

Rapport 2008-124

**Følgeevaluering av
områdesatsingen i
Groruddalen**

Følgeevaluering av områdesatsingen i Groruddalen

Utarbeidet for
Husbanken

Innhold:

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER	1
1 INNLEDNING	6
1.1 Bakgrunn.....	6
1.2 Formål med følgeevalueringen	7
1.3 Datainnsamling i 2008	7
2 GRORUDDALSSATSINGEN	9
2.1 Fra miljø og transport til et bredere spekter.....	9
2.2 Organisering av Groruddalssatsingen.....	10
3 HVA ER OMRÅDESATSING/OMRÅDELØFT.....	13
3.1 Hvorfor områdesatsinger/områdeløft?	13
3.2 Erfaringer fra områdesatsinger	13
3.3 Føringer på områdesatsingen i Groruddalen.....	14
3.3.1 Statens føringer på Husbanken	14
3.3.2 Husbankens føringer på bydelene.....	15
3.4 Husbankens avtale med bydelene	17
3.5 Husbankens roller i områdesatsingen	18
4 DEN HELHETLIG OMRÅDESATSINGEN I GRORUDDALEN	20
4.1 Forutsetninger for realisering av områdesatsingene	20
4.2 Områdesatsingen i de fire bydelene.....	21
5 ECON PÖYRYS OPPDRAG I 2008	26
5.1 Nærmere om oppdraget	26
5.1.1 Erfaringer dokumentert i formelle rapporteringer for år 2007	26
5.1.2 Avgresning av oppdraget for følgeevalueringen i 2008	27
5.2 Funn fra følgeevalueringen.....	28
5.3 Drøfting av de viktigste utfordringene.....	29
6 VIKTIGSTE UTFORDRINGENE I TIDEN FREMOVER	35
6.1 Rammeverk for mulige forbedringer	35
6.2 Hvordan sikre nødvendig kompetanse for områdesatsingen?	37
6.3 Hvordan sikre god forankring og dialog/ samhandling/samarbeid mellom relevante aktører	41
6.3.1 Forankrings- og samhandlingsbehov i ulike faser av arbeidet	41
6.3.2 Forankrings- og samhandlingsbehov hos kommunale aktører og kommunen sentralt	43
6.4 Mulig forbedringer.....	44
REFERANSER:.....	47

Sammendrag og konklusjoner

Resymé

De fire bydelene i Groruddalen har siden 2007 fått midler fra Husbanken til å gjennomføre helhetlig områdesatsinger i geografisk avgrenset pilotområde - ett i hver bydel. Bydelene skal gjennom målrettede tiltak bremse opp en negativ utvikling knyttet til levekår og fysisk miljø. Følgeevalueringen har funnet at områdesatsingene hittil har skapt betydelig entusiasme i nærmiljøene og en del tiltak er realisert. Bydelene har imidlertid hatt utfordringer med å involvere representanter for innvandrerbefolkningen og utvikle gode samarbeids- og samhandlingsrelasjoner med kommunale etater. Det at flere tiltak er på annen manns grunn, og ofte gir vedlikeholds-/driftskostnader, gir også bydelene betydelige utfordringer. Vi anser at den formelle organisering av satsingen ikke er godt nok tilpasset områdesatsingens utfordringer og vi har identifisert et behov for bedre forankring og koordinering. Sistnevnte gjelder både kommunens etater og kommunen sentralt (byrådsavdelingene).

Bakgrunn

I januar 2007 inngikk Oslo Kommune og Staten en intensjonsavtale om et langsiktig samarbeid om å forbedre levekårene og miljøforholdene i Groruddalen. Ett av tiltakene er en helhetlig områdesatsing i hver av de fire bydelene som ligger i Groruddalen. Områdesatsingen har som mål å bremse opp en negativ utvikling i området, for å hindre en forverring av levekår, det fysiske miljøet og en segregering av befolkningen.

Vinteren 2007 inngikk Husbanken og bydelene en avtale som ga rammer for satsingen frem til 2010. Husbanken står for hoveddelen av finansieringen, men bydelene skal være de sentrale driverne. Satsingen skal bygge på stedets egne krefter, være helhetlig og ha en profesjonell organisering, ledelse og styring. Fokuset må være positivt og satsingen skal være langsiktighet.

Høsten 2007 fikk Econ Pöyry i oppdrag fra Husbanken å følgeevaluere den helhetlige områdesatsingen.

Nærmere om oppdraget

Econ Pöyrys følgeevaluering løper parallelt med de ulike utviklingsprosessene og omfatte grunnlagsmaterialet for satsingene, organisering, prosesser og arbeidsmåter samt resultater som oppnås. Erfaringer og kunnskap som vinnes underveis, skal tilrettelegges og bringes inn i prosjektorganisasjonene. Evalueringen skal, i tillegg til å kunne påvirke kvaliteten på tiltak og prosesser, bidra til læring og økt handlingskompetanse i prosjektorganisasjonene. I 2008 fokusert vi på følgende spørsmål:

- Husbankens rolle i forhold til satsingen
- Søkelys på samarbeidet mellom bydelene
- Utfordringer knyttet til samhandling med andre aktører, ikke minst de kommunale/statlige.
- Forankring hos
 - kommunen sentralt (byrådet)
 - de enkelte etatene
 - lokale interessentene næringsliv, sameier/borettslag, interesseforeninger (historielag/idrettsforeninger/etc.), befolkningen m.m.

Områdesatsingen er et avgrenset tiltak innenfor Groruddalssatsingen. Vårt søkelys har vært rettet mot områdesatsingens aktører, formell organisering, samt dokumentasjon av selve satsingen. Det har dermed vært utenfor vårt mandat å fokusere på overordnede aspekter i Groruddalssatsingen.

Følgeevalueringen er avtalt å vare frem til 2010. Econ Pöyry vil høsten 2009 og høsten 2010 gjennomføre ny målrettet datainnsamling og rapportering, etter samme opplegg som i 2008.

Metode

Vi startet oppdraget i nov. 2007 og har frem til okt. 2008 hatt løpende gjennomgang av materiale fra satsingen, møter med oppdragsgiver og referansegruppen, møter med bydelenes prosjektledere, dybde/gruppeintervjuer med sentrale aktører i Oslo kommune og arrangert en workshop.

Konklusjoner og tilrådinger

Fra våre intervjuer med bydelsdirektører og lokale prosjektledere har vi fått tilbakemelding om at områdesatsingen har skapt betydelig entusiasme i nærmiljøene. Bydelene har lyktes med å skape engasjement ”nedenfra”, både gjennom aktive prosesser som for eksempel gjennom stedsanalyser og de lokale prosjektgruppene.

En del tiltak er allerede realisert og er synlig for befolkningen. Det har blitt utviklet møteplasser/nærmiljøsentre, kommet lys på gangveier, plener har blitt klippet og arrangermenter er blitt avholdt. Det har også vært jobbet med forprosjekter/studier på større tiltak. Noen ble realisert i 2008, mens andre har hatt lengre tidshorisont. De positive resultatene fra områdesatsingen dokumenteres imidlertid i liten grad i denne rapporten. Vi viser til annen dokumentasjon fra bydelene og Plankontoret.

Bydelene har også fått til gode samarbeidsrelasjoner. En rekke ildsjeler fra områdene og representanter fra borettslag, interesseforeninger og næringsliv/sentereiere har blitt engasjert. Når det gjelder bidrag fra kommunale aktører har bydelene imidlertid lyktes best i forhold til enkelttiltak og ikke med samarbeid på et mer institusjonelt nivå, noe vi anser vil være viktig å jobbe med i tiden fremover.

Siden starten i 2007 har bydelene hatt utskiftninger av lokale prosjektledere og det har vært en del justeringer av bydelenes organisering. Bydelene har også hatt utfordringer med å involvere representanter for innvandrerbefolkningen og samarbeids- og samhandlingsrelasjoner med kommunale etater. Tiltak på annen manns grunn og avklaringer av vedlikeholds-/driftskostnader, samt kommunens anskaffelses- og anbudsreglement, har også gitt bydelene betydelige utfordringer.

Vi anser at den formelle organisering av Groruddalssatsingen ikke er godt nok tilpasset områdesatsingens utfordringer og vi har i vårt arbeid identifisert et behov for bedre forankring og koordinering av områdesatsingen. Sistnevnte gjelder både kommunens etater og kommunen sentralt (byrådsavdelingene).

Selv om bydelene er godt fornøyd med Husbanken, stiller vi spørsmål ved om det er tatt nok hensyn til Oslo kommunes organisering i de føringene som er gitt. Vi stiller også spørsmål ved om Plankontoret, som blant annet har en sekretariatsfunksjon for Groruddalssatsingen, bør ha en tydeligere pådriverrolle i områdesatsingen?

Bydelen har i områdesatsingen fått en oppgave som ikke inngår i bydelens ordinære drift og som de mangler erfaring med fra før. Den nye rollen krever også ny kompetanse som det er usikkert om bydelene trenger når Husbankens midler opphører. Vi tenker her både på prosjektlederkompetanse, plan- og forvaltningskompetanse og anskaffelses- og kontraktstyringskompetanse.

Det er også en svært stor bredde i bydelenes tiltak. Tiltakene kan ha ulike målgrupper som for eksempel barn, ungdom, eldre, innvandrergupper osv., involvere fysiske elementer som veier, sykkel-/stier, idrett, parkområder, friområder, lekeplasser og bygninger og/eller involvere ulike deler av bydelenes tjenesteapparat. Gjennomføring av enkelttiltak krever dermed ofte særskilt kompetanse, som de lokale prosjektlederne ikke besitter i dag.

Vi har i arbeidet i 2008 avgrenset de viktigste utfordringene til følgende tre spørsmål; Hvordan sikre nødvendig kompetanse for områdesatsingen, hvordan sikre god forankring av områdesatsingen hos relevante aktører og hvordan forbedre samhandling/samarbeid mellom relevante aktører? Løsningene kan være endringer av formell organisering av Groruddalssatsingen og/eller områdesatsingen, endringer av hvilke aktører som er involvert, deres ansvar/roller og/eller endringer i samhandlings-/samarbeidsrutiner. Det kan også være aktuelt å skape et bedre grunnlag for satsingen gjennom informasjons-/kommunikasjonstiltak og/eller kompetansetiltak. Nedenfor følger innspill på mulig forbedringer som vi anser bør vies størst oppmerksomhet i tiden som kommer:

Ny avtale med bydelene bør bestå av tre parter og ha en lengre tidshorisont

Avtalen for områdesatsingen for 2007 ble inngått mellom Husbanken og den enkelte bydelen. Avtaleteksten var forankret i byrådsavdelingen for byutvikling, men vår vurdering er at områdesatsingens manglende forankring i de kommunale etatene og kommunen sentralt til dels skyldes at dialogen i områdesatsingen primært går mellom Husbanken og bydelene.

Vi vet at det for tiden arbeides med en ny avtale og anbefaler at den bør bestå av tre parter. I tillegg til Husbanken og bydel bør én instans fra kommunen sentralt inngå som avtalepart. Om dette bør være én byrådsavdeling eller en kommunal etat (for eksempel leder av programgruppe 3) er vi mer usikre på. Det viktigste er å synliggjøre og binde opp resten av den kommunale forvaltningen når det gjelder områdesatsingen. Vi anser også at fire år, som er gjeldende avtale, er for kort tid. Internasjonale erfaringer tilsier en tidshorisont på 8-10 år fra oppstart til utfasing.

Nytt koordinerende forum

Områdesatsingen mangler et koordinerende forum. Hvis man ser bort fra større justeringer av den formelle organiseringen av Groruddalssatsingen kan en løsning være å opprette et forum der de viktigste kommunale aktørene (og evt. noen statlige) inngår. En mulighet kan være å utvide/endre sammensetningen i programgruppe 3, men vi ser ikke bort ifra at det beste kan være å opprette et nytt forum. En mulig plassering kan være i linja rett under Samarbeidsutvalget for Groruddalen (SUG).

Endrede rutiner for arbeidet med handlingsplanen

Husbanken gir i april sine tilsagn til handlingsplanene for innværende år, mens rammene og styringssignalene for de andre programområdene legges tidligere. Når det gjelder kommunens etater legges disse høsten før i forbindelse med budsjettet. Vi anser at en viktig grunn til manglende prioritering av områdesatsingene skyldes at tilsagnet fra Husbanken kommer for sent.

Vi anser at det beste hadde vært om tilsagn fra Husbanken kom høsten før, for eksempel innen 1. oktober. I tillegg til at bydelene ville fått bedre muligheter til å planlegge implementering av tiltakene vil bydelene kunne forankre tiltakene i kommunen sentralt og berørte kommunale etater bedre. Dette ville igjen kunne få betydning for kommunens tildelingsbrev til etatene og etatenes egne budsjettprosesser.

Økt forankring av enkelttiltak og handlingsplanen

Forankring av enkelttiltak og selve handlingsplanen er viktig. Vi anser at bydelene i en tidlig fase av tiltaksutviklingen må vurdere behov for involvering av andre aktører. I den grad dette er nødvendig, enten i forhold til implementering og/eller i forhold til fremtidig drift/vedlikehold, må dette avklares før tiltaket inngår i handlingsplanen.

En del tiltak i områdesatsingen har imidlertid vært definert som forprosjekt, og da inngår nettopp slike avklaringer i selve arbeidet. For større prosjekter kan et første trinn være å gjennomføre forprosjekter, der formålet er å avklare roller og ansvar med andre aktører, samt selge inn selve ideen hos berørte aktører. Så kan selve tiltaksbeskrivelsen komme året etter.

Mer enhetlig rapportering fra områdesatsingen

Husbanken har satt 1. april som rapporteringsfrist når det gjelder rapportering for handlingsplanen for foregående år, mens kommunen bruker årsskiftet. Siden områdesatsingen styres fra bydelene er det naturlig at kommunen sentralt ønsker en rapportering, selv om områdesatsingen i utgangspunkt gjennomføres med statlig midler. I tillegg til rapporteringstidspunkt er også kravene til oppsett og hva som skal rapporteres noe ulikt. Blant annet er kommunen, og dermed Plankontoret, primært opptatt av en rapportering på tiltak og hvor pengene brukes, mens Husbanken i større grad er opptatt av rapportering på prosess.

Vi er klar over at det i 2008 har vært en del justeringer av rapporteringskravene, men tror at det fortsatt er noe å hente med å se på disse. Vi er ikke kjente med hvilke krav som påligger Husbanken fra statlig nivå, men vi anser at en felles rapportering ved årsskiftet ville bidratt til å gjøre rapporteringen enklere. Vi tror også at en gjennomgang av rapporteringskrav og tydeliggjøring av de ufravikelige kravene, kunne bidratt på en positiv måte.

Mer samarbeid mellom bydelene

Bydelene sitter i dag til dels med ulike kompetanse. Både fordi bydelene har hatt ulikt utgangspunkt når det gjelder egne ressurser og erfaringer, men også fordi områdesatsingene og tilliggende tiltak har varierte en del. Et annet aspekt er at for eksempel Gransdalen i Furuset bydel og Haugenstua i Stover bydel ligger i samme område, at overgripende planer og tiltak knyttet til for eksempel Trondheimsveien, Alna elva osv. berører flere av bydelene, osv. Vi anser at det her kan ligge potensial for et tettere og

bedre samarbeid mellom bydelene. Erfaring vunnet et sted kan med fordel spres til de andre bydelene.

1 Innledning

En intensjonsavtale mellom Oslo Kommune og Staten om et langsiktig samarbeid om Groruddalen fra 2007 til 2016 ble undertegnet i januar 2007. Formålet er å forbedre levekårene og miljøforholdene i Groruddalen. Samarbeidet er delt inn i følgende fire programområder; 1 "Miljøvennlig transport i Groruddalen", 2 "Alna, grønstruktur, idrett og kulturmiljø" og 3 "Bolig- by- og stedsutvikling" og 4 "Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering".

En av hovedstrategiene i programområde 3 "Bolig- by- og stedsutvikling" er en helhetlig områdesatsing i et geografisk avgrenset pilotområde i hver av de fire bydelene som ligger i Groruddalen. Satsingen har som mål å bremse opp en negativ utvikling i området, for å hindre en forverring av levekår, det fysiske miljøet og en segregering av befolkningen.

Husbanken har på vegne av Kommunal og regionaldepartementet fått ansvar for å forvalte tilskuddsordningen som Regjeringen opprettet til den helhetlige områdesatsingen. Husbanken står for hoveddelen av finansieringen, men bydelene skal være de sentrale driverne i disse områdesatsingene.

Høsten 2007 fikk Econ Pöyry i oppdrag fra Husbanken å følgeevaluere den helhetlige områdesatsingen.

1.1 Bakgrunn

En samarbeidsavtale om gjennomføringen av satsingene er inngått mellom bydelene og Husbanken. Hver bydel etablerte i 2007 et prosjekt med en lokal prosjektleder og en lokal prosjektgruppe. Bydelene fikk hver 4,6 millioner til bruk for 2007. I tillegg til lønn til prosjektleder skulle midlene gå til utvikle grunnlagsmateriale for områdesatsingen (inkludert en bredt anlagte stedsanalyse) og til konkrete tiltak. I tillegg fikk bydelene ekstra tildelinger fra Husbanken til enkelttiltak som ble løftet ut av den tildelte rammen.

Det er innenfor bydelene utpekt følgende geografisk avgrensede pilotområder; Furuset/ Gransdalen i Bydel Alna, Veitvedt/Sletteløkka i Bydel Bjerke, Romsås i Bydel Grorud og Haugenstua i Bydel Stovner. Områdene ble valgt ut i dialog mellom bydel og Husbanken ut ifra at de har betydelige utfordringer knyttet til levekår og miljøforhold.

Innen 2010 skal det etter planen være gjennomført et aktivt og lokalt forankret stedsutviklingsarbeid innen alle fire pilotområdene. De geografiske områdene skal da fremstå som attraktive, robuste og bærekraftige steder. Det er i tillegg et mål at satsingen skal være bærekraftig, dvs. at stedsutviklingen forankres hos lokale aktører på en måte som sikrer engasjement, både under programperioden og i årene etter 2010.

Områdesatsingen knyttes til følgende tre strategier:

1. Utvikling av gode møtesteder og sentra/næringsarealer i de utvalgte stedene
2. Utvikling av bo- og oppvekstmiljøer
3. Utvikling av lokal kunnskap og ledelseskapasitet for bærekraftig utvikling av delstrategi 1 og 2.

1.2 Formål med følgeevalueringen

Følgeevalueringen løper parallelt med de ulike utviklingsprosessene og omfatter grunnlagsmaterialet for satsingene, organisering, prosesser og arbeidsmåter samt resultater som oppnås. Erfaringer og kunnskap som vinnes underveis, skal tilrettelegges og bringes inn i prosjektorganisasjonene. Evalueringen skal, i tillegg til å kunne påvirke kvaliteten på tiltak og prosesser, bidra til læring og økt handlingskompetanse i prosjektorganisasjonene.

Følgeevalueringen er avtalt å vare frem til 2010. Econ Pöyry vil høsten 2009 og høsten 2010 gjennomføre ny målrettet datainnsamling og rapportering, etter samme opplegg som i 2008.

1.3 Datainnsamling i 2008

Fra oppdraget startet i november 2007 og frem til oktober 2008 har vi hatt en løpende gjennomgang av materiale fra satsingen, møter med oppdragsgiver og referansegruppen, møter med bydelenes prosjektledere, dybde/gruppeintervjuer med sentrale aktører i Oslo kommune og arrangert en workshop. Vi har også deltatt på en studietur til København. I tillegg har følgeevalueringen blitt presentert i diverse fora knyttet til Groruddalsatsingen. Nedenfor presenteres datainnsamlingen i 2008.

Gjennomgang av dokumenter fra satsingen

Vi startet oppdraget i 2007 med en gjennomgang av relevante dokumenter fra satsingen, blant annet husbankens føringer på områdesatsinger generelt og konkrete dokumenter for områdesatsingen i bydelene. Noe dokumentasjon forelå ved oppstart, mens andre har kommet til i etterkant. Vi har også sett igjennom en rekke dokumenter om Groruddalsatsingen.

I 2008 har vi sett på alle formelle dokumenter knyttet til områdesatsingen. Det innbefatter blant annet bydelenes handlingsplaner og tertialrapporter og Husbankens tildelingsbrev. Vi har også sett nærmere på dokumentasjon av enkelttiltak, men da begrenset til de mest sentrale tiltakene.

Møter med oppdragsgiver og referansegruppe

Vi har i 2008 hatt flere møter med oppdragsgiver og referansegruppe. Referansegruppen har bestått av Tore Pran, Trygve Mollan og Morten Skjennem fra Husbanken, bydelsdirektør Helge Jagmann fra Bydel Grorud og Per-Øysten Lund fra Plankontoret for Groruddalen.

Møter med bydelenes prosjektledere

I april 2008 hadde vi møter med bydelenes prosjektledere. Vi startet dagen med separate samtaler med hver av de fire prosjektlederne. Utgangspunktet var en intervjuguide som var forankret hos referansegruppe i forkant. Dagen ble avsluttet med ett totimers langt møte med de fire prosjektlederne samlet.

Dybde/gruppeintervjuer

Den viktigste datainnsamlingen har vært våre dybde-/gruppeintervjuer. I tillegg til å ha intervjuet Plankontoret i mai 2008 intervjuet vi i august og september 2008 følgende sentrale aktører:

- Husbankens observatører i de lokale prosjektgruppene
- Plan og bygningsetaten (PBE) ved Arne Bergsgard
- Samferdselsetaten (SAM) ved Jøran Eilertsen
- Friluftsetaten (FRI) ved Reidun Stubbe
- Vann- og avløpsetaten (VAV) ved Terje Nordeide
- Utdanningsetaten (UDE) ved Mette Gaarder
- Byrådsavd. for velferd- og sosialetjenester (VST) ved Nina Backer-Røed og Steinar Dahler
- Byrådsavd. for byutvikling (BYU) ved Peter Austen
- Byrådsavd. for miljø- og samferdsel (MOS) ved Guttorm Grundt

I tillegg har vi gjennomført separate intervjuer med bydelsdirektørene.

Workshop

Workshopen ble arrangert 16. oktober 2008. I tillegg til tre personer fra Econ Pöyry deltok ansvarlige hos Husbanken, de fleste av Husbankens observatører, to fra hver bydel (de lokale prosjektlederne, samt én til), to representanter fra Plankontoret og én representant fra henholdsvis Friluftsetaten, Plan- og bygningsetaten, Utdanningsetaten og Byrådsavdeling for byutvikling. Representanter fra de andre etatene/instansene vi intervjuet i august/september ble invitert, men deltok ikke¹.

¹ Samferdselsetaten ga på forhånd tilbakemelding om at etaten ikke ville prioritere å delta på workshopen, mens VST ikke hadde mulighet til å stille med en representant på angitt tidspunkt.

2 Groruddalssatsingen

Groruddalen ligger nordøst i Oslo og består av bydelene, Alna, Bjerke, Stovner og Grorud. Området har en befolkning på rundt 135.000 noe som utgjør omlag en fjerdedel av Oslo kommunes befolkning. Området ble i hovedsak bygget ut i perioden 1950-1980 og var en viktig del av boligpolitikken og gjenoppbyggingen etter krigen.

Fra slutten av 90-årene ble Groruddalen og andre drabantbyer i økende grad sett på som problemområder. Befolkningen i de fire bydelene i Groruddalen har dårligere helse, mindre utdanning og svakere tilknytning til arbeidsmarkedet og lavere inntekt enn befolkningen ellers i Oslo. Området har også den høyeste andelen av personer med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn i Oslo² (Fafo 2008). I tillegg til dette har området et generelt dårlig image (IMDI notat 2008, Fafo 2008) noe som i seg selv kan gi en forsterket negativ effekt.

I ”Tiltak i Tide” (Brattbak o.a. 2006) fremhever forskerne at situasjonen i Groruddalen ikke er dramatisk sammenlignet med andre Europeiske og Skandinaviske drabantbyer, men at det likevel er en del utviklingstrekk som legitimerer en områdesatsing. Regjeringen fremhevet også Groruddalen som et område med utfordringer i Soria Moria-erklæringen samtidig som de ønsket å benytte områderettede tiltak som politiske virkemidler (IMDI 2008).

2.1 Fra miljø og transport til et bredere spekter

Kommunedelplanen for Groruddalens sentrale deler fra 1997 har som mål ”å sikre vern og styrking av verdifulle stedskvaliteter samt tiltak for miljøforbedring”. Historisk har Groruddalssatsingen utvidet seg fra et opprinnelig fokus på miljø og transport i slutten av 90-tallet til et større spekter av satsingsområder og mer fokus på boligområdene. I dag har satsingen som hovedmål en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvaliteten og bedre levekår i Groruddalen³. Satsingen består med andre ord av et spekter av parallelle satsingsområder og med flere ulike ansvarlige etater.

Oslo kommune opprettet i januar 2001 et eget kontor for Groruddalen og et bredt planarbeid for Groruddalen startet. Samarbeidet mellom staten og kommunen ble innledet i 2003 med Miljøsonen Groruddalen. Soria Moria-erklæringen av 13. oktober 2005 sier at ”Regjeringen vil gjennomføre tiltak for områder i storbyene som har særlige utfordringer, slik som Groruddalen i Oslo.” Den 9. januar 2006 ble Regjeringen og byrådet enige om en felles satsing organisert i fire programområder og Bystyret vedtok i 21. juni 2006 ”Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen. Strategier for et bedre miljø mot 2030”.

Som det overnevnte illustrerer har det vært bred politisk enighet om at det trengs et felles løft for å bedre miljø- og leveforholdene i Groruddalen.

² Den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen i Groruddalen er derimot bedre tilknyttet til arbeidsmarkedet og har høyere inntekt sammenlignet med denne gruppen i resten av Oslo.

³ Ifølge Oslo Kommunes hjemmesider

2.2 Organisering av Groruddalssatsingen

Miljøvernminister Helen Bjørnøy og byrådsleder Erling Lae inngikk den 11. januar 2007 en Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen. Det er med utgangspunkt i denne at Husbanken fikk forvaltningsansvar for midler til de bydelsvise områdesatsingene.

I 2007 avsatte begge parter 50 mill. kroner som ekstramidler. De kommunale ekstramidlene fordeles til de fire programmene av byrådet. Statens ekstramidler består av 7 mill. kroner på Miljøverndepartementets budsjett og 43 mill. kroner på Kommunal- og regionaldepartementets budsjett. I tillegg er Groruddalen i følge intensjonsavtalen prioritert i de kommunale etatenes ordinære budsjetter og i de statlige Handlingsprogrammene 2006-2009 innenfor Nasjonal transportplan og i Handlingsplan for integrering og inkludering. Regjeringen og byrådet har intensjoner om et langsiktig samarbeid om Groruddalen for 10-årsperioden 2007-2016.

Hovedmålet for satsingen er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Det skal utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes.

Oslo kommune har ansvaret for den helhetlige utviklingen i Groruddalen. Byrådsavdeling for byutvikling koordinerer gjennom Plankontoret for Groruddalen arbeidet i kommunen og samarbeidet med staten. Miljøverndepartementet koordinerer statens innsats.

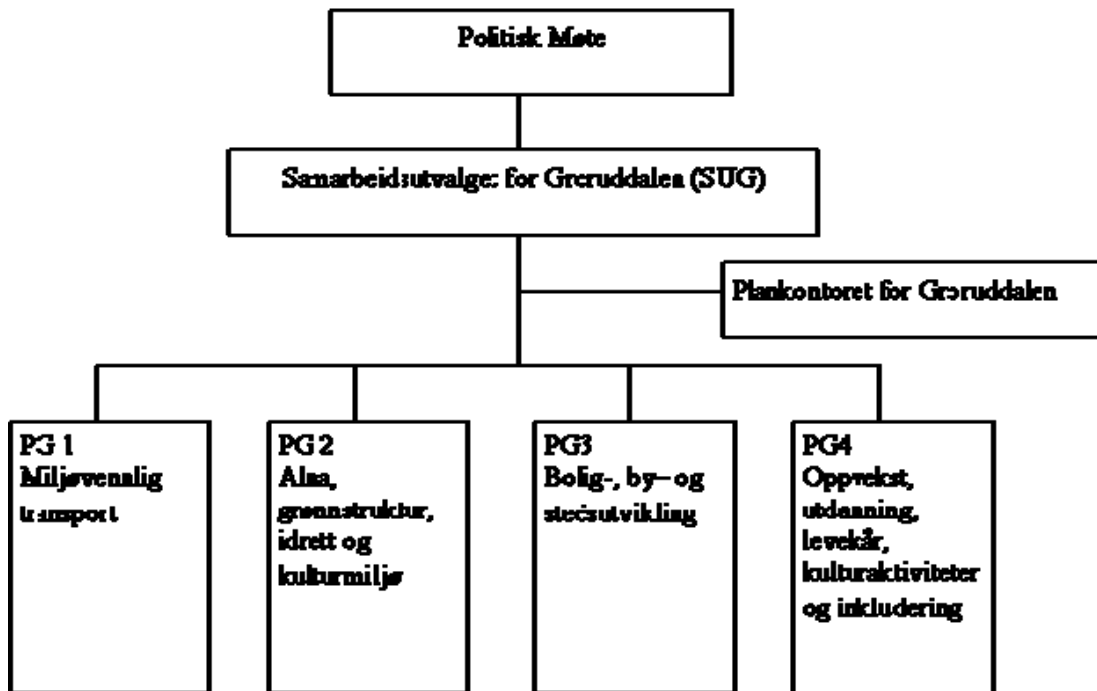
Regjeringen vil gjennom satsingen styrke innsatsen i Groruddalen ut fra sitt ansvar for den nasjonale infrastrukturen, statlige eiendommer og virksomheter som er lokalisert der og ut fra et overordnet ansvar. Den omforente innsatsen med Oslo kommune konsentreres til følgende fire programområder for å forbedre miljø og levekår (ansvarlig departement og byrådsavdeling angitt i parentes)⁴:

1. Miljøvennlig transport i Groruddalen (Samferdselsdepartementet og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel)
2. Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø (Miljøverndepartementet og Byrådsavdeling for miljø og samferdsel)
3. Bolig-, by- og stedsutvikling (Kommunal- og regionaldepartementet og Byrådsavdeling for byutvikling)⁵
4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering (Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester).

⁴ I program 4 deltar flere departementer og byrådsavdelinger, i tillegg til Arbeids- og inkluderingsdepartementet i første rekke Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og kirke- departementet og Kunnskapsdepartementet. Byrådsavdeling for næring og kultur deltar i program 2 og 4. Byrådsavdeling for barn og utdanning deltar i program 4.

⁵ Programmenes varighet kan være forskjellig. Lengden for program 3 "Bolig-, by- og stedsutvikling" er foreløpig satt til 2006-2010.

Figur 2.1 Formell organisering av Groruddalssatsingen



Programområdet 3 *Bolig-, by- og stedsutvikling* har som mål å ”styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre, næringsområder og attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger (Handlingsprogram 2007 for programområde 3). Den helhetlige områdesatsingen, som er utgangspunktet for denne følgeevalueringen, er en av tre strategier innen programområde 3. De to andre strategiene i programområdet 3 er *Boligutviklingsstrategi, utvikle et godt bomiljø og gode boliger i Groruddalen* og *Tematisk satsing for hele Groruddalen*.

Samarbeidet mellom stat og kommune i Groruddalssatsingen ledes gjennom årlige *Politiske møter* mellom miljøvernministeren og byrådslederen samt berørte statsråder og byråder. Det årlige Politiske møtet gir mål og retning for arbeidet, drøfter helheten og de økonomiske rammer for samarbeidet.

Det administrativt sammensatte Samarbeidsutvalget for Groruddalen (SUG) koordinerer samarbeidet og forbereder de politiske møtene. Utvalget skal ivareta helhet og samspill mellom programmene, rapportere til Politisk møte, sørge for evaluering og formidling av erfaringer. Regjeringen og byrådet er i følge avtalen enige om å legge stor vekt på å bygge ut det lokale samarbeidet med bydeler og offentlige institusjoner, beboere, organisasjoner, borettslag og næringslivet.

Plankontoret tilrettelegger for samarbeidet mellom statlige og kommunale aktører i Groruddalssatsingen. Plankontoret drives i forhold til gitte politiske retningslinjer fra Byrådsavdelingen for byutvikling og skal koordinere det faglige arbeidet mellom stat, kommune og de samarbeidende etatene, være en pådriver og initiativtaker for utviklingen i Groruddalsprosjektet og ha nær kontakt med interessegrupper i området. Plankontorets ansatte er prosjektkoordinator og ansvarlig for Plankontorets oppfølging

av de fire programområdene⁶. De saksforbereder, innkaller og dokumenterer blant annet fra SUG og programgruppene, og de er ansvarlig for årsrapporteringene.

Det er *Programgrupper* for de respektive programmene. Disse gruppene består av deltakere fra bydeler, kommunale og statlige etater og boligsamvirket (program 3) og utarbeider egne handlingsprogramer med konkrete tiltak, som godkjennes politisk. Programgruppene skal i følge avtalen søke å utvikle samarbeid og samfinansiering med borettslag, næringslivet og lokale interesser om større tiltak. Det skal tilstrebes en områderettet arbeidsform, der stedsutvikling, planlegging og gjennomføring av tiltak ses i sammenheng innenfor geografiske områder. Programgruppene skal rullere sine handlingsprogram årlig og rapportere til Samarbeidsutvalget og Politisk møte.

De viktigste oppgavene for programgruppa i programområde 3 er ifølge årsrapporten 2007 å:

- skape lokalt engasjement, utvikle lokal ledelseskapasitet og eierskap til Groruddalssatsingen, og utvikle samarbeidsformer, organisasjonsløsninger og avklare rollefordeling innad i programgruppa
- utarbeide et handlingsprogram for programområdet i kommunikasjon med representanter for ulike deler av befolkningen, og å lede og koordinere årlig revisjon av handlingsprogrammet i samarbeid med lokale aktører
- sikre en god ansvars plassering og fullmaktsstruktur, lokalt og sentralt, i gjennomføringen av handlingsprogrammet
- rapportere om planer og gjennomførte tiltak til "Politisk møte" via Samarbeidsutvalget for Groruddalssatsingen, og å rapportere jevnlig til lokale miljøer
- sikre koordinering og etablere samarbeidsarenaer med andre programområder, særlig programområde 4 – oppvekst, utdanning, språk, integrering og kulturaktiviteter.
- vurdere og eventuelt foreslå metoder for forskning og evaluering, og å skape arenaer for informasjon og kunnskapsformidling.

Programgruppe 3 består av representanter for Oslo kommune og staten. Oslo kommune representeres ved Plan- og bygningsetaten (PBE), Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) Byantikvaren (BYA) samt Plankontoret for Groruddalen (PKG) og bydel Bjerke. Staten vil være representert ved Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Husbanken og Integrerings- og mangfolddirektoratet (IMDi). Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og representanter for privat sektor i Groruddalen, først og fremst boligbyggelagene v/OBOS og USBL, inviteres med i programgruppa. Andre statlige og kommunale etater kan bidra etter behov.

⁶ Hjemmesiden til Plankontoret.

3 Hva er områdesatsing/områdeløft

Med helhetlig områdesatsing i Groruddalen mener man satsinger som er rettet mot et geografisk avgrenset område. Områdesatsing er imidlertid ikke et entydig begrep. Det er eksempler på at områdesatsinger både kan være regioner, byer eller mindre områder, men som regel er det snakk om satsinger i urbane områder som er spesielt belastet med fysisk forfall og levekårsproblemer. Satsingene kalles også ofte for byutviklingsprosjekter eller revitaliseringsprogrammer. Med bakgrunn i blant annet dette har Husbanken i 2008 gått over til å kalle stasingen for *områdeløft*.

3.1 Hvorfor områdesatsinger/områdeløft?

I flere europeiske land har områdesatsinger/løft blitt et viktigere og mer vanlig virkemiddel. IMDI (2008) påpeker en rekke årsaker til dette. Mange vestlige byer har sett en opphoping av sosiale og økonomiske problemer i enkelte byområder og de tradisjonelle politiske virkemidlene blir sett på som utilstrekkelig for å bremse opp de økende økonomiske og sosiale forskjellene.

I mange Europeiske og Amerikanske byer har man fått en økende segregering og sosial polarisering knyttet til geografiske områder. Områdesatsinger blir sett på som en mer kostnadseffektiv måte å nå utsatte målgrupper enn tradisjonelle universelle virkemidler. I tillegg tror man at boområders egenskaper påvirker livssituasjon og sosial mobilitet til innbyggerne, noe som kan brukes som en begrunnelse for å fokusere på forbedring i enkelte geografiske områder for å unngå en segregering.

3.2 Erfaringer fra områdesatsinger

Måling av effekter av områdesatsingene kan være vanskelige, både fordi de ofte settes i gang flere år etter at satsingene begynte, men også fordi store deler av innbyggerne i området kan ha flyttet fra området før satsingen er over. Om man skal måle effekten en satsing har hatt på de opprinnelige innbyggerne kan dette være vanskeligere enn å måle effekten på selve området.

Studier av Indre-Øst satsingen i Oslo fant at de "nest-fattigste" flyttet ut, de aller fattigste ble igjen, sammen med en ny og mer ressurssterk gruppe som hadde flyttet inn. På denne måten flyttet mange av de man ønsket å forbedre levekårene til et nytt område og de egentlige problemene forblir uløste, selv om studier av selve området kan finne at levekårene i gjennomsnitt i området har forbedret seg, fordi en ny og mer ressurssterk gruppe har flyttet inn.

Erfaringer fra områdesatsinger må ses i lys av nasjonale strukturer, nasjonal omfordeling og velferdspolitik. Brofoss og Barstad (2006, i IMDI 2008) påpeker at erfaringer fra land som England og USA med mindre universelle velferdssystem ikke automatisk kan overføres til norske forhold. Erfaringer fra Sverige og Danmark er generelt mer overførbare til Norge, men også her må man være oppmerksom på at de norske drabantbyene er annerledes enn i Sverige og Danmark. Norske drabantbyer er preget av borettslagsmodeller, færre utleieboliger og mer variert boligstruktur, noe som gjør at erfaringer ikke nødvendigvis er overførbare.

I Norge har det de siste 10-årene vært en rekke stedsutviklingsprosjekter. Eksempel-samlingen *Gode Steder* fra 1999 ser på 36 stedsutviklingsprosjekter i Norge og finner at gode prosjekter må ha bred deltakelse og lokal motivasjon. Den lokale motivasjonen må være bygd på en felle forståelse av kvaliteter, mål og utfordringer. Deltakelse må tas på alvor og prosessen må være åpen og mobiliserende. Felles forståelse er viktig og dette kan opparbeides gjennom en systematisk stedsanalyse. Samtidig bør fagkompetanse tas i bruk hvor det er behov og arbeidet bør forankres i formelle planprosesser. Man bør kombinere store prosjekter som tar lang tid med mindre prosjekter som tidlig får synlige resultater, slik at innbyggerne ser at det skjer noe. Samtidig trenger man en langsiktig planlegging for drift og vedlikehold og kreative prosesser for å finansiere prosjektene.

3.3 Føringer på områdesatsingen i Groruddalen

Det er en rekke føringer på Groruddalssatsingen. Utover overordnede dokumenter om satsingen er de viktigste for selve områdesatsingen *Statens føringer for bruk av midler fra Husbanken*⁷ og Husbankens egne føringer på områdesatsingen.

3.3.1 Statens føringer på Husbanken

I forbindelse med Groruddalssatsingen ble det utarbeidet et dokument som gir "Overordnede føringer og utfordringer" på satsingen. I statens føringer på Husbanken står det følgende⁸:

Bakgrunn - "føre var prinsippet" og hindre negativ utvikling:

- *Det er viktig å forhindre utvikling av problemområder med ansamling av levekårsproblemer, høyt konfliktnivå og manglende vedlikehold*

Tidsdimensjon:

- *For programområdet bolig- og stedsutvikling vil det fra statens side i første omgang legges opp til en satsing for perioden 2007 -2010.*

Innretning av "tilskudd og tiltak":

- *Tilskudd skal gis til tiltak som bidrar til bedre boforhold og boligmiljø i storbyområder som har særlige utfordringer.*

- *Satsingen skal bidra til å utvikle gode lokalsentra, godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger og til å skape lokale møteplasser.*

- *Målet er gode lokalsentra med et variert tilbud av tjenester, aktiviteter og med et godt kollektivtilbud.*

Rettes mot eksisterende områder:

- *Målet er et godt og trygt bomiljø med møteplasser og aktiviteter tilpasset alle beboere og med en variert sammensetning av blokker og småhus.*

Universell utforming og god standard:

- *Målet er boliger med god standard og med kvaliteter som miljø og universell utforming.*

⁷ Vedlegg 1 til Handlingsprogram for perioden 2007-2010 for Programområde 3.

⁸ Teksten i avsnittet er direkte avskrift av vedlegg 1 til Handlingsprogram for perioden 2007-2010 for Programområde 3.

Samarbeid på tvers av etniske grenser:

- Det er viktig å satse på bo- og nærmiljøtiltak på tvers av etniske skillelinjer.

Samarbeid med andre parter:

- Husbanken skal samarbeide med boligsamvirke og andre relevante parter som kan gi innspill på. Husbankens planlegging av en satsing, og som kan være aktuelle som samarbeidspartnere i løpet av en satsing.

Samarbeid mellom Husbanken og IMDi:

- Husbanken bes samarbeide med IMDi, som skal ha en sentral funksjon i utformingen av program 4, Det er viktig med en god koordinering mellom programområde 3 og 4.

Lokal forankring, deltakelse og eierskap:

- Målet er et nærmiljø preget av bred deltakelse på tvers av befolknings- og beboergrupper.

- Strategiene bør utformes i nært samarbeid med andre aktører med lokal kunnskap

- Det skal skapes lokalt engasjement, utvikle lokal ledelseskapasitet, stolthet og eierskap til Groruddalssatsingen.

I tillegg har staten lagt vekt på at Husbankens ordinære virkemidler skal understøtte Groruddalssatsingen.

3.3.2 Husbankens føringer på bydelene⁹

Husbanken har selv utarbeidet metodenotatet ”Område- og stedsutvikling som satsingsområde for Husbanken”. Husbanken legger i notatet vekt på 5 viktige erfaringer fra tidligere områdesatsinger. Satsingen må bygge på stedets egne krefter, satsingen må være helhetlig, det må være en profesjonell organisering, ledelse og styring, fokuset må være positivt og satsingen må ha langsiktighet.

Bygge på stedets egne krefter

Når det gjelder å bygge på stedets egne krefter fokuserer Husbanken på at det skal være en lokal motivasjon, kommunen må eie og drive prosjektet og det må være en bred politisk forankring med lokal medfinansiering. For å skape eierforhold hos innbyggerne og andre aktører i privat og offentlig sektor må man ha en åpen og mobiliserende prosess som inkluderer disse.

Helhetlig satsing

Satsingen må være helhetlig, det vil si at man må fokusere på både fysiske og sosiale tiltak. Satsingene står erfaringsmessig mye svakere om man bare fokuserer på en av disse aspektene. Profesjonell organisering, ledelse og styring er også viktig for å få til satsingene. Ledelse, styrings- og prosesskompetanse er essensielt og må kvalitetssikres og annen fagkompetanse bør tilføres etter behov. En informasjonsstrategi bør også utvikles.

Positivt fokus

Områdesatsinger kan havne i den fallgruven at de fokuserer på alt det negative i et område og på denne måten forsterker områdets dårlige omdømme. En områdesatsing

⁹ Teksten i avsnittet er hentet fra metodenotatet, men bearbeidet av Econ Pöyry.

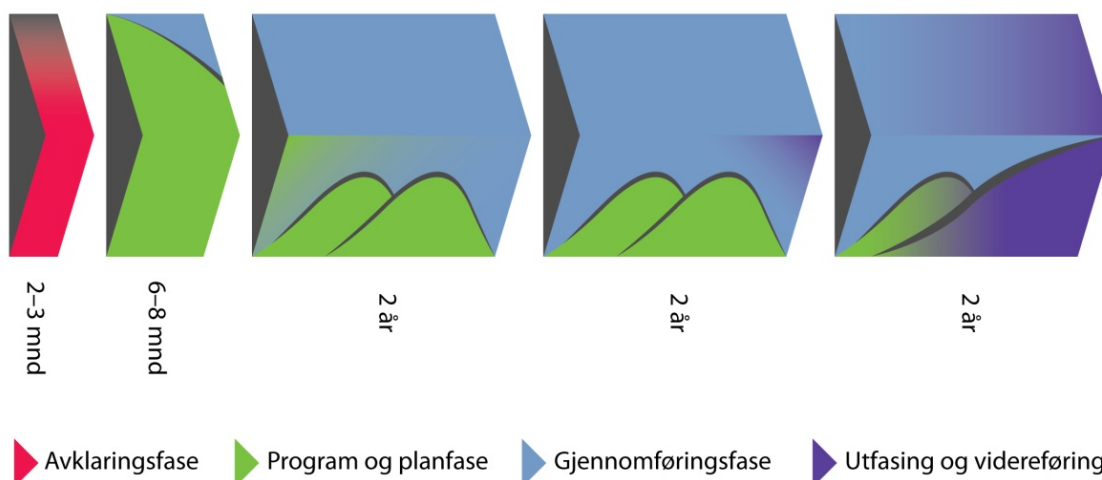
må ha et positivt fokus og se på utløste ressurser og mulighet samt vise resultater underveis for å vise at områdesatsingen har en effekt.

Langsiktighet

I tillegg må man tenke langsiktig og satsingen bør ha over 5 års gjennomføringstid. Husbanken har delt arbeidet opp i ulike faser. De første 2-3 månedene skal brukes til avklaring hvor man identifiserer et område, begynner en analyse av området og gjør en avtale mellom Husbanken og kommunen. I neste fase, dvs. de påfølgende 6-8 månedene, skal det fokuseres på program og planfaser, men også så vidt begynnes med gjennomføring. De neste 2 årene kjører man hovedsakelig gjennomføring, men program og planfase underveis. Nedenfor vises Husbanken rammemodell:

Figur 3.1 Husbankens rammemodell for områdesatsingen

Husbankens rammemodell for områdesatsing



I avklaringsfasen skal kommunen identifisere problemer, kontakte Husbanken, gjøre en analyse av området for å se om kravene for områdesatsing møtes. I så fall skal det opprettes en formell avtale med Husbanken.

I program og planfasen skal det lokale lederskapet tydeliggjøres og en prosjektorganisasjon skal utpekes. En mer grundig SWOT-analyse¹⁰ av stedet skal gjennomføres, med fokus på sosiale, fysiske og kulturelle forhold og muligheter for medvirkning. Et handlingsprogram og konkretisering av prosjekter skal utvikles og godkjennes av kommunestyret og Husbanken skal ta stilling til videre tildeling av midler. Små synlige tiltak skal også gjennomføres.

I gjennomføringsfasen er midler tildelt og arbeidet blir gjort i tråd med planene. Lokal organisering er valgt, prosjektleder er engasjert og satsingen gjennomføres med bred medvirkning fra flere aktører og aktørgrupper. Man gjennomfører både prosjekter med raske resultater og mer langsiktige prosjekter. Satsingen vurderes årlig og prosjekter

¹⁰ Vurdering av sterke og svake sider, muligheter og trusler

som ikke er gjennomførbare avsluttes. Nye prosjekter utvikles og handlingsplanene revideres årlig samt en grundigere gjennomgang annet hvert år.

I utfasing skal man se på hvordan utviklingskompetasen i området og kommunene skal utvikles etter at de ekstraordinære midlene er borte og plan for videre arbeid under ordinær drift skal utvikles. Det skal også gjennomføres en sluttevaluering.

3.4 Husbankens avtale med bydelene¹¹

Vinteren 2007 inngikk Husbanken og bydelene en avtale som ga rammer for satsingen. Avtalen var utarbeidet av partene i felleskap og formaliserte arbeidet knyttet til gjennomføring av den helhetlige områdesatsingen (strategi 1 i programområde 3). Det ble imidlertid lagt vekt på at arbeidet skal skje i samarbeid med programområde 4 Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering. Avtalen bygget på handlingsprogram for programområde 3; Bolig-, by-, stedsutvikling som ble vedtatt i januar 2007.

Bydelene fikk det lokale ansvaret for gjennomføring av områdesatsingen. I føringene på satsingen ble det satt som en målsetning at i de valgte geografiske områdene skulle det gjennomføres et aktivt stedsutviklingsarbeid, basert på lokal forankring og eierskap. Hovedvekten av innsatsen skulle ligge på utvikling av fysisk og sosial infrastruktur og identitetsskapende prosjekter. Det ble gjort en strategisk avgrensning knyttet til utvikling av:

- 1) gode møtesteder og sentra i utvalgte område
- 2) bo og oppvekstmiljøer skal legges til grunn
- 2) satsingens bidrag til lokal ledelseskapasitet

Utviklingen av lokal ledelseskapasitet skulle bidra til en mer bærekraftig utvikling av området og gjøre det mulig med videre innsats i området etter at den statlige ekstra-innsatsen avsluttes. For å lykkes med en slik utvikling forutsatte man i avtalen en aktiv utvikling og bruk av lokale krefter/ressurspersoner i arbeidet. Man forutsatte også en utvikling av gode arbeidsformer hvor bl.a. avklaring av ansvar for drift og forvaltning av felles fysiske omgivelser ble poengtert.

I avtalen mellom Husbanken og bydelene ble det også lagt klare føringer på gjennomføringen. Det skulle etableres en prosjektgruppe i løpet av 1. kvartal 2007 med godkjent prosjektmandat fra bydelsutvalget. Sammensetningen av prosjektgruppen skulle bidra til å skape nødvendig lokal forankring/partnerskap og bidra til å mobilisere og ansvarliggjøre sentrale lokale aktører i satsingen. I avtalen ble det fastsatt at prosjektgruppen skulle ha mellom 5 og 8 ordinære medlemmer, men dette har blitt justert noe i ettertid. Høsten 2008 er det forholdsvis stor variasjon mellom bydelen i hvordan disse gruppene er sammensatt.

I tillegg skulle bydelene engasjere lokale prosjektledere som skulle ha det operative ansvaret for områdesatsingen i sin bydel. Første året skulle disse etter avtalen lønnes

¹¹ Teksten i avsnittet er hentet fra Husbankens avtale med bydelene, men bearbeidet av Econ Pöyry.

fullt ut av Husbanken, men subsidiering skal gradvis trappes ned, slik at de i 2010 lønnes 100 prosent innenfor bydelens rammer.

Den første foreløpige handlingsplanen skulle presenteres Husbanken innen 1. mai 2007 og deretter skulle det utarbeides årlige handlingsplaner med frist for presentasjon til Husbanken 1. desember året før. Oppstarten i bydelene tok imidlertid lengre tid enn forutsatt, hvilket betød at handlingsplanene for 2008 først ble presentert Husbanken 01.04.2008.

Når det gjelder utvikling av de årlige handlingsplanene skal det i følge avtalen være gjennomført bredt anlagte stedsanalyser. Utvikling av tiltak skal baseres på strategiske føringer, analyser og strategivalg og det skal være tiltaksplan på kort og lang sikt. Enkeltiltak skal organiseres som prosjekter og det vektlegges ryddige prosjektarbeidsformer bl.a. avklaring av tiltaksansvarlig. Overordnede handlings-/prosjektplan godkjennes av bydelsutvalget. Det er blant annet med bakgrunn i de årlige handlingsplanene at Husbanken gir sin økonomiske støtte.

Bydelene har ansvar for tilfredsstillende rapportering, dokumentasjon og evaluering av prosjektets innhold, framdrift og økonomi. Bydelene skal rapportere tertialvis til Plankontoret for Groruddalen, med kopi til Husbanken. Husbanken og bydelene rapporterer også til Samarbeidsutvalget for Groruddalen (SUG) tertialvis.

Ifølge avtalen skulle Husbanken tilføre prosesstøtte og erfaringsstøtte til prosjektgruppens arbeid i tidlig fase. I tillegg til prosjektgruppen åpnes det opp for at observatører kan trekkes inn etter behov. Blant annet har Husbanken en egen observatør i hver bydel. Det ble i tillegg lagt vekt på at bydelene skulle utvikle ryddige prosjektarbeidsformer.

3.5 Husbankens roller i områdesatsingen

Husbanken finansierer store deler av områdesatsingen gjennom årlige tildelinger til de fire bydelene. Tildelingene er basert på bydelens årlige handlingsplaner og prosjektbeskrivelser av enkelttiltak. I tildelingsbrevene gir Husbanken sine føringer på områdesatsingene. Utover dette har Husbanken roller som observatør, erfaringsformidler og saksbehandler.

Rolle som erfaringsformidler

Husbankens rolle som erfaringsformidler innebærer en rekke tiltak.

Høsten 2007 finansierte de en prosess- og ledelsesveileder som styringsgruppene fikk tilgang til i en begrenset periode. I tillegg ble deltakerne i de lokale prosjektgruppene invitert til å delta på et prosjektlederkurs. Kurset heter PLP-Utviklingsevne og eies av Innovasjon Norge. PLP er ”erfaringsbasert og fokuserer på hva som må avklares og følges opp for best mulig å legge til rette for et vellykket resultat. Det er således ikke noe ”unik” eller ”ekstraordinært” ved konseptet”. Kurset ga ”primært en gjennomgang av et begrepsapparat som er rettet mot å avklare og kommunisere mål, roller og ansvar i så vel linjeorganisasjon (basisorganisasjon) som prosjektorganisasjon”.

I samarbeid med Plankontoret for Groruddalen og Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har Husbanken også arrangert en rekke frokostseminarer med aktuelle temaet for de involverte i programområdene; 3 Bolig-, by- og stedsutvikling og 4 Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering. I tillegg arrangerer Husbanken temamøter og studieturer, sistnevnte har blant annet vært til Kvarterløftet i København.

Observatørrollen

Da den enkelte bydel etablerte sine prosjektgrupper i 2007 fikk Husbanken en observatørrolle i gruppene. I hver lokal prosjektgruppe har Husbanken utnevnt en observatør ansatt i Husbanken som skal bruke om lag 1/3 årsverk på oppgaven. Rollen innebærer å kvalitetssikre bruken av tilskuddsmidlene som bydelene får fra Husbanken samt være en støttespiller og å gi faglig bistand i arbeidet. Prosjektgruppens hovedoppgave er å levere en tiltaksliste og handlingsprogram for året for sitt satsingsområde.

På tidligere steds-/områdesatsinger har Husbanken håndtert sin rolle i forbindelse med tildeling ulikt. I noen tilfeller har de deltatt relativt aktivt i forhold til å styre det konkrete tiltaket/satsingen, i andre har de deltatt i en referansegruppe eller tilsvarende, mens de i noen kun har bidratt med midler. Forskjellene har delvis vært knyttet til ulike praksis mellom Husbankens kontorer, men det kan også skyldes tilskuddets innretning og vurderinger av involverte aktører hos Husbanken.

I forbindelse med Groruddalssatsingen så Husbanken behovet for å formalisere observatørrollen. Gjennom om en intern prosess ble det utarbeidet retningslinjer for rollen. Observatøren skal gi innstilling og oppfølging av tilskudd til områdesatsingen og de skal sikre at arbeidet skjer i henhold til vilkår for tildeling. De skal gi bistand til organisering av prosjektet gjennom å påse at prosjektplaner utarbeides og følges (jfr. Prinsipper i PLP-Prosjektstyring), samt gi ledelsestøtte og faglig støtte. I tillegg skal de bidra til kommunikasjon og formidling av områdesatsingen i bydelen, koordinere Husbankens ordinære virkemidler og bidra til rapportering og kontroll.

De nedfelte retningslinjene inngår i den avtalen som Husbanken har inngått med bydelene. I tillegg til at observatørene deltar i de prosjektgruppemøtene lokalt foregår det også bilateral samhandling mellom observatør og lokal prosjektleder/bydel ved behov.

De fire observatørene samles også regelmessig i internmøte hos Husbanken - i utgangspunktet hver 14 dag – for å diskutere utfordringer i den enkelte bydel, områdesatsingene og/eller mer generelt om observatørrollen. I noen møter deltar også andre fra Husbanken, enten som diskusjonspartner og/eller for å få nødvendige avklaringer på saker som må håndteres.

Rollen som saksehandler

I tillegg å forvalte midlene til områdesatsingen ivaretar også Husbanken sin tradisjonelle rolle ved å administrere og behandle søknader om tilskudd fra bomiljøfondet som Husbanken og Oslo kommune står sammen om. I tillegg behandles søknader om lån og tilskudd fra Husbankens ordinære virkemidler på vanlig måte hvis det kommer inn søknader om midler fra disse. Blant annet har Husbanken gitt kompetanse-tilskudd til videreutvikling av de boligsosiale handlingsplanene i bydelene.

4 Den helhetlig områdesatsingen i Groruddalen

4.1 Forutsetninger for realisering av områdesatsingene

Områdesatsing har følgende kritiske momenter:

Bydelsadministrasjonen har en sentral rolle. Bydelsdirektøren har, som øverste ansvarlige myndighet, undertegnet avtalen med Husbanken om satsingen. Også ansatte i andre deler av bydelsadministrasjonen kan ha stor betydning for om områdesatsingen blir vellykket. Ett aspekt er naturligvis økonomi, som i siste instans vedtas av bydelsutvalget, men også mulighetene til å forberede, implementere og måle konkrete tiltak innenfor områdesatsingen kan være avhengig av bistand fra ansatte i bydelen.

De **lokale prosjektlederne**, som er ansatt av bydelene, har det operative ansvaret for områdesatsingen i sin bydel. Første året lønnes disse fullt ut av Husbanken, men subsidiering skal gradvis trappes ned, slik at de i 2010 lønnes 100 prosent innenfor bydelens rammer. Prosjektleders kompetanse og forståelse av satsingen, evne til å inspirere og trekke med relevante krefter, implementere tiltak og gjøre nødvendige justeringer underveis er av avgjørende betydning for en vellykket satsing.

Hver bydel har opprettet **lokale prosjektgrupper**. De skal bestå av 5-8 ordinære medlemmer. P.t. er det noe ulik praksis mellom bydelene på hvilke som sitter i prosjektgruppene. I tillegg til representanter fra bydelsadministrasjonen og viktige interesseforeninger/-organisasjoner har enkelte av bydelene med representanter fra sine bydelsutvalg. I alle bydelene sitter Husbanken også med en observatør. Det er i tillegg åpnet opp for at prosjektgruppene kan trekke inn observatører etter behov.

Både i arbeidet med de bredt anlagte stedsanalysene (som allerede er gjennomført) og under arbeidet med å utvikle enkelttiltak trengs bistand fra **eksterne aktører**. Noen sitter allerede i den lokale prosjektgruppen, men for store deler av arbeidet innen områdesatsingen trengs samhandling med andre aktører. Noe samhandling kan være knyttet til å fremskaffe nye ideer, men det kan også være behov samhandling i forhold til konkretisering og/eller implementering av konkrete tiltak. Noen tiltak kan også involvere samarbeid om økonomi (investering vs. drift).

Bydelene skal utarbeide årlige **handlingsplaner** der bydelens tiltak synliggjøres. Den første planen ble ferdigstilt i mai 2007, mens planene for 2008 forelå i april 2008. Det er blant annet med bakgrunn i de årlige handlingsplanene at Husbanken gir sin økonomiske støtte.

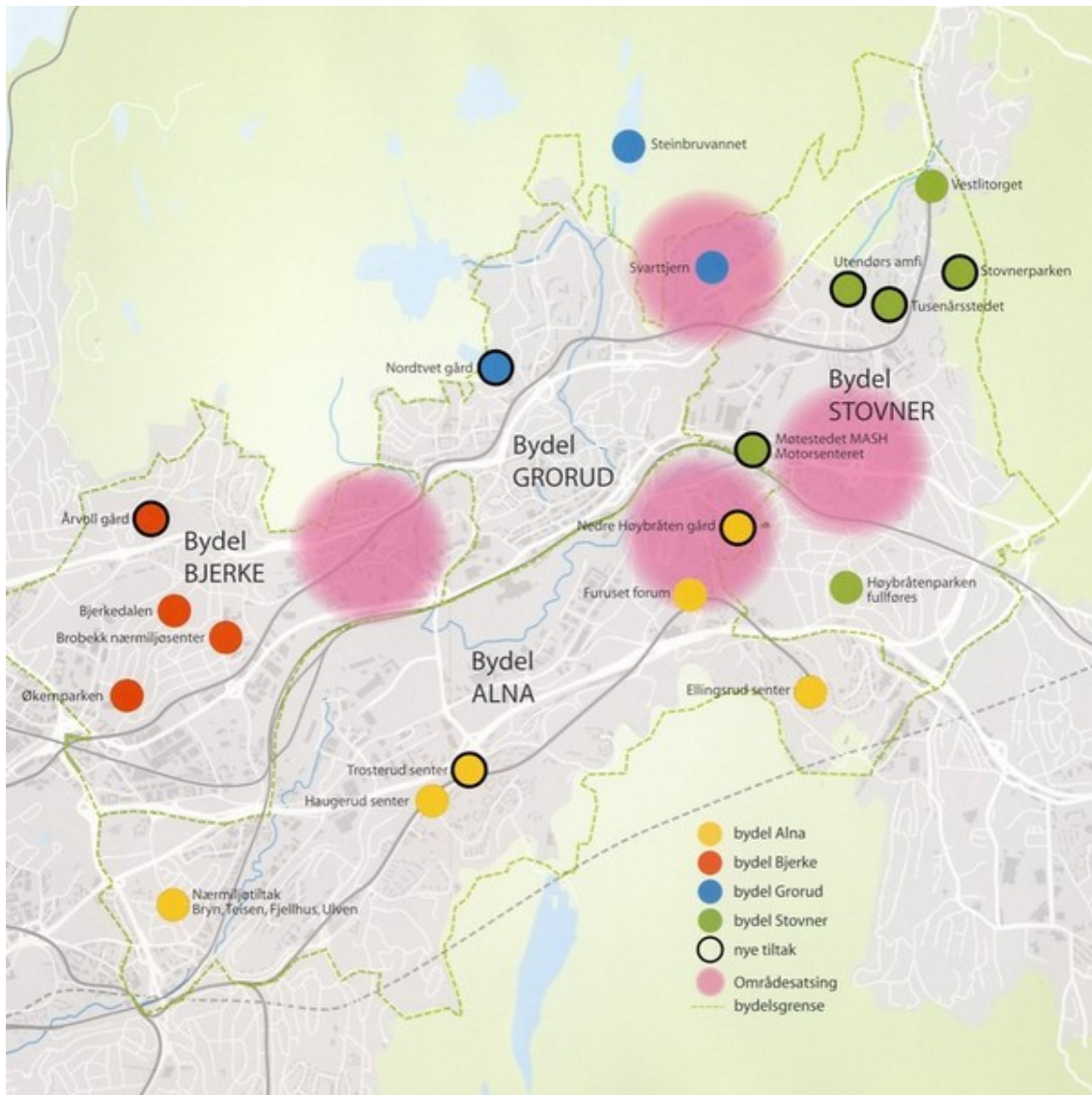
Husbanken har i sin samarbeidsavtale gitt krav om at **enkelttiltak** organiseres som prosjekter. Det vektlegges i tillegg en ryddig prosjektarbeidsform, blant annet ved en avklaring av tiltaksansvarlig. Husbanken skal i tillegg tilby kompetanseutviklende kurs/seminarer innen prosjektutvikling/styring for sentrale aktører innfor satsingen. Husbanken har signalisert at det "vil bli lagt vekt på prosjektenes kvalitet og ikke likefordeling mellom bydelene", når støtten skal fordeles.

Bydelene skal i følge samarbeidsavtalen med Husbanken også gi en tilfredsstillende **rapportering, dokumentasjon** og **evaluering** av prosjektets innhold, framdrift og økonomi. Rapporteringen skal være tertialvis.

4.2 Områdesatsingen i de fire bydelene

Hver bydel har et satsingsområde som skal fungere som et pilotområde for områdesatsingene. Disse områdene er:

- Veitvet/Sletteløkka, i bydel Bjerke
- Furuset/Gransdalen i bydel Alna
- Romsås i bydel Grorud
- Haugenstua i bydel Stovner



En prosjektgruppe med egen prosjektleder for hvert av områdene ble etablert i 2007. Husbanken inngikk samarbeidsavtaler om gjennomføring av områdesatsingen med bydelene den 2. mars 2007 og handlingsplaner kom på plass i mai samme år. Husbanken bevilget 30 millioner til områdesatsingen.

Hver bydel fikk tilsagn på 4,6 millioner kroner for 2007 til prosjektarbeid og det ble i tillegg avsatt midler til medfinansiering av større tiltak i områdene. 5 840 000 av sistnevnte ble overført til 2008. I tillegg ble pengene bruk til informasjonstiltak om Groruddalssatsingen og kjøpe av følgeevaluering og prosess/lederstøtte.

I 2008 ble ytterligere midler fordelt. Alna bydel fikk 4 millioner, Bjerke fikk 4,5 millioner, Grorud fikk 4,7 millioner, mens Stovner fikk 1,9 millioner. Årsaken til at Stovner fikk betydelig mindre enn de andre skyldes at en relativt stor andel av midlene for 2007 ble overført til 2008. I tillegg har Husbanken gitt ekstrastøtte til et par større tiltak.

Veitvet/Sletteløkka i bydel Bjerke¹²

Bydel Bjerke har i sin områdesatsing i 2007 hatt som strategi å få til et samspill mellom sosiale, kulturelle og fysiske tiltak slik at de både bidrar til å bygge opp lokalt lederskap og engasjement og gir synlige fysiske resultater i området. Formelle og uformelle møteplasser som kan brukes på tvers av alder og kulturer er høyt prioritert. For å kunne gjennomføre disse prosjektene har lokal medvirkning og deltagelse vært viktig.

Arrangementer som Veitvetuka og Kulturkafeen har bidratt til en gradvis oppbygging av aktivitet og engasjement i befolkningen. Det kan også nevnes at boligsameiene på Sletteløkka er i gang med å bygge opp egen kompetanse, lokale nettverk og felles møteplasser. Veitvetparken skal rustes opp og videreutvikles til et lokalt møtested på Veitvet. Parken skal romme alt fra fysisk aktivitet, rekreasjon og kultur. Utviklingen av parken skal ha sterk lokal forankring. Mange aktører, herunder borettslag, Veitvet skole, SFO, kulturkafé og idrettslag deltar i arbeidet med parken. Et langsiktig engasjement for å revitalisere

Veitvet Senter er under oppbygging gjennom flere av aktivitetene og tiltakene i områdesatsingen. En god del av avviket som er beskrevet, skyldes bemannings-situasjonen i begynnelsen av prosjektperioden. I dag er det tre til fem personer som jobber med Groruddalssatsingen, og situasjonen er mye bedre. Det har også vært utfordringer knyttet til økonomi, anskaffelser, kontrakter og kontraktsforhandlinger. Dette har blitt bedre som følge av hjelp og kompetanseheving, samt at bydelen har ansatt en jurist som kan bistå. Ambisjonsnivået, spesielt på fremdrift har på enkelte områder vært for høyt. Dette henger sammen med problemstillingene ovenfor. Prosjektgruppen har hatt månedlige møter, samt et oppstartsseminar. Gruppen er sammensatt av ressurspersoner fra nærmiljøet, bydelsadministrasjonen samt to BU-politikere.

I 2008 skal fokuset være på demokrati og deltagelse, og få økt demokratisk delaktighet i prosessene. En sentral strategi for å få til dette er å utvikle sosiale og fysiske møteplasser i nærmiljøet hvor folk kan treffes, som også er en del av de fysiske tiltakene. Oppgradering av parker og lekeplasser mellom blokkene, utvikling av park og aktivitetsområdet ved Veitvet skole, oppgradering og utvikling av Veitvet senter, samt utvikling av nye møteplasser på og ved Krigsskolens grunn. Arbeid med støyskjerming langs Trondheimsveien skal også ses på i forhold til Miljøtiltak, samt opprustning av holdeplasser og gjøre friområdene mer tilgjengelige. Omdømmebygging er også et sentralt tema i satsingen, både for å opprettholde og styrke et godt renommé.

¹² De tre første avsnittene er hentet direkte fra årsrapport 2007 for Programområde 3 (men med noen små språklige justering av Econ Pöyry).

Furuset/Gransdalen i bydel Alna¹³

Bydel Alna har i sin områdesatsing i 2007 prioriterte å gjennomføre synlige tiltak som har vært etterspurt av befolkningen i lang tid. Eksempler på dette er rydding og klipping av fellesområder, belysning ved gangvei, samt å etablere et nærmiljøsentert. Senteret er møteplass og lokaler for frivillighetssentral og lokale organisasjoner og grupper.

Det har tatt lenger tid enn forventet å få prosjektorganisasjon og prosjektstyring på plass. Det har også tatt tid å etablere samarbeid med de ulike aktørene, men det er lagt et godt grunnlag for dette gjennom samarbeidsmøter med borettslag, organisasjoner og trossamfunn. Et samarbeidsprosjekt mellom borettslag, bydel og OBOS er planlagt og starter opp våren 2008.

Prosjektgruppen har fungert siden mai 2007 og har på flere av møtene vært supplert med andre nøkkelpersoner i området, både ansatte i bydelen, borettslagsrepresentanter og representanter for ulike organisasjoner og grupper. Prosjektgruppen har kjøpt profesjonell hjelp for å bistå prosjektleder og prosjektgruppen med arbeidet med å få til en grundigere og bedre forankret handlingsplan for 2008.

I 2008 har Furuset/Gransdalen valgt å satse på fire strategier, *Trygt og pent*, *Treffes og trives*, *Flinke folk* og *Godt rykte*. *Trygt og pent* skal ruste opp og vedlikeholde fellesområdet og gi området en større opplevelse av trygghet og da særlig i form av bedring av trafikksituasjonen og belysning. *Treffes og trives* skal både hjelpe at eksisterende senter og møteplasser utvikler attraktive møteplasser og etablere nye og varige møteplasser, samt ta hensyn til nye fritidsvaner blant ungdommen. *Flinke folk* skal skolere og utvikle ledere og ressurspersoner i frivillig sektor og fritidslag. *Godt rykte* skal påvirke områdets omdømme og bevisst kommunisere positive og sannferdige budskap til målgruppene ved bruk av riksdekkende medier, og sikre tilstrekkelig informasjon om innholdet og resultat av satsingen til innbyggerne.

Romsås i bydel Grorud¹⁴

Bydel Grorud fokuserte i 2007 på følgende: ”Trygge, Aktive og Ryddige Romsås”. Dette har vært riktige strategier innledningsvis. Flere av utviklingsområdene på Romsås har vært preget av uklare ansvars- og eierforhold, noe som har bidratt til stor kontrast mellom ryddige private område, og nedslitte og forsøplede offentlige arealer. Det første året av områdearbeidet har gått med til å kartlegge ansvars- og eiendomsforhold og etablere samarbeid med ansvarlige.

Det er gjennomført aktiviteter som kulturfestival og ruskenasjoner for å videreutvikle lokalt samhold. Videre er omfattende medvirkningsprosesser igangsatt i forbindelse med den fysiske og sosiokulturelle stedsanalysen og fremtidsverksted om Romsås senter. Det har også vært lagt vekt på å få gjennomført synlig oppgradering som ikke krever mye planlegging. Planlegging og prosjektering av mer omfattende prosjekter er igangsatt for tiltak som ventes gjennomført i 2008.

¹³ De tre første avsnittene er hentet direkte fra årsrapport 2007 for Programområde 3 (men med noen små språklige justeringer av Econ Pöyry).

¹⁴ De tre første avsnittene er hentet direkte fra årsrapport 2007 for Programområde 3 (men med noen små språklige justeringer av Econ Pöyry).

Prosessene som er igangsatt oppleves som positive av den lokale prosjektgruppa, som også har stor grad av medbestemmelse og innflytelse. Det er likevel en viss grad av utålmodighet etter synlige resultater lokalt. Romsås Senter har fått en langt høyere prioritering enn opprinnelig antatt i handlingsplanen. Dette på bakgrunn av medieoppslag i begynnelsen av august 2007. Prosjektleder har derfor benyttet mer tid på senteret og samarbeid med biblioteket og de øvrige offentlige og private aktørene enn planlagt da handlingsplanen ble utformet.

Handlingsplanene for 2008 heter "Kunnskap i sentrum". Mer konkret skal det i 2008 arbeides med senter og næringsutvikling, gode møtesteder, gode bo- og oppvekstmiljø og å utvikle lokal ledelseskapasitet. Romsås senter skal utvikles til et kunnskapscenter for læring, kultur og fysisk aktivitet, Romsås skal ha et mangfold av aktive møteplasser for hele befolkningen og ungdom skal kunne utføre sine fritidsaktiviteter på Romsås. Det er også et mål om at styrer og deltakelse skal gjenspeile befolkningssammensetningen på Romsås.

*Haugenstua i bydel Stovner*¹⁵

Bydel Stovner har i sin områdesatsing i 2007 vært opptatt av at nærområdet skal få et fysisk og sosialt løft på offentlig og private arenaer, gjennom samarbeid og sosiale aktiviteter. Det er opprettet bofellesskap på Haugenstua torg for Nærmiljøsentralen, Frivillighetssentralen og områdekoordinator. Det er også etablert en skatehall hvor arbeidet er utført gjennom dugnadsarbeid og ved hjelp av fagkompetanse. Dette har blitt et "døgnåpent" tilbud av byomfattende art så vel som for ungdom fra Groruddalen. Det gamle Samfunnshuset i området er midlertidig tatt i bruk og har fått navnet "Haugenstua Scene". Her har ungdommer sin møteplass samt at kvinner med innvandrerbakgrunn har fått treningslokaler.

Bydel har hatt en velfungerende prosjektgruppe til å ivareta områdesatsingen det første året. På noen områder har medvirkningsprosessen gått tungt (kun ett av tre borettslag har deltatt), mens på andre områder har de opplevd å etablere nye arenaer for samarbeid og aktivitet (frivillige, ungdom og eldre). Prosjektgruppa er bredt sammensatt. Det innkalles observatører etter behov. Det har vært avholdt 4 møter i 2007 og ett oppstartseminar.

Ansvarliggjøring av det private næringsliv, skoler og andre offentlige institusjoner er avgjørende for å sikre videreføring av igangsatte tiltak. Arbeidet med medvirkningsprosesser og ansvarliggjøring av beboere på Haugenstua skal bidra til økt lokal-demokrati og fremme troen på muligheter for påvirkning og innflytelse. Det er avgjørende at arbeidet innen PG3, områdesatsing sees i sammenheng med de andre programområdene og utgjør en integrert del av et hele.

I 2008 har prosjektgruppen lagt vekt på å finne gode måter å arbeide videre med de foreslåtte tiltakene fra Handlingsplanen 2007 som enten er utsatt, blitt noe forsinket i oppstarten eller er "flerårige". Man har bevisst ikke søkt etter mange nye tiltak. Prosjektgruppen har videre valgt å ikke mobilisere bredt under arbeidet med handlingsplanen for 2008 for å unngå at det skapes forventninger som ikke blir oppfylt. Bydelen understreker imidlertid at når det kommer til gjennomføring av tiltakene i handlings-

¹⁵ De tre første avsnittene er hentet direkte fra årsrapport 2007 for Programområde 3 (men med noen små språklige justeringer av Econ Pöyry).

planen, vil de legge stor vekt på å få innbyggerne og andre aktører med i gode medvirkningsprosesser og får et eierskap til resultatet.

5 Econ Pöyrys oppdrag i 2008

5.1 Nærmere om oppdraget

5.1.1 Erfaringer dokumentert i formelle rapporteringer for år 2007

I årsrapporten for Groruddalssatsingen år 2007 står det følgende om programområde 3:

”De fleste tiltakene innen program 3 har kommet godt i gang i løpet av 2007, og størstedelen av midlene er bundet opp gjennom avtaler. På grunn av nødvendige avklaringer og forberedelser kom de fleste tiltakene i gang sent på året, de fleste på høsten. Bydelene står som eier og byggherre på flere prosjekter, noe som er ressurskrevende. Mangel på nødvendig fagkompetanse har medført forsinkelser i forhold til prosjektbeskrivelser og prosjektering. Første del av 2007 gikk derfor til oppbygging av kompetanse, organisering og ansettelse av prosjektledere innen områdesatsingen. De fleste tiltakene videreføres i 2008. Det er lite trolig at nye tiltak vil ha lignende forsinkelse i 2008.

Det har tatt tid å få samarbeidet mellom bydeler og enkelte etater til å fungere godt. Utfordringen beror mye på uavklarte roller i forhold til ansvar på gjennomføringssiden og prioritering i forhold til Groruddalssatsingen. Det er viktig i den videre gjennomføringen at bydelene har en kontaktperson i etatene å forholde seg til, og at etater og bydeler inngår en samarbeidsavtale som avklarer etatenes rolle i forhold til Groruddalssatsingen.

Det er en uttalt målsetting at utviklingsarbeidet i Groruddalen skal gjennomføres med bred deltakelse og innflytelse på tvers av befolknings- og beboergrupper, samtidig som det skal bygge opp lokal kompetanse og ledelseskapasitet. Dette er spesielt viktig for det lokale utviklingsarbeidet innen program 3. Selv om bydelene har lang erfaring i medvirkningsprosesser er det krevende å få tak i spesielle målgrupper. Det er viktig at bydelene som har nærhet til bomiljøene over tid kan jobbe med å bygge opp tillit til beboere.”

I årsrapporten for programområde 3 for år 2007 oppsummeres følgende 3 utfordringer for 2008:

Utfordring 1: Samarbeid mellom gjennomførende etater og bydeler

”Det har vært en rekke utfordringer forbundet med å få samarbeidet mellom bydeler og enkelte etater til å fungere godt. Utfordringen beror på uavklarte roller i forhold til ansvar for gjennomføring og prioritering i forhold til Groruddalssatsingen. Det har vært brukt mye tid på å få til gode samarbeid mellom bydelene og etatene. Det er viktig for det videre arbeidet at bydelene har en kontaktperson i hver etat å forholde seg til, og at etater og bydeler inngår samarbeidsavtaler som avklarer deres roller og bydelenes behov for bistand”.

Utfordring 2: Mangel på entreprenører/sesongarbeid

”Et stramt arbeidsmarked innen entreprenørbransjen har medført forsinkelser for noen av tiltakene. En konsekvens av det stramme markedet er også at kostnadsnivået

vil øke. Dette medfører at man må stille strenge krav til vurderingen av realismen både i forprosjekter og i de tilbudene man får inn på utlagte anbud”

Utfordring 3 Deltagelse og medvirkning

”Det er en uttalt målsetning at utviklingsarbeidet i Groruddalen skal gjennomføres med bred deltakelse og innflytelse på tvers av befolknings- og beboergrupper, samtidig som det skal bygge opp lokal kompetanse og ledelseskapasitet”.

Selv om bydelene har mye erfaring fra medvirkningsprosesser er det en utfordring å nå spesielle målgrupper for å sikre nødvendig representativitet. I denne sammenheng er det viktig at bydelene som har nærhet til bomiljøene over tid kan bygge opp tillitt hos beboerne.

5.1.2 Avgrensning av oppdraget for følgeevalueringen i 2008

Basert på dialog med bydelene og referansegruppen avgrenset vi følgeevalueringen i 2008 til følgende spørsmål:

- Husbankens rolle i forhold til satsingen
- Søkelys på samarbeidet mellom bydelene
- Utfordringer knyttet til samhandling med andre aktører, ikke minst de kommunale/statlige.
- Forankring hos
 - kommunen sentralt (byrådet)
 - de enkelte etatene
 - lokale interessentene næringsliv, sameier/borettslag, interesseforeninger (historielag/idrettsforeninger/etc.), befolkningen m.m.

Groruddalssatsingen er som beskrevet tidligere i denne rapporten svært omfattende. Selve områdesatsingen, som er grunnlaget for dette oppdraget, er én av tre strategier i ett av de fire programområdene. Områdesatsingen er dermed en del av en større helhet enn det som vies oppmerksomhet i denne rapporten.

Vårt søkelys har vært rettet mot områdesatsingen, dens aktører, formell organisering, samt dokumentasjon av satsingen. Det har dermed vært utenfor vårt mandat å fokusere på overordnede diskusjoner rundt Groruddalssatsingen, hva som skjer i politiske møte, SUG, programgrupper mv. Kommunikasjonen mellom kommunen og Husbanken og kommunikasjon/samhandling internt i kommunen - utover selve områdesatsingen – har også vært utenfor vårt mandat.

I vårt arbeid har vi fokusert på de områdene som har forbedringspotensial. Underveis har vi avdekket en rekke eksempler på prosesser, samhandling og enkelttiltak som har vært vellykkede. Selv om disse har gitt grunnlag for refleksjoner og utvikling av spørsmål underveis, har vi i vårt arbeid vært problemorientert. De positive resultatene fra områdesatsingen dokumenteres dermed ikke systematisk i denne rapporten. Vi viser til annen dokumentasjon fra bydelene og Plankontoret for en synliggjøring av vellykkede enkelttiltak.

5.2 Funn fra følgeevalueringen

Bydelene har den sentrale ansvaret i områdesatsingen. Det er der de lokale prosjektlederne har sin arbeidsplass og det er fra bydelen de fleste tiltakene ledes. Noen tiltak er lagt i linjen, men det er også eksempler på at bydelene har engasjert eksterne for å realisere enkelttiltak.

Skapt betydelig entusiasme i nærmiljøene

Fra våre intervjuer med bydelsdirektører og lokale prosjektledere har vi fått tilbakemelding om at områdesatsingen har skapt betydelig entusiasme i nærmiljøene. Bydelene har lyktes med å skape engasjement ”nedenfra”, både gjennom aktive prosesser som for eksempel gjennom stedsanalyser og de lokale prosjektgruppene.

En del synlige tiltak er allerede realisert

En del tiltak er allerede realisert og er synlig for befolkningen. Det har blitt gjennomført stedsanalyser, utviklet møteplasser/nærmiljøsentre, kommet lys på gangveier, plener har blitt klippet og arrangermenter er blitt avholdt. Det har også vært jobbet med forprosjekter/studier på større tiltak. Noen ble realisert i 2008, mens andre har hatt lengre tidshorisonter.

Fått til gode samarbeid om enkelttiltak

Bydelene har også fått til gode samarbeidsrelasjoner. En rekke ildsjeler fra områdene og representanter fra borettslag, interesserforeninger og næringsliv/sentereiere har blitt engasjert.

Når det gjelder bidrag fra kommunale aktører har bydelene imidlertid lyktes best i forhold til enkelttiltak og ikke med samarbeid på et mer institusjonelt nivå. I den grad man lykkes i forhold til enkelttiltak er det ofte personavhengig, for eksempel at aktuell saksbehandler i relevant etat synes det var et spennende tiltak og/eller at tiltaket passet inn i arbeidsplaner som etaten allerede arbeidet ut ifra. En annen erfaring er at man lykkes bedre i situasjoner der man kan anvende allerede eksisterende relasjoner/nettverk for eksempel med utgangspunkt i tidligere samarbeids erfaringer.

En del endringer i lokal organisering siden starten i 2007

I tre av bydelene har det vært utskiftninger av lokale prosjektledere siden oppstarten i 2007. I én av bydelene skjedde dette relativt raskt etter oppstart, mens to skifter kom i 2008. Det medførte blant annet at Stovner i om lag et halvt år leide inn en ekstern prosjektleder på deltid. Skifte av lokale prosjektledere gir områdesatsingen betydelige utfordringer.

Bydelene har organisert sin områdesatsing ulikt. En årsak er at bydelenes organisering også varierer. En annen er imidlertid at bydelene har brukt tiden siden oppstarten i 2007 til å finne frem til ”sin” organisering. Noe prøving og feiling har blitt gjort og erfaring har blitt høstet underveis.

Utfordringer med å involvere representanter for innvandrerbefolkningen

Selv om bydelene har fått til godt samarbeid – blant annet i de lokale prosjektgruppene – har bydelene hatt utfordringer med å utnytte det potensialet som kan ligge i lokale

prosjektgrupper. Ikke minst knyttet til å involvere representanter for innvandrerbefolkningen. Sistnevnte utfordring er også dokumentert internasjonalt (for eksempel fra kvarterløftene i København).

Utfordringer i samarbeid- og samhandlingsrelasjoner med kommunale etater

Den største utfordringen hittil for bydelen har imidlertid vært å få til gode samarbeid- og samhandlingsrelasjoner med andre aktører. Det rapporteres om både treg saksbehandling og en manglende prioritering av områdesatsingen. At områdesatsingen ikke prioriteres av relevante etater er til en viss grad korrekt (noe vi kommer nærmere inn på i avsnitt 5.3). Vi kan imidlertid ikke se bort ifra at mange av tiltakene krever betydelig forvaltningsfaglig kompetanse. Denne kompetansen har bydelene til en viss grad manglet, hvilket kan ha medført at enkelte prosesser har tatt betydelige lengre tid enn nødvendig hvis man hadde brukt ”korrekt” fremgangsmåte med en gang.

Utfordringer for tiltak på annen manns grunn og avklaringer av vedlikeholds-/driftskostnader

To momenter som gjør at samarbeidet blir utfordrende knyttes til at mange av de fysiske tiltakene gjøres på annen manns grunn og/eller at en del tiltak også har vedlikeholds-/driftskostnader etter at de er realisert. I noen tilfeller er førstnevnte håndtert ved at aktuell etat overtar prosjektlederansvaret, men det er også eksempler der bydelen blir sittende med ansvaret. Det å sitte med et gjennomføreransvar der man ikke har myndighet er utfordrende.

Husbankens støtte kan imidlertid kun gå til investering. I den grad tiltaket gir driftskostnader må disse dekkes av andre, for eksempel bydel, andre kommunale etater og/eller interesseorganisasjoner/borettslag/næringsliv. Bydelene har et stramt budsjett og de kommunale etatene er i mange tilfeller avhengig av føringer/bevilgninger fra byrådet/bystyret for å ta på seg ett driftansvar.

Kommunens anskaffelses- og anbudsreglementet gir utfordringer for bydelene

Et siste moment som trekkes frem er utfordringer knyttet til å forstå og anvende anskaffelses- og anbudsreglementet i Oslo kommune. En rekke tiltak krever anbuds-konkurranser. Riktignok har bydelene en del kompetanse på dette området, men det er som regel innenfor helt andre felter enn de som er aktuelle i områdesatsingen. Spesielt tiltaksspesifikk kompetanse som danner grunnlag for anbudskriteriene har vært utfordrende for bydelene.

5.3 Drøfting av de viktigste utfordringene

Formell organisering er ikke godt nok tilpasset områdesatsingens utfordringer

Som beskrevet i avsnitt 2.2 er Groruddalssatsingen organisert i fire programområder etter sektor, blant annet avhengig av hvilket departement som bidrar med midler. Selve områdesatsingen er én av 3 strategier i programområde 3. De viktigste samarbeidspartnere i områdesatsingen er imidlertid ikke representert i programgruppen eller arbeidsgruppen i område 3, men representert i andre program-/arbeidsgrupper.

Selv om områdesatsingen er lagt til bydel er de i stor grad avhengig av bistand fra andre aktører, ikke minst andre etater i kommunene. Det illustrerer at områdesatsingen går på

tvers av den sektororganiseringen som preger Groruddalssatsingen og den organiseringen som også er valgt i Oslo kommune.

Sentrale aktører for å realisere tiltak i områdesatsingen, for eksempel Samferdselsetaten og Friluftsetaten, leder sine egne programområder innen Groruddalssatsingen, henholdsvis område 1 og 2. Andre aktører, som er aktuelle for å realisere enkelttiltak i områdesatsingen, deltar også i programgruppene til 1 og 2. Man står derfor i en situasjon at aktørene må prioritere "egne" tiltak - i de andre programområdene - istedenfor tiltak i områdesatsingen.

Programgruppe 3, som formelt sett er ansvarlig for områdesatsingen, ledes av Plan- og bygningsetaten. Etaten kan være en viktig aktør for enkelttiltak innen områdesatsingen, men har ikke gjennomføringsansvar (slik som for eksempel Samferdselsetaten, Friluftsetaten, Idrettsetaten osv.). Verken Plan- og bygningsetaten eller programgruppen 3 er heller særlig involvert i områdesatsingen. De mottar riktignok bydelenes handlingsplaner og årsrapporter, men utover dette er dialogen om områdesatsingen primært mellom bydelene og Husbanken.

Avtalen om områdesatsing (for 2007) er inngått mellom Husbanken og den enkelte bydel. Kommunen sentralt deltok i forbindelse med utkast til avtalen mellom bydelene og Husbanken i 2007, men etter det har de i hovedsak kun forholdt seg til den formelle rapporteringen fra områdesatsingen (i tillegg til at de deltar i SUG).

Behov for bedre forankring og koordinering av områdesatsingen

Som vi har illustrert tidligere er det en forholdsvis komplisert organisering av Groruddalssatsingen. Det er mange aktører fra både kommunal og statlig side. I motsetning til satsingen i Oslo indre øst, der alle bevilgninger gikk inn i en fellespott før de ble fordelt til bydelene, er det i Groruddalssatsingen i betydelig større grad slik at den enkelte bidragsyter ønsker separat rapportering på "sine penger".

I tillegg kan tidspunkt for rapportering varierer. For eksempel skal Husbanken ha rapportering pr. 1. april hvert år, mens kommunen anvender årsskiftet som sitt rapporteringskrav. Dette gir bydelene ekstra utfordringer når det gjelder rapportering.

Som drøftet ovenfor gjennomføres områdesatsingen primært i en dialog mellom bydel og Husbanken. Selv om Husbanken sitter i SUG og bydelene er representert i de andre programområdene, kan det virke som områdesatsingen lider av en manglende koordinering. Det er riktignok mange formelle og uformelle møter - på kryss og tvers - mellom aktørene, men møtene har i liten grad områdesatsingen som sitt primære søkelys.

I Oslo indre Øst satsingen hadde man en koordineringsgruppe der alle sentrale aktører var representert. Som vi beskrev ovenfor er områdesatsingen i liten grad integrert i resten av Groruddalssatsingen. Spørsmålet er om områdesatsingen savner et koordinerende forum der de viktigste aktørene deltar og der eventuelle problemer og utfordringer kan drøftes "løpende".

Basert på intervjuet og gjennomgang av diverse dokumenter er også vårt inntrykk at områdesatsingen har en relativ svak forankring, både i de andre programområdene, kommunens etater, Byrådsavdelingene og Bystyret. Det er trolig mange forklaringer til dette.

En viktig forklaring kan være selve begrepet *Områdesatsing*. For eksempel finner man på hjemmesiden til Groruddalssatsingen noe som kalles "Områdeprogrammene". Det står videre at:

"Områdeprogrammene skal fastsette rammer og retningslinjer for den fysiske utviklingen innenfor bestemte og avgrensede områder i Groruddalen. Målet er at programmene skal sikre forutsigbarhet, effektiv planlegging og kvalitet slik at de samlet utgjør et politisk og faglig styringsdokument for praktisk gjennomføring. Fire områder i Groruddalen er valgt ut basert på mulighetene for byendring og behovet for arealavklaring. De fire områdene er Alfasetmorenen – Nyland, Alnabruområdet, Bredtvet og Grorud stasjonsområde".

Overnevnte områdeprogram har i utgangspunkt ingen sammenheng med områdesatsingen, siden alle fire overnevnte områder ligger utenfor de geografiske områdene som bydelenes områdesatsinger ligger i.

I årsmeldingen 2007 fra Groruddalssatsingen står det at:

"Hver bydel har startet en områdesatsing i utbygde områder med utgangspunkt i program 3 og 4, der en ser fysiske forbedringstiltak og sosiale aktiviteter i sammenheng. Tiltak i program 1 og 2 kan også være viktige i denne områdesatsingen". (..) "I den videre Groruddalssatsingen bør det legges større vekt på områdebaserte arbeidsformer med sikte på helhet, faglig bredde og deltaking fra befolkning og næringslivet"

De overnevnte eksemplene illustrerer at begrepet *områdesatsing* ikke er entydig, i hvertfall ikke for dem som ikke deltar daglig i satsingen. Dette har også vært medvirkende til at Husbanken i fremtiden ønsker å benytte begrepet *områdeløft* istedenfor *områdesatsing*.

Om et konkret tiltak eller sak er knyttet til én bydels områdesatsing, eller om det for eksempel er knyttet til et av de andre programområdene (men ligger geografisk i én av de fire områdene til bydelene), om det er knyttet til områdeprogrammet (som ikke har noen kobling til bydelens områdesatsinger) eller om områdebegrepet brukes i en annen sammenheng - er det ikke åpenbart at alle involverte får med seg. I den enkelte henvendelse/sak er dette heller ikke viktig, da søkelyset rettes mot problemløsning/avklaring og ikke hvordan koblingen er til selve Groruddalssatsingen.

En annen forklaring på svak forankring hos de andre programområdene, kommunens etater, Byrådsavdelingene og Bystyret kan være den manglende formelle forankring av områdesatsingen i Groruddalssatsingen. Som problematisert ovenfor er det ingen koordinerende fora for områdesatsingen og dialogen er primært mellom den enkelte bydel og Husbanken. Kommunen sentralt trekkes derfor i liten grad inn i arbeidet og diskusjonen rundt områdesatsingen.

En siste forklaring på at områdesatsingen har svak forankring kan være at områdesatsingen er drevet ut fra et ønske om medvirkning "nedenfra". I de lokale prosjektgruppene sitter representanter fra det lokale miljøet, men ingen fra de kommunale aktørene som er viktige for å realisere tiltakene (utover at representanter fra bydelen deltar). At ikke de relevante kommunale aktørene deltar kan til en viss grad skyldes ressurs spørsmål, men den viktigste grunnen er nok at bydelene frykter at fagpersoner fra etatene ville lagt en demper på kreativiteten og arbeidet som gjøres i de lokale prosjektgruppene.

Konsekvensen av sistnevnte kan imidlertid være at identifisering av tiltak for områdesatsingen, og prioritering av hvilke tiltak som inngår i den årlige handlingsplanen, gjøres uten en omfattende koordinering med relevante aktører. Selv om mulighetene for realisering må inngå som en premiss når bydelene velger tiltak kan en bydel ende opp med tiltak som andre aktører kan være svært kritiske til. Enten fordi de er faglig uenig i tiltaket og/eller fordi at de ikke finner mulighet til å prioritere arbeidet innenfor egne ressurser. Det er også viktig å ha i bakhodet at de kommunale etatene og staten har en rekke planer og tiltak for Groruddalen. Det er viktig at ikke bydelens tiltak i områdesatsingen går på tvers av mer overordnede planer og føringer.

Den svake forankringen av områdesatsingen er også tydelig når man ser på de kommunale styringsdokumentene. En evt. prioritering av områdesatsingen er for eksempel lite synlig i kommunale etater formelle styringsdokumenter. En sentral forklaring på dette er imidlertid at Husbankens tilslutning til tiltak i handlingsplanen skjer i april, mens kommunale etaters planer legges høsten før. Det å få endret en etats prioritering etter at budsjettet er vedtatt og planer er lagt, er en utfordring - om ikke rent sagt umulig - å få til i løpet samme år.

Bydelene godt fornøyd med Husbanken, men er det tatt nok hensyn til Oslo kommunes organisering?

Bydelene anser at Husbankens midler er helt avgjørende for en områdesatsing. Man kunne naturligvis gjort den samme satsingen med kommunale midler, men i en situasjon med knappe rammer og krav om effektivitet i bydelene, er det grunn til å tro at ekstra bevilgninger gir det ekstra momentum som skal til. I områdesatsingen viser også all erfaring at man må tenke langsiktig, og da er sentrale midler utenom ordinær ramme en viktig premiss for å lykkes.

Generelt gir også bydelene Husbanken gode skussmål. Husbankens observatører i de lokale prosjektgruppene oppleves som svært positive og tilbudet fra Husbanken gjennom prosjektlederkurs, prosesstøtte, frokostseminar mv. oppleves som støttende.

Områdesatsinger slik som områdesatsingene i Groruddalen, er nybrottsarbeid for Husbanken. I den grad Husbanken har erfaring med større satsinger har dette vært knyttet til andre kommuner enn Oslo. I forberedelsen av områdesatsingen har Husbanken nyttiggjort seg erfaringer fra utlandet, blant annet fra Kvarterløftet i København. Koordineringsutfordringer og forankringsarbeid på tvers av sektorer og etater er en utfordring ved oppstart av alle slike helhetlige områdesatsinger. Dette er ikke en spesiell utfordring i Oslo.

Det at det ble gjort få tilpassinger til Oslos kommunes organisering har trolig gitt områdesatsingen ekstra utfordringer. I en "vanlig" kommune er all makt samlet i kommunestyret, mens rådmannen har det administrative ansvaret. En beslutning i kommunestyret/rådmannen følger dermed linja ut til relevant instans. Oslo kommune har to forvaltningsnivåer med valgte representanter. Selv om Byrådet/Bystyret har ansvar for hele kommunen er en rekke fullmakter og myndighet delegert til Bydelsutvalgene. I Oslo fungerer sitt parlamentariske styringssystem riktignok Byrådsavdelingene som rådmenn, men instruksjonsmyndigheten er svært begrenset når det gjelder bydelsadministrasjonene. Bydelene i Oslo er dermed relativt autonome enheter – hvilket betyr at de kan gjøre egne prioriteringer så lenge de er innenfor de rammer/krav som er gitt av myndighetene og bystyret/byrådet.

I Husbankens avtale med bydelene er det i liten grad tatt høyde for denne todelingen. Avtalen er inngått direkte med bydelene, samtidig som de fleste tiltakene i områdesatsingen er helt avhengig av bistand fra andre kommunale etater, som bydelsutvalgene ikke har myndighet over. I realiseringen av enkelttiltak er bydelene dermed avhengig av tett dialog og samhandling med etater som bydelsavdelingene har det direkte ansvaret for.

Siden også dialogen om områdesatsingen primært er mellom Husbanken og bydelene gir dette lite grunnlag for forankring hos kommunen sentralt. Siden kommunen sentralt heller ikke er involvert i enkelttiltak – i og med at dette i stor grad er lagt til den enkelte etat – har trolig den formelle organiseringen vært til hinder for en god forankring hos kommunene sentralt.

Et annet moment som vi ønsker å trekke frem er Oslos størrelse og kompleksitet. I tillegg til overnevnte utfordringer knyttet til Oslos forvaltningsstruktur er Oslo Norges desidert største by, den er hovedstad og har særskilte utfordringer langs mange dimensjoner. Mange sterke aktører, både offentlig og private, har makt og penger til påvirke gjennomføringseffektivitet hvis de ser sine interesser truet og/eller ønsker andre løsninger. De kan ”trenere”, bruke rettsapparatet, gjøre ”byttehandler” osv. som bidrar til å påvirke både gjennomføringsevnen og -tiden for tiltakene i områdesatsingene.

Et siste moment som vi ønsker å trekke frem er tidsperspektivet på områdesatsingen. Erfaringer, blant annet fra satsingene i København, er at det tar tid å få til forankrings- og koordineringseffekter. Av den grunn har satsingene i København en tidshorisont på åtte år. Vi anser derfor at områdesatsingen i Groruddalen bør ha et tidsperspektiv utover de fire årene som er foreløpig ramme. Husbanken arbeider p.t. med en ny avtale for å utvide samarbeidet med bydelene/Oslo kommune til syv år.

Bør Plankontoret ha en pådriverrolle i områdesatsingen?

Plankontoret for Groruddalen har fått i oppdrag å koordinere det løpende arbeidet og håndtere oppgaver som informasjon, rapportering og evaluering av Groruddalsatsingen (Årsmelding 2007). Kontoret har høsten 2008 fire ansatte, selv om antall stillingshjemler er noe høyere.

Siden Plankontoret er formelt en del av Byrådsavdelingen for byutvikling er det ikke naturlig – gitt kommunens forvaltningsorganisering – å gi kontoret et betydelig gjennomføringsansvar for områdesatsingen. Tilbakemeldingen fra våre intervjuer er også at Plankontoret er lite aktiv i forhold til områdesatsingen - utover å håndtere informasjon og rapportering. Gitt dagens rammer – både styringsmessig og økonomisk – er det trolig heller ikke grunnlag for at Plankontoret kan ta en annen og mer omfattende rolle i bydelenes områdesatsinger.

Ifølge føringene til Plankontoret skal kontoret ”være en pådriver og initiativtaker for utviklingen i Groruddalsprosjektet og ha nær kontakt med interessegrupper i området”. En del informanter gir uttrykk for at Plankontoret kunne hatt en sterkere ”pådriver” rolle i selve områdesatsingen. Både ved at de bidro til å etablere flere og/eller tydeligere avklaringer som er aktuelle for gjennomføringen av områdesatsingen og/eller ved at de kunne bidra med spisskompetanse. Vi tenker her for eksempel på kompetanse i regelverket for offentlig anskaffelser, samt plan og forvaltningsfaglig kompetanse. Også i forhold til realisering av enkelttiltak kunne Plankontoret – hvis de hadde hatt mer ressurser – bidratt med den spisskompetansen som er nødvendig.

Bydelene har fått en ny rolle som krever ny kompetanse

Bydelen har i områdesatsingen fått en oppgave som ikke inngår i bydelens ordinære drift og som de – i hvertfall til en viss grad - mangler kunnskap om / erfaring med fra før. I tillegg kan man stille spørsmål ved om de trenger den kompetansen og erfaringen de opparbeider når områdesatsingen opphører. Uten endringer i Oslo kommunens forvaltningsstruktur er det grunn til å tro at et evt. gjennomføringsansvar for tilsvarende tiltak vil tilfalle andre kommunale/statlige aktører når midlene til Husbanken opphører om noen år.

En annen utfordring er den svært store bredden i bydelenes tiltak. Fra små gressplener som skal klippes og lyspærer som skal skiftes, til store prosjekter på titalls millioner (for eksempel Svarttjern på Romsås). I tillegg er tiltakene innen et bredt faglig spekter. Noen er rene fysiske tiltak, mens andre er sosialfaglig. Mange tiltak krever derfor betydelig spiss-/fagkompetanse for å kunne bli ledet på en fornuftig måte.

Bydelene har også hatt betydelige utfordringer knyttet til å sikre medvirkning lokalt. Selv om de lokale styringsgruppene i hovedsak har fungert godt har alle bydelene hatt utfordringer med å rekruttere og involvere innvandrere. Dette er en erfaring som også mange av borettslagene i Groruddalen deler.

Selv om bydelene møtes ofte – både på bydelsdirektørnivå, på lokal prosjektledernivå og gjennom annet faglig samarbeid på tvers av bydelsgrensene, er det generelt lite samarbeid mellom bydelene når det gjelder konkret utfordringer i områdesatsingen. Vi ser ikke bort fra at man i større grad kunne ha opparbeidet spisskompetanse i én av bydelene som ha kommet alle fire bydelene til nytte. Vi tenker her for eksempel på anskaffelsesprosesser og plan- og forvaltningsfaglig kompetanse.

Tiltak på annen manns grunn gir bydelene ekstra utfordringer

En stor utfordring for bydelene er at mange av tiltakene er på annen manns eiendom. For eksempel eier og drifter etater, borettslag eller statlige aktører en rekke av de områdene som skal rustes opp fysisk. Når det gjelder utviklingen av sentre, som gjøres i alle fire bydeler, må dette gjøres i tett dialog med eiere som både kan være private aktører og/eller borettslag.

Et siste dimensjon er at en del av tiltakene i områdesatsingen er investeringer som krever vedlikehold/drift i fremtiden. Siden Husbankens tildelinger knyttes til ett år av gangen er det for det første umulig å sikre penger til videre drift via husbankens midler. I tillegg har Husbanken som policy at deres midler ikke skal gå til ordinær drift. I og med at en del at tiltakene er på annen manns eiendom gir kobling mellom investering og vedlikehold/drift ekstra utfordringer. Bydelsutvalget har ingen myndighet ovenfor ansvarlig instans, samtidig som alle større investeringer av kommunale etater og bydeler skal vurderes av byrådet/bystyret.

6 Viktigste utfordringene i tiden fremover

Som vi har illustrert tidligere i denne rapporten omfatter områdesatsingen en rekke aktører innenfor et bredt spekter av temaer. Basert på våre funn og drøftinger i forrige kapittel har vi avgrenset de viktigste utfordringene til følgende tre spørsmål:

1. Hvordan sikre nødvendig kompetanse for områdesatsingen?

Vi vil nedenfor drøfte hvilken kompetanse som er spesielt viktig for områdesatsingen og om den må ligge i bydelene eller om den kan/bør ligge utenfor bydelene. Vi vil også drøfte hvilken kompetanse som bydelene svak på i dag (kompetansegap) og mulig endringer for å håndtere kompetansegapet.

2. Hvordan sikre god forankring av områdesatsingen hos relevante aktører?

Vi vil drøfte hos hvilke aktører må områdesatsingen forankres og hvorfor og hvordan skal områdesatsingen forankres hos disse. Vi har i vårt arbeid fokusert spesielt på kommunens etater og kommunen sentralt (Byrådsavdelingene/bystyret).

3. Hvordan forbedre samhandling/samarbeid mellom relevante aktører?

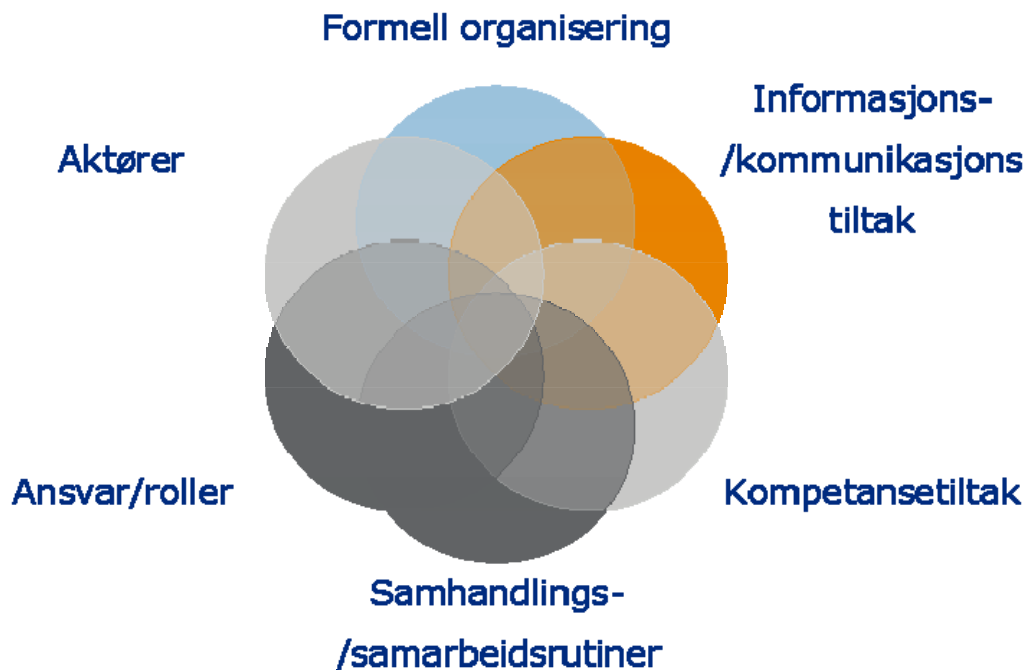
Vi vil også drøfte hvilke instanser/aktører er spesielt viktig for å realisere enkelttiltak i områdesatsingen. I tillegg ser vi nærmere på hva som bidrar til god samhandling/samarbeid og mulig forbedringer knyttet til dette.

Overnevnte spørsmål dannet rammen for den workshopen som ble avholdt 17. oktober 2008. Vi vil utdype diskusjonen fra workshopen nedenfor.

6.1 Rammeverk for mulige forbedringer

Skal det gjennomføres endringer for å håndtere eventuelle kompetansegap, mangel på forankring og/eller dårlig samhandling/samarbeid kan det gjøres langs flere dimensjoner. En illustrasjon av disse dimensjonene er i Figur 6.1:

Figur 6.1



Endring av formell organisering

En mulig endring kan være å justere den formelle organiseringen av områdesatsingen. Man kan for eksempel vurdere å flytte områdesatsingen ut av programområdet 3 og opprette et nytt programområde. På den måten vil ikke områdesatsingen lenger være like koblet til den sektororganiseringen som preger Groruddalssatsingen i dag. Et annet alternativ kan være å slå sammen programområdene 3 og 4, fordi det i dag er klare berøringspunkter – ikke minst har bydelene en viktig rolle i begge programområdene. En siste løsning er å beholde dagens organisering, men gjøre endringer langs andre dimensjoner.

Endring av aktører og ansvar/roller

En endring kan relateres til hvilke aktører som har formelle og uformelle roller i områdesatsingen og evt. hvilke ansvar/roller de skal ha. En mulighet kan være å endre sammensetningen i programområdet 3 – for eksempel trekke de viktigste kommunale aktørene, som Friluftsetaten, Samferdselsetaten, Idrettsetaten m.v. sterkere inn i programgruppearbeidet. Andre endringer kan være at en annen aktør enn Plan- og bygningsetaten overtar styringen av programområde 3 (inkludert områdesatsingen) og/eller at Plankontoret får en annen og mer aktiv rolle. Hadde Plankontoret fått økte ressurser kunne for eksempel noen av bydelenes ansvar i forhold til områdesatsingen blitt overført til kontoret.

Endring av samhandlings-/samarbeidsrutiner.

I stedet for endringer av den formelle organiseringen kan en løsning være å utarbeide nye/bedre samhandlings-/samarbeidsrutiner. Det kan være på overordnet nivå, knyttet til områdesatsingen, rutiner ovenfor de andre programområdene og/eller kommunenes

etater. Det kan også være aktuelt å videreutvikle rutiner knyttet til gjennomføring av enkelttiltak i områdesatsingen.

Informasjons-/kommunikasjonstiltak

For å sikre forankring og legge tilrette for god samhandlingen kan også informasjons-/kommunikasjonstiltak være aktuelt. Det å skape møteplasser og utarbeide målrettede tiltak ovenfor de andre programgruppene og de viktigste kommunale etatene kan bidra positivt i forhold til å realisere områdesatsingen.

Kompetansetiltak

Et eventuelt kompetansegap hos bydelene, som i dag har ansvaret for områdesatsingen, kan håndteres på rekke måter. En vei å gå er å gi bydelene økt kompetanse gjennom for eksempel kurs/opplæring. En annen mulighet til å håndtere kompetansegapet er imidlertid å endre roller og ansvar, slik at bydelene ikke trenger å skaffe kompetansen selv, men basere seg på andres kompetanse. Bedre samhandlings/samarbeidsrutiner kan bidra til å dekke et eventuelt kompetansegap og dermed bidra positivt i forhold til å realisere områdesatsingen.

Som det overnevnte illustrerer er utfordringene og eventuelle løsninger vevd tett i sammen. Det er for eksempel ikke mulig å drøfte kompetansebehov isolert, uten å også reflektere over hvem som har kompetanse i dag og hvem skal skal/bør ha relevante kompetanser i fremtiden.

6.2 Hvordan sikre nødvendig kompetanse for områdesatsingen?

Vi vil nedenfor drøfte hvilken kompetanse som er spesielt viktig for områdesatsingen og om den må ligge i bydelene eller om den kan/bør ligge utenfor bydelene. Vi vil også drøfte hvilken kompetanse som bydelene svak på i dag (kompetansegap) og mulig endringer for å håndtere kompetansegapet.

Prosjektlederkompetanse

Områdesatsingen krever betydelig prosjektlederkompetanse, både i forhold til å koordinere områdesatsingen i bydelen og til gjennomføring av enkelttiltak. Vi tenker her på kompetanse innen for eksempel ledelse, styring og prosess. Som beskrevet tidligere har Husbanken bidratt med prosjektlederkurs, ved å ha egne observatører i de lokale prosjektgruppene og ved gi prosesstøtte (som alle bydelene fikk i 2007).

Det var i workshopen bred enighet om at bydelene trenger prosjektlederkompetanse. Deltakernes tilbakemelding på prosjektlederkurset har vært gode, men en utfordring har vært at den tilnærming og de begreper som deltakerne har lært å bruke i kurset ikke anvendes i resten av kommunen. Selv om kurset dermed har bidratt til at deltakerne har fått en felles ramme for prosjektledelse/styring av områdesatsingen – noe som blir sett på som svært nyttig - skaper den utfordringer i dialogen med ansatte i andre deler av bydelene og kommunen ellers, som bruker andre begreper.

Plan og forvaltningskompetanse

En rekke aktører har ulike roller i forhold til Groruddalssatsingen og områdesatsingen. Oslo 2-nivå organisering og det at kommunen har en stor og relativt komplisert organisasjon, krever betydelig forståelse for hvordan de kommunale prosessene er – det vi kan kalle forvaltningsfaglig kompetanse. I tillegg krever en rekke tiltak plankompetanse.

Det er bred enighet om at en grunnleggende plan- og forvaltningskompetanse må ligge i bydelene. En slik kompetanse er nødvendig for å kunne orientere seg i forvaltningen og vite hvilke instanser som er relevante og når og hvordan disse skal involveres. Spisskompetanse innen for eksempel planarbeid er det imidlertid i flere sammenhenger ingen grunn for at bydelene skal sitte med selv. Utfordringen blir da å få til samhandling/samarbeidsrelasjoner som gjør at bydelene kan nyttiggjøre seg relevant kompetanse, uten at de trenger å bygge opp den selv.

En utfordring som mange trakk frem i workshopen er at etatene ”må kunne svare på spørsmål de ikke får”. I det ligger det faktum at når man ikke vet, så klarer man ofte heller ikke å stille de riktige spørsmålene. Det å kommunisere til etatene på en slik måte at etatene forstår hvilke behov og avklaringer som er nødvendig anses som et suksesskriterium. Det holder imidlertid ikke med kommunikasjon. Skal man lykkes må etatenes saksbehandlere ha kunnskap og evne til å forstå de enkelte tiltakene, og basert på dialogen, komme med de riktige ”spørsmålene og svar”. Bydelene må bidra til å skape en slik bevissthet hos saksbehandlerne.

Planfagligkompetanse har vært viktig for mange av tiltakene i områdesatsingene. Av den grunn har Plan- og bygningsetaten (PBE) høsten 2008 fått tildelt et årsverk som skal være bydelens kontaktperson inn i etaten. Riktignok må de fleste henvendelsene behandles av andre saksbehandlere i etaten, ut fra aktuelt sakskompleks, men det var store forventninger om at den økte resursen skal bidra til en tettere og bedre dialog mellom PBE og bydelene.

Kunnskap om overordnede planer

Som beskrevet tidligere har det de siste 10-årene vært en rekke tiltak og satsinger i Groruddalen. En del er realisert, mens andre legger føringer på utviklingen i fremtiden. Vi tenker for eksempel på kommunedelplan, Oslo pakke 3, Trondheimsveien (som deler områdesatsingen i Bjerke geografisk i to), sykkeltrasen fra Lillestrøm til Oslo som går igjennom Haugenstua og Gransdalen, utvikling av Alna elva osv.

Kunnskap om slike overordnede planer – både når det gjelder innhold og progresjon – er av sentral betydning når det gjelder tiltaksutvikling i bydelene. Denne kunnskapen er i dag spredt rundt i bydelene. En del er kjent i og med at bydelene/bydelsutvalgene er høringsinstans, men mye dokumentasjon kommer også tjenestevei. En utfordring er imidlertid at planene kan være vedtatt for flere år siden og ha lang tidshorisont. I en plans virketid kan både bydelsutvalg og bydelsadministrasjonen ha vært igjennom store utskiftninger, som gjør at kunnskapen forvitres. Det å holde kunnskapen oppe krever dermed en bevisst handling fra aktørene.

Bydelene er representert i de andre programgruppene i Groruddalssatsingen, og får dermed oversikt over hva som skjer innenfor de andre programmene. Bydelenes evne til å koordinere kunnskapen som de opparbeider, og spille dette inn ovenfor aktørene i områdesatsingen, er viktig, både i tiltaksutvikling og når det gjelder hvilke prioriteringer

som skal gjøres i de årlige handlingsplanene. Det ble i workshopen stilt spørsmål ved om denne dialog kanskje har et forbedringspotensial.

Det ble i workshopen også drøftet om én instans burde ha ansvar for å identifisere og følge opp evt. planer og prosesser som er relevant for områdesatsingene. I den sammenheng ble Plankontoret nevnt som en aktuell instans. Plankontoret arbeider imidlertid for tiden med å utvikle et ”område” på Groruddalssatsingens hjemmeside der aktørene kan legge ut informasjon, planer og lignende som er relevant for områdesatsingene. Det er dermed mulig at dette behovet blir dekket i nær fremtid.

Medvirkning: Kunnskap om bydelen, bydelens innbyggere og lokale aktører

Områdesatsingen bygger på en ide om å bruke befolkningen og lokale aktører aktivt i å utvikle og gjennomføre tiltakene. Det å skape medvirkning og involvering er viktig for å nå målene for områdesatsingen, og det var med denne bakgrunn at Husbanken ønsket å gjøre avtale med bydelene – i motsetning til kommunen sentralt som ofte blir valgt av staten i andre forsøk/tiltak.

Bydelene er både de som i dag sitter med kunnskap om bydelen og bydelens innbyggere og bør sitte med den i fremtiden. De er imidlertid avhengig av å få oppdatert sin kunnskap gjennom bistand fra andre. Det kan for eksempel være fra kommunen sentralt, statlige aktører og/eller ved at bydelen selv kan kjøpe inn analysekompetanse.

En viktig aktør lokalt er frivillig sektor. Det å forstå hvordan disse fungerer og trekke de inn på en konstruktiv og inkluderende måte er essensielt for å lykkes med områdesatsingen. Andre sentrale aktører er borettslagene og lokalt næringsliv – sistnevnte er ikke minst viktig fordi alle bydeler jobber med senterutvikling.

En utfordring som bydelene har støtt på er å skape medvirkning fra innvandrerbefolkningen. En viktig aktør som kan bidra her er skolen. I Handlingsplanen for 2007 står det at ”Den helhetlige områdesatsing gir gode muligheter for å oppnå lokal medvirkning, se mange virkemidler i sammenheng og åpner for et organisert samarbeid om gjennomføring mellom de ulike programområdene, spesielt 3 og 4”.

I programområde 4 fokuseres det på dialog og deltakelse ved at bydelene skal ha en tilrettelegger- og pådriverrolle i forhold til forenings- og kulturlivet, med et spesielt søkelys på innvandrerorganisasjoner og – miljøer. Også i satsingen på skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass, som er tiltak i programområde 4, er dette viktig. Utdanningsetaten sentralt har ansvaret for tiltaket og det er valgt ut en skole i hver bydel. Tre av disse ligger innenfor de geografiske områdene for områdesatsingen, mens den i bydel Stovner ligger på Rommen.

Et tettere samarbeid med Utdanningsetaten og berørte skoler kan legge til rette for økt medvirkning, spesielt fra innvandrer miljøene. Et fruktbart samarbeid forutsetter imidlertid at begge parter viser forståelse for den andres ansvar og rolle. En involvering av skolene/utdanningsetaten forutsetter i de fleste tilfeller at eventuelle aktiviteter tilpasses de sentrale føringer og prioriteringer som er gjort i forhold til skolens rolle som opplæringsarena.

Anskaffelses- og kontraktstyrings kompetanse

Oslo kommune har utarbeidet egne retningslinjer for anbudskonkurranser med utgangspunkt i regelverket for offentlig anskaffelser. Gjennom områdesatsingen har bydelene

fått et prosjektlederansvar som gir bydelene nye utfordringer, både i forhold til generell anskaffelseskompetanse og utpreget spisskompetanse i forhold til enkeltinnkjøp. Etter at avtaler om anskaffelser er gjort skal bydelene følge opp at oppdragstakerne leverer som avtalt. Kompetanse i kontraktsstyring og oppfølging er dermed også nødvendig for å sikre gode leveranser.

Noe av den generelle anskaffelseskompetansen ligger i linjen i bydelene i dag, men ofte innenfor andre felter enn de som er aktuelle i områdesatsingen. Frem til i dag har bydelene dermed i forbindelse med at enkelttiltak i områdesatsingen ofte vært nødt til å bygge opp nødvendig kompetanse selv.

Det er en relativt bred enighet om at en viss anskaffelseskompetanse bør ligge i bydelene, men det kan stilles spørsmål ved om noen av spisskompetansen bør ligge andre steder. Enten ved at bydelene utnytter hverandres kompetanse og erfaring bedre gjennom samarbeid om enkelttiltak (der én bydel har vunnet erfaringer), at kompetansen kjøpes eksternt, at man kan skaffe kompetansen gjennom tettere samhandling med andre kommunale etater (som sitter med spisskompetanse) eller ved at ansvaret for selve anskaffelsen overføres til andre etater i kommunen. For eksempel har Friluftsetaten spisskompetanse på anskaffelser til parker, mens Idrettsetaten har for idrettsanlegg. Byggeledelse kan for eksempel kjøpes eksternt av private aktører.

Tiltaksspesifikk kompetanse

Det er en svært stor bredde i bydelenes tiltak. De kan ha ulike målgrupper som for eksempel barn, ungdom, eldre, innvandergrupper osv., involvere fysiske elementer som veier, sykkel og gangstier, idrett, parkområder, friområder, lekeplasser og bygninger og/eller involvere ulike deler av bydelenes tjenesteapparat. Gjennomføring av enkelttiltak krever ofte særskilt kompetanse, som de lokale prosjektledene ikke besitter.

Som drøftet ovenfor er den tiltaksspesifikke kompetansen ofte nødvendig i én anskaffelsesprosess, men også utover selve anskaffelsen kan tiltaksspesifikk kompetanse være viktig. En måte å kompensere for manglende kompetanse er, som drøftet ovenfor, gjennom ulike former for samhandling/samarbeid og eller ved at ansvaret for et konkret tiltak overføres til andre. Sistnevnte er ikke minst aktuelt hvis tiltaket er på ”annen manns grunn”.

Governance kompetanse

Endringene vi har sett i offentlig sektor de siste årene har medført store utfordringer for både ledere og ansatte. Det har blitt innført nye styrings-, organisasjons- og finansieringsformer som blant annet representerer betydelige utfordringer for ledelse, arbeidsformer og kompetanse. New Public Management og Governance er retninger som har kommet sterkere inn i offentlig sektor. Med New Public Management som styringsfilosofi rett det offentliges oppmerksomhet til servicekvalitet og brukertilfredshet, mens med Governance som styringsfilosofi retts det offentliges oppmerksomhet i tillegg mot livskvalitet og borgertilfredshet (Asle Rolland SSB Notater 2005/50).

Overnevnte ideer har vært viktig impulser for hvordan den statlige forvaltningen og Oslo kommune er organisert og hvordan offentlig sektor fungerer i dag. Skal områdesatsingen lykkes må involvere aktører – ikke minst i bydelen – ha en grunnleggende

kunnskap om og forståelse av offentlig sektor og hvilke utfordringer som disse ”nye” ideene innebærer.

6.3 Hvordan sikre god forankring og dialog/ samhandling/samarbeid mellom relevante aktører

6.3.1 Forankrings- og samhandlingsbehov i ulike faser av arbeidet

Det kan være flere formål med at områdesatsingen skal forankres i kommunen sentralt og i etater. Det kan både være for å sikre ideutvikling, tiltaksutvikling, arbeidet med handlingsplanen og/eller implementering enkelttiltak og prioritering fra berørte aktører. Forankring er også viktig for å legge tilrette for bedre dialog, samhandling og samarbeid mellom relevante aktører.

Grunnlaget for god samhandling kan være at aktørene har klare roller og ansvar, at de har tillit og respekt for hverandres kompetanse og at de får god og relevant informasjon. En viktig dimensjon er om det er relevant involvering – dvs. at aktørene involveres når vedkommendes bidrag er relevant for fremdriften. En fallgrube kan være å ha møter uten klare mål. Et mulig bidrag til å forbedre samhandlingen kan også være formalisering gjennom avtaler/rutinebeskrivelser.

Sikre ideutvikling

En grunn til forankring er å sikre ideutvikling. Områdesatsingen retter søkelys på medvirkning fra befolkningen i de berørte områdene. Skal man lykkes må man skape eierforhold hos innbyggerne og lokale aktører, og man må ha en åpen og mobiliserende prosess som inkluderer disse. I dette arbeidet er forankring av områdesatsingen generelt viktig. Siden det i områdesatsingen fokuseres på medvirkning ”nedenfra” er det ikke naturlig at verken kommunale etater eller kommunen sentralt har en aktiv rolle under ideutviklingen.

Sikre tiltaksutvikling

Med utgangspunkt i de ideer som kommer må man arbeide for å sikre at gode ideer blir utviklet videre, mens ”dårlige” ideer blir sjaltet ut. I dette arbeidet kan dialog og samhandling med en rekke aktører være nødvendig. En god forankring kan bidra til raskere avklaringer og legge grunnlaget for en bedre dialog som grunnlag for tiltaksutviklingen.

I en rekke av tiltakene i områdesatsingen er man avhengig av bistand fra andre. Som problematisert tidligere er en del tiltak på annen manns grunn. En annen utfordring som bydelene har støtt på er at en del tiltak kan gi bydel og/eller andre aktører driftskostnader i fremtiden. Dette illustrerer at man allerede under tiltaksutviklingen må gjøre vurderinger av behovet for bistand fra andre og hvor realistisk dette vil være. Trolig bør det også for en del tiltak foreligge intensjonsavtaler om hvordan overnevnte momenter er avklart, før det fattes en beslutning om at tiltaket skal inngå i handlingsplanene. En god forankring kan legge grunnlag for at dialogen og samhandlingen fungerer optimalt.

Sikre arbeidet med handlingsplanen

Erfaring fra andre områdesatsinger tilsier at man bør kombinere store prosjekter som tar lang tid med mindre prosjekter som tidlig får synlige resultater, slik at innbyggerne ser

at noe skjer. Med utgangspunkt i dette var Husbanken spesielt det første året opptatt av at bydelene skulle inkludere såkalte ”gryteferdige” prosjekter. Det vil si tiltak som kunne realiseres raskt og som etter ferdigstillelse var synlige for befolkningen.

De årlige handlingsplanene, som danner grunnlag for Husbankens tildeling, skal synliggjøre de tiltak som bydelen skal prioritere i sin områdestasing. En god handlingsplan forutsetter at bydelen har prioritert de ”riktige” tiltak. De må være gjennomførbare og ha en realistisk vurdering av økonomi og tid. En god forankring og avklaring av ansvar og roller knyttet til gjennomføring og vedlikehold/drift i fremtiden er nødvendig for å vurdere hvor realistisk enkelttiltakene er.

I workshopen diskuterte man blant annet tiltak for å forankre handlingsplanen bedre hos relevante aktører. I tillegg til dialog underveis i forbindelse med tiltaksutvikling og prioritering av tiltak i handlingsplanen kan en løsning være at planene presenteres ovenfor berørte etater. Dette for å informere om konkrete tiltak og hvordan etatene kan (og eventuelt må) bidra. En annen, men mer formell løsning, er å sende ut handlingsplanen (eventuelt utkast) til berørte etater på høring. En slik tilnærming vil i større grad synliggjøre bydelenes forventninger, samtidig som etaten gjennom sin uttalelse gir tilbakemelding om hvordan de vurderer tiltakene og hva bydelene kan forvente av dem. Hva som er mest formålstjenelig var det i workshopen til dels betydelig uenighet om.

En eventuell formell høringsrunde av handlingsplanene er trolig best egnet i forhold til å forankre mindre omfattende tiltak og tiltak som allerede er kjent for aktørene. Handlingsplanen består av en rekke tiltak, som har betydelig variasjon i omfang; både økonomiske, innholdsmessig og forvaltningsmessig. Noen tiltak er ”gryteferdig” og krever lite involvering av andre etater, mens andre krever omfattende samhandling over flere år. Ikke minst for sistnevnte er det å selge inn selve ideen en jobb i seg selv. En slik ”salgsjobb” bør gjøres gjennom bevisst påvirkning og dialog med en rekke aktører over en lengre periode. Hvis ikke aktørene kjenner til slike omfattende tiltak på forhånd frykter man at tiltakene lettere vil stoppes av sentrale aktører. Ikke fordi det er dårlige ideer, men fordi høringsinstansene vil ha for lite forkunnskap til å se tiltakets egentlige potensial.

I tillegg er det naturligvis slik at en dialog i en tidlig fase bidrar til at tiltaket kan få en innretning som i større grad tilpasses eksisterende planer i etatene, noe som også bidrar til økt sannsynlighet for realisering. Man kan heller ikke se bort i fra at motstand fra fagetatene kan være godt begrunnet og forståelig ut fra de rammer og føringer som etatene er underlagt fra sentralt hold.

Sikre implementering enkelttiltak og prioritering fra berørte aktører

At kommunale etater skal prioritere tiltak i områdesatsingen vil i mange tilfeller bety at konkrete saker må løftes ut av søknadsbunken og behandles raskere enn tilsvarende saker ville ha blitt behandlet hvis de hadde berørt tiltak som ligger utenfor de fire geografiske områdene. Selv om det er opp til de enkelte etatene å gjøre slike prioriteringer er det grunn til å tro at slike føringer i de fleste tilfeller må forankres i byrådet/bystyret. Det er eksempler på at tiltak fra områdesatsingene prioriteres, men ikke som en generell policy hos etatene. Om dette ønskes må kommunen sentralt komme med sterkere føringer at dette skal være praksis.

I mange tilfeller har imidlertid også gjennomføring av enkelttiltak ressursmessige konsekvenser for den enkelte etat. I en del sammenhenger kan det være at etaten må

bruke tid til ren saksbehandling, som i tilfelle vil gå på bekostning av andre arbeidsoppgaver i etaten. Andre tiltak kan imidlertid også ha økonomiske konsekvenser i fremtiden, for eksempel drifts- og vedlikeholdsansvar. Sistnevnte krever ofte en beslutning i kommunen sentralt (Byråd og/eller bystyret).

6.3.2 Forankrings- og samhandlingsbehov hos kommunale aktører og kommunen sentralt

Som drøftingen ovenfor viser er forankring og dialog, samarbeid og samhandling viktig i alle faser av områdesatsingen. De ulike aktørene kan imidlertid ha ulike roller, og dermed bør også målsetningen og tilnærmingen i forankringen, og dialog, samarbeid og samhandling variere.

Selv om man i workshopen avgrenset diskusjonen til kommunens etater og kommunen sentralt (byrådsavdelingene), er det viktig å ha i bakhodet at det kan være vel så viktig å for eksempel forankre områdesatsingen og legge til rette for dialog, samarbeid og samhandling i egen bydelsadministrasjon, med bydelens innbyggere og med lokale aktører (frivillige organisasjoner, næringsliv mv.). Dette berører vi imidlertid ikke nærmere i denne rapporten.

Byrådsavdelingene vil ha en svært liten rolle i forhold til implementering av enkelttiltak i områdesatsingen, i og med at dette ansvaret er lagt til den enkelte etat. Som tidligere nevnt vil imidlertid etatenes prioriteringer avhengig av styringssignaler gjennom linja, dvs. fra overordnet byrådsavdeling.

Bydelsadministrasjonene sorterer under Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester, men denne byrådsavdelingen har i liten grad ansvaret for de sektorer som berøres av områdesatsingen. Vi finner imidlertid relevante etater i de fleste av byrådets syv byrådsavdelinger. Idrettsetaten sorterer for eksempel under byrådsavdeling for næring og idrett; Friluftsetaten og Samferdselsetaten under byrådsavdeling for miljø og samferdsel; Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Plan og bygningsetaten og Plankontoret er en del av byrådsavdeling for byutvikling, mens Utdanningsetaten sorterer under byrådsavdeling for kultur og utdanning.

Budsjettprosessen og tilhørende dokumenter er de viktigste overordnede styringssignalene, utover eventuelle enkeltvedtak i bystyret/byrådet knyttet til avgrensede saksområder. Skal områdesatsingen prioriteres foran andre oppgaver må dette i mange tilfeller nedfelles i styringsdokumenter fra byrådet og relevant byrådsavdeling.

En gjennomgang av styringsdokumenter viser at det er visse føringer på Groruddalsatsingen generelt, men i liten grad eksplisitte føringer på selve områdesatsingen. I følge deltakere på workshopen er det i kommunens lederoppfølging, både ovenfor etatene og internt i etatene, også svært lite fokus på Groruddalsatsingen. Søkelyset rettes mot de oppgaver som følger etatenes ”tradisjonelle” ansvarsområder, og de prioriteringer som er gjort av bystyret/byråd, og ikke etatens bidrag til eventuelle sektorovergripende tiltak som følger av områdesatsingene.

Et viktig moment som ble trukket frem er at områdesatsingen fokuserer på medvirkning og prosess, mens satsingene i de andre programområdene er tiltaksorientert og følger kommunens sektororganisering – i og med at enkelte etater har gjennomføringsansvar. På workshopen ble det derfor stilt spørsmål om hvor godt selv områdesatsingen og dens mer helhetlig tenkning (som et ”metaprojekt”) er forankret i byrådsavdelingene. Det

ble også stilt spørsmål ved om byrådsavdelingene gir sterke nok signaler om at områdesatsingen skal prioriteres, og om det er god nok samhandling mellom byrådsavdelingene når det gjelder å legge til rette for områdesatsingen.

Et annet tema som ble drøftet i workshopen er Plankontorets rolle, som i dag er direkte underlagt byrådsavdeling for byutvikling. Det ble både drøftet en annen organisatorisk plassering og dens geografiske lokalisering. Sistnevnte ble trukket frem fordi kontoret i dag er på Økern, som ligger sydligst i Groruddalen, men forholdsvis langt fra byrådsavdelingen. Spørsmålet er om kontoret med en plassering i rådhuset ville gitt områdesatsingen (og Groruddalssatsingen) en sterkere kobling til byrådsavdelingene. Sistnevnte ble trukket frem blant annet fordi det er eksempler på at vedtak i Samarbeidsorganet for Groruddalssatsingen (SUG) ikke blir fulgt opp på en adekvat måte (for eksempel at man i SUG skal ha vedtatt at alle relevante kommunale etater skal ha utnevnt hver sin kontaktperson for områdesatsingen).

Husbankens årlige tildelinger til områdesatsingen gjøres primært gjennom tildelingsbrev som tar utgangspunkt i de handlingsplaner som leveres Husbanken innen 31.3 hvert år. På dette tidspunkt er handlingsplanene i de tre andre programområdene ferdigstilt. Når Husbanken gir sin tilslutning i april betyr det at tiltakene innenfor de andre programområdene for inneværende år allerede er lagt. En eventuell koordinering av områdesatsingen med de andre programområdene er dermed utfordrende, ikke minst for tiltak som skal realiseres i løpet av samme tildelingsår. I workshopen ble det diskutert om ikke Plankontoret, som sitter som sekretariatet i alle fire programområdene, kan ta en slik rolle.

Husbankens tilsagn gir også utfordringer i forhold til å gi områdesatsing prioritering hos berørte etater, siden etatenes budsjetter legges høsten før, basert på bystyrets og byrådets budsjettvedtak. Når bydelene skal gjennomføre sine tiltak i etterkant av Husbankens tildeling i april er tiltakene i mange tilfeller verken forankret innholdsmessig eller økonomisk hos kommunen sentralt eller etatene. I tillegg har prioriteringene for inneværende år allerede blitt lagt av berørte etater.

6.4 Mulig forbedringer

Vi har i dette notatet belyst erfaringer fra områdesatsingen siden den startet i 2007. Noen utfordringer kan håndteres ved enkelte justeringer, mens andre krever en innsats og beslutninger fra flere aktører. Nedenfor følger innspill på mulig forbedringer som vi anser bør vies størst oppmerksomhet i tiden som kommer:

Ny avtale med bydelene bør bestå av tre parter

Avtalen for områdesatsingen for 2007 ble inngått mellom Husbanken og den enkelte bydelen. Avtaleteksten var forankret i byrådsavdelingen for byutvikling, men vår vurdering er at områdesatsingens manglende forankring i de kommunale etatene og kommunen sentralt til dels skyldes at dialogen i områdesatsingen primært går mellom Husbanken og bydelene.

Vi vet at det for tiden arbeides med en ny avtale og anbefaler at den bør bestå av tre parter. I tillegg til Husbanken og bydel bør én instans fra kommunen sentralt inngå som avtalepart. Om dette bør én byrådsavdeling eller en kommunal etat (for eksempel leder av programgruppe 3) er vi mer usikre på. Det viktigste er å synliggjøre og binde opp resten av den kommunale forvaltningen når det gjelder områdesatsingen.

Nytt koordinerende forum

Som drøftet tidligere mangler områdesatsingen et koordinerende forum. Hvis man ser bort fra større justeringer av den formelle organiseringen av Groruddalssatsingen kan en løsning være å opprette et forum der de viktigste kommunale aktørene (og evt. noen statlige) inngår. En mulighet kan være å utvide/endre sammensetningen i programgruppe 3, men vi ser ikke bort ifra at det beste kan være å opprettes et nytt forum. En mulig plassering kan være i linja rett under SUG.

Endrede rutiner for arbeidet med handlingsplanen

Som problematisert tidligere gir Husbanken i april sine tilsagn til handlingsplanene for innværende år, mens rammene og styringssignalene for de andre programområdene legges tidligere. Når det gjelder kommunens etater legges disse høsten før i forbindelse med budsjettet. Vi anser at en viktig grunn til manglende prioritering av områdesatsingene skyldes at tilsagnet fra Husbanken kommer for sent.

Vi anser at det beste hadde vært om tilsagn fra Husbanken kom høsten før, for eksempel innen 1. oktober. I tillegg til at bydelene ville fått bedre muligheter til å planlegge implementering av tiltakene vil bydelene kunne forankre tiltakene i kommunen sentralt og berørte kommunale etater bedre. Dette ville igjen kunne få betydning for kommunens tildelingsbrev til etatene og etatenes egne budsjettprosesser.

Økt forankring av enkelttiltak og handlingsplanen

Forankring av enkelttiltak og selve handlingsplanen er viktig. Vi anser at bydelene i en tidlig fase av tiltaksutviklingen må vurdere behov for involvering av andre aktører. I den grad dette er nødvendig, enten i forhold til implementering og/eller i forhold til fremtidig drift/vedlikehold, må dette avklares før tiltaket inngår i handlingsplanen.

En del tiltak i områdesatsingen har imidlertid vært definert som forprosjekt, og da inngår nettopp slike avklaringer i selve arbeidet. For større prosjekter kan et første trinn være å gjennomføre forprosjekter, der formålet er å avklare roller og ansvar med andre aktører, samt selge inn selve ideen hos berørte aktører. Så kan selve tiltaksbeskrivelsen komme året etter.

Mer enhetlig rapportering fra områdesatsingen

Husbanken har satt 1. april som rapporteringsfrist når det gjelder rapportering for handlingsplanen for foregående år, mens kommunen bruker årsskiftet. Siden områdesatsingen styres fra bydelene er det naturlig at kommunen sentralt ønsker en rapportering, selv om områdesatsingen i utgangspunkt gjennomføres med statlig midler. I tillegg til rapporteringstidspunkt er også kravene til oppsett og hva som skal rapporteres noe ulikt. Blant annet er kommunen, og dermed Plankontoret, primært opptatt av en rapportering på tiltak og hvor pengene brukes, mens Husbanken i større grad er opptatt av rapportering på prosess.

Vi er klar over at det i 2008 har vært en del justeringer av rapporteringskravene, men tror at det fortsatt er noe å hente med å se på disse. Vi er ikke kjente med hvilke krav som påligger Husbanken fra statlig nivå, men vi anser at en felles rapportering ved årsskiftet ville bidratt til å gjøre rapporteringen enklere. Vi tror også at en gjennomgang av rapporteringskrav og tydeliggjøring av de ufravelige kravene, kunne bidratt på en positiv måte.

Mer samarbeid mellom bydelene

Bydelene sitter i dag til dels med ulike kompetanse. Både fordi bydelene har hatt ulikt utgangspunkt når det gjelder egne ressurser og erfaringer, men også fordi områdesatsingene og tilliggende tiltak har varierte en del. Et annet aspekt er at for eksempel Gransdalen i Furuset bydel og Haugenstua i Stover bydel ligger i samme område, at overgripende planer og tiltak knyttet til for eksempel Trondheimsveien, Alna elva osv. berører flere av bydelene, osv. Vi anser at det her kan ligge potensial for et tettere og bedre samarbeid mellom bydelene. Erfaring vunnet et sted kan med fordel spres til de andre bydelene.

Referanser:

Barstad, Havnen, Skarðhamar og Sørli (2006): *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst*. SSB-rapport 2006/15. Statistisk sentralbyrå

Brattbakk m.fl. (2006): "Tiltak i tide. Muligheter og utfordringer for Groruddalen". NIBR-notat: 2006:126. NIBR

Brofoss og Barstad (2006): "Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer. En litteraturstudie". SSB notat 2006/56. Statistisk sentralbyrå

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI): *Områdesatsing som virkemiddel i integreringspolitikken*