



FØLGEEVALUERING AV OMRÅDELØFT I GRORUDDALSSATSINGEN

- Sluttrapport for perioden 2007-2010
Utarbeidet for Husbanken



Dokumentdetaljer

Econ-rapport nr.	R-2011-002
Prosjektnr.	5zh54870.10.10
ISBN	978-82-8232-163-1
ISSN	0803-5113
Interne koder	LEB/TJK/mbh, GHA
Dato for ferdigstilling	15. mars 2011
Tilgjengelighet	Offentlig

Kontakt detaljer

Oslo

Econ Pöyry
Pöyry Management Consulting (Norway) AS
Postboks 9086 Grønland,
0133 Oslo

Besøksadresse:

Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Telefon: 45 40 50 00

Telefaks: 22 42 00 40

e-post: oslo.econ@poyry.com

Web: <http://www.econ.no>

Org.nr: 960 416 090

Stavanger

Econ Pöyry
Pöyry Management Consulting
(Norway) AS
Kirkegaten 3
4006 Stavanger

Telefon: 45 40 50 00

Telefaks: 51 89 09 55

e-post:

stavanger.econ@poyry.com

Web: <http://www.econ.no>

Org.nr: 960 416 090

Proba samfunnsanalyse

Meltzersgt. 4
0257 Oslo

Telefon: +47 41 42 46 94

e-post: post@proba.samfunnsanalyse.no

Web: <http://www.proba.samfunnsanalyse.no>

Org.nr: 994642340

INNHold

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER.....	1
SUMMARY AND CONCLUSIONS	9
1 OMRÅDELØFT ER EN STRATEGI I GRORUDDALSSATSINGEN.....	17
1.1 Områdeløft skal bedre innbyggernes fysiske og sosiale rammevilkår i større boligområder	17
1.1.1 Områdeløft i Groruddalen	18
1.1.2 Erfaringer fra tidligere områdeløft.....	18
1.2 Rollen som lokal samfunnsutvikler skal styrkes	19
1.3 Områdeløft i Groruddalen omfatter fire bydeler.....	20
1.3.1 Fra miljø og transport til et bredere spekter.....	20
1.3.2 Organisering av Groruddalssatsingen	21
1.3.3 Bydelenes områdeløft.....	23
1.3.4 Avgrensning av følgeevalueringen	24
1.4 Datainnsamling i følgeevalueringen	24
2 FØRINGER FOR OMRÅDELØFT I GRORUDDALEN.....	27
2.1 Statens føringer på Husbanken.....	27
2.2 Husbankens føringer på bydelene	28
2.3 Husbankens avtale med bydelene	29
2.4 Bydelen er navet i områdeløftet	31
2.5 Husbankens roller i områdeløftene	32
2.6 Forutsetninger for realisering av områdeløftene – en oppsummering.....	33
3 OVERORDNEDE ERFARINGER FRA OMRÅDELØFT I GRORUDDALEN.....	35
4 FORANKRING OG SAMARBEID MED EKSTERNE AKTØRER.....	41
4.1 Problemstillinger i Følgeevalueringen 2008	41
4.2 Viktige kompetanseområder for at områdeløft skal lykkes.....	42
4.3 Forankrings- og samhandlingsbehov i ulike faser av arbeidet	45
4.4 Forankrings- og samhandlingsbehov hos kommunale aktører og kommunen sentralt.....	47
5 FORANKRING OG SAMHANDLING PÅ LOKALT NIVÅ.....	49
5.1 Problemstillinger i Følgeevalueringen 2009	49
5.2 Forankring hos lokalpolitikere er blitt bedre, men samhandling kunne fortsatt styrkes i 2009	50

5.2.1	Behandling av områdeløft i bydelsutvalgene	51
5.2.2	Behandling av områdeløft i bydelens komiteer	51
5.2.3	Lokale prosjektergrupper og annen involvering av lokalpolitikere	52
5.2.4	Potensial for bedre samhandling med, og forankring hos, lokal politikere i 2009.....	53
5.3	Husbankens observatører blir sett på som en viktig ressurs, men har en krevende rolle.....	53
5.3.1	Husbankens observatører har flere roller	54
5.3.2	Observatørens rolle er omfattende og utfordrende.....	55
5.3.3	Fordelingen av ansvar og myndighet mellom observatøren og Husbanken sentralt er utfordrende	55
5.3.4	Rollen som rådgiver er krevende og under utvikling.....	55
5.3.5	Balansen mellom å være rådgiver og kontrollør er utfordrende	56
5.3.6	Samhandling mellom Husbanken og Plankontoret var blitt mye bedre ...	56
5.4	Hjemmeside som virkemiddel for samhandling	57
5.4.1	Informasjonsstrategien har endret seg fra fokus på brosjyrer til fysisk tilgjengelighet for befolkningen	57
5.4.2	Informasjon på internett hadde i 2009 store hull.....	57
5.4.3	Bydelenes hjemmesider kunne i 2009 bli mye bedre	59
6	MØTEPLASSER OG UTVIKLING AV LOKAL LEDELSESKAPASITET	61
6.1	Problemstillinger i Følgeevalueringen 2010	61
6.2	De fire eksemplene	62
6.3	Prosjektene på tvers.....	63
6.3.1	Møteplassene har hatt ulike formål og målgrupper	63
6.3.2	Det er likevel noen likheter ved møteplassene	64
6.3.3	Eksemplene viser at det jobbes både på systemnivå og ad hoc med ledelseskompentanse	64
6.3.4	Det er felles utfordringer knyttet til å sikre stabil drift av aktiviteter	64
6.4	Tiltak for å skape gode møteplasser	65
6.5	Tiltak for å utvikle lokal ledelseskompentanse og –kapasitet.....	67
6.6	Tiltak for å bidra til en bærekraftig utvikling uten områdemidler	68
	REFERANSER:	71

SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER

Resymé

De fire bydelene i Groruddalen har siden 2007 fått midler fra Husbanken til å gjennomføre helhetlig områdeløft i geografisk avgrenset pilotområder- ett i hver bydel. Bydelene skal gjennom målrettede tiltak bremse opp en negativ utvikling knyttet til levekår og fysisk miljø. Områdeløft må sees i sammenheng med bydelens rolle som lokal samfunnsutvikler. Dette er sluttrapporten fra Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyses følgeevaluering av satsingen. Vi oppsummer i denne rapporten vårt arbeid i perioden 2007 til 2010 ved å fokusere på betydningen av forankring og samarbeid med eksterne aktører, forankring og samhandling på lokalt nivå, samt utvikling av møteplasser og lokal ledelseskapasitet.

Målet med områdeløftet er å forbedre levekår og miljø i Groruddalen

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 helhetlig områdeløft i hver av de fire bydelene som ligger i Groruddalen. Områdeløft 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, mens 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 langsiktig. Avtalen er i etterkant forlenget til også å gjelde 2011.

Høsten 2007 fikk Econ Pöyry i oppdrag fra Husbanken å følgeevaluere det helhetlige områdeløftet ut 2010. Senere har Proba samfunnsanalyse kommet inn som underleverandør til Econ Pöyry. Hoveddelen av datainnsamlingen har vært gjennomført høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010 ved gjennomgang av materiale fra satsingen, samt møter med oppdragsgiver, referansegruppe og bydelenes prosjektledere. I tillegg har vi gjennomført intervjuer med aktører som kan belyse oppdragets problemstillinger og vi har årlig arrangert en workshop med sentrale aktører.

Følgeevalueringen har løpt parallelt med de ulike utviklingsprosessene og omfattet grunnlagsmaterialet for satsingene, organisering, prosesser og arbeidsmåter samt oppnådde resultater. Erfaringer og kunnskap vunnet underveis har blitt tilrettelagt og brakt inn i prosjektorganisasjonene. Evalueringen har, i tillegg til å påvirke kvaliteten på tiltak og prosesser, hatt som mål å bidra til læring og økt handlingskompetanse i prosjektorganisasjonene.

Det er utarbeidet 3 underveisrapporter fra oppdraget. Dette er vår sluttrapport.

Områdeløft i Groruddalen

Den største og viktigste satsingen i Norge på områdeløft er satsingen i Groruddalen. I tillegg til 43 millioner kroner årlig fra Husbanken har Oslo kommune bidratt med betydelig ressursinnsats i form av arbeidstimer og økonomiske midler. Det er denne satsingen som er utgangspunkt for denne følgeevalueringen.

En samarbeidsavtale om gjennomføringen av satsingene er inngått mellom bydelene og Husbanken. Hver bydel etablerte i 2007 et prosjekt med lokal prosjektleder og lokal prosjektgruppe. Det er innenfor bydelene utpekt følgende geografisk avgrensede pilotområder; Furuset/Gransdalen i Bydel Alna, Veitvet/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.

Områdeløft og rollen som lokal samfunnsutvikler

Tradisjonelt har kommunene i Norge en lederrolle som lokal samfunnsutvikler. Rollen handler om å være igangsetter og tilrettelegger for utvikling, i samarbeid med innbyggerne, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre. Dette er imidlertid et utviklingsarbeid som til en viss grad kan strekke seg utover en kommunes lovpålagte oppgaver. Dialog med statlige myndigheter og andre sentrale aktører kan dermed også være viktig.

En utfordring for bydelene i Groruddalen er at ansvaret for lokal samfunnsutvikling i Oslo kommune er delt mellom bydelene, kommunen sentralt og dens underliggende etater. Sistnevnte har bydelsovergrepene ansvar for en rekke av de virkemidlene som har betydning for lokal samfunnsutvikling i bydelene. Siden bydelenes primære ansvar er lovpålagte oppgaver innen helse- og sosialtjenesten, mangler bydelen en rekke av de virkemidler som en "vanlig" kommune ville hatt.

Områdeløft har imidlertid gitt bydelene mulighet for en tettere samhandling med lokalbefolkningen enn hva som er mulig for andre kommunale virksomheter i Oslo kommune.

Overordnede erfaringer og effekter fra områdeløft

Følgeevalueringen er ingen effektevaluering av områdeløft. Formålet har vært å påvirke kvaliteten på tiltak og prosesser, samt bidra til læring og økt handlingskompetanse i prosjektorganisasjonene.

Husbanken, bydelen og Plankontoret har imidlertid utarbeidet omfattende dokumentasjon av satsingen og dens effekter i form av både brosjyrer og informasjon på sine hjemmesider. En effektevaluering av områdeløftene i Groruddalen gjennomføres også av Asplan Viak og Agenda Kaupang. Den skal etter planen være ferdig i løpet av vinteren 2011.

Med utgangspunkt i vår følgeevaluering vil vi trekke frem følgende erfaringer og effekter fra områdeløft:

- Områdeløftene har i løpet av de tre årene vi har følgeevaluert skapt entusiasme, fått til gode samarbeid og utviklet lokale møteplasser og lokal ledelseskapasitet
- Områdeløftet har hatt utfordringer knyttet til forankring
- Det er viktig at bydelene får tydelige signaler om hvor lenge satsingen skal vare
- Ekstra bevilgninger har vært helt avgjørende for områdeløftet

Områdeløftet har skapt entusiasme, fått til gode samarbeid og utviklet lokale møteplasser og lokal ledelseskapasitet

Områdeløftet lyktes tidlig med å skape entusiasme i nærmiljøene og fikk tidlig realisert synlige tiltak. Etter hvert har man fått til gode samarbeid om enkelttiltak og etter hvert også på institusjonelt nivå. Områdeløftet har også utviklet møteplasser og utviklet lokal ledelseskapasitet, noe som er en viktig kompetanse i videre lokal samfunnsutvikling.

Områdeløftet skapte tidlig betydelig entusiasme i nærmiljøene og en del synlige tiltak ble realisert tidlig i satsingen

Områdeløftene 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.

Frem til høsten 2010 er en rekke tiltak realisert og blitt synlig for befolkningen. Det er utviklet møteplasser/nærmiljøsentre, kommet lys på gangveier, plener har blitt klippet og arrangermenter er blitt avholdt. Områdene har også jobbet med forprosjekter og studier på større tiltak. I tillegg til realiserte tiltak arbeides det også med tiltak som har lengre tidshorisont.

Områdeløftet har fått til gode samarbeid om enkelttiltak, etter hvert også på institusjonelt nivå

Bydelene har også etter hvert 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 lykkes bydelene de første årene best med enkelttiltak og ikke med samarbeid på et mer institusjonelt nivå. I den grad man lykkes med enkelttiltak var 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 i fra. Bydelen erfarte også at de lykkes bedre i situasjoner der de kunne anvende allerede eksisterende relasjoner og nettverk basert på tidligere samarbeidserfaringer.

De siste par årene har imidlertid samarbeidet på etatsnivå også blitt bedre. Det skyldes både endringer i den formelle forankringen av Groruddalssatsingen og områdeløft, samt hyppigere og mer strategisk samhandling mellom aktørene. Sistnevnte gjelder både i forhold til enkelttiltak og for eksempel i arbeidet med å utvikle bydelenes årlige handlingsplaner.

Områdeløftet har ført til utvikling av møteplasser og utvikling av lokal ledelseskapasitet og –viktig kompetanse i rollen som lokal samfunnsutvikler

Utviklingen av lokal ledelseskapasitet er viktig for områdeløft. Både for å bidra til en mer bærekraftig utvikling av satsingen og gjøre det mulig å utvikle området etter at den statlige ekstrainsatsen avsluttes. For å lykkes forutsettes en aktiv utvikling og bruk av lokale krefter/ressurspersoner. Vi tenker her på gode arbeidsformer hvor bl.a. avklaring av ansvaret for drift og forvaltningen av de felles fysiske omgivelsene.

I 2010 så vi, med utgangspunkt i fire eksempler – én i hver bydel –, på hvordan områdeløftene har jobbet med å utvikle møteplasser og lokal ledelseskapasitet. To av eksemplene - Stikk-innom kontoret på Veitvet i bydel Bjerke og ungdomsskubben The Raven og Romsåspilotene i bydel Grorud – er primært møteplasser, men har også elementer av ledelseskapasitetsutvikling i seg, spesielt Romsåspilotene. De to siste eksemplene - "Bo sammen" i bydel Alna og Lederskolen ved nærmiljøsenderet i bydel Stovner - er hovedsakelig eksempler på utvikling av ledelseskapasitet.

Det er betydelig variasjon mellom møteplassene vi har sett på og de har ulike målgrupper, men de har også flere fellestrekk. Begge møteplassene har hatt fokus på organisasjonsbygging og brukervedvirkning. Vi har videre funnet at kompetansen til de ansatte, forankring i lokalmiljøet og brobygging mellom ulike møteplasser og kulturer er viktige forutsetninger for å skape gode møteplasser og fylle de med innhold.

Bydelene jobber både ad hoc og systematisk med å utvikle lokal ledelseskapasitet. Det har vært et mål å både utvikle kapasiteten internt i egen bydel og sette lokale samarbeidspartnerne i stand til å igangsette og drifte egne aktiviteter/tiltak i nærmiljøet. Informasjonsarbeid, rekruttering av personer med flerkulturell kompetanse, utvikling av kursopplegg og å legge bedre til rette for samhandling mellom bydelene er tiltak som kan styrke bydelens mulighet til å jobbe med lokal ledelsesutvikling på systemnivå.

Områdeløftet har hatt utfordringer knyttet til forankring

Et gjennomgangstema gjennom de tre årene med følgeevaluering har vært utfordringer knyttet til forankring. Dette var særlig gjeldende i begynnelsen og de første to årene. Utfordringer knyttet seg blant annet til samarbeid og samhandlingsrelasjoner med kommunale etater, lokale politikere og å involvere representanter for innvandrerbefolkningen.

Forankringen av områdeløft var i utgangspunktet for svak

Bydelene har det sentrale ansvaret i satsingen på områdeløft. 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.

Groruddalssatsingen har imidlertid en forholdsvis komplisert organisering med mange aktører fra både kommunal og statlig side. Områdeløftene er i tillegg en liten del av selve satsingen. Det har dermed vært endringer i organiseringen siden oppstarten i 2007. Hovedgrunnen var at den formelle organisering ikke var godt nok tilpasset områdeløftenes utfordringer. Det skyldes blant annet at bydelene ofte er avhengig av bistand fra andre aktører, ikke minst andre etater i kommunen. Vi fant derfor et behov for bedre forankring og koordinering av områdeløft; både med de andre programområdene, kommunens etater, Byrådsavdelingene og Bystyret. En del av våre innspill har blitt fulgt opp av aktørene underveis.

Den svake forankringen av områdeløft var spesielt tydelig når man så på de kommunale styringsdokumentene. En evt. prioritering av områdeløft var for eksempel lite synlig i kommunale etaters formelle styringsdokumenter. En viktig forklaring på dette var at Husbankens tilslutning til tiltak i handlingsplanen skjedde 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.

Arbeidet med handlingsplanene ble siden forskjøvet fremover i tid, og det har de siste årene vært en tettere dialog mellom bydelene og aktuelle etater. Det har igjen gitt en bedre koordinering. Dette illustrerer at forankring og tilpassing til eksisterende rutiner er svært viktig for å lykkes med områdeløft.

Utfordringer med å involvere representanter for innvandrerbefolkningen

Selv om bydelene har fått til gode samarbeid, blant annet i de lokale prosjektgruppene, har bydelene hatt utfordringer med å utnytte det potensialet som kan ligge i de lokale prosjektgruppene. Ikke minst knyttet til å involvere representanter for innvandrerbefolkningen.

Sistnevnte utfordring er også dokumentert internasjonalt (for eksempel fra kvarterløftene i København). Selv om bydelene har tatt tak i dette, har involveringen av innvandrerbefolkningen primært vært knyttet til enkelttiltak. Særskilte tiltak for å sikre involvering av innvandrere i prosjektgrupper og gjennomføring av enkelttiltak er av avgjørende betydning i områder med høy andel innvandrerbefolkning.

Utfordringer i samarbeid- og samhandlingsrelasjoner med kommunale etater

Den største utfordringen hittil for bydelene har imidlertid vært å få til gode samarbeid- og samhandlingsrelasjoner med andre aktører. De første årene ble det rapportert om både treg saksbehandling og manglende prioritering av satsingen. At områdeløft ikke prioriteres av relevante etater var til en viss grad korrekt. Vi kan imidlertid ikke se bort i fra at mange av tiltakene krevde betydelig forvaltningsfaglig kompetanse. Denne kompetansen manglet ofte bydelene, hvilket medførte at enkelte prosesser tok betydelige lengre tid enn om

bydelen hadde brukt "korrekt" fremgangsmåte med en gang. Dette har imidlertid bedret seg etter hvert som bydelene har bygd opp egen erfaring.

Et bevisst forhold til forankring og samarbeid med eksterne aktører er viktig for å realisere områdeløft

I en satsing på områdeløft er det viktig å ha et bevisst forhold til formell organisering, hvem som er aktører og deres ansvar/roller. I tillegg til at gode samhandlings-/samarbeidsrutiner kan være viktig for å realisere målsettingene for et områdeløft kan disse kompensere for eventuell svak eller uhensiktigmessig formell forankring. På den andre siden kan formell organisering bidra til å støtte opp om samhandlingen og samarbeidet mellom aktørene.

For å sikre forankring og legge tilrette for god samhandling kan også informasjons- og kommunikasjonstiltak være viktig. Det å skape møteplasser og utarbeide målrettede tiltak ovenfor sentrale aktører og de viktigste kommunale etatene kan bidra positivt i forhold til å realisere områdeløft.

Et eventuelt kompetansegap hos bydelene kan håndteres på en rekke måter. En vei å gå er å gi bydelene økt kompetanse gjennom for eksempel kurs/opplæring. En annen mulighet er å endre roller og ansvar, slik at bydelene ikke trenger å skaffe kompetansen selv, men basere seg på andres kompetanse. Bedre samhandlingsrutiner kan også bidra til å dekke et eventuelt kompetansegap og dermed bidra positivt i forhold til å realisere områdeløft.

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

I rapporten drøfter vi betydningen av blant annet prosjektlederkompetanse, plan- og forvaltningskompetanse, det å ha kunnskap om overordne planer som berører bydelen og områdeløft, hvordan sikre medvirkning av lokale samarbeidspartnere, samt tiltaksspesifikk kompetanse. Dette er forhold som det er viktig at bydelene er bevisst.

Forankring og samhandlingsbehov med kommunen sentralt, etater, lokalt næringsliv, interesseforeninger og befolkningen er også viktig for å sikre ideutvikling, tiltaksutvikling og at det er de "riktige" tiltakene som havner i den årlige handlingsplanen. I tillegg er forankring og samhandling viktig for å implementere enkelttiltak og sikre prioritering hos berørte aktører. Sistnevnte er ikke minst viktig for å sikre en bærekraft etter at områdeløftet opphører.

Forankring hos lokalpolitikere og legge til rette for samhandling med lokale aktører er viktig

Formelt er bydelsutvalget ansvarlig for områdeløftet. I tillegg til å vedta årlige handlingsplaner for områdeløftet vedtar de blant annet bydelens strategiplan, budsjett og andre sentrale styringsdokumenter for bydelen. Disse kan alle i varierende grad legge føringer på bydelens rolle som lokal samfunnsutvikler.

Det har frem til nå vært en del variasjon mellom bydelene i hvordan lokalpolitikere er involvert i områdeløftene. Det å sikre forankring og legge til rette for samhandling med lokalpolitisk nivå er viktig for å kunne få varig effekt av områdeløftet. Vi drøfter i rapporten dette med utgangspunkt i hvordan situasjonen var 2009, da vi identifisert et forbedringspotensial.

Et sentralt aspekt for at områdeløft skal kunne bidra positivt til lokal samfunnsutvikling er at aktørene sentralt og lokalt er kjent med satsingen. Det å informere om områdeløftet, synliggjøre resultater og tilrettelegge for samhandling er viktig for å nå målet om varig effekt. En aktiv og bevisst holdning til dette er nødvendig. Vi tenker her på informasjon om

hvem som er kontaktpersoner for områdetøftet i bydelen (lokal prosjektleder), hvem som sitter i lokal prosjektgruppe, planer for områdetøftet (årlige handlingsplaner), informasjon om enkelttiltak som det jobbes med og dokumentasjon av resultater fra satsingen.

I tillegg til informasjonsmateriell som brosjyrer og redaksjonell omtale i lokale medier, er bydelenes hjemmeside en viktig informasjonskanal, både for å informere om områdetøftet og som kanal for samhandling lokalt. Vi fokuserte i 2009 spesielt på bydelenes hjemmesider, der vi fant betydelig forbedringspotensial. I 2010 har alle bydelene forbedret sin omtale av områdetøftet på sine hjemmesider.

Områdeløftet har hatt utfordringer for tiltak på annen manns grunn og avklaringer av vedlikehold- og driftskostnader

Husbankens støtte kan 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 og næringsliv.

Bydelene har et stramt budsjett og de kommunale etatene er i mange tilfeller avhengig av føringer/bevilgninger fra byrådet eller bystyret for å ta driftsansvar. To aspekter som gjør at samarbeidet ble utfordrende kan skyldes at mange av de fysiske tiltakene gjøres på annen manns grunn og/eller at en del tiltak har betydelige vedlikehold- og driftskostnader etter at de er realisert.

I noen tilfeller er førstnevnte håndtert ved at aktuell etat overtok prosjektlederansvaret, men det er også eksempler der bydelen blir sittende med ansvaret. Det å sitte med et gjennomføreransvar der man ikke har myndighet har imidlertid vist seg å være utfordrende. Det er viktig å ta hensyn til dette når man vurderer hvem som skal bidra i planleggingen og implementeringen av et konkret tiltak.

Når det gjelder vedlikehold- og driftskostnader så kan en utfordring også være at bydelene ønsker å realisere tiltak som gir høyere kostnader enn hva ansvarlig etat anser som rimelig. Det skyldes trolig både mangelfull kunnskap om "hva ting koster" hos bydelene og at ambisjonene for et tiltak kan bli "for stort".

Kommunens anskaffelses- og anbudsreglementet gir utfordringer for bydelene

En rekke tiltak krever anbudskonkurranser. Bydelene har hatt utfordringer knyttet til å forstå og anvende anskaffelses- og anbudsreglementet i kommunen. Riktignok har bydelene en del kompetanse på dette området, men det er som regel innenfor helt andre felter enn de som er aktuelle i områdetøftene. Spesielt tiltaksspesifikk kompetanse som danner grunnlag for anbudskriteriene har vært utfordrende for bydelene. Her har imidlertid bydelene etter hvert bygd opp erfaring gjennom "prøving og feiling".

Viktig at bydelene får tydelig signaler om hvor lenge satsingen på områdetøftet skal vare

Både Husbankens føringer og internasjonal erfaringer tilsier at realisering av områdetøftet tar tid. Erfaring tilsier en gjennomføringstid på 5-7 år. I tillegg til betydelig samkjøring og koordinering av ressurser fra mange ulike grupper og myndighetsnivåer må det etableres en felles forståelse for utfordringer og strategiske valg. Gjennomføring av konkrete tiltak tar også tid, med behov for faglige innspill, kvalitetssikring, saksbehandling og tid for implementering.

I statsbudsjettet for 2011 har stortingset vedtatt å forlenge satsingen, foreløpig med ett år. Selv om aktørene utover i 2010 jobbet ut ifra at det ville komme ytterligere midler, hadde de ingen garanti for at det ville skje. Manglende sikkerhet for videreføring reduserer muligheten for å lykkes med områdetøftet, siden aktørene i en slik situasjon kun kan forholde seg til ett år om gangen (i følge økonomireglement mv.).

Det er svært uheldig at en eventuell forlengelse først blir synliggjort i de årlige statsbudsjettene. En slik praksis vanskeliggjør den langsiktige tenkningen som er så viktig for en satsing som områdeløft. Det vil derfor være en klar fordel om partene inngikk en avtale som regulerer satsingen helt frem til områdeløftet etter planen skal avvikles.

Ekstra bevilgninger er helt avgjørende for et områdeløft

Et aktuelt spørsmål er hvor viktig Husbankens rolle er i en slik satsing. Bydelene anser at Husbankens midler er helt avgjørende for et områdeløft. Den samme satsingen kunne naturligvis ha vært gjort 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. All erfaring tilsier at det må tenkes langsiktig, og da er sentrale midler utenom ordinære rammer en viktig premiss for å lykkes med en satsing på områdeløft.

SUMMARY AND CONCLUSIONS

Summary

The four city districts in the Grorud Valley have since 2007 received funds from the State Housing Bank to carry out a holistic urban redevelopment effort in geographically limited pilot areas – one in each city district. The city districts' task is to turn around a negative development trajectory with regards to living conditions and the physical environment by using targeted policy measures. The urban redevelopment scheme must be understood in the context of the city districts' role as developers of the local community. This is the final report from Econ Pöyry's and Proba samfunnsanalyse's follow-up evaluation of the program. In this report, we summarize our work during the period from 2007 to 2010 with a special focus on the significance of proper anchoring and collaboration with external actors, anchoring and collaboration on the local level, and the development of meeting places and local leadership competence and capacity.

The aim of the program is to improve living conditions and the physical environment in the Grorud Valley

In January 2007, the City of Oslo and the Norwegian State signed a memorandum of understanding concerning a long-term collaboration with the aim of improving living conditions and environmental conditions in the Grorud Valley. One of the projected measures is a holistic urban redevelopment effort in each of the four city districts located in the Grorud Valley. The redevelopment program aims to turn around a negative development in the area, in order to prevent a deterioration of living conditions, the physical environment and a segregation of the population.

In the winter of 2007, the State Housing Bank and the city districts concluded an agreement providing a budgetary framework for the scheme until 2010. The State Housing Bank is responsible for the main share of the financing, while the city districts are supposed to be the main driving forces. The scheme is expected to make use of the individual location's own resources and to be of a holistic character, with a professional organization, leadership and management. The focus should lie on positive aspects, and planning must be long-term. The agreement was later expanded to also include 2011.

In the autumn of 2007, Econ Pöyry was commissioned by the Norwegian State Housing Bank to carry out a follow-up evaluation of the holistic urban redevelopment scheme up to the end of 2010. Later on, Proba samfunnsanalyse joined Econ Pöyry in this effort as a subcontractor. The main data collection efforts were carried out in the autumn of 2008, 2009 and 2010 respectively, in the form of a review of material from the scheme, meetings with the client, the reference group and the project managers from the individual city districts. In addition, we have interviewed actors that are in a position to shed light on some of the main issues this study is concerned with, and we have conducted a workshop with central actors every year.

The follow-up evaluation has been conducted in parallel with the various development processes and includes basic material for the schemes, organization, processes and working methods plus the results that were achieved. Experience and knowledge gained during the project was consolidated and brought into the project organizations. The objective of this evaluation, in addition to the aim of improving the quality of both measures and processes, has been to contribute to learning and increased operational competence in the project organization.

Three preliminary status reports were produced during this assignment. This is our final report.

Urban redevelopment scheme in the Grorud Valley

The largest and most important scheme in the Norwegian series of urban redevelopment efforts for certain geographical areas (termed 'områdeløft' in Norway) is the scheme in the Grorud Valley. In addition to a yearly grant of NOK 43 million from the State Housing Bank for the scheme, the City of Oslo has contributed with significant resources both in the form of man-hours and funding. It is this scheme which is the basis for this follow-up evaluation.

A collaboration agreement regarding the implementation of the schemes was concluded between the city districts and the State Housing Bank. In 2007, each of the involved city districts established a project with a local project manager and a local project group. Within the city districts, the following geographically limited areas have been designated as pilot areas: Furuset/Gransdalen in the district of Alna, Veitvet/Sletteløkka in Bjerke, Romsås in the Grorud district and Haugenstua in the district of Stovner. The areas were selected on the basis of a dialogue between the respective city districts and the State Housing Bank on the grounds that they face significant challenges regarding living conditions and environmental issues.

Urban redevelopment scheme and the role as a local community developer

Traditionally, Norwegian municipalities have taken the lead in the development of local communities. This role is essentially the one of an initiator and organizer for development, in cooperation with the inhabitants, the business community, voluntary organizations and others. This is however a type of development work which might exceed the municipalities' statutory duties to a certain degree. Dialogue with public authorities and other central actors is therefore also likely to be an important element in this.

One challenge for the city districts in Grorud Valley is that the responsibility for local community development in the City of Oslo is divided between the city districts, the central municipal administration and the different departments placed under it. These last-mentioned have overall responsibility for a series of the policy instruments that are relevant to local community development in the city districts. Since the city districts' primary responsibility is to provide statutory services in the health and social sectors, the individual city districts lack a number of the policy instruments which an "ordinary" municipality would have had at its disposal.

The urban redevelopment program has however provided the city districts with the opportunity for a much closer cooperation with the local population than other municipal departments within the City of Oslo are able to achieve.

General experiences and effects from the urban redevelopment program

This follow-up evaluation does not constitute an evaluation of the effects of the urban redevelopment program. Its objective has been to improve the quality of policy measures and processes, and to contribute to learning and increased operational competence in the project organizations.

The State Housing Bank, the city districts and the Planning Office in Grorud have, however, compiled comprehensive documentation regarding the program and its effects in the form of both brochures and information on their homepages. An evaluation of the program's effects is also being carried out by Asplan Viak and Agenda Kaupang. This is due to be completed in the course of winter of 2011.

On the basis of our follow-up evaluation, we would like to draw special attention to the following experiences from and effects of the program:

- The urban redevelopment efforts have, in the course of the three years that we have evaluated them, created enthusiasm, resulted in well-functioning collaborations, and developed local meeting places and local leadership competence and capacity.
- There have been some challenges with regards to anchoring the program
- It is important that the city districts receive a clear indication which duration of the program they can expect
- Additional funding has been of decisive importance to the program

The urban redevelopment program has created enthusiasm, resulted in well-functioning collaborations, and developed local meeting places and local leadership capacity

The redevelopment program was an early success in regards to creating enthusiasm in local environments and realizing visible measures. After the initial phase, well-functioning collaborations on individual measures were established, and later on this was also realized on an institutional level. The program has also developed meeting places and local leadership capacity, which is an important competence in further local community development.

The redevelopment program was an early success with regards to creating enthusiasm in local environments and some visible measures were realized early in the scheme

The schemes have created significant enthusiasm in the respective local environments. The city districts have been successful in creating "bottom-up" involvement, both through active processes such as location analyses and through the local project groups.

Until the autumn of 2010, a series of measures were realized and became visible to the population. Meeting places/local centres were established, pedestrian walkways lit up, lawns mown and events arranged. The individual areas have also worked on pilot projects and feasibility studies for larger projects. In addition to measures that were realized, there is ongoing work on measures with a more long-term perspective.

The program has established well-functioning collaborations on individual measures, and later on also on an institutional level.

Gradually, the city districts have also managed to establish good collaborative relationships. A number of committed enthusiasts from the individual local areas and representatives from housing cooperatives, special interest associations and the local business community/mall owners have started to take an interest.

As far as contributions from municipal actors are concerned, the city districts have had more success with regards to individual measures rather than collaboration on a more institutional level. The degree to which individual measures were successful was often dependent on the individual person involved, for example in cases where the official in charge at the relevant department thought the measure interesting and/or it fit into work plans which the department was already following. The city districts also experienced that they were more likely to succeed in situations where they could utilize existing relations and networks from previous collaboration experiences.

During the last couple of years, however, cooperation at an institutional level has also improved. This is both due to changes in the formal anchoring of the Grorud Valley program and urban redevelopment scheme, in combination with more frequent and more strategic collaboration between the actors. The last-mentioned applies both to individual measures and for example to the development work for the city districts' yearly action plans.

The urban redevelopment scheme has led to the development of meeting places, local leadership capacity and important competence in the role as a developer of local communities

The development of local leadership capacity is important for the urban redevelopment program, both in order to contribute to a more sustainable development of the scheme and to make it possible to develop the area after the end of the present focused public effort. In order to succeed in this, active development and the use of local resources/resources persons is necessary/are a prerequisite. One example of this is creating good work routines which include establishing responsibility for maintenance and operation of the shared physical environment.

In 2010, we examined on the basis of four examples – one in each city district – how the urban redevelopment schemes have solved the task of developing meeting places and local leadership capacity. Two of these examples – the drop-in office at Veitvet in the district of Bjerke and the youth club *The Raven* and Romsåspilotene ('Romsås Pilots') in the Grorud district – are mainly meeting places, but also contain elements of leadership capacity development, especially the Romsås Pilots. The two other examples - "Bo sammen [Living together]" in the district of Alna and Lederskolen (the 'Leadership School') at the local environment centre in Stovner district – are mainly examples for leadership capacity development.

There are considerable variations between the meeting places we have looked at and their target groups are different, but they also have some joint characteristics. Both meeting places have focused on organization building and user participation. In addition, we found that the employees' competence, anchoring in the local environment and bridge-building between different meeting places and cultures are important prerequisites for the creation of well-functioning meeting arenas and giving them meaningful content.

The city districts work on the development of local leadership capacity both on an ad-hoc basis and more systematically. It has been their goal both to develop capacity internally in their own district and to enable local cooperation partners to initiate and operate their own activities/measures in the local environment. Information work, recruitment of persons with multicultural competence, development of courses and better framework conditions for collaboration between the city districts are measures which can strengthen the city districts' possibilities to work with local leadership capacity development on a systematic basis.

The urban redevelopment program faces challenges with regards to anchoring

A recurring issue during the three years of follow-up evaluation have been challenges related to anchoring. This was especially acute during the start-up and the first two years of the program. Some of these challenges were related to collaboration and collaborative relations with municipal departments, local politicians and the involvement of representatives for the immigrant population.

The anchoring of the urban redevelopment program was too weak in the beginning

The city districts bear the central responsibility within the framework of the urban redevelopment effort. It is there that the local project managers have their workplace, and it is the city district that manages most of the measures. Some measures are placed within the formal hierarchy, but there are also examples where the city districts have commissioned external actors to realize individual measures.

The Grorud Valley program however is organized in a relatively complicated way with many actors from both the municipal and the government side. In addition, the urban redevelopment schemes are just a small part of the overall program. For this reason, there have been organizational changes since the program started in 2007. The main reason for

this was that the formal organization was not tailored closely enough to the challenges posed by the urban redevelopment schemes. One reason for this is that the city districts are often dependent on assistance from other actors, not least other departments in the municipal administration. We therefore found a need for better anchoring and coordination of the urban redevelopment schemes both with the other program areas, the municipal departments, the departments of the city council and the city council itself. Some of our suggestions have been followed up on by the actors on the way.

The weak anchoring of the urban redevelopment schemes became especially evident when looking at the municipal governance documents. A potential prioritization of urban redevelopment schemes was for example little evident in the formal governance documents of municipal departments. An important explanation for this is that the State Housing Bank's involvement into measures in the action plan was decided in April, while municipal departments do their planning for the year in the preceding autumn. To change a department's prioritizations after the budget has been approved and plans have been finalized is very challenging – not to say completely impossible – to achieve in the course of the same year.

The work on developing action plans has since been moved forward in time, and during the last years there has been a closer dialogue between the city districts and relevant departments. This again has resulted in better coordination. This illustrated that anchoring and adaptation to existing routines are very important in order for urban redevelopment schemes to succeed.

Challenges regarding participation of representatives for the immigrant population

Even though the city districts have managed to establish some well-functioning collaborations, for example in the local project groups, the city districts have had challenges related to exploiting the full potential of these groups, not least in connection with the involvement of representatives for the immigrant population.

The last-mentioned challenge is also documented internationally (for example from a similar program, 'kvarterløftene' in Copenhagen). Even though the city districts have taken action on this, the involvement of the immigrant population has been mainly limited to individual measures. Special measures in order to ensure the participation of immigrants in project groups and the implementation of individual measures are of decisive importance in areas where immigrants constitute a large share of the population.

Challenges regarding collaboration and interaction with municipal departments

The biggest challenge for the city districts up to now, however, has been to establish well-functioning collaboration and teamwork relations with other actors. During the first years, both slow administrative treatment and lack of prioritization in connection with the program were reported. That the urban redevelopment scheme was not being prioritized by relevant departments is correct to some degree, but here we have to make allowances for the fact that many of the measures demand significant administrative competence. This competence was often lacking in the city districts, which meant that as a consequence some processes took significantly longer time than if the city district had employed a "correct" approach to start with. This situation has however improved gradually as the city districts have built up their own experience base.

A conscious approach to anchoring and collaboration with external actors is important to realize the urban redevelopment program

In connection with the urban redevelopment effort, it is important to employ a conscious approach to formal organization, who the involved actors are and their responsibilities / roles. In addition to the fact that good interaction/collaboration routines can be important in order to realize the objectives for an urban redevelopment scheme, they can compensate

for potential weak or inexpedient formal anchoring. On the other hand, formal organization can support the interaction and collaboration between the actors.

In order to ensure proper anchoring and create favourable framework conditions for well-functioning interaction, information and communication measures can also play an important role. Creating meeting places and drawing up targeted measures towards important actors and the most important municipal departments can contribute positively to realizing the goals of urban development schemes.

A potential competence gap at the city districts can be handled in a number of ways. One way to go is to provide the city districts with the necessary competence by offering courses / training. Another possibility is to make changes in the allocation of roles / responsibilities in such a way that the city districts do not need to develop the necessary competence themselves, but can rely on the competence of other actors. Better cooperation routines can also help to bridge a potential competence gap and with that contribute to the realization of the goals of the urban redevelopment schemes.

As the above-mentioned examples illustrate, these challenges and their potential solutions are closely connected. It is for example not possible to discuss competence requirements in isolation, without thinking over who presently has the necessary competence and who should / must have relevant competences in the future.

In the report, we discuss the significance of factors like project management competence, planning and administrative competence, the importance of having detailed knowledge regarding more general plans for the city and how they will affect the city district and the urban redevelopment scheme, how to ensure the participation of local collaboration partners, and competence related to specific measures. It is important that the city districts are aware of these aspects.

Anchoring and the need for interaction with the municipality itself, municipal departments, local business and industry, special interest associations and the population are also important in order to ensure the development of ideas and measures and to secure that the 'right' measures are included in the yearly action plan. In addition, anchoring and interaction are important in order to implement individual measures and ensure prioritization with affected actors. The last-mentioned is not least important in order to ensure sustainability after the scheme ends.

[Proper anchoring with local politicians and the creation of favourable framework conditions for interaction with local actors are important](#)

Formally, the city district council ('bydelsutvalget') is responsible for the urban redevelopment effort. In addition to passing yearly action plans for the redevelopment effort, it also decides on the city district's strategy plan, budget and other important governance documents for the city district. All of these influence the city district's role as local community developer to varying degrees.

Up to now, there has been some variation between the individual city districts with regards to how local politicians have been involved in the urban redevelopment schemes. Ensuring proper anchoring and providing favourable framework conditions for interaction on the level of municipal politics is important with regards to achieving lasting effects from the programs. In the report, we discuss this on the basis of the situation as it was in 2009, when we identified some improvement potential.

A central aspect in order to make it possible for the urban redevelopment scheme to contribute to local community development in a positive way is that the involved actors both centrally and locally have a good understanding of the scheme. Information about the program, ensuring that results are noticed and creating good framework conditions for interaction are important in order for the scheme to achieve lasting effects. An active and

conscious approach to this is necessary. What we have in mind here is information about the contact persons for the scheme in the city districts (local project manager), the members of the local project group, plans for the urban redevelopment scheme (yearly action plans), information about individual measures in progress and documentation of the scheme's results.

In addition to information material like brochures and editorial coverage in local media, the city districts' homepages are an important information channel, both in order to inform about the urban redevelopment scheme and as a channel for interaction locally. In 2009, we focused especially on the city districts' homepages, where we found significant improvement potential. By 2010, all city districts had made significant improvement to their coverage of the urban redevelopment schemes on their homepages.

[The urban redevelopment program has met challenges related to measures carried out on non-municipal property and the clarification of responsibility for maintenance and operating costs](#)

Funding from the State Housing Bank can only be used for investments. If a measure creates operating costs, the resulting costs must be borne by others, for example the city district, other municipal departments and/or special interest organizations, housing cooperatives or the business community.

The city districts have tight budgets and the municipal departments are in many cases dependent on guidelines/funding from the City Government or the City Council in order to be able to take operational responsibility. Two aspects which might have made cooperation extra challenging might have been the fact that many of the physical measures are carried out on property that is not municipal and/or that some measures result in significant maintenance and operational costs once they have been realized.

In some cases the first-mentioned difficulty has been managed by the relevant department taking over responsibility for project management, but there are also examples where the city district was left with the responsibility. To have responsibility for implementation in a situation where one does not have authority has, however, proved difficult. It is important to take this into account when assessing who should contribute to the planning and implementation of actual measures.

Where maintenance and operational costs are concerned, one challenge can be that the city districts want to realize measures that result in higher costs than what is seen as acceptable by the responsible department. This is probably due to both lack of knowledge about "what things cost" at the city districts and that the ambitions around a measure can grow "too big".

[The municipality's regulations for procurement and tender processes pose challenges to the city districts](#)

Some measures are subject to competitive tendering processes. The city districts have met challenges connected to understanding and employing the municipality's regulations for procurement and tender processes. The city districts do have some competence in this area, but this tends to lie within totally different fields than what is relevant for the urban redevelopment schemes. Especially measure-specific competence which constitutes a basis for the tender criteria has been a challenge to the city districts. However, the city districts have gradually built an experience base through a process of "trial and error".

[It is important that the city districts receive a clear indication regarding the duration of the program](#)

Both the State Housing Bank's regulatory framework and international experience indicate that the realization of urban redevelopment programmes takes time. Experience indicates

a likely implementation time of 5-7 years. In addition to a significant effort regarding the coordination of resources from many different groups and authority levels, it is necessary to establish a common understanding for challenges and strategic choices. The implementation of actual measures also takes time, with a need for professional input, quality assurance, administrative processes and practical implementation.

In the state budget for 2011 the Norwegian Parliament has decided to prolong the program for one year, for the time being. Even though the actors during 2010 worked on the assumption that further funds were forthcoming, they had no guarantee that this was actually going to happen. A lack of security regarding the continuation of the program reduces the likelihood of succeeding for the urban redevelopment scheme, since the actors in such a situation can only plan for one year at a time (in accordance with their own budget regulations etc.).

It is very unfortunate that a potential prolongation of the program is not decided on before the state budget is finalized. Such a practice hinders the long-term thinking that is so important for an effort like the urban redevelopment schemes. It would therefore be a clear advantage if the concerned parties concluded an agreement that would regulate the scheme for the whole period until the program is supposed to be wound up.

Extra funding is of decisive importance for a urban redevelopment scheme

One current question is how important the role of the State Housing Bank is in this type of scheme. The city districts express that the State Housing Bank's funding are absolutely decisive for an urban redevelopment scheme. The same scheme could of course have been carried out with municipal funding, but in a situation with a tight budget and efficiency requirements for the city districts, there is reason to believe that extra funding provides the extra momentum that is needed. All experience indicates that it is necessary to think long-term, and this means that central funding outside the ordinary budget framework is an important premise for the success of efforts at urban redevelopment.

1 OMRÅDELØFT ER EN STRATEGI I GRORUDDALSSATSINGEN

Husbanken har på vegne av Kommunal- og regionaldepartementet fått i ansvar å forvalte tilskuddsordningen som Regjeringen har opprettet til helhetlig områdeløft. Den viktigste satsingen hittil er områdeløft i Groruddalen, der Husbanken står for hoveddelen av finansiering, mens bydelene er de sentrale driverne.

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 helhetlig områdeløft 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.

Høsten 2007 fikk Econ Pöyry i oppdrag fra Husbanken å følgeevaluere det helhetlige områdeløftet ut 2010. Senere har Proba samfunnsanalyse kommet inn som underleverandør til Econ Pöyry.

Følgeevalueringen har løpt parallelt med de ulike utviklingsprosessene og omfattet grunnlagsmaterialet for satsingene, organisering, prosesser og arbeidsmåter samt oppnådde resultater. Erfaringer og kunnskap vunnet underveis har blitt tilrettelagt og brakt inn i prosjektorganisasjonene. Evalueringen har, i tillegg til å påvirke kvaliteten på tiltak og prosesser, hatt som mål å bidra til læring og økt handlingskompetanse i prosjektorganisasjonene.

Det er utarbeidet 3 underveisrapporter fra oppdraget. Dette er vår sluttrapport.

1.1 OMRÅDELØFT SKAL BEDRE INNBYGGERNES FYSISKE OG SOSIALE RAMMEVILKÅR I STØRRE BOLIGOMRÅDER

Målsettingen for helhetlig områdeløft er å bedre innbyggernes fysiske og sosiale rammevilkår i geografisk avgrensede områder (større boligområder) med særlige levekårsutfordringer. Kjennetegn i utvalgte områdene skal være at det er 1) Svake levekår, 2) Områdene har behov for fysisk opprustning og sosiale tiltak og 3) Langsiktige prosesser med betydelig offentlig økonomisk innsats. Forebyggingsperspektivet er viktigst i norsk sammenheng.

Områdeløft er imidlertid ikke et entydig begrep. Det er eksempler på at områdeløft 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.

Satsingen på områdeløft har vært en trend i store deler av den vestlige verden. I tillegg til europeiske erfaringer har vi nordiske erfaringer fra blant annet Danmark (Kvarterløftet) og Sverige (Storstadsatsingen). Av norske erfaringer kan vi trekke frem satsingen i Saupstad/Kolstad, Loddefjord, Oslo Indre Øst og omstillingsarbeidet ved Innovasjon Norge/KRD.

For å lykkes er det viktig med profesjonell organisering, ledelse og styring. Annen fagkompetanse må tilføres etter behov og det må utvikles en informasjonsstrategi.

Aktørene må ha et positivt fokus på å utløse ressurser og muligheter og vise resultater underveis. Det må tenkes langsiktig. Erfaring tilsier en gjennomføringstid på 5-7 år.

1.1.1 Områdeløft i Groruddalen

Den største og viktigste satsingen i Norge hittil er imidlertid områdeløftene i Groruddalen. Satsingen startet i 2007 og er foreløpig vedtatt å vare frem tom. 2011. I tillegg til 43 millioner kroner årlig fra Husbanken har Oslo kommune bidratt med betydelig ressursinnsats i form av arbeidstimer og økonomiske midler. Det er denne satsingen som er utgangspunkt for denne følgeevalueringen.

En samarbeidsavtale om gjennomføringen av satsingene er inngått mellom bydelene og Husbanken. Hver bydel etablerte i 2007 et prosjekt med lokal prosjektleder og lokal prosjektgruppe. Bydelene fikk hver 4,6 millioner til bruk for 2007. I tillegg til lønn til prosjektleder skulle midlene gå til å utvikle grunnlagsmateriale for satsingen på områdeløft (inkludert en bredt anlagt 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, Veitvet/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.

I perioden 2008-2010 har bydelene fått ytterligere midler fra Husbanken. I følge den opprinnelige planen skulle det innen 2010 være gjennomført et aktivt og lokalt forankret stedsutviklingsarbeid innen alle fire pilotområdene. De geografiske områdene skulle fremstå som attraktive, robuste og bærekraftige steder. Det var i tillegg et mål at satsingen skulle være bærekraftig, dvs. at stedsutviklingen skulle forankres hos lokale aktører på en måte som sikrer engasjement, både under programperioden og i årene etter 2010.

I statsbudsjettet for 2011 ble satsingen på områdeløft i Groruddalen videreført, noe som også har vært signalisert fra tidligere. Aktørene har dermed i 2010 arbeidet ut fra at satsingen på områdeløftene ville fortsette. Denne følgeevalueringen avsluttes dermed før selve satsingen opphører.

1.1.2 Erfaringer fra tidligere områdeløft

Måling av effekter av områdeløftene 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. Det å måle effekter av en satsing på de opprinnelige innbyggerne kan imidlertid være betydelig 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, samtidig som en ny og mer ressurssterk gruppe flyttet inn. Mange av de man ønsket å forbedre levekårene til flyttet dermed til nye områder. Selv om levekårene i gjennomsnitt bedret seg, skyldes det den nye og mer ressurssterke gruppen. Det egentlig problemet forble dermed uløst.

Erfaringer fra områdesatsinger/løft må ses i lys av nasjonale strukturer, nasjonal omfordeling og velferdspolitik. Brofoss og Barstad (2006, i IMDI Notat) 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 felles 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. Store prosjekter som tar lang tid bør kombineres med mindre prosjekter som tidlig får synlige resultater, slik at innbyggerne ser at det skjer noe. Samtidig er det nødvendig med langsiktig planlegging for drift og vedlikehold og kreative prosesser for å finansiere prosjektene.

1.2 ROLLEN SOM LOKAL SAMFUNNSUTVIKLER SKAL STYRKES

Både Husbankens føringer og internasjonale erfaringer tilsier at realisering av områdeløft tar tid. I tillegg til betydelig samkjøring og koordinering av ressurser fra mange ulike grupper og myndighetsnivåer må det etableres en felles forståelse for utfordringer og strategiske valg. Gjennomføring av konkrete tiltak tar også tid, med behov for faglige innspill, kvalitetssikring, saksbehandling og tid for implementering. En av målsetningene med områdeløftene er derfor å videreutvikle rollen som lokal samfunnsutvikler.

Lokal samfunnsutvikling som begrep er imidlertid ikke entydig. Overordnet handler det om å legge til rette for en helhetlig utvikling av lokalsamfunnet. Hva som legges av innhold i en slik utvikling kan imidlertid variere. Vi viser blant annet til en veileder i lokal samfunnsutvikling som kom fra Bygdeforskning høsten 2010.

Lokal samfunnsutvikling kan innebære aktivitet innenfor en rekke ulike områder; fra areal- og samfunnsplanlegging til innsats for næringsutvikling, stedsutvikling, demokratiutvikling og omdømmebygging. Å utvikle attraktive lokalsamfunn kan også innebære å satse på tjenester av høy kvalitet, gode leve- og oppvekstvilkår, gode vilkår for kultur- og fritidstilbud, miljø, klima og nye og utradisjonelle grep i utviklingen av tjenestetilbudet (Norut-Rapport nr 8/2009). Det er dermed en stor bredde i hva som kan legges i lokal samfunnsutvikling.

Tradisjonelt har kommunen en lederrolle som lokal samfunnsutvikler. Rollen handler om å være igangsetter og tilrettelegger for utvikling, i samarbeid med innbyggerne, næringsliv, frivillige organisasjoner og andre. Dette er imidlertid et utviklingsarbeid som til en viss grad kan strekke seg utover en kommunes lovpålagte oppgaver. Dialog med statlige myndigheter og andre sentrale aktører kan dermed også være viktig.

En utfordring for bydelene i Groruddalen er at ansvaret for lokal samfunnsutvikling i Oslo kommune er delt mellom bydelene og kommunen sentralt. Rollen som lokal samfunnsutvikler er primært lagt til etater som for eksempel Næringsetaten, Samferdselsetaten, Eiendoms- og byfornyelsesetaten, Friluftsetaten og Idrettsetaten. Disse har bydelsover-gripende ansvar for en rekke av de virkemidlene som har betydning for lokal samfunnsutvikling i bydelene. Siden bydelenes primære ansvar er lovpålagte oppgaver innen helse- og sosialtjenesten, mangler bydelen en rekke av de virkemidler som en "vanlig" kommune ville hatt.

Bydelens muligheter til å bidra aktivt som lokal samfunnsutvikler er dermed begrenset, sammenlignet med andre norske kommuner. Av den grunn er også realiseringen av områdeløft utfordrende, noe vi også drøfter i vår følgeevaluering. Dette kan igjen bety at erfaringer og problemer som områdeløftet i Groruddalen opplever, ikke nødvendigvis er overførbare for områdeløft i andre deler av landet.

Vi mener likevel at det er viktig å fokusere på bydelenes rolle som lokal samfunnsutvikler. En oppmerksomhet på dette kan bidra til økt læring og bevissthet om hva som er forutsetninger for at områdeløftene har varig effekt. Denne følgeevalueringen omhandler spesielt følgende tre aspekter ved rollen som lokal samfunnsutvikler;

- Forankring og samarbeid med eksterne aktører
- Forankring og samhandling på lokalt nivå
- Satsing på møteplasser og utvikling av lokal ledelseskapasitet

1.3 OMRÅDELØFT I GRORUDDALEN OMFATTER FIRE BYDELER

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 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, 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 Oslo (Fafo 2008). I tillegg til dette har området et generelt dårlig image (IMDI Notat, 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 satsing på områdeløft. 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 Notat).

1.3.1 *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 opprinnelig å konsentrere seg om miljø og transport på slutten av 90-tallet til et større spekter av satsingsområder og mer oppmerksomhet rettet mot boligområdene. I dag har satsingen som hovedmål en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvaliteten og bedre levekår i Groruddalen. 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". Det har vært bred politisk enighet om at det trengs et felles løft for å bedre miljø- og leveforholdene i Groruddalen.

1.3.2 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 områdeløftene.

I 2007 avsatte begge parter 50 mill. kroner som ekstramidler. De kommunale ekstramidlene fordeles til de fire programmene av byrådet. Statens ekstramidler besto 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) :

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)
4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering (Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Byrådsavdeling for velferd og sosiale tjenester).

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 satsingen på områdeløft, 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 programområdene. 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 handlingsprogrammer 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 SUG 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 bestod frem til årsskifte 2009/2010 av representanter for Oslo kommune og staten. Oslo kommune var representert ved Plan- og bygningsetaten (PBE), Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) Byantikvaren (BYA) samt Plankontoret for Groruddalen (PKG) og en representant fra hver bydel. Staten var 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, ble invitert inn i gruppa. Andre statlige og kommunale etater kunne bidra etter behov.

Den 7. desember 2009 vedtok SUG ny organisering av Programgruppe 3. Gruppen ble delt i to, der 3A har ansvar for områdeløft, mens 3B har ansvar for områdeplanlegging. Formålet med omleggingen er å bedre effekten av områdeløftene.

Programgruppe 3A har følgende oppgaver i forbindelse med områdeløft:

- overordnet koordinering av samarbeidet mellom involverte aktører for å sikre en best mulig gjennomføringsevne samt å avklare driftskostnader og driftsansvar,
- strategisk rådgivning for å avklare hovedstrategier og kvalitetssikre innretningen av tiltakene og sammensetningen av tiltaksportefølje,
- styrke sektorinnsatsen ved å koordinere innsats fra andre sektorer og programområder inn mot områdeløftene,
- erfaringsutveksling for å diskutere og summere opp erfaringer fra arbeidet.

Arbeidet med områdeløft forankres i Byrådet i forbindelse med byrådssak om fordeling av kommunens ekstraordinære midler til Groruddalssatsingen. Byrådsavdelingene vil ha ansvar for å gi sine underliggende etater nødvendige styringssignaler og ressurser for å kunne prioritere sin innsats opp mot områdeløftene.

Programgruppe 3A består av representanter for staten og Oslo kommune. Oslo kommune er representert ved Byrådsavdeling for samferdsel, miljø og næring, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for barn og utdanning, Bydel Alna, Bydel Bjerke, Bydel Grorud, Bydel Stovner, Friluftsetaten, Samferdselsetaten, Plan- og bygningsetaten, Utdanningsetaten, Idrettsetaten, Kulturetaten og Plankontoret for Groruddalen. Staten er representert ved Husbanken og Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Andre statlige og kommunale aktører kan inviteres inn ved behov. Representantene i programgruppen skal sikre arbeidet med områdeløft legitimitet og forankring i egen organisasjon. Programgruppen kan nedsette arbeidsgrupper etter behov.

1.3.3 Bydelenes områdeløft

Hver bydel har et satsingsområde som skal fungere som et pilotområde for områdeløftene. 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 områdeløft med bydelene den 2. mars 2007 og handlingsplaner kom på plass i mai samme år. Husbanken bevilget 30 millioner til områdeløft.

Hver bydel fikk tilsagn på 4,6 millioner kroner for 2007 til prosjektarbeid og det ble avsatt midler til medfinansiering av større tiltak i områdene. I tillegg ble pengene brukt til informasjonstiltak om Groruddalssatsingen og kjøp av følgeevaluering og prosess-/lederstøtte.

I 2008 ble 15,1 millioner fordelt til bydelene. 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 mindre enn de andre skyldes at en relativt stor andel av midlene for 2007 ble overført til 2008. I tillegg ga Husbanken ekstrastøtte på 16,7 millioner til tre større tiltak i bydelene; 1,5 million gikk til opprusting av Furusetheimen, 9 millioner til opparbeidelse av Svarttjern, mens bydel Stovner fikk 6,2 millioner til "en lysere hverdag" og opparbeidelse av aktivitetsplassen "Sneglehuset".

I 2009 ga Husbanken ytterligere 17,5 mill i rammetilskudd til bydelene. Hver bydel fikk i overkant av 4 millioner i rammeoverføring. Videre ble det fordelt 1 million til større tiltak (Romsås TV). I 2010 avsatte Husbanken ytterligere 34 millioner til områdeløftene.

1.3.4 Avgrensning av følgeevalueringen

Følgeevalueringen omfatter kun områdeløft, ikke hele Groruddalssatsingen

Groruddalssatsingen er svært omfattende. Selve områdeløftet, som er grunnlaget for dette oppdraget, er én av tre strategier i ett av de fire programområdene. Områdeløft er dermed en del av en større helhet enn det som er viet oppmerksomhet i denne følgeevalueringen. Asplan Viak og Agenda Kaupang har blant annet fått i oppdrag å følgeevaluere hele Groruddalssatsingen (se blant annet *Følgeevaluering av Groruddalssatsingen – Sluttrapport* fra 7. desember 2010).

Vårt søkelys er rettet mot områdeløft, 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 møter, Samarbeidsutvalget for Groruddalen (SUG), programgrupper mv. Kommunikasjonen mellom kommunen og Husbanken og kommunikasjon/samhandling internt i kommunen, utover selve områdeløftet, har også vært utenfor vårt mandat.

Følgeevalueringen er ingen effektevaluering

Følgeevalueringen har løpt parallelt med de ulike utviklingsprosessene. Formålet har vært å påvirke kvaliteten på tiltak og prosesser, samt bidra til læring og økt handlingskompetanse i prosjektorganisasjonene. Vårt søkelys har dermed primært vært rettet mot områder med forbedringspotensial.

De årlige avgrensningene er gjort i tett dialog med oppdragsgiver og referansegruppen. Følgeevalueringen har ikke hatt som mål å vurdere effekter av selve satsingen, selv om vi har synliggjort noen utvalgte tiltak underveis. Vi vil likevel påpeke at vi har avdekket en rekke eksempler på prosesser, samhandling og enkelttiltak som har vært vellykkede. Selv om ikke disse er synliggjort i denne rapporten har de gitt grunnlag for refleksjoner og utvikling av spørsmål underveis.

Effekter av satsingen er imidlertid synliggjort andre steder. Husbanken, bydelene og Plankontoret har utarbeidet omfattende informasjonsmateriale i form av både brosjyrer og informasjon på sine hjemmesider. En effektevaluering av områdeløftene i Groruddalen utføres også av Asplan Viak og Agenda Kaupang. Dette arbeidet skal etter planen være ferdig vinteren 2011.

1.4 DATAINNSAMLING I FØLGEEVALUERINGEN

Følgeevaluator har fulgt områdeløftene i Groruddalen i perioden 2007 til 2010. Hoveddelen av datainnsamlingen har vært gjennomført høsten 2008, høsten 2009 og høsten 2010. I disse "intense" periodene har våre aktiviteter vært A) Gjennomgang av materiale fra satsingen, B) Møter med oppdragsgiver og referansegruppe, C) Møter med bydelenes prosjektledere, D) Gruppeintervjuer, E) Workshop og F) Rapportering. Rundt årsskiftet hvert år har det foreligget en rapport fra arbeidet.

A) Gjennomgang av dokumenter fra satsingen

Vi hatt jevnlig gjennomgått relevante dokumenter fra satsingen. Det vil i hovedsak si bydelenes handlingsplaner og tertialrapporter, samt rapporteringer og materiale fra Groruddalssatsingen som har vært relevant for områdeløftene, blant annet rapporteringer og dokumentasjon av endrede rammebetingelser fra Husbanken og SUG.

B) Møte 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. Vi har jevnlig hatt møte med oppdragsgiver og referansegruppe for å identifisere og drøfte status og utfordringer i satsingen, samt rapportutkast. Det er oppdragsgiver som har hatt siste ord i valg av problemstillinger og avgrensning i oppdraget underveis.

C) Møte med bydelenes prosjektledere

Høsten 2008 og 2009 hadde vi som en del av datainnsamlingen møter med bydelenes prosjektledere. Vi startet dagen med separate samtaler med hver av de fire prosjektlederne. Utgangspunktet var statusbeskrivelsen som ble utarbeidet i etterkant av møtet med oppdragsgiver. Dagen ble avsluttet med ett totimers langt møte med alle fire prosjektlederne samlet.

D) Gruppeintervjuer

Den viktigste datainnsamlingen i følgeevalueringen har vært dybdeintervjuer og gruppeintervjuer (3-5 personer pr. intervju). Hver høst har vi gjennomført om lag 10 intervjuer. I løpet av oppdraget har vi intervjuet og/eller hatt møte med:

- bydelspolitikere
- bydelsdirektører
- de lokale prosjektlederne
- ansatte i Husbanken
- representanter fra de lokale prosjektgruppene
- representanter fra eksterne aktører (næringsliv/interesseforeninger/kommunale/statlige)
- representanter fra bydelenes ansatte

E) Workshop

Hver høst ble det også gjennomført en workshop med om lag 15-20 deltakere. Hvem som deltok var avhengig av hvilke temaer som ble diskutert. I tillegg til representanter fra Husbanken, bydeler, områdeløftene og Plankontoret har også representanter fra andre kommunale etater deltatt.

F) Rapportering

I etterkant av workshopene har vi oppsummert de viktigste funnene i én rapport rundt årsskiftet hvert år. Følgende underveisrapporteringer foreligger Econ-rapport 2008-124, Econ-rapport 2009-119, Econ-rapport 2010-096. Dette er sluttrapporten fra oppdraget.

2 FØRINGER FOR OMRÅDELØFT I GRORUDDALEN

Parallelt med oppfølgingen av områdeløftene i Groruddalen har Husbanken utviklet sin satsing på områdeløft. I det følgende presenteres primært føringene slik de var ved oppstart i 2007. Utover overordnede dokumenter om satsingen er de viktigste for selve områdeløftet statens føringer for bruk av midler fra Husbanken og Husbankens egne føringer på områdeløftet. Hva som var krav og forventinger i 2007 er imidlertid ikke nødvendigvis de samme som i dag. Vi har imidlertid i kapittelet også inkludert enkelte justeringer i føringene frem til høsten 2010.

Det er også viktig å være klare over at føringene til en viss grad er stedsavhengig. Det vil dermed ikke nødvendigvis være sammenfall mellom det vi drøfter nedenfor og hva som er Husbankens krav og forventninger til satsinger andre steder i landet.

2.1 STATENS FØRINGER PÅ HUSBANKEN

I forbindelse med Groruddalssatsingen forelå dokument "Overordnede føringer og utfordringer" på satsingen. I statens føringer på Husbanken står det følgende:

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.

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.

2.2 HUSBANKENS FØRINGER PÅ BYDELENE

Husbanken har selv utarbeidet metodenotatet "Område- og stedsutvikling som satsingsområde for Husbanken". Første versjon av notatet forelå vinteren 2008, men har siden blitt revidert. Siste versjon er datert 11. februar 2009.

Husbanken legger i notatet vekt på 5 viktige erfaringer fra tidligere områdesatsinger. Satsingen må bygge på stedets egne krefter, må være helhetlig, ha profesjonell organisering, ledelse og styring, fokuset må være positivt og den må være langsiktig.

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

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

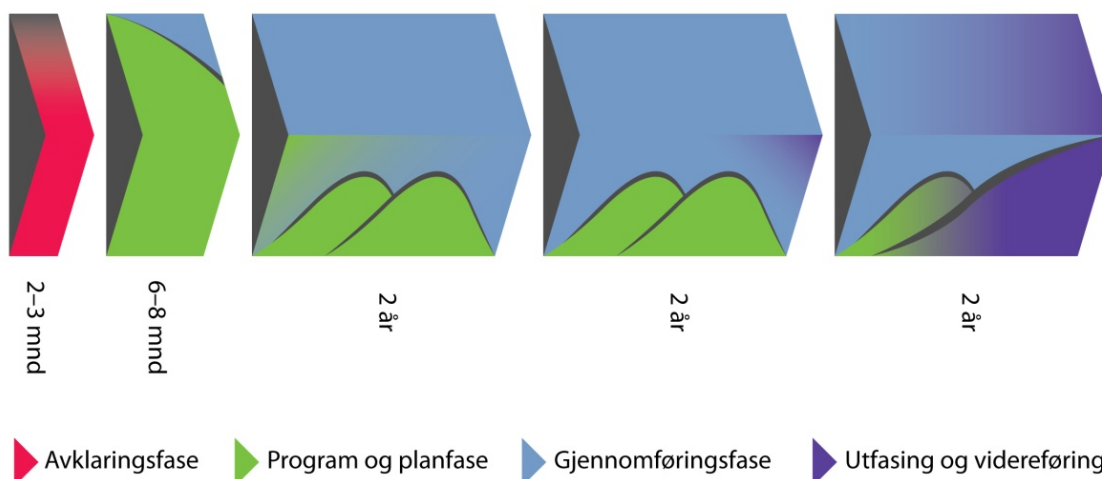
Områdesatsinger kan havne i en fallgrube hvis de fokuserer på alt det negative i et område og på denne måten forsterker områdets dårlige omdømme. En områdesatsing må dermed ha et positivt fokus og identifisere utløste ressurser og mulighet, samt vise resultater fra satsingen underveis. Sistnevnte er viktig for å illustrere at områdeløft har en effekt.

Langsiktighet

I tillegg må man tenke langsiktig og satsingen bør ha over 5 års gjennomføringstid. Husbanken har delt arbeidet opp i følgende fem faser:

Figur 2.1 Husbankens rammemodell for områdeløft

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-analyse 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 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 utviklingskompetansen 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.

2.3 HUSBANKENS AVTALE MED BYDELENE

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 satsingen på områdeløft (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 områdeløft. 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 ekstrainsatsen 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. Det har under hele perioden vært en relativt stor variasjon mellom bydelen i hvordan disse gruppene er sammensatt.

I tillegg skulle bydelene engasjere lokale prosjektledere som skulle ha det operative ansvaret for områdeløftet i sin bydel. Første året skulle disse etter avtalen lønnes fullt ut av Husbanken, men subsidiering skulle gradvis trappes ned, slik at de i 2010 ble lønnet 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. Enkelttiltak 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.

I Notat 2 *Styrking av områdeløft i Groruddalen med bakgrunn i levekårsutfordringer* fra 12. mars 2009 legges det vekt på følgende om forankring i forpliktende avtaler mellom staten og Oslo kommune.

For å sikre at satsingen er best mulig forankret i Oslo kommunes ledelse og i staten, foreslås det at de eksisterende avtalene mellom bydelene og Husbanken videreføres inntil nye avtaler foreligger, og at disse videreutvikles som et felles styringsdokument for de deltakende parter. I en ny avtale må det tydeliggjøres hvilke rettigheter og plikter som tilfaller den enkelte part. Det bør vurderes om det er hensiktsmessig at Byrådsavdeling for byutvikling inngår i en 3-partsavtale. En ny avtale mellom Husbanken og bydelene fikk støtte i SUG vinteren 2010.

2.4 BYDELEN ER NAVET I OMRÅDELØFTET

I Arbeidsgruppens Notat 2 *Styrking av områdeløft i Groruddalen med bakgrunn i levekårsutfordringer* fra 12. mars 2009 legges det vekt på at bydelene i Groruddalen er navet i satsingen på områdeløft. De skriver blant annet:

En vellykket satsing på områdeløft forutsetter etter arbeidsgruppens mening at én aktør tar et omfattende lokalt lederskap i å utvikle tverrsektoriell forståelse og tiltak. Dette skjer best gjennom det praktiske arbeidet med områdeløft. Bydelene er allerede gitt en viktig rolle gjennom Husbankens overføring av rammetilskudd til gjennomføring av årlige handlingsplaner. Gjennom lokal bruk av rammetilskuddene vil bydelene være en attraktiv samarbeidspart for andre etater og aktører.

Rammetilskuddet fungerer som såkornmidler der en raskt kan igangsette utviklingsprosjekter i sammen med sentrale aktører. Utviklingsprosjektene er som oftest både aktør-og overgripende og sektorovergripende. På denne måte sikrer en tverrsektoriell koordinering på områdenivå. Ved å invitere inn andre etater tidlig i prosessen i utviklingen av handlingsplaner og utviklingsprosjekter, vil bydelene kunne sikre et felles grunnlag for tverrsektorielt samarbeid.

Det vil her være forskjell i samarbeidet mellom ulike typer etater. Mellom bydelene og f.eks. Utdanningsetaten vil det være behov for et kontinuerlig samarbeid. Mellom bydelene og tekniske etater vil det være behov for kontakt ved visse milepæler. Erfaringer så langt viser at det er mulig å etablere et konstruktivt samarbeid mellom bydelene og fagetater. At bydelene ikke har lykkes helt med å inkludere andre etater i satsingen, handler mer om at andre etater har blitt invitert for sent inn i prosessen enn at det er motvilje til samarbeid.

Rammetilskuddet til bydelene sikrer den lokale ledelsen forhandlingsmakt og legitimitet til å invitere andre aktører/sektorer inn i et felles utviklingsarbeid. En tydeliggjøring av bydelenes ansvar for å lede prosessene og inkludere andre etater så tidlig som mulig, vil etter arbeidsgruppens mening kunne løse mange av de organisatoriske utfordringene påpekt i følgeforskningen.

Arbeidsgruppen vil i denne sammenheng påpeke at en ytterligere tydeliggjøring av bydelens lederskap ikke er synonymt med styring av andre etaters ressurser. Bydelenes lederskap må bygge på prinsippene om likeverd, åpenhet og tillit. For det første må den enkelte sektors resultatområde respekteres og gis plass inn i satsingen. Det må derfor utvikles vinn-vinn strategier som gir verdifulle bidrag til sektorenes ansvarsområder. For det andre må det etableres en åpenhet som bidrar til utvikling av felles forståelse og muligheter for gjensidig påvirkning. Det kan ikke forventes at sektorer vil bidra uten at det samtidig etableres innsikt og forståelse for hvorfor og hvordan satsingen gjennomføres. For det tredje må samarbeidet basere seg på tillit mellom aktørene. Dette forutsetter igjen kjennskap om hverandres rolle og motiv.

2.5 HUSBANKENS ROLLER I OMRÅDELØFTENE

Husbanken finansierer store deler av områdeløftet 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 områdeløftene. 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 de lokale prosjektgruppene 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 "unikt" 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". Dette kurset har senere også blitt tilbudt andre nøkkelpersoner i bydelene.

I samarbeid med Plankontoret for Groruddalen og Inkluderings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI) har Husbanken siden starten 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. I 2008 gikk turen til Kvarterløftet i København, mens turen i 2009 gikk til Göteborg.

Observatørrollen

Da den enkelte bydel etablerte sin prosjektgruppe i 2007 fikk Husbanken en observatørrolle. 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 ulik 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 en intern prosess ble det utarbeidet retningslinjer for rollen. Observatøren skal gi innstilling og oppfølging av tilskudd til områdeløft 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 områdeløft 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.

Rollen som saksbehandler

I tillegg til å forvalte midlene til områdeløftet ivaretar også Husbanken sin tradisjonelle rolle som søknadsbehandler av 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 kompetansetilskudd til videreutvikling av de boligsosiale handlingsplanene i bydelene.

2.6 FORUTSETNINGER FOR REALISERING AV OMRÅDELØFTENE – EN OPPSUMMERING

Områdeløftet 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 områdeløft 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 områdeløft kan være avhengig av bistand fra ansatte i bydelen.

De lokale prosjektlederne, som er ansatt av bydelene, har det operative ansvaret for områdeløftet i sin bydel. Første året (2007) ble disse lønnet fullt ut av Husbanken. Subsidiert ble gradvis trappet ned, slik at de i 2010 ble lønnet 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 områdeløft trengs samhandling med andre aktører. Noe samhandling kan være knyttet til å fremskaffe nye ideer, men det kan også være behov for 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. Det er blant annet med bakgrunn i de årlige handlingsplanene at Husbanken gir sin økonomiske støtte. Den første planen til bydelene ble ferdigstilt i mai 2007. Bydelenes planer for 2008 forelå i april 2008, mens planene for 2009 forelå ved årsskiftet for tre av bydelene, mens den siste planen var ferdig i mars 2009. Bydelenes planer for 2010 ble presentert hos Husbanken i januar 2010.

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.

3 OVERORDNEDE ERFARINGER FRA OMRÅDELØFT I GRORUDDALEN

Følgeevalueringen er ingen effektevaluering av områdeløft. Husbanken, bydelen og Plankontoret har imidlertid utarbeidet omfattende dokumentasjon av satsingen og dens effekter i form av både brosjyrer og informasjon på sine hjemmesider.

En effektevaluering av områdeløftene i Groruddalen gjennomføres også av Asplan Viak og Agenda Kaupang. Effektevalueringen skal etter planen være ferdig i løpet av vinteren 2011.

Med utgangspunkt i vår følgeevaluering vil vi trekke frem følgende erfaringer og effekter fra områdeløftet i Groruddalen:

Forankringen av områdeløft var i utgangspunktet for svak

Bydelene har det sentrale ansvaret i satsingen på områdeløft. 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.

Groruddalssatsingen har en forholdsvis komplisert organisering med mange aktører fra både kommunal og statlig side. Områdeløftene er i tillegg en liten del av selve satsingen. Som illustrert tidligere har det siden 2007 blitt gjennomført endringer, både av formell organisering (oppsplitting av programgruppe 3), rapporteringsrutiner og føringer fra Husbanken og kommunen sentralt.

Hovedgrunnen til disse endringene var at den formelle organisering ikke var godt nok tilpasset områdeløftenes utfordringer, noe vi også problematiserte i vår første underveisrapport. Det skyldes ikke minst at bydelene ofte er avhengig av bistand fra andre aktører, ikke minst andre etater i kommunene. Vi så derfor et behov for bedre forankring og koordinering av områdeløft; både i de andre programområdene, kommunens etater, Byrådsavdelingene og Bystyret.

Den svake forankringen skyldes trolig flere forhold. En forklaring var at begrepsbruken varierte avhengig av hvilke dokumenter man leste. Hva som var aktiviteter og tiltak i områdeløftene og hva som var knyttet til andre satsinger i Groruddalen var dermed ikke alltid åpenbart.

En annen forklaring var manglende formell forankring av områdeløft i Groruddalssatsingen. Det var (før endringene i programgruppe 3) ingen koordinerende fora for områdeløft og dialogen var primært mellom den enkelte bydel og Husbanken. Kommunen sentralt ble derfor trukket for lite inn i arbeidet og diskusjonen rundt satsingen på områdeløft.

En siste forklaring på at områdeløft hadde svak forankring kan være at satsingen er drevet ut fra 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 etater deltar kan til en viss grad skyldes ressurs spørsmål, men den viktigste grunnen er nok at bydelene fryktet 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 områdeløft, 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 områdeløft går på tvers av disse.

Den svake forankringen av områdeløft var spesielt tydelig når man så på de kommunale styringsdokumentene. En evt. prioritering av områdeløft var for eksempel lite synlig i kommunale etaters formelle styringsdokumenter. En sentral forklaring på dette var imidlertid at Husbankens tilslutning til tiltak i handlingsplanen skjedde 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.

Arbeidet med handlingsplanene ble siden forskjøvet fremover i tid, og det har de siste årene vært en tettere dialog mellom bydelene og aktuelle etater. Det har igjen gitt en bedre koordinering. Vi tror likevel at bydelens handlingsplaner for et konkret år med fordel bør foreligge før etatene fastsetter sine budsjetter for tilsvarende år.

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 områdeløftene 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 er gjort og erfaring høstet underveis.

Utfordringer med å involvere representanter for innvandrerbefolkningen

Selv om bydelene har fått til gode 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 bydelene har imidlertid vært å få til gode samarbeid- og samhandlingsrelasjoner med andre aktører. De første årene ble det rapportert om både treg saksbehandling og manglende prioritering av satsingen. At områdeløft ikke prioriteres av relevante etater var til en viss grad korrekt (noe vi kommer nærmere inn på i kapittel 4). Vi kan imidlertid ikke se bort ifra at mange av tiltakene krevde betydelig forvaltningsfaglig kompetanse. Denne kompetansen manglet ofte bydelene, hvilket medførte at enkelte prosesser tok betydelige lengre tid enn om bydelen hadde brukt "korrekt" fremgangsmåte med en gang. Dette har imidlertid bedret seg etter hvert som bydelene har bygd opp egen erfaring.

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

Husbankens støtte kan kun gå til investeringer. I den grad tiltaket gir driftskostnader må disse dekkes av andre, for eksempel bydel, andre kommunale etater og/eller interesseorganisasjoner, borettslag og næringsliv.

Bydelene har et stramt budsjett og de kommunale etatene er i mange tilfeller avhengig av føringer/bevilgninger fra byrådet eller bystyret for å ta driftsansvar. To aspekter som gjør at samarbeidet har blitt utfordrende kan skyldes at mange av de fysiske tiltakene gjøres på annen manns grunn og/eller at en del tiltak har betydelige vedlikehold- og 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 har imidlertid vist seg å være utfordrende.

Når det gjelder vedlikehold- og driftskostnader så kan en utfordring også være at bydelene ønsker å realisere tiltak som gir høyere kostnader enn hva ansvarlig etat anser som rimelig. Det skyldes trolig både mangelfull kunnskap om "hva ting koster" hos bydelene og at ambisjonene for et tiltak kan bli "for store".

Kommunens anskaffelses- og anbudsreglementet gir utfordringer for bydelene

En rekke tiltak krever anbudskonkurranser. Bydelene har også hatt utfordringer knyttet til å forstå og anvende anskaffelses- og anbudsreglementet i Oslo kommune. Riktignok har bydelene en del kompetanse på dette området, men det er som regel innenfor helt andre felter enn de som er aktuelle i områdeløftene. Spesielt tiltaksspesifikk kompetanse som danner grunnlag for anbudskriteriene har vært utfordrende for bydelene. Her har imidlertid bydelene etter hvert bygd opp erfaring gjennom "prøving og feiling".

Skapt betydelig entusiasme i nærmiljøene

Selv om bydelene har møtt på utfordringer har vår datainnsamling vist at områdeløftene 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

Frem til høsten 2010 er en rekke tiltak realisert og blitt synlig for befolkningen. Det er 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 og studier på større tiltak. I tillegg til realiserte tiltak arbeides det også med tiltak som har lengre tidshorisonter.

Fått til gode samarbeid om enkelttiltak og etter hvert også på institusjonelt nivå

Bydelene har også etter hvert 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 lykkes bydelene de første årene best med enkelttiltak og ikke med samarbeid på et mer institusjonelt nivå. I den grad man lykkes med enkelttiltak var 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. Bydelen erfarte også at de lykkes bedre i situasjoner der de kunne anvende allerede eksisterende relasjoner og nettverk basert på tidligere samarbeidserfaringer.

De siste par årene har imidlertid samarbeidet på etatsnivå også blitt bedre. Det skyldes både endringer i den formelle forankringen, blant annet oppsplittingen av programgruppe 3, og hyppigere og mer strategisk samhandling mellom aktørene. Sistnevnte gjelder både i forhold til enkelttiltak og for eksempel i arbeidet med å utvikle bydelenes årlige handlingsplaner.

Ekstra bevilgninger er helt avgjørende for et områdeløft

Et aktuelt spørsmål er hvor viktig Husbankens rolle er i en slik satsing. Bydelene anser at Husbankens midler er helt avgjørende for et områdeløft. Den samme satsingen kunne naturligvis ha vært gjort 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. All erfaring tilsier at det må tenkes langsiktig, og da er sentrale midler utenom ordinære rammer en viktig premisse for å lykkes.

Oslo kommunes komplekse organisering ga områdeløft en ekstra utfordring

Områdesatsinger slik som områdeløftene 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 områdeløft 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 i starten ble gjort få tilpassinger til Oslos kommunes organisering har trolig gitt områdeløft ekstra utfordringer. I en "vanlig" kommune er all makt samlet i kommunestyret, mens rådmannen har det administrative ansvaret. En beslutning i kommunestyret eller 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 Oslos parlamentariske styringssystem fungerer 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 og krav som er gitt av myndighetene og bystyret/byrådet.

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

Siden også dialogen om områdeløft 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. SUG har imidlertid vinteren 2010 vedtatt en ny avtale som involverer tre parter; Husbanken, bydelen og kommunen 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 å 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 områdeløftene.

Tidsperspektivet bør være mer en fire år

Et siste moment som vi ønsker å trekke frem er tidsperspektivet på satsingen som områdeløft. 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.

I vår tilbakemelding i 2009 anbefalte vi at områdeløftene i Groruddalen burde ha et tidsperspektiv utover de fire årene som var opprinnelige ramme. Selv om regjeringen i budsjettet for 2011 har vedtatt å forlenge satsingen, foreløpig med ett år, kommer beslutning for sent.

Selv om aktørene utover i 2010 jobbet ut ifra at det ville komme ytterligere midler, hadde de ingen garanti for at det ville skje. Manglende sikkerhet for videreføring reduserer dermed muligheten for å lykkes med områdeløft, siden aktørene i en slik situasjon kun kan forholde seg til ett år om gangen (i følge økonomireglement mv.). En slik praksis fra myndighetenes side vanskeliggjør den langsiktige tenkningen som er så viktig for en satsing som områdeløft.

4 FORANKRING OG SAMARBEID MED EKSTERNE AKTØRER

4.1 PROBLEMSTILLINGER I FØLGEEVALUERINGEN 2008

I følgeevalueringen i 2008 fokuserte vi på følgende spørsmål:

- Husbankens rolle i forhold til satsingen
- 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.

Vi har i kapittel 2 og 3 drøftet sentrale aspekter ved satsingen på områdeløft med utgangspunkt i føringene for Groruddalen. Som illustrert har satsingen involvert en rekke aktører og har hatt ulike ansvar og/eller roller. Vi vurderte forankringen og samarbeidet med utgangspunkt i følgende forhold;

Formell organisering, aktører, ansvar/roller og samhandlings-/samarbeidsrutiner

I en satsing på områdeløft er det viktig å ha et bevist forhold til formell organisering, hvem som er aktører og deres ansvar/roller. I tillegg til at gode samhandlings-/samarbeidsrutiner kan være viktig for å realisere tiltak i et områdeløft kan gode rutiner kompensere for eventuell svak eller uhensiktigmessig formell forankring. På den andre siden kan formell organisering bidra til å støtte opp om samhandlingen og samarbeidet mellom aktørene.

Informasjons-/kommunikasjonstiltak

For å sikre forankring og legge tilrette for god samhandlingen kan også informasjons- og kommunikasjonstiltak være viktig. Det å skape møteplasser og utarbeide målrettede tiltak ovenfor sentrale aktører og de viktigste kommunale etatene kan bidra positivt i forhold til å realisere områdeløft.

Kompetansetiltak

Et eventuelt kompetansegap hos bydelene 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 å endre roller og ansvar, slik at bydelene ikke trenger å skaffe kompetansen selv, men basere seg på andres kompetanse. Bedre samhandlingsrutiner kan bidra til å dekke et eventuelt kompetansegap og dermed bidra positivt i forhold til å realisere områdeløft.

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

4.2 VIKTIGE KOMPETANSEOMRÅDER FOR AT OMRÅDELØFT SKAL LYKKE

Nedenfor ser vi nærmere på hvilken kompetanse som er spesielt viktig for områdeløft og vi drøfter om den må ligge i bydelene eller om den kan/bør ligge hos andre aktører. Vi drøfter også hvilken kompetanse som bydelene var svak på høsten 2008 (kompetansegap) og vi kom med innspill på mulig endringer for å håndtere kompetansegapet.

Prosjektlederkompetanse

Områdeløft krever betydelig prosjektlederkompetanse, både i forhold til å koordinere områdeløft 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 høsten 2008 bred enighet om at bydelene trenger prosjektlederkompetanse. Deltakernes tilbakemelding på prosjektlederkurset har vært gode, men en utfordring var at den tilnærming og de begreper som deltakerne har lært å bruke i kurset ikke ble anvendt i resten av kommunen. Selv om kurset dermed har bidratt til at deltakerne har fått en felles ramme for prosjektledelse/styring av områdeløft – 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.

Siden 2008 har imidlertid flere av bydelenes ansatte deltatt på kurs arrangert av Husbanken. Det har vært gjennomført et tilrettelagt opplegg for bydelenes ledere og ansatte uten direkte ansvar for områdeløft har deltatt. Det har bidratt til forbedre samhandlingen internt.

Plan og forvaltningskompetanse

En rekke aktører har ulike roller i forhold til Groruddalssatsingen og områdeløft. Oslo 2-nivåmodell 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 i 2008 var 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 områdeløfte. Av den grunn fikk Plan- og bygningsetaten (PBE) høsten 2008 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 området i bydel Bjerke 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 tidshorison. 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 området, 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 området. I den sammenheng ble Plankontoret nevnt som en aktuell instans. Plankontoret har blant annet ansvar for Groruddalssatsingens hjemmeside og en intranett side for området. Selv om sistnevnte kom på plass i 2009, er intranettsiden høsten 2010 fortsatt ikke oppdatert med all ny og relevant informasjon.

Medvirkning: Kunnskap om bydelen, bydelens innbyggere og lokale aktører

Områdeløft 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 satsingen, 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 området. 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. Et tettere samarbeid med Utdanningsetaten og berørte skoler kan legge til rette for økt medvirkning, spesielt fra innvandremiljøene. 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 kontraktstyringskompetanse

Oslo kommune har utarbeidet egne retningslinjer for anbudskonkurranser med utgangspunkt i regelverket for offentlig anskaffelser. Gjennom områdeløft 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 områdeløft. Bydelene har dermed i forbindelse med at enkelttiltak i områdeløft 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 i områdeløft. De kan ha ulike målgrupper som for eksempel barn, ungdom, eldre, innvandrergupper 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 prosjektlederne 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 områdeløft 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.

4.3 FORANKRINGS- OG SAMHANDLINGSBEHOV I ULIKE FASER AV ARBEIDET

Det kan være flere grunner til at områdeløft skal forankres i kommunen sentralt og i etater. Det kan for eksempel være for å sikre ideutvikling, tiltaksutvikling, arbeidet med handlingsplanen, implementering enkelttiltak og sikre 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. Områdeløft 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 områdeløft generelt viktig. Siden det i områdeløft 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 områdeløftene er man avhengig av bistand fra andre. Som problematisert tidligere er en del tiltak på annenmanns 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 ferdigstilling 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 i 2008 diskuterte vi 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 kan tiltakene lettere stoppes av relevante aktører. Ikke nødvendigvis 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.

De siste årene har samhandlingen og dialogen mellom bydelene og berørte etater blitt betydelig bedre. Det er blitt flere møtepunkter og tettere samhandling. Etatene trekkes blant annet tidligere inn, både i forhold til utvikling av enkelttiltak og i arbeidet med de årlige handlingsplanene.

Sikre implementering enkelttiltak og prioritering fra berørte aktører

At kommunale etater skal prioritere tiltak i områdeløft 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 områdeløftene 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).

4.4 FORANKRINGS- OG SAMHANDLINGSBEHOV HOS KOMMUNALE AKTØRER OG KOMMUNEN SENTRALT

Som drøftet ovenfor er forankring og dialog, samarbeid og samhandling viktig i alle faser av områdeløft. 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 vi i workshopen i 2008 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 områdeløft og legge til rette for dialog, samarbeid og samhandling i egen bydelsadministrasjon, med bydelens innbyggere og med lokale aktører (frivillige organisasjoner, næringsliv mv.). Sistnevnte så vi på i vårt arbeid i 2009 (jf. kapitel 5) og i 2010 (jf. kapitel 6).

Byrådsavdelingene har en svært liten rolle i forhold til implementering av enkelttiltak i områdeløft, 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 områdeløft. Vi fant høsten 2008 imidlertid relevante etater i de fleste av byrådets byrådsavdelinger. Idrettsetaten sorterte 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 var en del av byrådsavdeling for byutvikling, mens Utdanningsetaten sorterte 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 områdeløft prioriteres foran andre oppgaver må dette i mange tilfeller nedfelles i styringsdokumenter fra byrådet og relevant byrådsavdeling.

En gjennomgang av styringsdokumenter høsten 2008 viste at det er visse føringer på Groruddalssatsingen generelt, men i liten grad eksplisitte føringer på selve satsingen på områdeløft. I følge deltakere på workshopen er det i kommunens lederoppfølging, både ovenfor etatene og internt i etatene, også svært lite fokus på Groruddalssatsingen. 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 områdeløftene.

Et viktig moment som ble trukket frem er at områdeløft 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 høsten 2008 ble det derfor stilt spørsmål om hvor godt selve områdeløftet 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 områdeløft skal prioriteres, og om det er god nok samhandling mellom byrådsavdelingene når det gjelder å legge til rette for områdeløft.

Et annet tema som ble drøftet i workshopen var Plankontorets rolle, som 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 områdeløft (og Groruddalssatsingen) en sterkere kobling til byrådsavdelingene. Sistnevnte

ble trukket frem blant annet fordi det er eksempler på at vedtak i Samarbeidsutvalget for Groruddalssatsingen (SUG) ikke blir fulgt opp på en adekvat måte.

Husbankens årlige tildelinger til områdeløft gjøres primært gjennom tildelingsbrev som tar utgangspunkt i de handlingsplaner som leveres Husbanken. De første par årene skulle dette være innen 31.3 hvert år. Når Husbanken kom med sine tildelingsbrev i april betydde det at tiltakene innenfor de andre programområdene (for inneværende år) allerede var lagt. En eventuell koordinering av satsingen på områdeløft med de andre programområdene ble dermed svært utfordrende, ikke minst for tiltak som skal realiseres i løpet av samme tildelingsår.

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.

Siden 2008 har imidlertid praksis rundt handlingsplanene blitt justert en del. Blant annet skal alle områdeløftene ha ferdig sine handlingsplaner for 2011 innen årsskiftet 2010/2011.

5 FORANKRING OG SAMHANDLING PÅ LOKALT NIVÅ

5.1 PROBLEMSTILLINGER I FØLGEEVALUERINGEN 2009

I følgeevalueringen i 2009 så vi nærmere på hvordan områdeløftet kan støtte opp om bydelens rolle som lokalsamfunnsutvikler. Vi rettet søkelys på;

- Hvordan områdeløftet var forankret hos lokalpolitikere og hvordan bydelen tilrettelegger for samhandling med dem
- Hvordan Husbankens observatører kan bidra i arbeidet lokalt ved å fokusere på observatørens rolle, ansvar og myndighet
- Hvordan bydelene, Plankontoret og Husbanken informerte om områdeløftene og tilrettela for samhandling lokalt

Forankring hos lokalpolitikere og tilrettelegging for samhandling med dem

Formelt er bydelsutvalget ansvarlig for områdeløftet. De vedtar blant annet årlige handlingsplaner for områdeløftet. Siden bydelsutvalget også vedtar strategiplan, budsjettet og andre sentrale styringsdokumenter for bydelen kan de (innenfor bydelens ansvarsoppgaver) legge føringer på bydelen som lokal samfunnsutvikler. Av den grunn har bydelsutvalget en sentral rolle for satsingen, både som ansvarlig for selve områdeløftet, men også for resten av bydelens oppgaver.

Det er en del variasjon mellom bydelene i hvordan lokalpolitikere er involvert i områdeløftene. Det har også variert noe siden oppstarten i 2007. Selv om det i alle bydelene deltar minst en representant fra bydelsutvalget i lokal prosjektgruppe er det betydelig forskjeller på hvor godt områdeløftet er forankret.

Det å sikre forankring og legge til rette for samhandling med lokalpolitisk nivå er viktig for å kunne få varig effekt av områdeløftet. Av den grunn fokusert vi høsten 2009 på hvordan samhandling med lokalpolitisk nivå fungerte og identifiserte eventuelt forbedringspotensial.

Husbankens observatører rolle, ansvar og myndighet

I hver lokal prosjektgruppe har Husbanken utnevnt en observatør ansatt i Husbanken. De skal innstille og følge opp tilskuddene til områdeløftene og de skal sikre at arbeidet skjer i henhold til vilkårene for tildelingene. De skal også 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 områdeløftet i bydelen, koordinere Husbankens ordinære virkemidler og bidra til rapportering og kontroll.

Rollen til observatørene kan være utfordrende siden de kan oppfattes å sitte på flere sider av bordet. I tillegg til å gi råd og signaler på vegne av Husbanken til lokal prosjektgruppe, deltar de i Husbankens beslutning om tilskudd og de kontrollerer at områdeløftene følger Husbankens føringer for satsingen.

Det å sikre en høy bevissthet hos aktørene til Husbankens observatører er viktig for at områdeløftet skal ha ønsket effekt. Vi tenker her både på rolle, ansvar og myndighet til observatørene. Vi så derfor høsten 2009 på hvordan rollen til Husbankens observatører fungerer og identifisert eventuelt forbedringspotensial.

Informasjon og tilrettelegging for samhandling om områdeløftene

Et sentralt aspekt for at områdeløftet skal kunne bidra positivt til lokal samfunnsutvikling er at aktørene sentralt og lokalt er kjent med satsingen. Det å informere om områdeløftet, synliggjøre resultater og tilrettelegge for samhandling er viktig for å nå målet om varig effekt.

Som problematisert i kapittel 4 er eksterne aktører som statlige etater og etater i Oslo kommune viktig for å kunne realisere områdeløftene. For å oppnå varige effekter av enkelttiltak er det imidlertid i de fleste tilfeller også viktig å involvere lokale aktører. Vi tenker her på lokalt næringsliv, idretts- og interesseforeninger, borettslag, m.v. Også blant "vanlige" innbyggere kan man finne ressurspersoner med kunnskap og initiativ som kan være nyttige i satsinger.

Bydelenes områdeløft har lagt til rette for lokal samhandling ved at hver bydel har opprettet prosjektgrupper med representanter fra lokalmiljøet. Blant annet fra næringsliv, borettslag, idrettslag og velforeninger. Det har imidlertid vært en del endringer i disse gruppene siden oppstarten i 2007.

I områdeløftet i Romsås ble for eksempel lokal prosjektgruppe i 2009 redusert til en mindre gruppe med kun 2 lokale representanter, i tillegg til husbankens observatør og bydelens ansatte. De ble i praksis en lokal styringsgruppe for områdeløftet. I de andre bydelene var det flere lokale representanter i lokal prosjektgruppe. I disse bydelene fungerer lokale prosjektgruppene i større grad som en referansegruppe for satsingen.

En sentral forutsetning for å kunne oppnå varige effekter av satsingen, og fylle rollen som lokal samfunnsutvikler, er etter vår vurdering at det informeres om områdeløftet. En aktiv og bevisst holdning til dette er nødvendig for å legge tilrette for samhandling. Vi tenker her på informasjon om hvem som er kontaktpersoner for områdeløftet i bydelen (lokal prosjektleder), hvem som sitter i lokal prosjektgruppe, planer for områdeløftet (årlige handlingsplaner), informasjon om enkelttiltak som det jobbes med og dokumentasjon av resultater fra satsingen.

Plankontoret og Husbanken har en viktig rolle for å informere om Groruddalssatsingen og områdeløft. De har begge laget informasjonsbrev/brosjyrer, arrangert møter og har egne hjemmesider. Høsten 2009 ble det også lagt frem en kommunikasjonsplan for Groruddalssatsingen 2010 og en kommunikasjonsstrategi frem til 2013. For det enkelte områdeløft må imidlertid bydelen ha en sentral rolle. Det er de som har ansvaret for satsingen og følger arbeidet fra dag til dag. Vår fokus i 2009 var dermed på bydelenes ansvar.

I tillegg til informasjonsmateriell som brosjyrer og redaksjonell omtale i lokale medier, er bydelenes hjemmeside en viktig informasjonskanal, både til å informere om områdeløftet og som kanal for samhandling lokalt. Vi fokuserte spesielt på bruk av hjemmesiden, siden vi anser at god og lett tilgjengelig informasjon er en forutsetning for samhandling. Vi så på praksis høsten 2009 og identifisert eventuelt forbedringspotensial.

5.2 FORANKRING HOS LOKALPOLITIKERE ER BLITT BEDRE, MEN SAMHANDLING KUNNE FORTSATT STYRKES I 2009

Bydelsutvalget er ansvarlig for bydelens virksomhet. Det er imidlertid betydelig forskjeller mellom bydelene i hvordan lokalpolitikere og bydelsutvalg er involverte i områdeløftet. Selv om det høsten 2009 så ut til at forankring av områdeløft hos lokalpolitikere hadde blitt bedre siden starten, var det fortsatt vårt inntrykk at bydelsutvalgene som helhet var for lite involvert. Her var det etter vår mening et forbedringspotensial.

5.2.1 *Behandling av områdeløft i bydelsutvalgene*

Alle bydeler i Oslo kommune har et bydelsutvalg som består av 15 medlemmer valgt av bydelens beboere. Bydelsutvalget skal ivareta tilsyn med hele bydelens virksomhet, og er dermed også formelt ansvarlig for områdeløftet. Blant annet vedtar de årlig handlingsplaner. Siden bydelsutvalget også vedtar bydelens strategiplan, budsjett og andre sentrale styringsdokumenter, kan de (innenfor bydelens ansvarsoppgaver) legge betydelig føringer på bydelen som lokal samfunnsutvikler.

Skal områdeløftet bidra til lokal samfunnsutvikling, og gi varig effekt, er det viktig at satsingen ikke gjøres i et vakuum, men sees i sammenheng med resterende deler av bydelens ansvarsoppgaver og planer for fremtiden. Det er åpenbart at bydelsadministrasjonen har det primære ansvaret for å tenke helhet, men lokalpolitikkerne er viktige, både som premissleverandører for områdeløftet og som ansvarlig for resterende oppgaver innenfor bydelen.

Områdeløftet må også sees i sammenheng med resten av Groruddalssatsingen og politikerne lokalt må være bevisst sin rolle og sitt handlingsrom som lokal samfunnsutvikler. Lokalpolitisk forankring av områdeløftet er derfor svært viktig. Om bydelsutvalget velger å være proaktive eller reaktive i forhold til overnevnte oppgaver kan ha avgjørende betydning for områdeløftets effekter i lokalmiljøet.

Det var frem tom. 2009 fortsatt til dels stor variasjon mellom bydelene i hvordan lokalpolitikkerne var involvert i områdeløftene. Det har også variert en del siden oppstarten i 2007. I enkelte bydelsutvalg var den årlige behandlingen av Handlingsplanen omtrent den eneste konkrete saken om områdeløft i året, mens det i andre bydeler ble lagt frem en rekke saker som direkte eller indirekte har relevans for bydelens områdeløft. Ulik praksis kan skyldes flere forhold, og vi ser ikke bort fra at det kan variere fra år til år. Det er imidlertid også grunn til å tro at ulik praksis kan forklares med valg og prioriteringer hos både bydelsadministrasjon og lokalpolitisk ledelse.

Utover de rapporteringer som følger av Reglement for bydelene kan Bydelsutvalget pålegge administrasjonen å utarbeide rapporter som utvalget finner nødvendig for å utøve sin tilsynsvirksomhet. Bydelsutvalget har dermed stor frihet til å påvirke hvilke saker de behandler. De kan velge å være proaktive eller reaktive. Reaktiv kan være uproblematisk hvis bydelsadministrasjonen er bevisst bydelsutvalgets ønsker og behov når de legger frem saker. Vi ser imidlertid ikke bort fra at bydelsutvalget bør ta en mer aktiv rolle når det gjelder områdeløft og ansvaret som lokal samfunnsutvikler.

5.2.2 *Behandling av områdeløft i bydelens komiteer*

Utover at bydelsutvalget skal velge en leder og en nestleder, har bydelsutvalget stor frihet til å organisere sitt politiske arbeid. Bydelsutvalget kan opprette komiteer som saksforberedende organer for bydelsutvalget og de kan delegerer sin høringskompetanse til komitéene. Som regel avklares organiseringen i etterkant av hvert kommunevalg.

De fire bydelene i Groruddalen har, som de fleste andre bydeler i Oslo, minst tre saksforberedende komiteer. Navnene varierer noe mellom bydelene, men som hovedregel er hovedkomitéene delt innenfor følgende temaområder; Miljø/samferdsel/plan/byutvikling, Oppvekst/kultur og Helse/sosial. I tillegg kan bydelen opprette ytterligere komiteer med politiske representanter og/eller opprette andre råd/utvalg med eller uten politisk representasjon.

Om og hvordan lokale komiteer/råd/utvalg involveres besluttes av politisk ledelse i bydelen. Det vanlige er at hver sak behandles i minst én komité før den går til bydelsutvalget. Handlingsplanene for 2010 ble for eksempel behandlet i bydel Alna av Oppvekst- og kulturkomitéen, mens den i bydel Grorud ble behandlet i Byutvikling- og

miljøkomitéen. I Stovner bydel gikk den – i tillegg til Miljø-, plan- og samferdselskomitéen - også til Lokalpolitisk komité for Groruddalssatsingen (LPG).

Bjerke bydel hadde den bredeste formelle behandlingen av Handlingsplanen for 2010. Den gikk både til Kultur- og oppvekstkomitéen og Miljø- og samferdselskomitéen. I tillegg ble den behandlet av rådene for henholdsvis eldre, ungdom og funksjonshemmede.

Dette overnevnte illustrerer at formell involvering når det gjelder handlingsplanen varierte en del mellom bydelene. Det er imidlertid ikke nødvendigvis sammenfall mellom omfang av formell involvering og forankring i politisk nivå. De lokale partigruppene og medlemmene i bydelsutvalget kan ha omfattende drøftinger av f.eks. handlingsplanen, selv om dette ikke er dokumentert formelt.

5.2.3 Lokale prosjektergrupper og annen involvering av lokalpolitikere

I alle bydelene deltar minst én representant fra bydelsutvalget i lokal prosjektgruppe. I flere av bydelene er leder av komitéen for oppvekst/kultur med i gruppa. I tillegg er det jevnlig dialog mellom bydelsutvalgsleder og bydelsdirektør, der Groruddalssatsingen og områdeløft er ett av temaene som berøres. I hvilken grad dette bringes videre inn i bydelsutvalget er opp til BU-leder og bydelsadministrasjonen.

Bjerke bydel har gjennomført endringer for å forankre områdeløftet bedre i bydelsutvalget. I 2. Tertialmelding for 2009 oppsummerer de at det har "vært nyttig" å få med lederen for Kultur- og oppvekstkomitéen i prosjektgruppa. Det gjør "at Bydelsutvalget blir mer involvert i arbeidet". Dette illustrerer at politisk representasjon i lokal prosjektgruppe er viktig.

Bydel Stovner hadde i 2009 valgt en annen løsning enn de andre tre bydelene. I tillegg til tre BU-medlemmer i lokal prosjektgruppe, og forankring i Miljø-, plan- og samferdselskomitéen, har de opprettet en Lokalpolitisk komité for Groruddalssatsingen (LPG). Komitéen er opprettet for perioden 2007-2011 for å sikre en sterkere lokalpolitisk forankring av det utviklingsarbeid som skal skje i Groruddalen i perioden. Komitéen er representert med alle partier fra bydelsutvalget og møtes en gang i måneden for å bli informert og/eller diskutere aspekter ved Groruddalssatsingen. Komitéen har som mandat og arbeidsområde å:

- holde seg orientert om fremdriften innenfor de forskjellige programområdene
- bidra til strategisk tenkning i forhold til den videre satsingen
- være en ressurs- og idébank for bydelens øvrige organer og fremme innspill og initiativ til politisk behandling i bydelens komitéer og i BU
- invitere til brukerdiallog og innbyggerengasjement
- skape et sterkere lokalt eierforhold til satsingen

Vi har ikke inngående vurdert erfaringene med å ha en slik komité, men tilbakemeldingen er at denne komitéen bidrar til å holde fokus på områdeløftet oppe.

En annen måte å involvere bydelsutvalget på er prøvd ut i Alna bydel. I forbindelse med en større organisatorisk endring i forbindelse med innføring av ballansert målstyring i 2006 innførte de en mulighet for at viktige saker har 1-2 saksordførere blant bydelspolitikere. Saksordfører skal – i sammen med bydelsadministrasjonen - forberede BU-saken og presentere denne på BU møtet.

Siden 2006 har bydelen hatt flere saker med saksordførere innenfor temaer som berører rollen som lokal samfunnsutvikler og Groruddalssatsingen. Vi har ikke grunnlag for vurdere inngående effekten, men inntrykket fra de vi har snakket med er at slike tiltak kan

bidra til å bevisstgjøre bydelsutvalget - både om ansvaret, men også hvilke muligheter de har som lokale politikere.

5.2.4 *Potensial for bedre samhandling med, og forankring hos, lokal politikere i 2009*

Vi har ikke hatt inngående kjennskap til samhandling med bydelspolitikere i de fire bydelene, men sitter likevel med et inntrykk av områdeløft pr. 2009 ikke var forankret godt nok – i hvert fall ikke i bydelsutvalgene som helhet. Dette inntrykket har festet seg fra både formell dokumentasjon av satsingen og gjennom vår datainnsamling.

Det kunne blant annet virke som at bydelsutvalgene i liten grad deltok i bydelenes arbeid med Handlingsplaner. Kanskje bør de ikke bare involveres når planen foreligger, men også tidligere i prosessen? Enkelte av de vi intervjuet fra politisk nivå kom med innspill om dette.

Effekten av at bydelsutvalget er representert i lokale prosjektgrupper er imidlertid avhengig av at vedkommende klarer å være et bindeledd mellom bydelsutvalget og prosjektgruppa. Det står og faller imidlertid ikke bare på vedkommendes engasjement. Også representantene i bydelsutvalget må vise engasjement og initiativ. Hvis bydelsutvalget viser liten interesse kan vedkommende fort ende opp med å "representere seg selv" mer enn lokalpolitisk nivå i bydelen.

Involvering av lokalpolitikere er imidlertid utfordrende langs en rekke dimensjoner. Selv om de er representert i for eksempel lokal prosjektgruppe er det ingen selvfølge at områdeløftet er forankret hos lokalpolitikere. I mange tilfeller kan de primært representere seg selv, eller kanskje partiet, mer enn å være et bindeledd mellom områdeløftet og bydelsutvalget/lokalpolitikere som egentlig er tanken.

En svak forankring kan også skyldes at bydelsutvalget/lokalpolitikere involveres i for liten grad. Det er grunn til å tro at praksis både har sammenheng med engasjement og initiativ blant bydelsutvalget medlemmer og hvordan bydelsadministrasjonen velger å involvere bydelsutvalget.

I noen bydelsutvalg kan enkeltrepresentanter ta initiativ og følge opp sine "hjertesaker". Noen ganger kan det medføre at hele bydelsutvalgets engasjement øker, mens det i andre situasjoner ikke har en slik effekt. I andre tilfeller kan for eksempel bydelsutvalgets leder gjennom sitt engasjement bidra til å gi konkrete saker en mer fremtredende plass i bydelsutvalgets arbeid, enn det ellers ville hatt.

Vi har ikke grunnlag for å vurdere inngående hvordan områdeløftene er forankret hos lokalpolitikere og hvordan bydelene har tilrettelagt for samhandling med dem. Det er også grunn til å tro at det både er betydelig variasjon mellom bydelene og den har variert siden starten i 2007. Gjennom vårt møte med lokalpolitikere og bydelsdirektørene i september 2009, telefonintervjuer med en lokalpolitiker i hver bydel og workshopen i november fikk vi imidlertid inntrykk av at det er et forbedringspotensial. Om dette har endret seg siden den gang har vi ingen formening om.

5.3 HUSBANKENS OBSERVATØRER BLIR SETT PÅ SOM EN VIKTIG RESSURS, MEN HAR EN KREVENDE ROLLE

Husbanken og den enkelte bydel har inngått en avtale om at Husbanken skal ha en observatør i hver av de lokale prosjektgruppene. Formålet er å sikre god måloppnåelse og effektiv utnyttelse av tilskuddsmidlene. De skal kvalitetssikre bruken av midlene, være en støttespiller og gi faglig bistand i arbeidet. Det er en krevende rolle hvor man både skal kontrollere, rådgje og gi tilsagn. Likevel er det overordnede inntrykket at observatørene ses på som en viktig ressurs for områdeløft.

5.3.1 *Husbandens observatører har flere roller*

Arbeidet til observatøren skal tilpasses lokale utfordringer og behov, og det anslås i arbeidsinnsats å utgjøre om lag 1/3 årsverk pr områdeløft/bydel. Observatørene har ifølge avtalen med bydelene følgende syv oppgaver:

1. Innstilling og oppfølging av tilskudd til områdeløft
2. Bistand til organisering av prosjektet
3. Ledelsesstøtte
4. Faglig støtte
5. Kommunikasjon og formidling
6. Koordinering av Husbandens ordinære virkemidler
7. Rapportering og kontroll

Oppgavene konkretiseres nedenfor:

Illustrasjon : Husbandens observatørs rolle i områdeløft

1. Innstilling og oppfølging av tilskudd til områdeløft

- Innstille på rammetilskudd og enkelttiltak innenfor områdeløft
- Sikre at arbeidet skjer i henhold til vilkår for tildeling.

2. Bistand til organisering av prosjektet

- Påse at prosjektplaner utarbeides og følges (jfr. Prinsipper i PLP. Prosjektstyring.)
- Kvalitetssikre gjennomføring og fremdrift av vedtatt handlingsplan.
- Være Husbandens kontaktperson i forhold til prosjektleder for områdeløft i bydel

3. Ledelsesstøtte

- Støtte til prosjektleder for områdeløft i bydelen og være Husbandens representant i prosjektgruppen.
- Bidra med kunnskap, erfaringer, gode eksempler og nyttige kontakter
- Ta initiativ til opplæring/kurs/befaringer og bidra til nettverk mellom bydelene og ulike aktører.

4. Faglig støtte

- Bidra med ideer og innspill til en helhetlig områdeutvikling i tråd med målene for Groruddalssatsingen.
- Bidra med støtte til komplekse tiltak overfor sentrale statlig- kommunale eller private aktører

5. Kommunikasjon og formidling

- Formidle resultater i nyhetsbrev i nær dialog med prosjektleder for områdeløftet.
- Bidra til synliggjøring av områdeløft i bydelen

6. Koordinering av Husbandens ordinære virkemidler

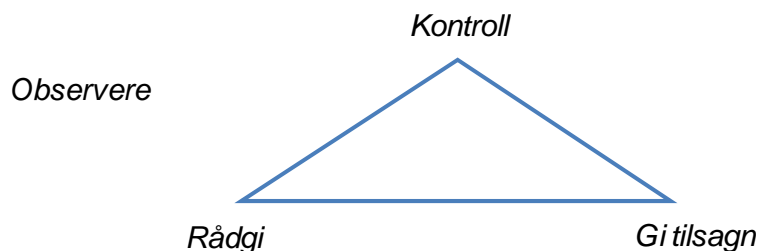
- Tilskudd til bomiljø. (Søknader kanaliseres gjennom prosjektleder i bydelen dersom de omfatter tiltak innenfor de definerte områder.)
- Tilskudd til større investerings- og utviklingsprosjekter
- Husbandens lån og tilskuddsordninger bl.a. grunnlån, startlån, boligtilskudd, bostøtte og kompetansetilskudd.

7. Rapportering og kontroll

- Avviksrapportering fra prosjektleder sendes hvert tertial til Husbandens observatør. Husbanden videreformidler til Plankontoret for Groruddalen iht. omforente frister. Prosjektplan/beskrivelse for alle delprosjekter i handlingsprogrammet sendes til Husbandens observatør ved alle oppdateringer.

5.3.2 *Observatørens rolle er omfattende og utfordrende*

Oppgavelisten ovenfor viser at rollen som Husbankens observatør både er omfattende og utfordrende. Det kan illustreres i følgende figur:



I tillegg til å sitte i lokal prosjektgruppe å "observere", skal observatør gi råd til bydel og lokal prosjektleder, både på prosess og faglig, de skal delta i Husbankens vurderinger om tilsagn og de skal kontrollere at handlingsplaner og Husbankens føringer følges.

Vi hadde ikke grunnlag for vurdere situasjon 2009 inngående, men observatørrollen utøves åpenbart forskjellig mellom de fire områdeløftene. Mye av det skyldes imidlertid forholdene lokalt, for eksempel lokal prosjektleder, bydel, prosjektgruppe og observatør. Vi har imidlertid ikke fokusert på enkeltaktører, siden vi da fort kommer inn på personlige forhold/egenskaper ved dem. Vårt fokus var derfor på rollen og de mer overordnede utfordringene som områdeløftet og Husbankens observatører står ovenfor.

5.3.3 *Fordelingen av ansvar og myndighet mellom observatøren og Husbanken sentralt er utfordrende*

En utfordring i rollen som observatør er fordelingen av ansvar og myndighet mellom observatøren og Husbanken sentralt. Slik ansvaret er lagt opp i dag har observatøren delegert lite formell myndighet, siden formelle beslutninger og tilsagn gjøres av Husbanken sentralt. Observatørene har dermed en utfordring når de skal gi "løpende" råd.

Riktignok bidrar Husbankens observatører med sin kjennskap og erfaring inn i Husbankens beslutningsprosess, siden de kjenner det enkelte områdeløft best, men de kan ikke binde opp Husbanken på forhånd. I en slik situasjonen vil det for observatøren være utfordrende å gi konkrete råd, siden det i ettertid kan vise seg at de ikke stemmer med Husbankens praksis. Her påhviler både et ansvar for Husbanken å forankre praksis hos observatørene og at observatørene er bevisste hvor langt de kan gå i å anbefale konkrete løsninger.

5.3.4 *Rollen som rådgiver er krevende og under utvikling*

Rollen som rådgiver innebærer både å gi faglig og prosessuell støtte til lokal prosjektgruppe, prosjektleder og bydelen. En fare er at observatøren blir for passiv. For eksempel at de observerer at områdeløftet går i "gal retning", men velger å underkommunisere dette, fordi de er usikre på sin egen rolle. Det kan også skyldes at de mangler relevant fagkunnskap og/eller er usikre på Husbankens føringer/praksis.

Vi har fått presentert noen eksempler på at observatøren kan ha vært for passiv, men det overordnede inntrykket er at observatørene oppfattes som en viktig ressurs av områdeløftene. Det er også viktig å ha i bakhodet at Husbankens satsing på områdeløft har blitt intensivert gjennom Groruddalssatsingen. Selv om Husbanken også har hatt observatører i tidligere satsinger er rollen blitt utviklet i områdeløftene. Blant annet gjennom nye rutiner for observatørene. Husbanken har også lagt opp til at erfaringene fra Groruddalen skal bidra til å videreutvikle observatørrolle i fremtidige områdeløft. Det er derfor naturlig at det blir noe "prøving og feiling" underveis. Det gir også grunnlag for læring.

En annen utfordring kan være at observatøren gir råd som verken kan begrunnes faglig og/eller med Husbankens føringer/praksis. Det er imidlertid få eksempler på dette fra de fire områdeløftene. I den grad observatørene er usikre, gir de som hovedregel uttrykk for dette ovenfor lokal prosjektgruppe og bringer eventuelle saker tilbake til Husbanken for avklaring.

Vi ser imidlertid ikke bort fra at observatørene i noen tilfeller kunne vært enda tydeligere som rådgiver enn de er i dag. Samtidig er det et stort felt som områdeløftene berører. Man kan ikke forvente at én observatør skal ha innsikt og kunnskap som dekker alle relevante områder. I tillegg er det viktig å se på praksis ut fra at områdeløftene til en viss grad er nybrottsarbeid, både for Husbanken og Oslo kommune. Rollefordelingen mellom kommunen sentralt og bydelene, som skiller Oslo kommune fra andre kommuner, har også gitt observatørene og Husbanken særskilte utfordringer.

5.3.5 Balansen mellom å være rådgiver og kontrollør er utfordrende

Husbankens observatør skal også gjennomføre kontroll. De skal sikre at arbeidet skjer i henhold til vilkår for tildeling, påse at prosjektplaner utarbeides og følges, og kvalitetssikre gjennomføring og fremdrift av vedtatt handlingsplan. I tillegg skal de involveres i forbindelse med eventuell avviksrapportering.

En utfordring er naturligvis å gjennomføre kontroll, samtidig som man observerer løpende det som skjer. Ikke minst det å kontrollere egne råd. Kanskje har observatøren gitt råd som i ettertid viste seg å ikke være spesielt gode? De kan også komme i situasjoner der det viser seg at Husbankens sentrale føringer/beslutninger ikke var like fornuftige som først tenkt. Når sier observatøren i fra, og hvordan?

En mulig frykt i slike situasjoner kan være at tilbakemeldingen kommer "for sent". Enten fordi man i "det lengste" håper at ting ordner seg – slik at observatøren/Husbanken slipper å "innrømme" at man tok feil – eller ved at man i for lang tid står på at rådet/beslutning var riktig.

Vi hadde ikke høsten 2009 grunnlag for å vurdere overnevnte nærmere, men vi poengter at dette er sentrale spørsmål som Husbanken må være bevisst. En åpen og tillitsfull dialog internt i Husbanken er viktig for å legge til rette for god praksis, slik at observatørene blir så trygge som mulig på den viktige rollen de har i områdeløftene.

Husbankens observatører samles regelmessig i internmøte hos Husbanken - i utgangspunktet hver 14 dag – for å diskutere utfordringer i den enkelte bydel, områdeløftene 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. Det er viktig at Husbanken bruker denne møteplassen for å støtte opp om observatørens oppgaver i den enkelte bydel. Vi er også kjent med at Husbanken gjennomførte vinteren 2010 en intern gjennomgang av observatørenes rolle – med utgangspunkt i blant annet innspill fra vår følgeevalueringen.

5.3.6 Samhandling mellom Husbanken og Plankontoret var blitt mye bedre

Det er også viktig å merke seg at man gjennom områdeløftene setter en rekke strukturer og ansvarslinjer under press. I tillegg til Husbankens egen organisasjon, utfordres både forvaltningen i berørt bydel og kommunen sentralt. Vi tenker her både på enkeltetater og byrådsavdelingene.

Noen av disse utfordringene berørte vi i vårt arbeid i 2008. I løpet av 2009 skjedde det imidlertid betydelig forbedringer. I tillegg til enkelte endringer og samkjøring av konkrete rutiner – ikke minst knyttet til rapportering – ble samhandlingen mellom Plankontoret og Husbanken forbedret. Handlingsplanene og Husbankens tildelinger ble forankret på en mer omfattende og bredere måte hos Plankontoret, enn de første årene av satsingen.

I dette arbeidet har også Husbankens observatører hatt en viktig rolle. Det er fornuftig, siden det presumptivt er de som har best oversikt over det enkelte områdeløfts situasjon, og også kjenner best til Husbankens føringer og forventninger til områdeløftene.

5.4 HJEMMESIDE SOM VIRKEMIDDEL FOR SAMHANDLING

Et svært viktig aspekt for at områdeløftet skal kunne bidra positivt til lokal samfunnsutvikling er at aktører sentralt og lokalt er kjent med satsingen. Det å informere om områdeløftet, synliggjøre resultater og tilrettelegge for samhandling er viktig for å nå målet om varig effekt.

Mye informasjonsaktivitet de første årene ble gjort i form av informasjonsmateriell og stedsanalyser. De siste par årene har bydelene hatt mer fokus på å være fysisk tilgjengelig på viktige møteplasser for befolkningen i de berørte områdene. Likevel var det høsten 2009 store hull i den informasjonen som legges ut på internett. Selv om alle bydelene har egne hjemmesider, manglet mye relevant informasjon og kontaktinformasjon. Dette kunne føre til at samhandling med andre etater og kontakt med deler av befolkningen ikke ble optimalisert.

5.4.1 *Informasjonsstrategien har endret seg fra fokus på brosjyrer til fysisk tilgjengelighet for befolkningen*

Bydelene har brukt betydelige ressurser på informasjonsaktivitet siden områdeløftene startet i 2007. Det har blant annet blitt utarbeidet informasjonsbrosjyrer som er distribuert til alle husstander i berørte områder. Gjennom stedsanalyser og lignende, som ble gjennomført de første årene av satsingen, ble også en stor andel av befolkningen involvert. Høsten 2009 var imidlertid lite ny informasjon utviklet lokalt, selv om det er noe variasjon mellom bydelene. Det var en utfordring fordi områdeløftene jobbet med andre tiltak enn de gjorde i 2008 (selv om en del også er videreført til senere år).

I stedet for nytt informasjonsmateriell har bydelene blant annet satset på å være fysisk tilgjengelig i de områdene som berøres av områdeløftene. For eksempel har Bjerke "Stikk-innom" kontoret på Veitvetsenteret, lokal prosjektleder i Grorud har hatt sitt kontor på Romsås senter, Stovner har hatt et nærmiljøsentert på Haugenstua, mens Alna har informert/hatt stand på Furuset senter og i biblioteket. Kjennetegn ved disse tiltakene er at beboere og andre aktører kan komme i direkte kontakt med bydelens ansatte, som kan svare på spørsmål om områdeløft. Disse møteplassene ser ut til å ha fungert meget bra.

5.4.2 *Informasjon på internett hadde i 2009 store hull*

For å sikre forankring og samhandling, som er viktig for at rollen som lokal samfunnsutvikler blir oppfylt, anser vi at lett tilgjengelig informasjon om selve områdeløftet er viktig. Vi tenker her for eksempel på informasjon om hva som ligger i selve satsingen, hvem som er kontaktpersoner, hvilke tiltak som gjennomføres, resultater og planer for fremtiden.

Vi begrenset oss høsten 2009 til å se på informasjon som legges ut på internett. Vi fokuserte på bydelenes hjemmesider siden det er bydelene som er ansvarlig for områdeløftet. Plankontoret og Husbanken har riktignok også ansvar for å informere om Groruddalssatsingen, men da på en mer overordnet nivå enn hva som er formålstjenlig for befolkningen lokalt. Vi er imidlertid kjent med at Husbanken utvikler et opplegg for internett

som er tenkt brukt av nye kommuner som skal gjennomføre større stasjoner/områdeløft finansiert av Husbanken.

Alle fire bydelene har hjemmesider. Sidene følger en mal som er utviklet av kommunen sentralt, men bydelene har stor frihet til å utvikle egne strukturer og sider. Hjemmesidene gir omfattende informasjon om bydelens ulike ytelser og tjenester ovenfor befolkning, om bydelens organisering og om politisk nivå. Sistnevnte inkluderer informasjon om alle råd og utvalg, og dokumenterer gjennomførte møter - inkludert sakskart, saksdokumenter og referat. I tillegg legges det regelmessig ut nyheter som er relevant for bydelens innbyggere.

I forkant av workshopen i 2009 hadde vi en systematisk gjennomgang av bydelenes hjemmesider og den informasjon som var lagt ut om områdeløftene. Vi sjekket blant annet om det lå ute generell informasjon om områdeløftet, kontaktinformasjon, handlingsplaner, samt informasjon om konkrete tiltak og resultater.

Gjennomgangen viste at bydelene hadde betydelig forbedringspotensial. Selv om det var en viss variasjon mellom bydelene, fant vi generelt lite informasjon om de konkrete områdeløftene. Ikke alle bydelene hadde oppgitt kontaktpersoner, lokal prosjektgruppe var ikke synliggjort i noen av bydelene, vi fant få handlingsplaner og lite informasjon om enkelttiltak.

En del resultater fra områdeløftene ble riktignok presentert på bydelenes hjemmesider, men som hovedregel sammen med resten av bydelens nyheter – dvs. blant informasjon om influensavaksinerings, budsjett og lignende. Stovner var eneste bydel med egen aktivitets-/nyhetsoversikt rettet mot befolkningen som bor innenfor områdeløftet.

For en saksbehandler i en kommunal etat, en "nysgjerrig" innbygger eller en lokal aktør, som ønsker lett tilgjengelig informasjon om områdeløftet og den resultater, var tilgangen på relevant informasjon dermed ikke enkel. Innenfor en rekke områder var relevant informasjon også helt fraværende.

Når det gjelder informasjon om områdeløftet på bydelens hjemmeside anser vi at det bør være lett tilgjengelig dokumentasjon av følgende forhold:

- Generell informasjon om Groruddalssatsingen
- Generell informasjon om områdeløft
- Ansvarlige for områdeløft i bydelen
 - Lokal prosjektleder for områdeløft
 - Evt. andre som jobber med områdeløft i bydelen
- Lokal prosjektgruppe (navn og kontaktinformasjon)
- Handlingsplaner
- Informasjon om enkelttiltak
 - Kontaktperson
 - Innhold i tiltaket
- Rapportering/resultater
 - Årsrapporter
 - Enkelttiltak

I workshopen høsten 2009 tok vi utgangspunkt i overnevnte punkter og drøftet om dette ville dekke befolkningens og lokale aktørers behov for informasjon om områdeløft, som igjen gir premisser for hvordan bydelen legger til rette for samhandling.

Det var stor enighet om at dette er informasjon som er relevant. En del ga imidlertid uttrykk for at en forholdsvis liten andel av befolkning i berørte områder bruker internett. Av den grunn hadde de prioritert brosjyrer og fysisk kontakt, fremfor å gjøre slik informasjon tilgjengelig via internett. Det var derfor en viss skepsis blant deltakerne fra bydelene om lett tilgjengelig informasjon på internett er et viktig tiltak.

I den grad slik informasjon skal ligge på internett var det imidlertid stor enighet om at den må organiseres innenfor en struktur som gjør den lett tilgjengelig for de "som leter". Det var også bred enighet om at hjemmesiden må ha en del informasjon om områdeløftene, men det er samtidig et poeng av den ikke må bli for detaljert.

5.4.3 Bydelenes hjemmesider kunne i 2009 bli mye bedre

Vi er av den oppfatning at internett er en viktig informasjonskanal. Informasjon på internett legger også premisser for samhandlingen lokalt. Skal man involvere kommunale etater, lokale aktører og befolkningen må det være lett tilgjengelig informasjon om planer, om enkelttiltak og hvem man kan kontakte. Vi anser derfor at rollen som lokal samfunnsutvikler forutsetter at informasjonen som er listet opp ovenfor, er lett tilgjengelig på bydelens hjemmesider.

Selv om man via internett når ut til en liten av andel av befolkningen, finner vi trolig her de mest ressurssterke aktørene, som kan ha en viktig rolle i realiseringen av enkelttiltak innen områdeløftet. Vi tenker her for eksempel på representanter fra borettslag, idretts- og interesseforeninger og næringsliv lokalt – i tillegg til lokale ressurspersoner og ildsjeler. Selv om enkelte av disse også er representert i lokal prosjektgruppe anser vi at bydelen må legge til rette for at relevant informasjon om områdeløftet er tilgjengelig på internett.

Romsås områdeløft har også prøvd ut sosiale medier over internett. De har opprettet en Facebook gruppe for i første rekke å nå ungdommen. Vi har ikke grunnlag for å vurdere nytten av dette tiltaket, men slike tilnærminger åpner for en mer interaktiv dialog med befolkningen. Også bruk av RSS og lignende for kommunikasjon med befolkningen på bydelens hjemmesider vil legge bedre til rette for samhandling.

I workshopen 2009 var det derfor stor enighet om at bydelens hjemmesider hadde betydelig forbedringspotensial når det gjaldt informasjon om områdeløft. Det ble drøftet om Husbanken og/eller Plankontoret kan bidra, men primært ble dette sett på som bydelens eget ansvar. Det er de som kjenner områdeløftene best og kan vurdere hva som er relevant å informere om og vet når eventuell informasjon må oppdateres.

Siden den gang har imidlertid bydelens hjemmesider blitt forbedret. I 2010 har alle bydelene fått på plass betydelig mer informasjon og den er strukturert på en måte som sikrer god tilgjengelighet for de som er interessert i å holde seg oppdatert om hva som skjer i det enkelte områdeløft.

6 MØTEPLASSER OG UTVIKLING AV LOKAL LEDELSESKAPASITET

6.1 PROBLEMSTILLINGER I FØLGEEVALUERINGEN 2010

I følgeevaluering i 2010 rettet vi vår oppmerksomhet på utvikling, møteplasser og lokal ledelseskapasitet. Vi så primært på:

- Hvordan fylles møteplasser med innhold slik at disse får en funksjon i arbeidet med lokal samfunnsutvikling?
- Hvordan arbeider bydelene med å utvikle lokal ledelseskapasitet, og hva er erfaringene med dette arbeidet?

For å belyse dette ble det valgt ett prosjekt i hver bydel som eksempel på hvordan det jobbes med møteplasser eller ledelseskapasitet. Prosjektene vi så på var:

- Stikk-innom på Veitvet (bydel Bjerke)
- The Raven og Romsåspilotene (bydel Grorud)
- "Bo sammen"(bydel Alna)
- Lederskolen ved nærmiljøsenderet (bydel Stovner)

De to første er hovedsakelig eksempler på møteplasser, men har også elementer av ledelseskapasitetsutvikling i seg, spesielt Romsåspilotene. De to siste er hovedsakelig eksempler på utvikling av ledelseskapasitet, men har også elementer av møteplassarbeid i seg, spesielt nærmiljøsenderet.

Vi har hovedsakelig sett på fysiske møteplasser

Med møteplasser har vi i dette oppdraget hovedsakelig avgrenset oss til fysiske møteplasser. Eksemplene vi har sett på har vært møteplasser innendørs som også har hatt aktiviteter knyttet til seg. Slike møteplasser krever blant annet en tilstedeværelse av ansatte for å sikre drift.

I områdeløftene eksisterer det imidlertid også en rekke andre fysiske møteplasser. Noen er relativt like de vi berører i dette oppdraget, men det er også mange som varierer betydelig fra våre eksempler. Områdeløftene har blant annet satset på å utvikle parker, grøntanlegg og butikksentre, og de har samarbeidet med skoler, næringsliv, frivillige organisasjoner og lignende. Sistnevnte møteplasser kan stille andre krav til for eksempel det fysiske rom, aktiviteter, bydelens ansatte og samarbeidspartnere, enn det vi retter søkelys på i dette oppdraget.

Det finnes også eksempler på virtuelle møteplasser, gjennom for eksempel sosiale medier som Facebook, hjemmesider og lignende. En av møteplassene vi har sett på har også slike virtuelle møteplasser, knyttet til informasjonsarbeid. Tilbakemeldingen på virtuelle møteplasser er at de kan fungere som en måte å få ut informasjon på, men de fungerer dårligere som en toveiskommunikasjon.

Ledelseskapasitet knytter vi til kunnskap og evne til å lede, motivere og drifte organisasjoner

Utviklingen av lokal ledelseskapasitet er viktig for områdeløft. Både for å bidra til en bærekraftig utvikling av satsingen og gjøre det mulig med videre utvikling i området etter at den statlige ekstrainsatsen avsluttes.

For å lykkes forutsettes en aktiv utvikling og bruk av lokale krefter/ressurspersoner. Det er et mål å utvikle både kapasiteten internt i egen bydel og sette samarbeidspartnerne i stand til å igangsette og drifte egne aktiviteter/tiltak i nærmiljøet.

Ledelseskompentanse og –kapasitet i dette oppdraget består hovedsakelig av tre elementer; kunnskap og kompetanse i forhold til formalisering av organisasjoner, kunnskap om drift, og evne til å motivere og inspirere potensielle samarbeidspartnere.

For noen aktiviteter blir det viktig å opprette en formell struktur, som for eksempel organisasjonsnummer, generalforsamling og styre. Dette er spesielt relevant i deler av idretten hvor formelle strukturer er nødvendig for å delta i serier mv. En del formalia er imidlertid også relevant for annen frivillig aktivitet, for eksempel for å kunne motta økonomisk støtte. Formålet med å bygge opp lokal ledelseskapasitet er ikke minst å gi praktisk demokratikunnskap som igjen gir forståelse om det norske systemet.

Kunnskap om drift går i hovedsak ut på kompetanse og kunnskap om å administrere aktiviteten, ha oversikt over medlemmer og økonomisk drift av aktiviteter. Dette er særlig viktig i forhold til å sørge for at aktivitetene er levedyktige, og at det ikke oppstår økonomisk og administrativt rot. Desto mer formalisert en aktivitet er, desto viktigere blir denne kompetansen.

Evnen til å motivere og inspirere deltakere er det siste elementet i ledelseskompentansen. Dette handler blant annet om kompetanse til å planlegge og lede møter, tale til forsamlinger og evnen til å mobilisere og engasjere målgruppen for tiltaket.

6.2 DE FIRE EKSEMPLENE

Nedenfor følger en kort presentasjon av de fire eksemplene¹. Vi viser til underveisrapporten for en mer grundig beskrivelse av disse.

Stikk-innom kontoret i Bjerke bydel

Stikk-innom kontoret i Bjerke bydel har to funksjoner. Det er prosjektkontoret for områdeløftet på Veitvet-Sletteløkka, men som navnet antyder er det også et sted å stikke innom med ønsker og spørsmål om bydelens tjenestetilbud, nærmiljøet mv. Kontoret gir også beboerne bistand i å navigere i det norske samfunnet.

Kontoret ligger på Veitvet senter og er plassert slik at beboere lett får øye på lokalene når de er på senteret. Kontoret tilbyr blant annet norskkurs, møtelokale (even bistand til å finne egnede lokaler), bistår organisasjons-/foreningslivet i bydelen når det gjelder organisering og de koordinerer arrangementer (julemarked, sommerfest og lignende) i nærmiljøet.

Raven og Romsåspilotene i Grorud bydel

Raven i bydel Grorud er en tradisjonell ungdomsklubb som ble pusset opp av midler fra områdeløft. I tillegg til en liten kafé og mindre rom for spill og samtale, har Raven de siste årene blant annet bygget musikkstudio, danselokaler, kunstlokaler og lokaler til undervisning i ansiktspleie.

Romsåspilotene ble igangsatt i 2009 for å få mer brukermedvirkning og flere brukerstyrte aktiviteter på huset. Målet er å få aktiviteter som krever redusert tilstedeværelse av ansatte finansiert av bydel. Romsåspilotene er et kurs for ungdommen i blant annet kulturell forståelse, selvbevissthet, konflikthåndtering, prosjektledelse/drift og presenta-

¹ Vi gjør oppmerksom på at vi i vårt arbeid ikke har hatt som ambisjon å evaluere de fire prosjektene - til det har ressursinnsatsen vært for liten. Prosjektene er kun brukt som konkrete eksempler for å illustrere sentrale aspekter ved det å utvikle møteplasser og lokal ledelseskapasitet.

sjonsteknikk. Kurset og de brukerstyrte aktivitetene skal utvikle lokal ledelseskapasitet og gjøre ungdommene mer aktive i egen fritid.

“Bo sammen” kurs i Bydel Alna

“Bo sammen” kurset er utviklet av områdeløft i bydel Alna og tilbys beboere og styrer i borettslag. Kurset har som mål å øke samarbeidsevne og styrke relasjoner mellom beboerne og mellom beboerne og styret, gi beboerne eierforhold til borettslaget utover egen leilighet og tilhørighet til området de bor i. Temaer i kurset er blant annet etablering av regler, konfliktløsning og kjennskap til kulturforskjeller.

Et “Bo sammen” kurs ledes av to kursleder – en etnisk norsk og én med minoritetsspråklig bakgrunn – som har vært igjennom et eget opplæringsopplegg. Selve kurset varer en ettermiddag (rundt 3 timer) og holdes for 2-3 oppganger samtidig. Rundt 20 deltar på hvert kurs. Det serveres også en enkel middag og bydelen tilbyr barnepass for de familier som har små barn. I planleggingen av et kurs er det viktig med tett dialog med styret i berørt borettslag.

Lederskolen ved Nærmiljøsentret i Bydel Stovner

For å profesjonalisere og sikre at den frivillige aktivitet ikke blir avhengig av enkelt-personer så bydel Stovner et behov for få flere lokale ledere, blant annet innen idrett, borettslag og andre frivillige lag og foreninger. Som en del av områdeløft etablerte bydelen i 2009 Lederskolen, som skal gi et tilbud om skoling og utvikling av ledere, ildsjeler og ressurspersoner som skal gi grunnlag for bærekraftig utviklingsarbeid. Lederskolen er lagt til Nærmiljøsentret som er en møteplass på Haugenstua. Sentret tilbyr blant annet lokaler til lokale organisasjoner:

Lederskolen har blant annet innledet et samarbeid med idretten og prøvd å finne metoder for å mobilisere og utvikle flere ledere. Foreløpig har de rette sin oppmerksomhet mot tre idrettsklubber, men også andre aktører har fått bistand. Formålet med satsingen er å identifisere og utvikle kompetansen hos nøkkelpersoner i området som igjen kan bidra til mobilisering og engasjement hos andre.

6.3 PROSJEKTENE PÅ TVERS

6.3.1 Møteplassene har hatt ulike formål og målgrupper

De to møteplassene vi har hatt fokus på er i utgangspunktet to ganske så forskjellige møteplasser. Den ene (Stikk-innom) er lavterskeltilbud og skal være tilgjengelig for alle. Det andre (Raven) er rettet mot en spesiell gruppe, ungdom, og gjennom fokus på brukermedvirkning og ved at det stilles krav til ungdommenes deltakelse på huset.

Stikk-innom kontoret har også en mer generell funksjon og et bredere tilbud. Kontoret fungerer som et sted hvor lokalbefolkningen kan henvende seg for å gi innspill til områdeløft, få hjelp til å navigere i den offentlige forvaltningen, hjelp til å starte opp aktiviteter eller organisasjoner og begynnerkurs i norsk. På mange måter er Stikk-innom kontoret navet for områdesatsingen på Veitvet-Sletteløkka, og er både en møteplass og et prosjektkontor for flere av de som arbeider med satsingen.

The Raven er et ordinært ungdomshus som er blitt pusset opp, men har i tillegg ungdomsdrevne aktiviteter og jobber med økt brukermedvirkning. Dette skjer blant annet gjennom Romsåspilotene hvor ungdommene gis verktøy for å kunne drive egne aktiviteter på huset eller andre steder.

På grunn av ulikhetene i målgruppene har prosjektene tilnærmet seg brukerne på ulike måter. The Raven har brukt ressurser på å nå en spesiell målgruppe, mens Stikk-innom kontoret har hatt fokus på å være synlig og lett tilgjengelig for hele befolkningen.

For The Raven har det vært viktig å appellere til og nå ungdom på Romsås. Ressurser har vært brukt på å forstå hva slags tilbud ungdommene i området ønsker. Både ungdom som var brukere av huset og ungdom som ikke var brukere av huset, har vært involvert i å kartlegge hva slags tilbud som er ønskelig og hvordan de ønsker at huset skal fungere. Det er også brukt ressurser på å pusse opp huset, gjøre det mer attraktivt og gi det flere bruksområder.

Stikk-innom kontoret hadde som utgangspunkt når det ble etablert at det måtte være lett tilgjengelig og lett for lokalbefolkningen å nå og se. Det å være synlig og tilgjengelig var viktig for møteplassen for å kunne nå flest mulig av lokalbefolkningen.

6.3.2 Det er likevel noen likheter ved møteplassene

Begge møteplassene har hatt fokus på å hjelpe til med å sette i gang aktiviteter og hjelp til organisasjonsbygging. Stikk-Innom kontoret tilbyr hjelp til å finne lokaler til aktiviteter og har også fått hjelp fra "Batteriet" til å videreutvikle organisasjonene. The Raven har fokusert på brukermedvirkning og har hatt hjelp fra konsulentene Lent og Klinsj til å utvikle kurs i prosjektledelse for ungdom.

Begge møteplassene er opptatt av medvirkning og ønsker å nå ungdom og beboere i området for å få disse mer aktive. Stikk-innom kontoret gjør dette ved å være tilgjengelig og lette å finne fram til kombinert med mer oppsøkende arbeid. På ungdomsklubben i Romsås skjer dette både ved at ungdomsklubben gjøres tilgjengelig for bruk utover de vanlige åpningstidene for brukerdrevne aktiviteter, og ikke minst ved skolering i prosjektledelse gjennom Romsåspilotene.

6.3.3 Eksempelene viser at det jobbes både på systemnivå og ad hoc med ledelseskompetanse

Eksempelene vi har sett på viser at det jobbes med utvikling av ledelseskompetanse og – kunnskap på systemnivå (utvikling av kursopplegg/informasjonsmateriale mv.) og på det vi kan kalle "ad hoc"-nivå. Sistnevnte vil si at man har en beredskap til å bidra når særskilte behov skulle dukke opp.

På systemnivå har Lederskolen, "Bo Sammen" og Romsåspilotene utviklet kursopplegg som kan gjenbrukes og spres til andre områder. "Bo Sammen"- kursene er blant annet videreført i andre bydeler. Gjennom utvikling av kursmaler og opplæring av kursledere, sørges det også for at tiltakene har mulighet til å overleve satsingen og gjør det lettere å videreføre kompetansen som blir bygd opp.

Samtidig tydeliggjør eksempelene at det må jobbes med utvikling av ledelseskapasitet og -kompetanse ad hoc, i form av at bydelens ansatte må evne å møte problemer og utfordringer i det de oppstår. Særlig gjøres dette i bydel Stovner som gjennom Lederskolen har veiledet og støttet idrettslag. Dette gjøres delvis gjennom tett oppfølging med ressurspersoner.

6.3.4 Det er felles utfordringer knyttet til å sikre stabil drift av aktiviteter

Uavhengig av hvordan det jobbes med ledelseskompetanse viser eksempelene at prosjektene har mange av de samme utfordringene. Ledelseskompetanse i bydelene er i stor grad knyttet til enkelte ildsjeler, noe som oppleves som sårbart, ikke minst fordi ildsjelene kan bli utbrente.

Prosjektene opplever at det kan være utfordrende å både favne etnisk norske og innvandrere i utformingen. Informantene forteller at de etnisk norske ofte mangler interesse for å delta, og gir inntrykk av at de ikke har behov for den kompetansehevingen som tilbys. Dette gjelder særlig eldre etnisk norske.

Både de etnisk norske og innvandrerne kan mangle kulturell forståelse knyttet til de ulike kulturene som befinner seg i Groruddalen. Innvandrere som ikke er vokst opp i Norge, mangler ofte en god forståelse av det norske samfunn og norsk organisasjons- og demokratiforståelse. De har blant annet ikke erfaringer og kunnskap om hvordan norske frivillige organisasjoner formelt er organisert og hvordan de kan få økonomisk støtte. Dette gjør det krevende å få til forutsigbar drift for mange av de frivillige aktivitetene og organisasjonene.

6.4 TILTAK FOR Å SKAPE GODE MØTEPLASSER

Vi har avgrenset oppdraget til i hovedsak å fokusere på fysiske møteplasser. Eksempelene har vært møteplasser som også har hatt aktiviteter knyttet til seg og som har vært innendørs, noe som til dels også har preget funnene. Andre fysiske møteplasser (parker, butikkentre mv.) og virtuelle møteplasser (Facebook, hjemmeside mv.) vil kunne ha andre utfordringer enn de vi berører nedenfor.

I workshopen høsten 2010 ble i hovedsak følgende fire elementer trukket frem som viktige for å skape gode møteplasser. Det var kompetansen til de ansatte, forankring i lokalmiljøet og brobygging mellom ulike møteplasser og kulturer. Nedenfor drøfter vi disse mer inngående.

Kompetente ansatte som pådrivere

Betydningen av de ansattes kompetanse og deres evne og mulighet til å fungere som pådrivere ble trukket frem i workshopen som en viktig forutsetning for å lykkes med å skape gode møteplasser.

Det innebærer at ansatte tar eierskap til møteplassen, tar ansvar for å drive den videre, og gjøre det som trengs for å fylle møteplassene med innhold blir sett på som en kritisk suksessfaktor for møteplassene. Arbeid med møteplassene krever at de ansatte har kapasitet til å være tilstede og jobbe kontinuerlig med oppfølging. De ansatte må evne å møte utfordringer etter hvert som de kommer og være praktisk orienterte. Samtidig er det viktig å drive med oppsøkende arbeid og kunne fange opp hva slags aktiviteter og tilbud lokalmiljøet ønsker.

De ansatte fungerer også på sett og vis som et mellomledd mellom lokalmiljøet og aktuelle institusjoner og de er derfor sentrale for å få på plass de aktiviteter som lokalbefolkningen ønsker. Skal de ansatte lykkes må de vite hva slags behov lokalmiljøet har, og samtidig vite hva som skal til for å få til resultater og ha kapasitet til å faktisk gjøre det som er nødvendig for å realisere tiltaket. Dette forutsetter en evne til å skape dialog og kontakt med lokalmiljøet. Samtidig må de ansatte ha kunnskap om, eller evne til å sette seg inn i, hvordan kommunene, bydelen og etatene fungerer for å få ting på plass og vite hvor man skal henvende seg for å få "ting til å skje".

For møteplassene i Groruddalssatsingen blir det også vist til at de ansatte må ha flerkulturell kompetanse og ha god kunnskap om lokalmiljøet som møteplassene er en del av. Alle bydelene i Groruddalen har høy andel ikke-etnisk norske og flerkulturelle miljøer, noe som krever særskilt forståelse og kompetanse.

Et eksempel som viser viktigheten av flerkulturell kunnskap er betydningen av å spre informasjon muntlig. Dette ble både påpekt i våre intervjuer og på workshopen. Skriftlig informasjon blir ikke fanget opp av de deler av lokalbefolkningen som kommer fra muntlige kulturer. Det må informeres om treff, hendelser og lignende i muntlig, i tillegg til i skriftlig form. Dette innebærer ofte å bruke tid på å gå rundt å informere lokalbefolkningen ved å gå rundt å prate med dem. Ofte er det også nødvendig å gi muntlig informasjon til nøkkelpersoner i lokalmiljøet som sprer informasjonen videre.

Møteplassene må forankres i reelle behov i lokalmiljøet

For at møteplassen skal kunne fylles med meningsfulle aktiviteter må de forankres i lokalmiljøets behov. Oppsøkende arbeid må til for å finne ut av hva slags behov og ønsker som finnes.

Lokalmiljøet må også få eierskap til møteplassen og engasjeres i arbeidet og aktivitetene som skjer på møteplassen. Dette forutsetter både en viss type kompetanse hos de ansatte, men også at møteplassen møter et behov hos lokalbefolkningen og er utformet slik at man når dem. Eksempelene vi har sett på har gjort dette på ulik måte. Den ene møteplassen gjennomførte en omfattende brukerundersøkelse hvor potensielle og eksisterende brukeres ønsker om tilbud ble kartlagt. Møteplassen ble deretter tilpasset de behovene kartleggingen viste. Den andre møteplassen har satset på å være fysisk tilgjengelig, lette å finne, uformelle og imøtekommende overfor innbyggerne.

Frivillige er viktige ressurser

Det er ikke kun de ansattes kompetanse som er sentral for å lykkes. Bydelene er ofte avhengige av å finne frivillige som har mye av den samme kompetansen, overskudd og tar eierskap til aktivitetene. Frivillige og ildsjeler har vært viktige for å forankre møteplassene i lokalmiljøet og for å sette i gang aktiviteter for å fylle møteplassene med innhold.

I workshopen høsten 2010 ble det pekt på at de ansatte bør ha kunnskap om frivillighet og gjerne ha vært ildsjel selv. Dette gjør det lettere å møte de frivillige og forstå deres situasjon. De frivillige er en viktig ressurs og forutsetning for å holde aktiviteter i gang. Ildsjelene må samtidig behandles med respekt og ikke utnyttes eller drives rovdrift på. De frivillige må hjelpes og støttes gjennom å legge til rette for aktiviteter.

Brobygging mellom ulike møteplasser og kulturer er viktig

For at møteplassene skal være bærekraftige og utvikle lokalsamfunnene må brobygging mellom møteplasser og mellom ulike kulturer og etniske grupper gis tilstrekkelig oppmerksomhet.

Det er en tendens til at aktiviteter og arrangementer skjer innenfor etniske grupper. Selv om det er viktig å ha møteplasser med "likesinnede" som blir opplevd som trygge, er det også viktig å utfordre arrangørene til å gjennomføre aktiviteter som går på tvers av ulike kulturer. I et flerkulturelt område som Groruddalen blir det sett på som viktig å bygge broer mellom de ulike etniske gruppene. Det kreves derfor at aktiviteter som får støtte fra områdeløftet eller møteplassene bygger broer på tvers av kulturer, for eksempel ved å utvide en pakistansk kvinnekлубb til å bli en internasjonal kvinnekлубb. Slik får møteplassen også en inkluderende funksjon i lokalmiljøet.

Viktigheten av at møteplasser bygger broer med andre møteplasser, og ses i sammenheng med andre institusjoner, er også et poeng som kom frem gjennom eksempelene og på workshopen. Gjennom å skape koblinger til andre aktiviteter og institusjoner blir møteplassene mer bærekraftig og kan få tilgang til mer ressurser og kompetanse. Det betyr eksempelvis å koble satsingen til institusjoner som borettslag,

idretten, eller lignende. For noen møteplasser kan det også være fornuftig å se på samlokalisering med andre møteplasser (eldresenter, NAV, osv.). Dette kan være riktig ressursmessige, men også i forhold til lokalbefolkningens behov for tilgjengelighet.

Utvikling av gode møteplasser tar tid

En fjerde ting som ble påpekt på workshopen høsten 2010 var at utvikling av gode møteplasser tar tid og er ikke skapt over natten. Det er et kontinuerlig arbeid som krever mer enn bare å få det fysiske på plass. Det tar tid å forankre møteplassen i lokalmiljøet, skape broer med andre møteplasser og kulturer og utvikle kompetansen til de ansatte. Tiden dette tar skal ikke undervurderes.

6.5 TILTAK FOR Å UTVIKLE LOKAL LEDELSESKOMPETANSE OG –KAPASITET

Ledelseskompentanse og –kapasitet i dette oppdraget består hovedsakelig av tre elementer: kunnskap og kompetanse i forhold til formalisering av organisasjoner, kunnskap om drift, og evne til å motivere og inspirere til frivillig aktivitet. Vårt fokus har vært på systemnivå (utvikling av kursopplegg/informasjonsmateriale mv.).

Erfaringen fra prosjektene er imidlertid at ad hoc oppfølging også er svært viktig. Det å være tilgjengelig, evne til å identifisere behov og ha kompetanse til å bistå når aktørene trenger oppfølging fremstår som sentralt. Den mer ad hoc pregede oppfølgingen vier vi imidlertid liten oppmerksomhet i denne rapporten.

Søkelyset i dette oppdraget har dermed vært rettet mot tiltak som skal utvikle kompetanse hos eksterne samarbeidspartnere på systemnivå. Indirekte har imidlertid de fire eksemplene også hatt betydelig fokus på kompetanseoppbygging hos bydelenes ansatte, noe som også er svært viktig for å kunne bistå på ad hoc nivå. I tillegg er dette svært viktig for at bydelen kan fylle sin rolle som lokal samfunnsutvikler.

I workshopen diskuterte deltakerne hvordan bydelene kan stryke muligheten til å jobbe med lokal ledelsesutvikling på systemnivå. Nedenfor drøfter vi nærmere betydningen av informasjonsarbeid og flerkulturell kompetanse, utvikling av kurs og bedre samhandling mellom bydelene.

Informasjonsarbeid og flerkulturell kompetanse

En viktig forutsetning for å styrke bydelenes mulighet til å jobbe med lokal ledelsesutvikling er å kunne ha gode systemer for å få ut informasjon. Bydelene har erfart at flerkulturell kompetanse og gode kontakter i befolkningen er viktige for at informasjon når frem til mottakerne i Groruddalen.

Mange av de som er bosatt i bydelen kommer fra kulturer hvor informasjon hovedsakelig spres muntlig og de forholder seg ikke til skriftlig informasjon. I tilfeller hvor det kun informeres om aktiviteter skriftlig, vil store deler av befolkningen i bydelen sannsynligvis ikke nås. Arbeid med å spre informasjon muntlig er derfor en viktig forutsetning for å kunne nå ut til befolkningen, og dette krever flerkulturell kompetanse og kapasitet.

Kompetanseheving på dette området blir påpekt som et viktig forbedringspunkt og en måte å styrke bydelenes mulighet til å blant annet jobbe med lokal ledelsesutvikling.

Utvikling av kurs

Flere av bydelene har utviklet kurs som de mener har bidratt til lokal ledelsesutvikling. Det er over tid utarbeidet kursmateriale og kursmateriell som bydelene har god erfaring med. Underveis er innretningen av kursene justert og forbedret etter hvert som man har fått erfaringer med hva som fungerer og hva deltakerne ønsker.

Innenfor enkelte områder har bydelene kommet langt med sine tilbud. Selv om de er fornøyd med en del av satsingene, ser de samtidig muligheter for å videreutvikle disse. Det kan også være aktuelt å tilpasse kursene/materiellet til andre målgrupper.

Utvikling av ledelseskompetanse er noe som må bygges opp gradvis over tid. Utviklingsarbeidet må bygge på kompetanse om ledelse, men også kompetanse og kunnskap om hvordan det kan utvikles slik kompetanse. Det er først da satsingen blir bærekraftig over tid.

Utteksling mellom bydelene

Et område hvor bydelene uttrykte at det er ett stort forbedringspotensial er utveksling av informasjon og erfaring mellom bydelene. Det er for lite utveksling og dialog på prosjektnivå og det er behov for at bydelene i større grad setter i gang fellestiltak og gjøre ting på tvers.

Flere av kursene og tiltakene som er satt i gang kan "rulles ut" i andre bydeler og de fleste kan med fordel også brukes utover bydelsgrensene. "Bo sammen" kurset er allerede "adoptert" av flere bydeler, men også kursmetodikken i "Romsåspilotene" har elementer som andre kan dra nytte av.

I workshopen ble det uttrykt interesse for å få til fellesprosjekter, blant annet et felles opplæringsopplegg av frivillige organisasjoner. Flere av bydelene har eksempelvis arrangert organisasjonskurs i samarbeid med "Batteriet".

Et annet argument for større utveksling mellom bydelene er at det kan gjøre det lettere å få til koordinerte tiltak. Bydelene kan da på prosjektnivå bli mer bevisst hva som skjer i de andre bydelene og i større grad dra nytte av hverandre og sørge for at det jobbes i samme retning.

Utteksling mellom bydelene på prosjektnivå kan også bidra til at det blir mer erfaringsutveksling. I dag skjer dette på prosjektledernivå, men det ble uttrykt ønske i workshopen om å ta dette ned på et mer operativt nivå. På denne måten kan prosjektdeltakerne lære av hverandre og få inspirasjon til nye prosjekter og nye løsninger. Husbanken kan ta ansvar for å legge til rette for større grad av koordinering og erfaringsutveksling på prosjektnivå på tvers av bydelene.

6.6 TILTAK FOR Å BIDRA TIL EN BÆREKRAFTIG UTVIKLING UTEN OMRÅDEMIDLER

Selv om Groruddalssatsingen er forlenget utover de opprinnelige 4 årene er områdeløftet et tidsbegrenset tiltak som skal sette i gang prosesser og skape tiltak som skal fortsette å bære frukter etter at pengene fra Husbanken opphører. På grunn av dette er det viktig at det legges til rette for at tiltakene skal være bærekraftige uten områdemidlene. Med bærekraft mener vi at resultatene fra den helhetlige satsingen skal gi varige virkninger.

Alle tiltakene i områdeløftene skal ikke videreføres. Enkelte prosjekter er ment å være engangshendelser eller skal møte konkrete tidsspesifikke behov. En del av tiltakene må imidlertid videreføres også etter at Groruddalssatsingen er over. For eksempel at gjennomførte fysiske tiltak blir vedlikeholdt, at nye samarbeidskonstellasjoner blir videreført osv.

I workshopen ble det diskutert hva som kan gjøres for å legge til rette for at tiltakene skal videreføres når områdemidlene opphører. Vi redegjør for betydningen av skriftlige avtaler og tydeliggjøre ansvarsforhold, samt samarbeid med andre institusjoner utenfor satsingen.

Skriftlige avtaler og tydeliggjøre ansvarsforhold

Skriftlige avtaler som tydeliggjør hvem som har ansvar og hvem skal jobbe med ulike deler av prosjektet utover områdeløftet er en måte å gjøre tiltakene bærekraftige på. Det tydeliggjør ansvarsforhold og forplikter ulike aktører i fremtiden.

Skriftlige avtaler er særlig relevant i forhold til fysiske tiltak hvor det er behov for driftsavtaler og/eller tiltak hvor flere ulike aktører er involvert. Det oppstår lett misforståelser om hvem som skal ha hovedansvaret og på hvilken måte de skal bidra i et prosjekt. Særlig for tiltak som skal foregå over lengre tid hvor ansettelsesforhold kan variere, er det viktig å ha skriftlige avtaler som klargjør dette. På denne måten unngår man misforståelser og at tiltak dør ut fordi ingen tar eierskap eller ansvar.

For enkelte prosjekter som innebærer store innovasjoner eller som åpner opp for finansieringsordninger utenfor satsingen, og som man ikke helt ser implikasjonene av, vil det ikke være relevant med skriftlige avtaler i en tidligfase. Slike prosjekter krever at man går i gang uten å vite alt på forhånd og stoler på at brikkene kommer på plass etter hvert.

Samarbeid med andre institusjoner utenfor satsingen

For å sørge for at tiltak videreføres etter satsingen kan bærekraften styrkes ved å samarbeide med andre institusjoner. Møteplasser og utvikling av ledelseskapasitet kan ha lengre levetid om det samarbeides med for eksempel bydelens førstelinje, kommunale og statlige etater, bibliotek, skole, voksenopplæring, næringsliv, boligbyggelag mv. Tilknytting til eksterne aktører kan styrke satsinger på både kort og lang sikt. Ved å sørge for at flere får eierskap økes også sannsynligheten for en videre oppfølging/drift etter at midlene fra områdeløft opphører.

REFERANSER:

- Asplan viak og Agenda Kaupang (2010): *Følgeevaluering av Groruddalssatsingen*. Sluttrapport 7. desember 2010
- Barstad, Havnen, Skarøhamar 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.
- Econ Pöyry (2010): *Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalen* - Underveisrapport 3. Econ Rapport 2010-096
- Econ Pöyry (2009): *Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalen* - Underveisrapport. Econ Rapport 2009-119.
- Econ Pöyry (2009): *Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalen*. Econ Rapport 2008-124.
- FAFO (2008): *Levekår i Groruddalen*. FAFO-rapport 2008: 27.
- IMDI Notat: "Områdesatsing som virkemiddel i integreringspolitikken", Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap

Pöyry er et globalt konsulent- og engineeringsselskap som har en visjon om å bidra til balansert, bærekraftig utvikling. Vi tilbyr våre oppdragsgivere integrert forretningsrådgivning, helhetlige løsninger for komplekse prosjekter og effektiv, beste praksis design og prosjektledelse. Vår ekspertise dekker områdene industri, energi, byutvikling & mobilitet og vann & miljø. Pöyry har 7 000 eksperter lokalisert i ca. 50 land.

Pöyrys forretningsrådgivere veileder kundene og hjelper dem å finne løsninger på komplekse forretningsutfordringer. Gjennom årene har vi bygget opp betydelig næringsspesifikk kunnskap, tankelederskap og ekspertise. Vi setter denne kunnskapen i arbeid på vegne av våre kunder, og bidrar med ny innsikt og nye løsninger på forretnings-spesifikke utfordringer. Pöyry Management Consulting har omtrent 500 konsulenter i Europa, Nord-Amerika og det asiatiske stillehavsområdet.

Econ Pöyry er den norske delen av Pöyry Management Consulting, med kontorer i Oslo og Stavanger. Vi opererer i skjæringspunktet mellom marked, teknologi og politikk. Vi har bidratt til informert beslutningstaking for virksomheter, organisasjoner og offentlig sektor i mer enn 20 år. Vi tilbyr tre integrerte typer av tjenester og arbeidsmetoder: Markedsanalyse, Markedsdesign og Strategi- og forretningsrådgivning. Våre tre viktigste kompetanseområder er energi, samfunnsøkonomi og miljø og klima.

Econ Pöyry

Pöyry Management Consulting (Norway) AS

Schweigaards gate 15B
0191 Oslo

Tlf: 45 40 50 00

Faks: 22 42 00 40

E-post: oslo.econ@poyry.com



www.econ.no / www.poyry.com

econ