres organisasjoner overfor nye utfordringer.

Tverrsektorielt samarbeid er selvfølgelig ikke noe nytt i Oslo kommune, og det foregår ulike former for samarbeid på flere områder. Likevel har Groruddalssatsingen ført til en rekke nye samarbeidskonstellasjoner, både med hensyn til hvem som samarbeider og hva det samarbeides om. Satsingen har derfor gitt kommunen ny kunnskap om hva man kan oppnå med denne typen samarbeid, og man har også erfart hvordan man best kan få slikt samarbeid til å fungere.

Begrunnelser for tverrsektorielt samarbeid

Koble sentrale og lokale virksomheter

En sentral erfaring fra Groruddalssatsingen er knyttet til hvordan områdeperspektivet har synliggjort behov for, og gevinster av, å se ulike sektorinnsatser i sammenheng. Det kanskje viktigste tverrsektorielle samarbeidet i Groruddalssatsingen har skjedd ved å koble sentrale etater med et lokalt forvaltningsnivå, representert ved bydelene. Etatene har ansvar for å følge opp sitt fagområde i hele byen, og de har derfor ikke mulighet til å opparbeide seg den lokal-kunnskapen og de nettverkene bydelene har tilgang til. Bydelenes kjennskap til lokale behov, topografi, ressursmiljøer og lignende vil være av stor verdi for etatene i forbindelse med deres prioritering, planlegging og gjennomføring av tiltak. Denne typen kunnskap vil også være viktig for å kunne vurdere de lokale virkningene av offentlige beslutninger.

I arbeidet med Grorudparken har Bymiljøetaten, som ansvarlig utfører, hatt stor nytte av Bydel Groruds kunnskaper og kontakter. Prosjektet har hatt stor lokal interesse, og det har vært mange meninger om hva parken skal og ikke skal være. Bydelen har da gjennom sin kontakt med viktige lokale aktører kunnet fungere som et kommunikasjonsledd mellom befolkning

og ansvarlige etater. I en periode var det også problemer med tagging i parken. Bydelen brukte da sysselsettingsenheten i egen organisasjon for å nå frem til de aktuelle miljøene og fikk dermed en slutt på taggeproblemet. Bydelen har i tillegg bidratt med kunnskap om grunnforhold i området som har vært viktig for etaten i planleggingen av prosjektet.

Bydelene har også vært en viktig samarbeidspartner for etatene i forbindelse med medvirkningsprosesser. Dette gjelder særlig i forbindelse med ulike planoppgaver som Plan- og bygningsetaten har hatt ansvar for, men det har også vært viktig for å sikre at bygging av ny offentlig infrastruktur skjer på en måte som ivaretar lokale behov. Behovet for forsterkede medvirkningsprosesser er aktualisert som følge av økt bruk av governance i planleggingen. Governance gir som tidligere nevnt private utbyggere og investorer økt innflytelse i planprosesser, samtidig som disse delene av planprosessene blir mindre synlige for offentligheten. Dette representerer en demokratisk utfordring, og kan forsøkes kompensert for gjennom økt medvirkning²³. Bydelene har kunnet legge til rette for gode medvirkningsprosesser ved å rekruttere deltakere og ta hånd om den arrangementstekniske gjennomføringen av prosessene. Ved å utnytte bydelenes nettverk har man i større grad lyktes med å rekruttere grupper som sjelden deltar i ordinære medvirkningsprosesser. Dette ville vært vanskelig for etatene å få til på egenhånd.

I forbindelse med Plan- og bygningsetatens arbeid med områdeplan for Furuset hadde Bydel Alna en viktig rolle i forbindelse med gjennomføringen av medvirkningsprosessene. Det ble arrangert en serie med åtte workshoper, der ulike beboergrupper skulle kartlegge hvordan de bruker og oppfatter sine omgivelser. Etaten utarbeidet det faglige opplegget, mens bydelen hadde ansvar for rekruttering og praktisk gjennomføring og ledelse av workshopene. På denne måten

En byplanleggers erfaringer

HVOR: Hele Groruddalen

ANSVARLIG: Plan- og bygningsetaten

STIKKORD: Tverrsektorielt samarbeid, byplanlegging, medvirkning, områdeperspektiv

Groruddalssatsingen har satt spor i Oslo kommunes byplanlegging, langt utover Groruddalen. Byplanleggerne har fått ny erfaring i å hente innspill fra innbyggerne og bydelene i en tidlig fase av planleggingen. De er blitt trent i å oppdage behov og potensial i lokalmiljøene og fått forsterket respekten for lokal innsikt. Kunnskapen blir brukt i nye oppdrag andre steder i byen. I tillegg har Oslo siden april 2013 stilt krav om at alle nye reguleringsplaner i byen, store og små, må følges av en enkel stedsanalyse. Stedsanalysen beskriver samspillet med omgivelsene.

Nye verktøy

Avdelingsdirektør Målfrid Nyrnes ledet tidligere Groruddalsenheten i Plan- og bygningsetaten (PBE). Nyrnes definerer «områdeperspektiv» som en øvelse i å se enkeltstående prosjekter og utviklingsbehov i samspill med omverdenen. Hun mener Groruddalssatsingen har gitt PBE nye verktøy, ikke minst når det gjelder medvirkningsprosesser. De nye verktøyene kommer i tillegg til formelle prosesser etter plan- og bygningsloven.

– Vi jobber mer målrettet og treffer blink raskere. Vi lager bedre planer, sier hun.

Plan- og bygningsetatens rolle i Groruddalssatsingen har vært å bruke planleggingsverktøy kreativt til å understøtte mål i områdeløftene. Det kan være områdereguleringsplaner etter plan- og bygningsloven, men også ikke-lovfestede verktøy som «områdeprogram». Områdeprogram setter elementer i sammenheng, inspirerer og kan gi avspark til nye prosjekter.

Langsiktige visjoner og raske effekter

God byplanlegging handler ifølge Nyrnes om mye: langsiktige visjoner, om å forstå utviklings-

aktører som i praksis bygger byen, og om innsikt i hva samfunnet trenger. Tiltak bør være gode – her og nå – og samtidig gode i et langsiktig perspektiv. Nyrnes snakker entusiastisk om hva byplanleggerne har lært av samarbeidet med bydelene, og hvordan det er skapt kontakt med innbyggerne tidlig i planprosessene. Hun mener rolledelingen mellom bydeler og PBE har fungert veldig bra.

Nyrnes forteller at bydelene og innbyggerne har vært aktive i utviklingen av planer i Groruddalen på helt andre måter enn vanlig. Det vanlige er at de kommenterer på ferdige forslag. Hun trekker særlig frem samarbeidet mellom bydel, befolkning og etaten på Veitvet i Bydel Bjerke og Furuset i Bydel Alna. Her har det vært gjennomført brede og metodisk spennende medvirkningsopplegg, tilrettelagt av bydelene i samarbeid med PBE.

Nyrnes sier at arbeidsmåten har vært ressurskrevende. Etaten kan ikke jobbe like omfattende alle steder i hovedstaden.

– Men vi tar med oss essensen i erfaringene og jobber mer målrettet og effektivt nye steder, sier hun.

Målfrid Nyrnes minner om Midtveis-evalueringen av Groruddalssatsingen fra 2011. Her beskrives det gode samspillet mellom alle aktører og innsatser.

– Gevinsten av nye former for samarbeid er blitt enda tydeligere etter hvert, sier Nyrnes. ■



► BYPLANLEGGER PÅ BEFARING. Målfrid Nyrnes på Furuset. Foto: Akers Avis Groruddalen.

fikk planen en god lokal forankring og det ble lagt viktige premisser for etatens videre planarbeid.

De tekniske etatene, som har hatt ansvaret for gjennomføringen av fysiske prosjekter i satsingen, har startet et samarbeid med bydelene med sikte på å utvikle nye modeller for å ivareta fremtidig drift og vedlikehold av investeringene. Ved å benytte bydelenes nettverk og tjenester vil man forsøke å finne frem til lokale aktører som har en interesse av å bidra til å holde parker, idrettsanlegg og annet i god stand.

I Grorudparken har Bydel Grorud påtatt seg vedlikeholdet av deler av beplantningen ved å bruke en arbeidstreningsgruppe. Bydelen og Bymiljøetaten, som har det formelle forvaltningsansvaret for parken, jobber også for å få til en avtale om videre forvaltning av parken, der bydelen kan gjøre avtaler med lokale foreninger om drift- og vedlikeholdsoppgaver. Dette kan være en inntektskilde for foreningene, samtidig som det vil kunne bidra til å øke det lokale eierskapet til prosjektet og derigjennom sikre et bedre og mer kontinuerlig tilsyn og vedlikehold av parken.

Et siste poeng handler om hvordan områdeperspektivet, det at problemstillinger og utfordringer ses i en lokal helhetlig kontekst, har bidratt til å synliggjøre forhold som sektoraktørene ikke er like oppmerksomme på gjennom sitt ordinære arbeid. Da Bydel Alna gikk i gang med sitt områdeløft på Lindeberg, viste forstudiene hvordan en rekke levekårsmessige utfordringer var konsentrert i ett avgrenset boområde på Lindeberg. Dette var en ny kunnskap for mange. Det var imidlertid mange offentlige instanser som hadde kjennskap til mange av enkeltelementene i denne kunnskapen, men det var ingen som hadde sett på opphopningen i et geografisk perspektiv. Ulike velferdstjenester hadde først og fremst fokus på de enkelte individene uten å se mer overordnet på hvem som bodde hvor. Nye kommunale

boliger ble planlagt i området uten at det ble vurdert konsekvensene av dette, sett i sammenheng med hva slags befolkning området hadde fra før. Det å delta i tverrsektorielle samarbeid rettet mot bestemte geografiske områder kan på denne måten gi de ulike sektoraktørene bredere perspektiver på sine ordinære oppgaver og gjør det lettere å se ens eget arbeid inn i en større kontekst.

Synergieffekter

En annen begrunnelse for å styrke tverrsektorielt samarbeid handler om mulighetene for å oppnå synergieffekter ved å se ulike offentlige virksomheters virkemidler i sammenheng. Slikt samarbeid mellom to eller flere aktører kan motiveres av at alle aktørene opplever at samarbeidet gir en merverdi. Denne typen samarbeid er heller ikke noe nytt i seg selv for Oslo kommune.

Gjennom Groruddalssatsingen er imidlertid aktørene blitt mer oppmerksomme på denne typen merverdier. Satsingen har skapt arenaer der ulike sektoraktører møtes og diskuterer felles problemstillinger. Det at det er skapt slike møteplasser har fungert som en katalysator for etableringen av nye samarbeidskonstellasjoner.

Et eksempel på dette er hvordan Bymiljøetaten, som blant annet har ansvar for turveier, parker og idrettsanlegg, har samarbeidet med bydelene for å sikre at lokalbefolkningen tar nye anlegg i bruk. Bydelene har bidratt til å etablere eierskap for prosjektene blant befolkningen allerede før de blir utviklet. I forbindelse med nye sykkelveier har enkelte bydeler tatt ansvar for å gjennomføre ulike arrangementer for å gjøre befolkningen kjent med de nye mulighetene i området. For bydelen har denne typen prosjekter også kunnet kobles til folkehelsearbeidet og bidratt til å utvide de lokale rekreasjonsmulighetene for aktuelle målgrupper.

På Furuset har Bydel Alna samarbeidet med Kulturetaten om planlegging av videre-

utvikling av det lokale biblioteket. De har sammen sett på ny lokalisering, samlokalisering ved å legge enkelte av bydelens tilbud og tjenester til biblioteket og hvordan biblioteket kan spille en viktig rolle både som arena og aktør i lokalsamfunnet. For Kulturretaten bidrar samarbeidet til at biblioteket blir mer brukt ved at det samler flere tilbud og dermed fremstår som et mer sentralt og relevant møtepunkt i lokalmiljøet. For bydelen innebærer samarbeidet en mulighet til å styrke møteplassfunksjoner i området, som del av det lokale utviklingsarbeidet.

Et siste eksempel på synergieffekter ved tverrsektorielt samarbeid er prosjektet *Aksjon vakrere Groruddal*, som i utgangspunktet var satt i gang for å gjøre noe med forsøplede og nedslitte områder i dalen. Ved å legge gjennomføringen av tiltaket til lokale ryddegrupper i regi av sosialkontorene og NAV, bidro prosjektet både til opprydding i uteområder samtidig som det ga arbeidstrening til personer uten jobb. Eksempelet viser hvordan samarbeidet gjorde det mulig å følge opp målsetninger innenfor to ulike sektorer gjennom ett felles tiltak.

Tilrettelegge for lokalsamfunnsutvikling

Begrunnelsene for tverrsektorielt samarbeid som er presentert så langt, dreier seg altså enten om hvordan bydelenes lokalkunnskaper og nettverk kan være til nytte for sentrale etater i forbindelse med medvirkningsprosesser, planprosesser eller videre drift og vedlikehold av fysiske investeringer, eller det handler om hvordan kommunale aktører kan oppnå noe mer enn de ellers ville ha gjort ved å samarbeide med andre virksomheter i kommunen. Samarbeidet gjør det dermed mulig å løse aktørenes sektoroppgaver på en bedre måte.

En siste begrunnelse handler om hvordan kommunen, ved å tilrettelegge for tverrsektorielt samarbeid, styrker sin mulighet til å fungere som lokalsamfunnsutvikler ved

å stille en større del av kommunens virkemidler til disposisjon. I Groruddalssatsingen har det at staten og kommunen ved oppstart bestemte at en rekke sektorer skulle involveres i arbeidet, hatt stor betydning for hvilke utfordringer det har vært mulig å gripe fatt i. Det var ingen selvfølge at en slik områdesatsing skulle involvere så mange sektorer. Andre satsinger som staten og Oslo kommune har samarbeidet om, som Handlingsprogrammet Oslo indre øst og Handlingsprogrammet Oslo sør, har hatt en mye mer avgrenset innretning, der levekårsutfordringer først og fremst er blitt møtt med tiltak innenfor bydels- eller skolesektoren.

I Groruddalssatsingen har arbeidet med de mest utsatte lokalområdene først og fremst hatt sitt utgangspunkt i områdeløftarbeidet som er forankret i satsingens Programområde 3, ett av i alt fire programområder. Den tematiske bredden i satsingen har imidlertid gjort det mulig for bydelene, som hovedaktør i områdeløftarbeidet, å knytte tiltak fra de tre andre programområdene opp mot det lokale utviklingsarbeidet. Med utgangspunkt i sin kunnskap om utfordringer og behov i områdene har bydelene kunnet foreslå nye tiltak innenfor de ulike programområdene, enten det har dreid seg om samferdselstiltak, turveier, parker eller sysselsettingstiltak. Satsingens innretning har dermed gitt bydelene et bredt virkemiddelapparat å trekke veksler på i sitt arbeid med å styrke de mest utsatte lokalområdene.

Hvordan samarbeide på tvers av sektorer?

Felles rolle- og problemforståelse

En viktig forutsetning for å kunne etablere gode samarbeidsrelasjoner innebærer at aktørene har kjennskap til hverandres kompetanse, interesser og ansvar. I Groruddalssatsingen var det i begynnelsen flere forhold som vanskeliggjorde samarbeidet mellom

bydeler og etater. Blant annet manglet i mange tilfeller partene en god nok kjennskap til hverandre, noe som kunne føre til at den ene parten hadde urealistiske forventninger til hva den andre parten kunne bidra med.

Med utgangspunkt i et ønske om en slik felles forståelse har det vært viktig å avklare hvem som skal ha hvilke roller og ansvarsoppgaver i forbindelse med samarbeidet. Samarbeidsprosjektene i Groruddalssatsingen har gitt en sterkere bevissthet blant aktørene om hvilken kompetanse som finnes hvor. Tidlig i satsingen var det for eksempel flere bydeler som tilpasset seg ny kompetanse for å kunne ta rollen som prosjektledere for fysiske investeringsprosjekter. Etter hvert er bydelene blitt mer bevisst på at dette er en type kompetanse som etatene allerede besitter gjennom sine ordinære ansvarsoppgaver. Etatene har derfor i all hovedsak tatt over rollen som prosjektleder og gjennomfører for denne typen prosjekter, mens bydelen har kunnet konsentrere seg om en rolle som premissgiver ved å sikre at planlegging og gjennomføring skjer i tråd med lokale ønsker og behov. På denne måten har man fått en bedre utnyttelse av de ulike virksomhetenes kompetanse og man har unngått å bruke ressurser på å bygge opp unødige dobbel kompetanse i kommunens organisasjon.

Gode samarbeidsrelasjoner har også vært avhengig av at aktørene har klart å oppnå en felles forståelse av problemer og løsninger. Tverrsektorielt samarbeid kan synliggjøre hvordan ulike fagmiljøer kan ha forskjellige tilnærminger til samme problemstilling. I Groruddalssatsingen har dette særlig kommet til syne i tilfeller der bydelene har manglet forståelse for tekniske hensyn, mens de tekniske etatene ikke alltid har vært like oppmerksomme på hvordan løsningene kan møte lokalbefolkningens ønsker og behov.

Det er gjort ulike grep for å sikre at partene tidlig i prosessen har kunnet oppnå en felles forståelse og enighet både om

bakgrunn og utgangspunkt for prosjektet og om hva som kan være gode løsninger. Blant annet har handlingsprogrammene, eller programplanene, for de enkelte områdeløftene gitt en beskrivelse av hvilke utfordringer og muligheter som kjennetegner det aktuelle området. Videre er det skapt arenaer der samarbeidspartene kan møtes og diskutere mulige prosjekter. Hvert av de fire programområdene i Groruddalssatsingen har hatt en programgruppe bestående av relevante faginstanser fra stat og kommune. Programgruppene har hatt i oppgave å foreslå og planlegge de tiltakene som skal gjennomføres som del av satsingen. Diskusjonene i disse gruppene har gitt aktørene en felles forståelse av både prioriteringer og innretning av de enkelte tiltakene og på den måten bidratt til å legge til rette for videre gode samarbeidsrelasjoner.

Forankring

Samarbeid kan være ressurskrevende. Særlig gjelder dette tidsdimensjonen, både ved at det legger beslag på ansattes tid og ved at planlegging og gjennomføring kan ta lengre tid enn det ville gjort om det bare var én aktør involvert. For å sikre at de enkelte aktørene vil kunne legge tilstrekkelige ressurser inn i samarbeidet er det viktig at en forståelse av betydningen og nødvendigheten av samarbeidet er godt forankret i den enkelte organisasjon.

En slik forståelse innebærer at nytten av et samarbeid er godt kjent blant beslutningstakere i organisasjonen. En organisasjons samarbeidsevner vil økes ved at beslutningstakere er villige til å prioritere samarbeidet med hensyn til ressursbruk og det å gjøre eventuelle organisatoriske grep der det er nødvendig.

I forbindelse med Groruddalssatsingen har Plan- og bygningssetaten etablert en egen Groruddalsenhet i sin organisasjon, med ansvar for plan- og utredningsarbeid i Groruddalen. Enheten har i oppgave å følge

opp etatens samarbeid med de fire bydelene. Det eksisterer dermed en forventning i organisasjonen om at denne typen samarbeid skal prioriteres. Dette har gjort at bydelene har hatt en bedre tilgang til kommunens ressurser på plan- og reguleringsområdet, og det har lagt grunnen for gode og konstruktive samarbeidsprosesser. Staten på sin side har erfart at samarbeidet med bydelene har gitt dem en bedre tilgang til bydelenes lokalkunnskap og lokale nettverk. Dette gjør etaten bedre i stand til å utvikle planer som imøtekommer lokale forutsetninger og behov.

Et annet viktig virkemiddel for å sikre nødvendig forankring og forutsigbarhet for prosjektene har vært å inngå formelle samarbeidsavtaler mellom aktørene. Avtalene avklarer rolle- og ansvarsfordeling mellom partene og bidrar til å gjøre prosjektene kjent innad i de samarbeidende organisasjonene. Skriftlige avtaler vil også kunne oppleves som mer forpliktende for begge parter.

Gjennom Groruddalssatsingen er det også erfart at det har stor betydning at nødvendigheten av samarbeid ikke bare er forankret i den enkelte organisasjon, men på alle nivåer i hele styringslinjen. Dette har vært viktig av to grunner. For det første har det hatt betydning for at de enkelte etatene har kunnet prioritere samarbeidet med bydelene tilstrekkelig. Byrådsavdelingene som styrer etatene må gi styringssignaler som sikrer at samarbeidet ikke nedprioriteres i forhold til etatenes øvrige ordinære oppgaver. Dette er særlig viktig fordi samarbeidet i mange tilfeller vil medføre at en part legger ned betydelige ressurser i prosjekter som organisasjonen ikke har formelt ansvar for. I Groruddalssatsingen har byrådsavdelingene gitt denne typen styringssignaler til sine etater blant annet gjennom de årlige tildelingsbrevene.

For det andre har en forankring i linjen bidratt til at det er en oppmerksomhet omkring koordineringsbehov på alle nivåer. Det er ikke nødvendigvis bare de operative

► SAMARBEID.

Verdensparken på Furuset er et resultat av et godt samarbeid mellom Bymiljøetaten og Bydel Alna. Foto: Marianne Gjerv.



nivåene, med bydeler og etater, som må samarbeide og være koordinert. Styringsnivåene over disse, byrådsavdelingene i Oslo tilfelle, må også være koordinert seg imellom for å forsikre seg om at samarbeidet på et lavere nivå er gitt nødvendige rammer og ressurser.



Forankring er på denne måten viktig for å sikre tyngde og forutsigbarhet i samarbeidet. Det er viktig at samarbeidet er forankret i organisasjonen og ikke kun hos de enkeltpersonene som er direkte involvert. Det har vært flere eksempler i Groruddalssatsingen

på samarbeid som fungerer godt på saksbehandlernivå, men som mangler forankring i de involverte organisasjonene. Dette gjør samarbeidsrelasjonene sårbare og lite bærekraftige. På den annen side er det viktig å ikke glemme betydningen av gode relasjoner

på personnivå. Det er en forutsetning for et konstruktivt samarbeid at man klarer å etablere et godt samarbeidsklima blant de involverte aktørene.

Samarbeidsklima

Hvordan kan man sørge for at de ulike aktørene er positive til å inngå samarbeid med andre? Hvordan kan det legges opp til at det etableres gode uformelle nettverk og relasjoner som fungerer som en drivkraft for videre samarbeid?

I Groruddalssatsingen er det etablert en rekke arenaer der involverte aktører fra stat og kommune kan møtes og bli kjent. Dette kan dreie seg om programgruppemøter, seminarer, befaringer og lignende. Alle involverte har fått en bedre kjennskap til de andre aktørene, og det har ført til en sterkere bevissthet om de ulike aktørenes roller og oppgaver. Det at slike møteplasser bidrar til jevnlig kontakt mellom aktørene over tid har lagt et godt grunnlag for utvikling av samarbeidsprosjekter.

De enkelte samarbeidsprosjektene i Groruddalssatsingen har kommet i stand på mange ulike måter. Noen er politisk bestilt. Da er det opp til aktørene som har fått bestillingene å finne sammen og komme frem til hvordan oppdraget best skal utføres. Andre er initiert av én aktør, som så har vært avhengig av å få med seg andre aktører. Andre igjen har partene sammen kommet frem til som resultat av en allerede pågående dialog.

I alle typene samarbeidsprosjekter har det uansett vært avgjørende at begge parter får et eierskap til og en interesse av prosjektet. Dersom dette mangler hos en av partene, er det stor fare for at man ikke vil få den oppfølgingen som kreves for å sikre en god gjennomføring. For å skape eierskap har det vist seg viktig å involvere samarbeidspartnere tidlig i prosessen, slik at alle får muligheten til å påvirke prosjektet.

Partenes interesse av å delta i et sam-

arbeid kan påvirkes av i hvilken grad prosjektet kan styrke aktørenes muligheter for å løse sine ordinære oppgaver. Det har også hatt stor betydning at bydelene har hatt egne budsjetter for områdeløftene og dermed har kunnet bidra med egne midler til gjennomføring av prosjektene. Man har på den måten lettere kunnet komme i gang med mulighetsstudier og forprosjekter uten å måtte gå gjennom lange prosesser for å få denne finansieringen på plass. Man har også kunnet leie inn ekstra konsulenthjelp der partene ikke har hatt nok egne ressurser for å sette i gang prosjektsamarbeidet.

Samtidig som formelle rammer og forankring utgjør viktige forutsetninger for tverrsektorielt samarbeid, vil de uformelle kontaktene og arbeidsformene på et utføرنivå være av minst like stor betydning. Både bydeler og etater har fremhevet at gode personrelasjoner og et samarbeidsklima preget av fleksibilitet, pragmatisme og kreativitet har vært avgjørende for å etablere gode samarbeidsprosjekter. Flere prosjekter har kommet i stand ved at partene sammen har vært opptatt av å se etter muligheter og nye løsninger.

Prosjektet *Rommensletta skulpturpark* kom i stand som et resultat av den kontakten Bydel Stovner hadde oppnådd med Kulturetaten og Bymiljøetaten gjennom tidligere prosjekter. Det var allerede skapt et samarbeidsklima med gode personrelasjoner, og etatene hadde fra før en kjennskap til området. Bydelen ønsket å gjøre noe ut av et areal i tilknytning til Rommensletta idrettspark og lekeplassen Sneglehuset. Samtidig hadde Kulturetaten på denne tiden et ønske om å få plassert ut skulpturer de oppbevarte i magasiner. Bydelen fikk samlet partene og begynt planleggingen av et nytt mulig samarbeidsprosjekt. Det at partene hadde samarbeidet om prosjekter i området tidligere ga alle et sterkere eierskap til prosjektet.

Det kan ta tid å etablere gode person-

relasjoner. Dette betyr at organisasjoner som ønsker å fungere som en god samarbeidspartner, bør etterstrebe en kontinuitet med hensyn til hvilke personer som har ansvar for å delta i ulike samarbeid. En stadig utskifting av personer gjør at nye relasjoner må bygges opp på nytt.

Groruddalssatsingen har skapt nye arenaer som over flere år har lagt til rette for samarbeid på tvers av organisasjoner og fagområder. Kunnskapen, relasjonene og rammene som er etablert gjennom arbeidet med satsingen, har på denne måten ført til et godt samarbeidsklima som vil kunne skape grobunn for nye fremtidige samarbeidsprosjekter.

5.4 Oppsummering kapittel 5

I arbeidet med å styrke de mest utsatte lokalområdene i Groruddalen har bydelene hatt en sentral rolle som lokalsamfunnsutvikler. En viktig del av denne rollen har handlet om å mobilisere ulike former for ressurser for på denne måten å øke områdeløftenes handlekraft. I tillegg til beboernes egne ressurser har det vært jobbet mye med å etablere samarbeid med andre private og offentlige aktører om gjennomføring av prosjekter i området.

I forsøkene på å etablere samarbeid med private aktører har bydelene sett etter hvordan partene kan ha felles interesser i prosjekter av lokal betydning. Bydelene har på denne måten utviklet samarbeid med private aktører for å øke ressurstilgangen for det lokale utviklingsarbeidet. En slik styringsform, der offentlige myndigheter forsøker å styre eller påvirke deler av samfunnsutviklingen gjennom nettverk og partnerskap, er gitt betegnelsen *governance*.

I Groruddalssatsingen har bydelene samarbeidet med både næringsaktører,

borettslag og andre gjennom en slik governance-tilnærming. Samarbeidsformen krever fleksibilitet, pragmatisme og godt forarbeid for å etablere nyttige partnerskap og finne frem til gode prosjekter.

I forbindelse med områdeløftene i Groruddalen har det også vært jobbet for å øke den samlede ressurstilgangen ved å sikre en bedre koordinering av kommunens samlede virkemidler. Områderettet arbeid er i hovedsak tverrsektorielt ved at det tar utgangspunkt i et bestemt områdes utfordringer og behov uavhengig av sektor.

For å legge til rette for denne typen samarbeid mellom etater og bydeler har det vært viktig å skape møteplasser der aktørene over tid har mulighet til å bli kjent og få en god forståelse av hverandres kompetanse og ansvar. I samarbeidsprosjektene har det vært avgjørende å få til en hensiktsmessig rolle- og ansvarsfordeling. På denne måten har de sentrale etatene fått tilgang til bydelenes lokalkunnskap og nettverk, noe som igjen har bidratt til å sikre at etatenes prosjekter får en god lokal forankring og oppslutning. Samarbeidet har samtidig gitt bydelene tilgang til et større virkemiddelapparat i arbeidet for å styrke de mest utsatte lokalområdene.

Et godt tverrsektorielt samarbeid forutsetter at betydningen og gevinstene av et slikt samarbeid er godt kjent og forankret i organisasjonene og blant beslutningstakere på alle nivåer i linjen. Ved å legge til rette for samarbeid og koordinering på tvers av sektorene vil kommunen kunne oppnå en bedre utnyttelse av sine samlede ressurser.



6

Tjenesteutvikling

All offentlig tjenesteyting må over tid tilpasse seg endringer i befolkningens behov, forutsetninger og preferanser. Befolkningen i Groruddalen er svært sammensatt, ikke minst når det gjelder levkår og sosioøkonomiske kjennetegn, norskerdigheter og samfunnsforståelse. Bydelene i Groruddalen har gjennom Groruddalssatsingen kommet tettere på befolkningen, prøvd ut nye grep og innfallsvinkler innenfor enkelte tjenester og lært mer om hva som kan være viktig for at tjenester og tilbud faktisk når ut til dem de er ment for.

6.1 Utfordringer for offentlig tjenesteproduksjon

Levekårsrettede tiltak i Groruddalssatsingen

Denne rapporten beskriver hvordan bydelene i Groruddalen, gjennom områdeløftene, har jobbet systematisk for å forbedre fysiske og sosiale nærmiljøkvaliteter i områder der deler av befolkningen skårer lavt på ulike levkårsvariabler. Det har også vært igangsatt levkårsrettede tiltak innenfor andre programområder, spesielt Programområde 4. Disse har primært vært

innenfor fagområdene barnehage, grunnskole, norskopplæring for voksne, kvalifisering og sysselsetting, folkehelse, kultur og frivillighet. I alle bydeler er levkårsrettede tiltak blitt koblet direkte eller indirekte opp mot befolkningen i områdeløftområdene. Ifølge Midtveisevalueringen fra 2011 er koordinert innsats selve ideen med Groruddalssatsingen, hvor nettopp dette skal gi merverdi sammenlignet med om tiltakene hadde vært isolert til én sektor, eller ett programområde. Midtveisevalueringen fastslår at tiltak har gjensidig nytte av hverandre, og at det ligger samspillseffekter i at

det blir etablert kjeder av tiltak.

Dette kapitlet evaluerer ikke levekårstiltakene. Kapitlet beskriver prosjekt-erfaringer fra bydelenes møte med ulike befolkningsgrupper, og hva man er blitt mer oppmerksom på i løpet av perioden. Dette kan kalles biprodukter, eller synergieffekter, av satsingen. Bydelene har brukt prosjektmidler til å igangsette aktiviteter, som har gitt grunnlag for økt refleksjon blant ansatte over egen praksis og forståelse, knyttet til hvem befolkningen er, styrker og svakheter ved tjenestene og behov for ny og innovativ oppgaveløsning.

Det er også blitt igangsatt aktiviteter og metoder som direkte svar på utfordringer man har sett underveis i tiltakene. Andre tiltak prøver ut ideer som det ikke har vært rom for å teste ut i vanlig drift. Eksempler på dette er oppsøkende eller motiverende tiltak, som man har kunnet gjøre mer av, mer systematisk eller i ny kontekst.

Bydelene melder at de har fått til mye utviklingsarbeid med relativt små midler, men at det ikke alltid er lett å skille prosjekterfaringer og erfaringer fra ordinær tjenesteutvikling. Det som er gjort, trenger heller ikke å være «helt nytt», i betydningen at ingen har gjort eller tenkt det før.

Det viktigste sett fra bydelenes side er at Groruddalssatsingen har bidratt til mer dynamikk og utviklingsfokus enn før. En mulig forklaring er at områdeløftmetodikken vender blikket mer utover, og at bydelene gjennom dette kommer tettere på befolkningen. Ved å jobbe mer utadrettet har bydelene fått utfordret sin vante måte å tenke på.

Likeverd og innovasjon

Erfaringene i dette kapitlet kan leses som innspill i arbeidet for å sikre likeverdige tjenester. Oslos bydeler har i flere år rapportert på hvordan de jobber med likestilling og mangfold i tjenestene. Oslo-budsjettet for 2014 omtaler arbeidet med «en guide for likeverdige kommunale tjenester». Guiden legger

vekt på erfaringsutveksling og spredning av beste praksis om mangfoldsarbeid.

Dette kapitlet gir eksempler på elementer som er viktige for å yte likeverdige tjenester. Ifølge Likestillings- og diskrimineringsombudet vil det si «at alle har tilgang til tjenester av like god kvalitet som er tilpasset det enkelte menneskes behov»²⁴.

Kapitlet, og erfaringsrapporten som helhet, kan også leses som erfaringer i kommunalt innovasjonsarbeid. Innovasjon i kommunal sektor er satt på dagsordenen både nasjonalt og i Oslo kommune. Prosjekter og arbeidsmetodikk i Groruddalssatsingen utfordrer etablerte måter å samarbeide på, innenfor tjenester, mellom tjenester og mellom forvaltningsnivåer. Nye samarbeidsformer og tilbud har sett dagens lys. Tjenester lærer av hverandre, og det er prøvd ut nye metoder i eksisterende tjenester og tilbud. I mange sammenhenger ligger «det nye» i at man overfører arbeidsmetoder som andre har utviklet, fra en annen sektor eller tjeneste. Det utadrettede blikket øker brukerinnsikten, som igjen er en viktig forutsetning for å finne nye løsninger.

Disse overføringsverdiene til arbeid med likeverdige tjenester og innovasjon var ikke intensjonen med Groruddalssatsingen, men fremstår like fullt som selvstendige erfaringer avledet av satsingen.

Et eksempel på hvordan tiltakene har medført innovasjon og utvikling i tjenestene er tiltaket *Gratis kjernetid*. Selve ideen bak tiltaket, det å tilby 20 timer gratis barnehage-tilbud for alle 4- og 5-åringer i bydelene, lå innbakt i Groruddalssatsingen fra starten av. Det overordnede målet var knyttet til bedring av levekår, ved at barnehagen er forberedelse til god skolestart og at god skolestart øker sjansen for et godt utdanningsløp og dermed bedre muligheter på arbeidsmarkedet.

Gratis kjernetid var i seg selv en innovasjon, ved at man refunderer foreldrebetaling som insitament for å øke bruken. Men i gjennomføringen av tiltaket erfarte bydelene at det

ikke var tilstrekkelig å ha tilbudet. Bydelene måtte i tillegg drive et betydelig motiveringsarbeid og markedsføringsarbeid for å få målgruppen til benytte seg av tilbudet. Denne tilretteleggingen innebar et selvstendig nybrottsarbeid, og kan forstås som grep for å sikre likeverdige tjenester. Flere tiltak i Groruddalssatsingen handler nettopp om å utvikle nye måter å nå ut med tjenestene på slik at tjenestetilbudet blir reelt og likeverdig for alle. Innovasjonen ligger ofte i detaljene.

I arbeidet med å utvikle tjenestene i Groruddalssatsingen har bydelene særlig fokusert på to forhold. For det første har de jobbet med å rekruttere brukere fra grupper som i liten grad benytter seg av relevante tilbud. Det har særlig vært fokusert på hvordan bydelen jobber med informasjon og kommunikasjon. For det andre har bydelene sett på hvordan tjenestene kan innrettes for i større grad å tilpasses ulike forutsetninger i befolkningen. Her har man ikke bare hatt et blikk på de enkelte tjenestene. Like viktig har det vært å sette spørsmålsteget ved om man gir de tjenestene befolkningen trenger, og hvordan man kan redusere barrierene som hindrer folk i å ta relevante tilbud i bruk.

Den videre fremstillingen tar sikte på å gjennomgå utvalgte erfaringer og lærdommer bydelene har opparbeidet seg gjennom arbeidet. Noen erfaringer er «helt nye», mens andre bidrar til å bekrefte eller forsterke kunnskap man hadde fra før.

6.2 Rekruttering

Informasjonskanaler

Bydelene i Groruddalen har erfart at det i deler av befolkningen er mange som ikke benytter seg av tilbud og tjenester som kan gjøre dem bedre rustet til å delta og klare seg selv i det samfunnet. Dette er grupper som ofte er vanskelige for bydelene å nå, noe som kan skyldes dårlige norskkunnskaper, svake leseferdigheter, lavt utdan-

ningsnivå, redusert helse og lignende. Ofte dreier det seg om mennesker som generelt deltar lite på storsamfunnets arenaer, og i liten grad i nærmiljøet. Bydelene har derfor jobbet målrettet for å bedre rekrutteringen blant disse gruppene til bestemte tilbud. I Groruddalssatsingen er det særlig jobbet med rekruttering til barnehage, norskkopplæring, folkehelse og ulike kvalifiserings- og sysselsettingstiltak.

Et sentralt spørsmål er hvilke kanaler bydelene bruker for å nå ut med informasjon. Tradisjonelle informasjonskanaler basert på skriftlig materiale, som brosjyrer, nettsider, lokalaviser og lignende, når ikke ut til alle. Denne informasjonen er først og fremst tilgjengelig for dem som besøker tjenestestedene, leser lokalaviser eller aktivt oppsøker kommunens nettsteder. Det er også en forutsetning at mottakerne er fortrolig med, og tar til seg, skriftlig informasjon. Dette kan være en utfordring for mange innbyggere, uavhengig av bakgrunn. Det er en ekstra utfordring at mange innvandrere i dalen kommer fra land der det er liten tradisjon for denne typen informasjonsformidling.

En strategi for bydelene har derfor vært å jobbe mer oppsøkende mot målgruppene, og å gi mer informasjon muntlig i direkte møter med mennesker. Et viktig grep har vært å benytte ordinære tjenestesteder til å informere om andre tilbud og tjenester enn deres egne. Tiltaket *Gratis kjernetid* skulle sikre at alle barn hadde gode nok norskkunnskaper ved skolestart. For å komme i kontakt med familier med 4- og 5-åringer som ikke gikk i barnehage allerede, fikk særlig helsestasjonene og åpne barnehager en viktig funksjon. Når de møtte barnefamilier som ikke benyttet et ordinært barnehage tilbud, skulle ansatte ved disse stedene få i gang en samtale om tilbudet og om betydningen av språklige og sosiale erfaringer forut for skolestart.

Bydelenes ansatte oppsøkte også familiene direkte. Ved å sammenligne lister fra folke-

Norsk- kampanje

HVOR: Furuset

ANSVARLIG: Bydel Alna

STIKKORD: Tjenesteutvikling, rekruttering, oppsøkende virksomhet, innovasjon

Bydel Alna har rundt 1400 hjemmевærende innvandrerkvinner, og målet med prosjektet Norsk-kampanje var å sette i gang en bevegelse blant kvinnene selv for å lære norsk.

– Vi gikk bredt ut og brukte alt vi kunne om tradisjonell og utradisjonell informasjonsformidling, forteller Ayesha Khan, prosjektmedarbeider i Norsk-kampanje i 2012. Resultatene kom raskt. I løpet av ti måneder var 256 kvinner formidlet til kurs eller sto på ventelister på kurs.

Med hagebord på kjøpesenteret

– Jeg sto blant annet på kjøpesenteret med et vanlig hagebord, en håndskrevet plakate og meg selv. Det var ingen fancy rollup, fine visittkort eller annet stæsj. Alminneligheten var kanskje avgjørende for at jeg fikk så mange påmeldte.

En annen årsak til prosjektets suksess var tilgjengeligheten, mener Ayesha. Hun satt i Groruddalssatsingens lokaler rett ved Furuset senter og det var lett for folk å droppe innom.

– Det ville vært en barriere for noen å oppsøke bydelsadministrasjonen for å finne meg. Jeg hadde fast treffetid som ble veldig godt kjent i bydelen. Jungeltelegrafene fungerte, og nyheten om gratis norskopplæring, som var et av tilbudene, ble fort spredd, sier Ayesha. Et annet populært tilbud var selvstudiumsgrupper som ledet til norskprøve 3. Ayesha utviklet også et nært samarbeid med NAV i løpet av prosjektet. Hun brukte mye tid på å følge opp deltakerne.

Ønsker en snakkis i miljøet

Ayesha er oppvokst i Norge i en pakistanskstammet familie, har bachelor i sosialantropologi og har

jobbet som kulturkonsulent i Alna. Hun kjente mange i nærmiljøet fra før. I stillingsbeskrivelsen ønsket bydelen en rollemodell.

– Jeg var rollemodell for pakistanske kvinner fordi jeg selv er pakistansk, for somaliske kvinner var jeg en muslimsk kvinne med skjerf på hodet. For tamilske kvinner var jeg minoritetskvinne i en fulltidsjobb, og så videre.

Ideen til kampanjen kom fra hva man hadde lært av rekrutteringsarbeidet til barnehage i forbindelse med tiltaket Gratis kjernetid. Mange kvinner som før var skeptisk til barnehage, endret holdning i løpet av kort tid. Å sende fireåringer i barnehage ble «en snakkis», akseptert og sosialt forventet. Var det mulig å få til en lignende holdningsendring rundt norskopplæring?

– Interessen for å lære norsk er stor, men mange trenger et ekstra dytt for å komme i gang og tett oppfølging, sier Ayesha. Prosjektet lyktes først og fremst med å spre budskapet om tilbudene.

I Oslo er det Utdanningsetaten sentralt som har ansvar for voksenopplæring, og bydelens tilbud er ekstraordinære eller i samarbeid med Utdanningsetaten.

– Jeg informerte om både ordinære og ekstraordinære tilbud. Det vanskeligste var likevel å finne et passende tilbud til alle, ut fra hvem som har rett og plikt til ulike typer opplæring, hvem som må betale, hvem som får det gratis, og så videre. Forutsetningene varierer mye. De fleste kvinner ønsker jobb, egne penger og selvstendighet. Men ikke alle vet hvordan de kan realisere drømmen, sier hun. ■



INFORMASJONSPUNKT.

Med lokal tilstedeværelse og ny teknologi vil Bydel Stovner gjøre informasjon om bydelens tjenester mer tilgjengelig for befolkningen.
Foto: Jon Lagerløv.

registeret med oversikter over barn i bydelens barnehager fikk man identifisert barn i aldersgruppen som ikke gikk i barnehage. Disse familiene ringte man til, eller dro hjem til. Bydel Alna brukte en egen perm med enkle bilder for å vise hva en barnehage er og hva som skjer der. I noen tilfeller fulgte man familien til en barnehage slik at de med egne øyne kunne se hvordan ting foregår. Ikke alle vet det. Arbeidet ga gode resultater raskt, med en kraftig økning av andel barn i barnehage, men arbeidet var samtidig svært ressurskrevende.

Bydel Stovner har jobbet oppsøkende ved å være til stede på kjøpesenteret for å informere om barnehageopptak. Der kommer bydelen i kontakt med mennesker de ellers ikke møter gjennom tjenestene. Bydelen har på bakgrunn av blant annet disse erfaringene etablert et permanent informasjonspunkt på Stovnersenteret med fast bemanning flere dager i uken. Informasjonspunktet dekker mange temaer og tjenester.

En annen måte å jobbe oppsøkende på er å bruke ressurspersoner med kontaktnett i og tilgang til aktuelle miljøer. I Groruddalssatsingen har dette vært gjort mer systematisk enn tidligere. En generell erfaring fra bydelene er at informasjon om tjeneste-

tilbudene i stor grad må formidles muntlig, ansikt til ansikt.

Kommunikasjonsformer

Valg av pedagogiske virkemidler kan være like viktig som valg av informasjonskanal. Muntlig og visuell kommunikasjon er ofte vellykket, særlig hvis mottakeren har begrensede norskkunnskaper. Ansatte i bydelene er også blitt mer bevisste på viktigheten av å benytte et enkelt og konkret språk, som er en generell utfordring i offentlig forvaltning. Et klart språk er til fordel for alle, både norskspråklige og ikke-norskspråklige.

Groruddalen har innbyggere fra hele verden. Hva er mulig, og ønskelig, å oversette til ulike språk? Bydelene har erfart at det ikke er problematisk å gi informasjon på norsk i nærmiljøarbeidet hvis man holder seg til anbefalingene over. Men det er viktig å skille mellom ulike typer tjenester, og bruke kvalifisert tolk eller oversettelse når hensynet til rettssikkerhet og informasjonsplikt tilsier at budskap og nyanser ikke må misforstås.

I forbindelse med folkehelseprosjektet STORK Groruddalen har helsestasjonene tatt i bruk gjenstander i kostholdsveiledningen

Utviklings- prisen 2008

HVOR: **Alna**

ANSVARLIG: **Bydel Alna**

STIKKORD: **Innovasjon, nye samarbeidsmodeller, oppsøkende virksomhet**

Oslo kommunes utviklingspris for 2008 gikk til Bydel Alna. De fikk prisen for sitt helhetlige språkarbeid. Insentivmidlene kom fra Groruddalssatsingen.

Da de fire Groruddal-bydelene fikk midler til prosjektet Gratis kjernetid i barnehager i 2007, ønsket Bydel Alna å tenke helhet og tett samarbeid og valgte derfor å gå nye veier. Målet med prosjektet var å få flere til å benytte seg av barnehage tilbud ved å refundere foreldrebetaling. Tiltaket var en innovasjon i seg selv, men bydelen valgte tidlig å gå flere skritt videre. Bydelen laget et helhetlig opplegg for barn, foreldre og barnehageansatte, med bedre norsk som felles mål. Bydelen tok i bruk både små innovative grep, som å dra hjem til folk og banke på dører, og tiltak på system- og organisasjonsnivå, i form av nye samarbeidsrutiner og felles opplæring.

Groruddalssatsingen som utviklingsverksted

Mange velger å se Groruddalssatsingen som et stort utviklingsverksted, slik Gratis kjernetid-prosjektet ble i Bydel Alna. Nyskaping på systemnivå ligger i selve avtalen mellom stat og kommune. Forventninger om helhetlig og tverrfaglig innsats i områdeløftene bidrar til nye samarbeidsformer mellom tjenester, og mellom forvaltningsnivåer. Prosjektmidler og vanlig tjenesteutvikling spiller på lag. Det prøves ut nye måter å innrette tjenestene på. Mange innovative detaljer har sett dagens lys, og kan ofte være det lille grepet som gjør den store forskjellen. Bydelene har hatt rom og ekstra ressurser til å prøve og feile.

Hva Alna gjorde

Bydel Alna så raskt at refusjon av foreldrebetaling ikke var nok til at alle ønsket å sende sine 4- og

5-åringer i ordinær barnehage. Derfor opprettet bydelen syv mindre «språkgrupper». Fem skreddersydde tilbud ble laget for mødrene man kom i kontakt med gjennom prosjektet. I mødregruppene snakket man norsk, drøftet barneoppdragelse og det å være foreldre i en norsk kontekst. Noen steder strikket og sydde man. Tanken var at mødretilbudene skulle fungere som et springbrett til ordinære kvalifiserings- og norskundervisnings-tilbud. Derfor ble det laget egne rutiner mellom mødretiltak og NAV. Koblingen mellom helsestasjon og barnehage ble sikret ved at alle barnehageenheter fikk egen helsesøsterkontakt.

For å komme i kontakt med familiene bygget bydelen på helsestasjonenes hjemmebesøk, men var mer offensive enn ellers. Uten avtale banket en av bydelens ansatte – førskolelæreren Malaka Izzati – på døren hos familier som man visste hadde en 4-åring som ikke gikk i barnehage. Passet det ikke, gjorde de en ny avtale. Under armen hadde hun en perm med enkle bilder fra en barnehage. Ikke alle vet hva en barnehage er. I noen tilfeller besøkte man en barnehage sammen. Ca. 150 familier fikk besøk på denne måten, av Malaka eller hennes kollega.

Adressene fant man ved å sammenligne folkeregister og barnehagelister. Malaka hadde selv kommet til Norge som flyktning, og brukte bevisst sin egen historie til å snakke om viktigheten av å kunne norsk, for barn og voksne, og om mulighetene som finnes. Lignende metoder, og mer oppsøkende arbeid, ble etter hvert tatt i bruk i alle bydelene og i flere sammenhenger. Ved å være tettere på befolkningen har bydelene fått utfordret sin vante måte å tenke på. Det styrker utviklingsfokus i både prosjekt og ordinær drift, og kan bidra til nye, mer treffsikre og likeverdige løsninger i tjenestene. ■

for å illustrere hva som er sunn og usunn mat. Det brukes blant annet emballasje fra kjente matprodukter som fylles med sukkerbiter for å illustrere sukkerinnhold i varen. På denne måten blir budskapet enkelt, konkret og forståelig, og lettere å huske.

Tillit

Ved bruk av muntlig kommunikasjon er det av stor betydning hvem som informerer, og at mottakeren har tillit til den som leverer budskapet. Bydelene har på ulike måter jobbet med hvordan man i praksis kan etablere den nødvendige tilliten.

Flere bydeler har gitt én eller flere ansatte i oppgave å jobbe tett opp mot de personer og familier man vil komme i dialog med. Det ses på som avgjørende at det er den samme personen som følger opp over tid.

Bydelene understreker at personlig egnethet er avgjørende. Gode kommunikasjons-evner, i vid forstand, er sentralt, og evnen til å sette seg inn i og forstå ulike livssituasjoner og kulturelt betingede tenkemåter. Dette vet mange tjenester, og Groruddalssatsingens erfaringer understreker viktigheten av disse kvalifikasjonene.

Et viktig grep har vært å benytte personer som deler noe av den samme erfaringsbakgrunnen som målgruppen. Ansatte i Bydel Alna er blitt mer opptatt av å trekke veksler på det de kaller *uformell kompetanse*. Med dette mener bydelen en type kompetanse som springer ut av den enkeltes helhetlige og personlige erfaringer, for eksempel som hjemmевærende kvinne, pensjonist, nyankomet innvandrер, mor og fulltids yrkesaktiv, og så videre. Ved å bruke ansatte som for eksempel kjenner innvandrermiljøene godt, er personlig egnet og gjerne har innvandrerbakgrunn selv, kan bydelen etablere en bredere kontaktflate og få innpass i miljøer den ellers har begrenset tilgang til.

Oppfølging

Rekrutteringsarbeidet til tjenester og tilbud



► **VISUELL KOMMUNIKASJON.** I folkehelseprosjektet STORK ble kjente produkter benyttet for å illustrere fett- og sukkerinnhold i ulike matvarer. Foto: Bydel Stovner.

handler om mer enn å nå frem med informasjon. Potensielle brukere må motiveres til å delta, og frafallsprosenten er i tillegg relativt høy ved mange tilbud i Groruddalssatsingen. Utfordringene krever aktivt oppfølgingsarbeid fra bydelens side. Effekten av oppfølgingen avhenger mye av relasjonene som skapes. Gode tillitsforhold kan gi den ansatte et godt innblikk i personens liv, og på den måten skape bedre forståelse av hva som kan være hindringer for å benytte aktuelle tjenestetilbud. Hindringene kan ligge i forhold utenfor personen, som praktiske hverdagsforpliktelser, eller sosiale eller familiære forventninger som vanskeliggjør deltakelse. Noen ser heller ikke verdien av tilbudet de får. Med mindre deltakelse i tilbudet er en plikt, eller satt som vilkår for å få tilgang til andre velferdsgoder, er utfordringen å skape forståelse for hvorfor personen likevel bør delta. Det er også viktig at den som blir rekruttert til et tilbud, møtes med åpenhet og opplever seg inkludert av dem som allerede deltar i tilbudet, for eksempel på en frivilligsentral, i en undervisningsklasse eller på en arbeidsplass.

Etter å ha rekruttert noen til et tiltak trengs det ofte individuell oppfølging for å hindre frafall. Det kan være avgjørende at deltakelsen innebærer formell eller opplevd forpliktelse. Det kan gjøres avtaler, og det kan legges en plan for videre deltakelse, slik at man i fortsettelsen kan følge opp det man er blitt enige om. Denne arbeidsmetodikken kjenner man fra mange tjenester. Tiltak i Groruddalssatsingen har kanskje særlig vist hvor viktig det er at deltakeren har tro på seg selv, og at man støtter opp under mestringsopplevelsen. Det er også viktig at man klarer å løse nye praktiske eller formelle hindringer som kan dukke opp. Groruddalssatsingen har gitt handlingsrom til å kunne arbeide systematisk med denne formen for oppfølging i prosjekter. Bydel Alna har ønsket å se på hvordan de kan lage en kjede av tilbud med lav inngangsterskel

knyttet til norskopplæring for voksne innvandrere, kvalifisering og sysselsetting. I første fase, den innledende kontakten, er det viktig å legge vekt på omsorg og forståelse for å etablere tillit, bygge relasjoner og skape motivasjon. Så kan man nærme seg det som er vanskelig og begynne å se på muligheter. Bydelens rolle blir mindre støttende og mer rådgivende. Når vedkommende har begynt i et tilbud vil læreren få en veilednings- og coachrolle, som kan hjelpe deltakeren med å opprettholde selvtillit og se verdien av å fortsette. Når deltakeren har fullført ett tilbud, bør en ansatt med rådgiverfunksjon kunne hjelpe til med å synliggjøre videre muligheter. Bydelene mener at denne typen arbeid ikke er noe man blir «ferdig med», men må organiseres mot stadig nye brukergrupper med varierende behov og forutsetninger.

6.3 Utvikling av tjenestetilbudet

Kunnskap om befolkningen

Gjennom Groruddalssatsingen har bydelene fått større handlingsrom til å drive med utviklingsarbeid med sikte på å forbedre og utvikle egne tjenester. Å drive utviklingsarbeid krever god kunnskap om den befolkningen som tjenestene er rettet mot. Det krever også vilje til å reflektere over hvilke tilbud man har, hvordan tjenestene er innrettet, om de faktisk treffer behovene i en dynamisk og omskiftelig befolkning og hvilke forforståelser man selv har som tjenesteyter. Det man tar som en selvfølge og en sannhet, trenger ikke å være selvfølgelig og sant for andre.

Bydelene i Groruddalen har benyttet en rekke ulike kilder for å skaffe seg en bedre kunnskap om befolkningen i området. Et solid kunnskapsgrunnlag er utarbeidet ved oppstarten av områdeløftene og har gitt mye informasjon om befolkningen. Bydelene har lagt stor vekt på å få frem både kvalitativ

og kvantitativ informasjon, og statistikk på lavere geografisk nivå enn bydel. Det er utarbeidet ressurskartlegginger, stedsanalyser og statistikk på rodenivå, og bydelene har fått en mye mer spisset kunnskap om lokale forskjeller innad i bydelene.

Flere bydeler er på bakgrunn av dette blitt mer bevisst på hvilken kunnskap de mangler og hva slags informasjon som er tilgjengelig. Bydel Grorud utarbeidet en grundig kartlegging og analyse av levekårsforhold i bydelen. Ved å fordype seg i statistikken fant bydelen ut at sosioøkonomiske kjennetegn og levekår i befolkningen er viktigere for å forstå utfordringene som bydelen har, enn innvandrerbakgrunn, som mange hadde antatt.

Det er også inngått samarbeid med høyskoler og universiteter for å få gjennomført studentoppgaver med tilknytning til områdeløftområdene for å etablere bedre kunnskap om lokale forhold. Bydel Grorud samarbeidet med Arkitektthøyskolen i Oslo for å finne fysiske løsninger i et uteområde tilpasset ungdom. Studentoppgaver ble brukt til å fremskaffe ny kunnskap og levere nye ideer på en lang rekke områder.

Bydel Alna har aktivt stilt seg til disposisjon for forskningsprosjekter og andre studier. Tanken er at samarbeidet fører til økt refleksjon rundt egen praksis og virkelighetsforståelse gjennom å bli intervjuet og «beskrevet» av eksterne forskere. Bydelens helsestasjonstjenester er blant annet informanter for NOVA-rapport 22/2011 om likeverdighetsutfordringer. Et annet eksempel er *Alna-prosjektet*, et stort forskningsprosjekt ledet av Thomas Hylland Eriksen om «globale drabantbyer». En rekke forskere og studenter har levert bidrag. Områdeløftområdet Furuset utgjør mye av det empiriske grunnlaget, og forskningen gir ny forståelse av sammenhenger og utviklingstrekk.

Arbeidet med områdeløftene har i stor grad handlet om å gjøre bydelen mer synlig og tilstedeværende i nærmiljøene. Det har også handlet om å styrke den direkte

kontakten med brukere og mulige brukere av bydelens tjenester. All denne direkte kontakten med lokalbefolkningen gir en strøm av informasjon tilbake til bydelen, fra en rekke forskjellige situasjoner og mennesker. Det gir et bedre og mer nyansert bilde av bydelen og tjenestene, med deres styrker og utfordringer. Den kvalitative informasjonen kan også gi en bedre innsikt i hvordan ulike befolkningsgrupper tenker, opplever og lever livene sine i lokalmiljøet.

For å øke bydelens samlede kunnskap om lokalbefolkningen er det også viktig å utnytte kunnskapen som finnes blant ansatte i tjenestene. Å hente ut denne kunnskapen er først og fremst en ledelsesutfordring. Kunnskapen må etterspørres, og reflekteres rundt. Groruddalssatsingen har trolig bidratt til den tverrfaglige kunnskapsakkumulasjonen i bydelene gjennom sine mange, tverrfaglige samarbeidsprosjekter. I prosjektene har partene måttet drøfte situasjonsforståelse og dermed dele kunnskap. Dette skjer selvsagt i ordinær tjenesteproduksjon også, men Groruddalssatsingen har bidratt til å koble aktører rundt nye temaer og i nye konstellasjoner.

Åpne og lett tilgjengelige tilbud

Tidligere i kapittelet er det pekt på at noen innbyggere ikke benytter tilbud som er ment for dem og som bydelen anser som viktige for å redusere utenforskap og øke muligheten til aktiv samfunnsdeltakelse og inntektsgivende arbeid. Dette er målsetninger som eksplisitt og implisitt ligger innenfor Groruddalssatsingen. Hva hindrer folk i å bruke tilbud som er ment for dem, og som etter myndighetenes oppfatning er fornuftig? Det ses her bort fra reell og verdibasert uenighet, for eksempel at noen ikke ønsker å legge om livsstilen, slutte å røyke, la barn gå i barnehage hvis mor er hjemme, eller ta lønnet arbeid. Bydelens erfaring er at de aller fleste mennesker ønsker å leve aktive liv og være økonomisk selvstendige. Men

Kultur- og nærmiljøsententer

HVOR: Veitvet

ANSVARLIG: Bydel Bjerke

STIKKORD: Samlokalisering, møteplasser, bærekraftig drift, senterutvikling

Våren 2014 etablerer Bydel Bjerke et kultur- og nærmiljøsententer på Veitvetsenteret, som var Norges første kjøpesenter. Målet for prosjektet er å videreføre områdeløfttiltak som Stikk innom og Veitvetakademiet, skaffe etterspurte lokaler til frivillige aktiviteter og samle ulike bydelstjenester.

Samlokaliserer tilbud

For å oppnå målet, samt gjøre prosjektet bærekraftig for tiden etter områdeløftet, var det nødvendig å samlokalisere flere av bydelens tjenester.

– Vi så tidlig at dersom vi skal få til noe varig etter områdeløftet var over, måtte vi omstille og frigjøre midler, sier prosjektlederen for områdeløftet, Lars Eivind Bjørnstad.

Tidligere var bydelens eldresenter plassert på Veitvetsenteret, der det har vært i nesten 40 år, men bydelen oppdaget at plassbehovet til de

eldre hadde endret seg drastisk siden den gang.

– Beboerne som potensielt bruker eldresenteret er halvert. Derfor er lokalene deres for store. Samtidig skaper en ny befolkning nye behov. Derfor ville vi åpne eldresenteret for andre, sier Bjørnstad.

Eldresenteret er nå blitt til et kultursenter som kan brukes av alle, inkludert eldre. Til sammen leier bydelen 1400 m² på Veitvetsenteret, og i tillegg til det nye kultursenteret vil det etableres bydelstjenester som Frisklivssentralen, pedagogisk fagsenter og Jobbsøk for ungdom. Med en leieavtale på 20 år blir dette en langsiktig satsing.

Støtter opp om kulturlivet

De siste årene har det vært et svært aktivt kulturmiljø på Veitvet. En kartlegging i 2009 viste at det foregikk 60 ulike aktiviteter i uka. Derfor er den frigjorte plassen på Veitvetsenteret sårt tiltrengt.

– Ved å samlokalisere håper vi på å oppnå synergieffekter. Når folk benytter kulturtilbudet blir de også klar over bydelstjenestene, sier han.

Gjennom å samle alle disse tiltakene ønsker bydelen å utvikle et møtested. Bydelen mener også at senteret på denne måten kan bli en motor i utviklingen av området og styrke beboernes tilhørighet og stedets omdømme. ■

ikke alle vet hvordan de skal realisere målene, eller hvordan de kan overvinne reelle eller opplevde barrierer.

Det er særlig fire typer barrierer som synes å spille inn, og som bydelene har arbeidet med gjennom tiltak i Groruddalssatsingen. For det første er det innbyggere som opplever *kunnskapsmessige barrierer* for å kunne benytte eksisterende tilbud. Dette handler i første rekke om svake norskkunnskaper, men også manglende samfunns- og systemforståelse. Videre vil *mentale barrierer* kunne utgjøre en hindring. Dette knytter seg både til egne og andres forventninger, selvtillit og hva som føles trygt og overkommelig å gjennomføre. Det tredje er *praktiske barrierer*. Det kan for eksempel dreie seg om omsorgsoppgaver for barn og familied medlemmer som vanskeliggjør deltakelse. Noen, særlig enkelte kvinner med innvandrerbakgrunn, har liten aksjonsradius og vil kunne oppleve det som krevende eller skremmende å skulle oppsøke tilbud langt utenfor nærmiljøet. Enkelte er underlagt sosial kontroll som begrenser mulighetene. For noen vil også *økonomiske barrierer* medføre at tilbud blir vanskelige å ta i bruk. Bydelenes erfaring er at redusert pris og gratistilbud øker deltakelsen, men at det likevel ikke er avgjørende, siden mange er villige til å betale hvis tilbudet er attraktivt nok.

Bydelene har i forbindelse med Groruddalssatsingen etablert flere nye prosjektbaserte tilbud som tester ut hvordan man kan bygge ned noen av barrierene. Et eksempel er norskopplæringstiltakingen *Norskoffensiv i Groruddalen*. I Oslo er de fleste norskopplæringstilbud samlet ved noen få store voksenopplæringssentre. Norskoffensiv i Groruddalen holdt kurs i deltakernes nærområder. Det ble lagt vekt på at tilbudene skulle være lett tilgjengelige. Kursene er blitt arrangert både på dagtid og kveldstid for å møte ulike behov. På enkelte kurs er det også tilbudt barnepass. Det er blitt lagt vekt på at kursene skal oppleves som trygge, både med

hensyn til hva som foregår og de relasjoner som bygges til lærere og andre deltakere. Det har også vært av stor betydning at det er de samme lærerne som følger opp deltakerne gjennom hele kursperioden. Kursene i Norskoffensiven er gratis, og i starten var de også åpne for alle som ønsket å delta. På grunn av stor pågang ble det etter hvert utarbeidet nye inntakskriterier for at kursene skulle treffe dem med størst behov.

Tiltaket *Gratis kjernetid* har også et element av lavterskel ved at det er forsøkt å redusere de økonomiske barrierene for deltakelse i barnehage. Ved å gi et tilbud om gratis barnehage 20 timer ukentlig, til alle 4- og 5-åringer, er den økonomiske barrieren fjernet. Gjennom erfaring har flere sett verdien og betydningen av å la barna gå i barnehage. Det ble laget egne korttids-tilbud fra starten av, for de som var skeptiske til ordinære barnehager. Her la man vekt på språkopplæring, og familiene kunne prøve ut og introduseres for hva det vil si å ha barn i barnehage. På den måten er mentale barrierer mot barnehage blitt gradvis bygget ned. I løpet av kort tid registrerte bydelene en holdningsendring i enkelte miljøer knyttet til det å sende 4-åringer i barnehage. Lavterskeltilbudene vil også kunne fungere som springbrett for videre deltakelse i andre tilbud, og i lokalsamfunnet generelt. Disse tilbudene vil kunne gi mange en økt mestringsfølelse og selvtillit, økt sosial kompetanse og utvidede sosiale nettverk. For å sikre at deltakerne får muligheter til å rekrutteres videre til andre tilbud er det viktig at bydelen klarer å se sine ulike tilbud og tjenester i sammenheng.

Kobling av tjenester

Mye av arbeidet i Groruddalssatsingen handler om å koble aktører og ressurser, slik Midtveisevalueringen fremhever. Bydelene har tatt initiativ til et forsterket samarbeid med en rekke aktører i offentlig, privat eller frivillig sektor, slik det beskrives i kapitlene



▶ VEITVETSENTERET. Bydel Bjerke ønsker å samle en rekke tilbud på senteret. Bildet viser det selvdrivne biblioteksprosjektet Bok på Veitvet som ble startet opp av lokale aktører. Foto: Marianne Gjerv.

4 og 5. Bydelene er i tillegg blitt mer bevisste på gevinsten av å koordinere og styrke samarbeidet mellom de ulike tjenestene innad i egen organisasjon.

Det er flere gode begrunnelser for en sterkere kobling mellom ulike tjenester. For det første kan et tettere samarbeid føre til bedre utnyttelse av bydelens samlede kunnskap. Ved å dele informasjon, kunnskap og erfaringer kan flere oppnå bedre brukerinnsikt, kunnskap om befolkningen og oversikt over tilgjengelige virkemidler. Det forutsettes imidlertid at viljen til tverrfaglig samarbeid, kunnskapsinnhenting og kunnskapsdeling er godt forankret i bydelens ledelse og at bydelen avsetter ressurser til å systematisere og utnytte informasjonen.

En tettere kobling av tjenester vil også kunne bidra til at bydelen i større grad ser virkemidler i sammenheng. Hvordan kan forskjellige tilbud avløse hverandre i ulike faser av et utviklingsløp for en bruker? Man kan etablere et tenkt løp der fullføring av et tilbud tilpasses inngangen til et nytt. På denne måten vil brukerne gis mulighet for en mer kontinuerlig utvikling, og risikoen for frafall underveis kan reduseres. Selv om kjeding av tiltak verken er nytt eller ukjent i kommunal tjenesteyting har bydelene gjennom Groruddalssatsingen fått prøvd ut nye sammenkoblinger og kunnet jobbe mer systematisk på visse områder.

En annen måte å se virkemidlene i sammenheng på kan være å utvikle *kombinerte tilbud* for brukere og innbyggere som kan ha mange behov. I Bydel Alna er det for eksempel startet opp tilbud rettet mot innvandrerkvinner som kombinerer norskundervisning og fysisk aktivitet.

Bydelene har også understreket betydningen av å knytte de ordinære tjenestene tettere opp mot områdeløftarbeidet. Dette bidrar til å styrke den helhetlige tenkningen om det aktuelle området. Man får mer informasjon, flere perspektiver og bedre virkemiddelkunnskap inn i arbeidet. På



➤ **LAVTERSKELTILBUD.** Deltagere på norskkurset Norskoffensiv i Groruddalen. Foto: Inger-Lise Pettersen.

Lindeberg har Bydel Alna trukket representanter for tjenester til barn og unge med i styringsgruppen for områdeløftet. Dette har bidratt til en mer aktiv og målrettet utnyttelse av bydelens barne- og ungdomstilbud fra starten av, når målet er å styrke nærmiljøkvalitetene for innbyggerne.

En ytterligere begrunnelse for en tettere kobling av tjenestene er behovet for en styrket og helhetlig oppfølging av individer, familier eller grupper. Bydel Stovner har startet et tilbud de har kalt *Familielos*. Hensikten har vært å sikre en tverrfaglig oppfølging av store barnefamilier med sammensatte behov, som forholder seg til mange instanser i det offentlige tjenesteapparatet.

Samlokalisering av tjenester er også et virkemiddel for å skape bedre kobling mellom forskjellige tjenester. Ved å samle ulike tjenester i felles lokaler og bygninger vil den fysiske nærheten gjøre det lettere å oppnå målsetningene som er nevnt foran. I tillegg vil samlokalisering, og eventuell sambruk, kunne være kostnadsbesparende ved at man utnytter arealer og fellesfunksjoner bedre. Samlokalisering kan samtidig bidra til å gjøre inngangen til ulike tjenester lettere for innbyggerne ved at veien fra et tilbud til et annet blir kortere, både fysisk og mentalt.

En generell erfaring hos bydelene i Groruddalen er at et riktig og godt styrt samarbeid vil kunne gi en bedre utnyttelse av kommunens samlede ressurser. Det er imidlertid avgjørende at dette springer ut av en bevisst strategi som ledelsen stiller seg bak og ønsker å prioritere, og at godt samarbeid ikke kun er avhengig av gode, men flyktige personrelasjoner.

6.4 Oppsummering kapittel 6

Groruddalssatsingen har høstet mange erfaringer som kan overføres til kommunal tjenesteutvikling generelt. Ved å jobbe tett mot befolkningen har bydelene lært mer om hva som er viktig for at tjenester og tilbud

faktisk når ut til dem de er ment for, og om barrierer som noen møter. Det er utviklet nye og innovative prosjektbaserte tilbud, og mange innovative detaljer i eksisterende tjenester og tilbud. God praksis fra ordinære tjenester har kunnet bli prøvd ut på nye fagområder, eller mer systematisk enn ellers. Grepene kan bidra til at ordinære tjenester blir mer likeverdige på lengre sikt.

Tillit er grunnleggende i all tjenesteyting, noe som er blitt understreket gjennom Groruddalssatsingen. Gode og stabile relasjoner er ofte avgjørende for om budskapet blir tatt imot eller ikke. Flere bydeler har reflektert og jobbet systematisk med tillitsproblematikk gjennom tiltak i satsingen. Den som informerer må ofte bruke seg selv og egne erfaringer til å skape gjenkjennelse og kontakt.

Muntlig informasjon, bildebruk og bruk av konkrete er viktig supplement til skriftlig informasjon. Skriftlig informasjon må ha et enkelt og konkret språk. Jungeltelegrafen har fungert som en god informasjonskanal, og den egner seg til å spre informasjon i nettverk og miljøer som ellers er lukket for offentlig ansatte.

Bydelenes kunnskap om egen befolkning er blitt større og mer nyansert gjennom Groruddalssatsingen. Oppstartsdokumentasjon, kartlegging og analyser i områdeløftene og statistikk på lavere geografisk nivå enn bydel har gitt større kunnskap om forskjeller innad i bydelene.

Bydelene kombinerer kvantitativ og kvalitativ informasjon. Det ligger mye informasjon blant bydelens ansatte og i tjenestene, som kan utnyttes systematisk.

Det er gevinster ved å koble tjenester og lage nye tilbud som kombinerer tjenester på nye måter. Samlokalisering og «nye allianser» er noe alle bydelene har jobbet med for å utnytte kommunens samlede ressurser bedre, og Groruddalssatsingen har stimulert til nye måter å se ressursene i sammenheng på.



7

Kommunen som lokalsamfunnsutvikler

Groruddalssatsingen har gitt både staten og Oslo kommune ny kunnskap om hvordan det er mulig å gjøre en innsats for å forhindre en negativ utvikling i utsatte lokalområder. Disse erfaringene vil gi et godt utgangspunkt for fremtidige innsatser i denne typen områder.

7.1 Erfaringer fra Groruddalssatsingen

Hva kan en områdesatsing gjøre noe med?

Hva kan man forvente å oppnå med en tidsavgrenset områderettet innsats? Hvilke former for endring kan en slik innsats bidra til? Det er mange forhold som påvirker utviklingen i utsatte lokalområder. Slik det er gjennomgått i kapittel 2, vil de fire faktorene *boligpriser, beboersammensetning, nærmiljøkvaliteter* og *omdømme* gjensidig kunne påvirke og forsterke hverandre. På denne måten vil en negativ utvikling i et område kunne være selvforsterkende.

En områdesatsing kan begrunnes som et forsøk på å forebygge eller snu negative selvforsterkende prosesser. Hvordan kan da en slik ond sirkel brytes? Erfaring viser at *nærmiljøkvaliteter* trolig er den faktoren som det er størst mulighet for å påvirke gjennom en områderettet innsats, fordi det er her det offentlige har flest relevante virkemidler. En områdesatsing bør derfor være innrettet for å styrke nærmiljøkvalitetene i et område. Hvilke konkrete kvaliteter det er snakk om, vil kunne variere i de forskjellige lokalområdene. En slik satsing må derfor bygge på en god kunnskap om hvilke utfordringer, behov, ressurser og muligheter som kjennetegner det aktuelle området.

Hvordan avgjøre hvilke kvaliteter som bør styrkes i det enkelte område?

Kunnskap om hvilke kvaliteter som bør styrkes i et bestemt område vil, i tillegg til innhentet statistikk og ulike kartlegginger, måtte ta utgangspunkt i hva lokalbefolkningen mener. Et mål for områdeløftene i Groruddalen har vært å sikre at lokalområdene oppleves som gode og trygge bo- og oppvekstområder. Beboerne er derfor trukket aktivt med i planleggingen av områdeløftene for å sikre at innsatsen møter de reelle utfordringene og behovene og bygger på de ressursene og mulighetene som finnes i området.

De lokalområdene i Groruddalen der det er gjennomført områdeløft har en svært mangfoldig og sammensatt befolkning. Medvirkningsprosessene som er gjennomført for å involvere lokalbefolkningen, har vist at tradisjonelle medvirkningsmetoder som folkemøter, workshoper og lignende ikke er tilstrekkelige for å klare å engasjere et bredt utvalg av befolkningen i områdene. Bydelene har derfor tatt i bruk mange forskjellige metoder for å komme i kontakt med ulike deler av befolkningen. Det har særlig vært viktig hvordan bydelene har jobbet oppsøkende og vært til stede i nærmiljøene for å komme i kontakt med folk og for å få kjennskap til deres meninger og tanker om stedet.

Hvordan sikre god gjennomføringskraft?

For at bydelene skal lykkes med områdeløftene har det vært viktig å utvikle gode samarbeidsrelasjoner til andre aktører som har kunnet tilføre utviklingsarbeidet flere ressurser. En slik ressursmobilisering har særlig handlet om å utløse og ta i bruk de ressursene befolkningen selv representerer, samt å øke det tverrsektorielle samarbeidet for å oppnå en bedre bruk av kommunens samlede ressurser.

Befolkningens egne ressurser handler mye om den verdien som ligger i de sosiale relasjonene og nettverkene som knytter

lokalbefolkningen sammen, en ressurs som ofte omtales som *sosial kapital*. Bydelene har derfor jobbet aktivt for å legge til rette for frivillig aktivitet og skape tettere kontakt og samarbeid mellom ulike miljøer og mellom bydel og befolkning, for på denne måten å styrke den sosiale kapitalen i områdene. Lokale organisasjoner og nettverk vil kunne fungere som kollektive aktører som tar initiativ til nye aktiviteter og som vil kunne kjempe aktivt for lokalsamfunnets interesser. Slike aktører vil dermed også ha stor betydning for den videre utviklingen i området etter at områdeløftet er over.

Gjennom Groruddalssatsingen har bydeler og etater utviklet nye måter å samarbeide på. Ved å knytte de forskjellige sektorinnsatsene opp mot en felles strategi, med utgangspunkt i lokalt utviklede handlingsplaner, har tiltakene kunnet virke gjensidig understøttende og tilført områdeløftene en større bredde av tilgjengelige virkemidler.

Midtveisevalueringen av Groruddalssatsingen²⁵, som ble gjennomført i 2011, trakk frem hvordan denne typen tverrsektorielt samarbeid utløste det som ble kalt *samspillseffekter*, der positiv måloppnåelse på ett felt har positiv innvirkning på måloppnåelsen på et annet. Det ble understreket at områdeløft fremstår som en metode for samspill ved at ulike sektorinnsatser planlegges ut fra et helhetlig lokalt *områdeperspektiv*.

Etatene er gjennom samarbeidet med bydelene blitt bedre i stand til å se egne virkemidler i sammenheng med annen innsats i et bestemt område. Ved å få tilgang til bydelenes lokalkunnskap og nettverk har etatene også kunnet sikre at innsatsen i større grad er tilpasset lokale behov og ønsker, og at tiltakene på denne måten får en bedre lokal forankring. Samtlige etater som har vært involvert i områdeløftarbeidet, har rapportert at de har stor nytte av samarbeidet med bydelene og at de gjennom dette også får bedre forutsetninger for å løse sine ordinære oppgaver²⁶.

Hva vil skje med et område etter en satsing?

Utfordringene i et utsatt område kan ikke forventes å være løst etter en tidsavgrenset satsing. Det å forsøke å snu en negativ utvikling i et område har vist seg å være en langvarig prosess. Hvordan kan da en områdesatsing legge til rette for en videre positiv utvikling etter satsingsperioden?

I Groruddalssatsingen har det vært en oppmerksomhet på betydningen av å tenke langsiktig i løpet av hele satsingsperioden. Tiltaksporteføljen har vært planlagt med tanke på virkninger både på kort og lang sikt. Områdene vil ha liten langsiktig nytte av en oppblomstring av tilbud som må legges ned så snart satsingen er over. Langsiktigheten i tiltakene i Groruddalssatsingen har særlig handlet om investeringer som vil bli værende i områdene, tjenesteutvikling som vil kunne gi varig forbedret kvalitet på offentlige tjenester og utvikling av sosial kapital i lokalsamfunnene.

Områdenes videre utvikling vil også kunne påvirkes av på hvilken måte kommunen ønsker å være til stede etter satsingen. De fire første områdeløftene i Groruddalssatsingen ble avsluttet i 2013. Bydelene hadde da lagt en strategi for hva som skulle fases ut, hva som skulle videreføres, hvilke aktører som skulle kunne spille en aktiv rolle i den videre utviklingen i områdene og hvilken rolle bydelen selv skulle ha. Alle bydelene valgte å fortsatt være til stede i områdene, men i en mer begrenset grad enn de hadde vært i løpet av områdeløftperioden.

Et siste punkt som vil kunne ha betydning for den videre utviklingen, handler om hvordan offentlige myndigheter tar i bruk de erfaringene og den kunnskapen som er utviklet gjennom satsingen. Gjennom Groruddalssatsingen har mange aktører i stat og kommune lært mye om hvordan det er mulig å gjøre en innsats for å løfte et utsatt område. Mange av de metoder og samarbeidsformer som er utviklet vil kunne

tas i bruk videre uavhengig av om man har en satsing i ryggen. Det er også viktig at denne kunnskapen synliggjøres og videreformidles på relevante arenaer.

7.2 Den horisontale søyle

Overordnet ansvar

Groruddalssatsingen har fungert som en stor og bred nettverksorganisasjon med en lang rekke involverte aktører fra ulike sektorer og forvaltningsnivåer. De forskjellige aktørenes og nivåenes roller og ansvar er blitt tydeligere definert i løpet av satsingen.

Det statlige nivået har hatt en viktig rolle gjennom de økonomiske bidragene som har kommet fra ulike departementer. Departementer og direktorater har også bidratt i strategiske diskusjoner om veivalg underveis i satsingen. Enkelte statlige aktører, og da spesielt Husbanken, har i tillegg gjort en betydelig innsats gjennom faglig tilrettelegging og oppfølging.

I kommunen har mange virksomheter hatt ulike roller i satsingen. Særlig har bydelene hatt en viktig rolle i forbindelse med områdeløftene, ved at de har fungert som et knutepunkt mellom lokalbefolkning og andre kommunale og statlige aktører. En sentral erfaring fra Groruddalssatsingen er likevel at for å få en best mulig utnyttelse av kommunens samlede ressurser er det avgjørende at satsingen er godt forankret blant beslutningstakere på alle nivåer i kommunens organisasjon.

For å sikre et bredt virkemiddelapparat og en god gjennomføringskraft har Groruddalssatsingen vist at det har stor betydning at kommunen på et overordnet nivå ivaretar ansvaret for lokalsamfunnsutvikling i utsatte områder. Dette innebærer å legge til rette for tverrsektorielt samarbeid og sørge for at de enkelte kommunale virksomheter får rammer og føringer som setter dem i stand til å utføre sine deloppgaver på en god måte.

25 Ruud m.fl. 2011

26 Groruddalssatsingen 2014

Kommunale styringsutfordringer

Hvilke organisatoriske utfordringer innebærer det dersom en kommune vil påta seg rollen som lokalsamfunnsutvikler i utsatte områder?

København kommune har etter flere runder med tidsavgrensede områdesatsinger utviklet en egen politikk for utsatte byområder. I stedet for å følge opp byens utsatte områder med prosjektorganiserte satsinger ønsket de i større grad å styrke områdene gjennom en mer koordinert og stedstilpasset bruk av kommunens ordinære virkemidler. I en rapport som lå til grunn for utviklingen av denne politikken, ble begrepet *den horisontale søyle* tatt i bruk for å beskrive en kommunal organisering som ivaretar behovene for koordinering og samarbeid på tvers av sektorene²⁷.

Rapporten påpeker at det i skjæringspunktet mellom et horisontalt tverrsektorielt samarbeid og en vertikal linjestruktur kan oppstå en rekke styringsdilemmaer. Spenningsforholdet mellom områdeperspektivet og sektorperspektivet blir synlig når prioriteringer ut fra et områdes behov kommer i konflikt med mål og prioriteringer innenfor en sektor. Oppgaver på tvers av sektorene kan medføre utfordringer knyttet til plassering av eierskap og ansvar og avklaring av kompetanseforhold og arbeidsdeling. Videre peker rapporten også på at tverrsektorielt samarbeid kan føre til ressurs- og samarbeidskonflikter og faglige uenigheter.

Den horisontale søyle er derfor lansert som en modell for å løse disse utfordringene. Modellen innebærer at det inngås en overordnet avtale mellom de aktuelle kommunale sektoraktørene på sentralt nivå. Videre anbefales det at planarbeid tilknyttet et bestemt område må bygge på kunnskap om lokale behov og muligheter. Det foreslås også en felles styrings- og samarbeidsstruktur der det legges vekt på rutiner og prosedyrer for samarbeid og at involverte aktører utvikler felles problemforståelse gjennom

kunnskapsdeling og felles datagrunnlag.

Uavhengig av Københavns valg av løsninger har deres arbeid for å utvikle en politikk for utsatte byområder identifisert en del systemutfordringer, som også vil være relevante for andre byer som vil gjøre en tilsvarende innsats. For å utnytte en kommunes samlede virkemidler best mulig vil det dermed være avgjørende å finne frem til en hensiktsmessig organisering som ivaretar behovene for koordinering og samarbeid på tvers av sektorene og som klarer å koble lokale og sentrale planleggingsnivåer.

Kommunen som lokalsamfunnsutvikler

Større byer vil alltid risikere at man i noen områder får en konsentrasjon av ulike fysiske og sosiale utfordringer. Slike områder vil kunne komme inn i negative spiraler som fører til at utfordringene ytterligere forsterkes over tid. Områderrettede innsatser har i mange europeiske land vært et virkemiddel for å forhindre en slik utvikling.

Arbeidet med Groruddalssatsingen har gitt nye erfaringer som gjør at staten og Oslo kommune nå har en bredere kunnskap om hvordan det er mulig å møte de utfordringene man finner i utsatte byområder med helhetlige områderrettede innsatser.

Meningen med denne rapporten er å kunne gi innspill til videre diskusjoner og planlegging knyttet til hvordan kommuner kan jobbe med sine utsatte lokalområder. Rapporten leverer ingen fasit og den behandler ikke uttømmende de temaer som tas opp. Likevel er det et ønske om at rapporten vil kunne formidle noen erfaringer og refleksjoner som oppleves som nyttige og interessante for kommuner som selv vil jobbe med lokalsamfunnsutvikling for å sikre at alle boområdene i en by oppleves som gode og trygge.

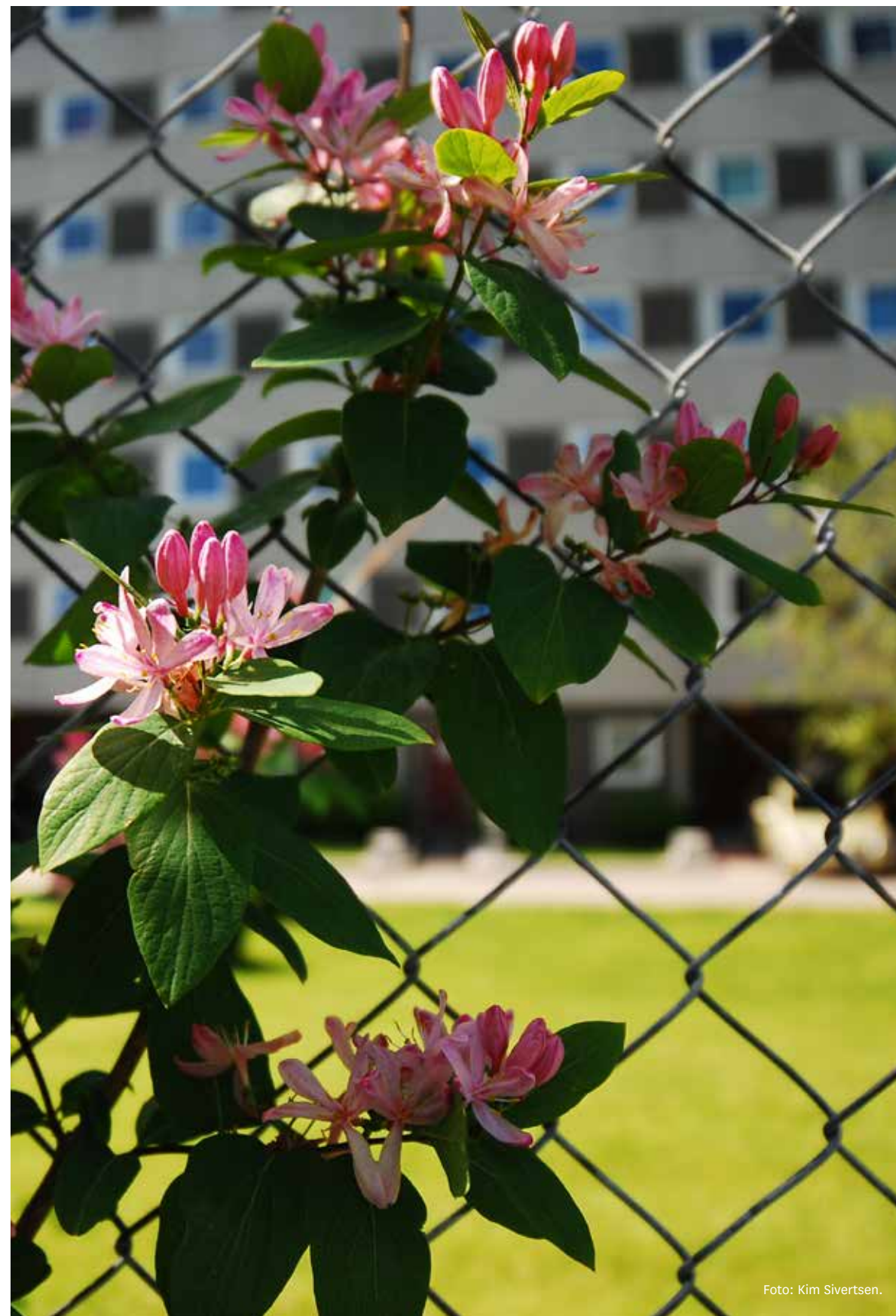


Foto: Kim Sivertsen.

Informanter og bidragsytere

Andrea Levin Rivrud, Bydel Stovner
Andreas Behring, Bydel Stovner
Antti-Jussi Andresen, Bydel Alna
Arne Bergsgard, Plan- og bygningsetaten
Ayesha Khan, Bydel Alna
Bente Fedreheim, Bydel Stovner
Benthe Lill Krigerød, Bydel Grorud
Biljana Lauvstad, Bydel Alna
Cecilie Kjølnes Skar, Bydel Grorud
Christer Karlsson, Bymiljøetaten
Elisabeth Sem Christensen, Bydel Alna
Elisabeth Sverdrup Braaten, OBOS
Forretningsbygg
Espen Skålerud, Svarttjernparkens venner
Gry Eliesen, Byantikvaren
Gunn Indrevær, Bydel Alna
Halvor Voldstad, Bydel Alna
Hanne Marie Sønstegaard, Bydel Alna
Helge Jagmann, Bydel Grorud
Johan Steffensen, Vann- og avløpsetaten
Kirsten Leth Nielsen, Kulturetaten
Kristoffer Eng, Bydel Bjerke
Kristoffer Westad, Bydel Bjerke
Lars Eivind Bjørnstad, Bydel Bjerke
Lone Singstad Pålshaugen, Bydel Alna
Maria Brattebakke, Bydel Stovner
Mariann Munthe, Bydel Alna
Målfrid Nytnes, Plan- og bygningsetaten
Ole-Jørgen Pettersen, Bydel Grorud
Reidun Stubbe, Bymiljøetaten
Sarvottama Martin, Bydel Bjerke
Signe Høeg, Bydel Stovner
Synøve Bystøl, Bydel Bjerke
Tonje Brustuen, Bydel Grorud
Tore Olsen Pran, Bydel Alna
Trude Mette Johansen, Bydel Bjerke
Øystein Bettum, Bydel Bjerke

Stedsanalyser og utredninger fra områdeløftene i Groruddalen

Områdeløft Furuset

«Fra god til bedre. Ressurskartlegging Furuset-Gransdalen 2007» (2007)
Bydel Alna

«På ungdommens hjemmebane» (2009)
Rapport fra workshops med ungdom på Furuset sommeren, Bydel Alna

«Verdensparken Furuset. Forprosjekt» (2009)
Landskapsfabrikken

«Forprosjekt for omdømmebygging på Furuset» (2010)
Apeland Informasjon

«Fakta om Furuset - 2012. Med småbarnsfamilier i sentrum» (2012)
Bydel Alna

«Framtidas bibliotek på Furuset - en mulighetsstudie» (2012)
Høyskolen i Oslo og Akershus

«Områderegulering for klimavennlig byutvikling på Furuset 2013» (2013)
Planforslag, Plan- og bygningsetaten

«Fremtidens bibliotek på Furuset» (2014)
Konseptuering og skisser, Rodeo Arkitekter

Områdeløft Veitvet-Sletteløkka

«Stedanalyse Veitvet-Sletteløkka» (2008)
Civitas

«Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn: En studie om integrasjon og sosial kapital» (2010)
Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

«Mulighetsstudie Veitvet Senter» (2011)
Bydel Bjerke

«Områdeprogram for 'Perlekjedet' gjennom Veitvet-Sletteløkka» (2012)
Plan- og bygningsetaten

«'Stikk-innom' på Veitvet-Sletteløkka: Utfordringer, tiltak og effekter» (2012)
Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Områdeløft Romsås

«Romsås vil» (2008)
Fysisk og sosiokulturell stedsanalyse for Romsås, Gate Design

«Kultur i ring» (2010)
Romsås omdømmerapport, TNS Gallup

Områdeløft Haugenstua

«Sosiokulturell stedsanalyse av Haugenstua» (2009)
Senter for byøkologi, Agderforskning

«Helhetsplan Haugenstua - Et grønt bosted og viktig lokalt senter» (2010)
Selberg Arkitektkontor As, Bydel Stovner

«Helhetsplan Haugenstua - Historisk rapport» (2011)
Vedlegg til Helhetsplan Haugenstua

«Samarbeid med borettslagene - planlegging av uteområder» (2011)
Bydel Stovner

«Sluttrapport Områdeløft Haugenstua» (2013)
Bydel Stovner

Områdeløft Lindeberg

«Lindeberg som satsingsområde? En forstudie» (2010)
Norsk institutt for by- og regionforskning

«Opprusting av Lindeberglia - forstudie» (2012)
Asplan Viak

«Lindeberglia - forprosjekt» (2012)
Asplan Viak

Områdeløft Linderud-Økernbråten-Vollebekk

«Området Linderud- Brobekk-Vollebekk» (2010)
Forstudie til områdeløft og områdeplanlegging, Civitas

«Bolig- og befolkningsutvikling i delbydel Linderud» (2011)
Forstudie av bolig- og befolkningsutvikling, Norsk institutt for by- og regionforskning

«Ungdomskonferanse» (2012)
Bydel Bjerke

Områdeløft Ammerud

«Vi her på Ammerud - fellesskap og skillelinjer i et lokalsamfunn i Groruddalen» (2010)
Norsk institutt for by- og regionforskning

Områdeløft Stovner sentrum

«Fossum-Stovner sentrumsområde» (2011)
Grunnlagsdokumentasjon for områdeløft, Maximite

«Rurbane møter: Deltakelse og samhold blant ungdom og kvinner på Stovner» (2013)
FAFO

«Bydel Stovner: Kvantitativ undersøkelse om stedsbruk og omdømme» (2013)
Rambøll

Rapportene er tilgjengelige på nettsidene til Plankontoret for Groruddalen:
www.oslo.kommune.no/groruddalen

Litteratur

Andersson, Roger og Åsa Bråmås (2004) «Selective migration in Swedish distressed neighbourhoods: can area based urban policies counteract segregation processes?», *Housing Studies*, 19(4)

Asplan Viak (2007) «Virker medvirkning virkelig?» *Evaluering av planmedvirkning i storbyene*

Benum, Edgar (1994) *Oslo bys historie, bind 5*, Oslo: J.W.Cappelens forlag

Blom, Svein (2002) *Innvandrerne bosettingsmønster i Oslo*, Sosiale og økonomiske studier 107, Oslo: SSB

Davidson, Scott (1998) «Spinning the Wheel of Empowerment», *Planning*, 1262

Engberg, Lars (2008) *Den horisontale søjle - Et strategisk utviklingsperspektiv for koordinering af områdeindsatser i Københavns Kommune*, Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet

Fimreite, Anne Lise og Tor Medalen (red) (2005) *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ*, Oslo: Spartacus Forlag

Groruddalssatsingen (2014) *Årsmelding 2013*

Jensen, Rolf H. (2013) «Planleggerprofesjonens utvikling i Norge», *Plan*, 2013, 3-4

Klausen, Jan Erling, Sveinung Arnesen, Dag Arne Christensen, Bjarte Folkestad, Gro Sandkjær Hanssen, Marte Winsvold og Jacob Aars (2013) *Medvirkning med virkning? Innbyggermedvirkning i den kommunale beslutningsprosessen*, Samarbeidsrapport NIBR/Uni Rokkansenteret

Likestillings- og diskrimineringsombudet (2012), *Likeverdige tjenester i praksis - et refleksjonshefte for deg som jobber med folk*, Likestillings- og diskrimineringsombudet, Oslo

Miljøverndepartementet (1993) *Stedsanalyse - innhold og gjennomføring. Veileder*, T-986

Miljøverndepartementet (2001) *Planlovutvalget. Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven* (NOU 2001:7)

Musterd, Sako og Wim Ostendorf (2008) «Integrated urban renewal in the Netherlands: a critical appraisal», *Urban Research & Practice*, 1(1)

Nowosielski, Michal (2012) «Between Area-Based Initiatives and Community-Development Programmes. The Example of the Soziale Stadt Programme», *Sociologija i proctor*, 50(3)

Riksantikvaren (2009) *Kulturhistorisk stedsanalyse i byer og steder. En veileder i bruk av DIVE-analyse*

Ruud, Marit Ekne, Ingar Brattbakk, Per Gunnar Røe og Guri Mette Vestby (2007) *Sosiokulturelle stedsanalyser. Veileder*, Akershus fylkeskommune

Ruud, Marit Ekne, Jørn Holm-Hansen, Vibeke Neneseth og Anders Tønnesen (2011) *Midtveisevaluering av Groruddals-satsingen*, Samarbeidsrapport NIBR/TØI

Skifter Andersen, Hans (2002) «Excluded Places: The Interaction Between Segregation, Urban Decay and Deprived Neighbourhoods», *Housing, Theory and Society*, 19(3-4)

Skifter Andersen, Hans (2003) *Urban Sores: On the Interaction Between Segregation, Urban Decay, and Deprived Neighbourhoods*, Aldershot: Ashgate Publishing Ltd.

St.meld. nr. 39(2006-2007) *Frivillighet for alle*

Tosics, Iván (2009) «Dilemmas of Integrated Area-Based Urban Renewal Programmes», *The URBACT Tribune*, November 2009

Vranken, Jan (2008) *Cities and neighbourhoods in difficulties. Some propositions on people, places and policies*, Keynote paper for the European Council of the Ministers for Urban development conference, Marseille, 25 November 2008

Wessel, Terje (1997): *Boligsegregasjon - en drøfting av underliggende prosesser*, Prosjektrapport, Norges byggforskningsinstitutt

Wessel, Terje (2013) «Hvilken betydning har nabolaget for barns utvikling og livssjanser» i Barne-, ungdoms- og familieetaten (red.) *Oppvekstrapporten 2013*

Ødegård, Guro (2010) *Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn. En studie om integrasjon og sosial kapital*, Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor

Groruddalssatsingen er et tiårig samarbeid mellom staten og Oslo kommune for å forbedre miljø- og levestandardene i Groruddalen i Oslo. Satsingen har blant annet handlet om å gjennomføre helhetlige innsatser rettet mot de mest utsatte lokalområdene. Bydeler og etater har samarbeidet med lokalbefolkningen for å styrke forskjellige kvaliteter som sikrer at nærmiljøene fremstår som gode og trygge bo- og oppvekstområder.

Denne rapporten presenterer bydelenes og etatenes erfaringer fra dette arbeidet. Hensikten er å kunne vise hvordan nye metoder og samarbeidsformer har gitt kommunen flere virkemidler for å sikre en positiv utvikling også i byens mest utsatte lokalområder.

