

Vedlegg 6: Bydelsreformen fase 3

Delutredning 5: Nærmiljøutvikling

Notat: Nærmiljøutvikling i bydelene



Dato: 8.oktober 2025

Innhold

1	Mandat for vurdering av nærmiljøutvikling	3
1.1	Videre prosess.....	3
2	Metode og datainnsamling.....	4
3	Beskrivelse av dagens organisering av nærmiljøutvikling.....	5
3.1	Hva menes med nærmiljøutvikling?	5
3.2	Begrepsavklaring.....	7
3.3	Sentrale utfordringer på området nærmiljø kort oppsummert	8
4	Tiltak for helhetlige, gode og effektive tjenester som styrker lokaldemokrati og øker mulighet for samfunnsutvikling i bydel.....	10
4.1	Definere og synliggjøre strategisk nærmiljøutvikling	10
4.2	Byutvikling	11
4.3	Forvaltning, drift, vedlikehold og oppgradering av utearealer	11
4.3.1	Parker, grøntarealer og plasser	12
4.3.2	Kjørearealer.....	13
4.3.3	Utleie av gategrunn	13
4.4	Forbedret samhandling mellom etater og styrkede bydeler	14
4.5	Anbefalinger for videre prosess	15

1 Mandat for vurdering av nærmiljøutvikling

Med bakgrunn i Hammersborgerklæringens omtale av bydelene og det lokale demokratiet har byrådet tatt initiativ til å vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Første fase og andre fase av arbeidet ble gjennomført i 2024 og er oppsummert i rapporten *Organisering av bydelssektoren- vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt*.

Fase 3 av arbeidet med bydelsreformen løper fra mars 2025 til mars 2026, og består av en bredt anlagt utredning, som dette notatet er del av. Anbefalingene fra utredningen legges frem for bystyret vinteren 2026. Dersom bystyret beslutter å iverksette organisatoriske endringer, kan arbeidet løpe fram til årsskiftet 2027/2028, når eventuelle endringer etter kommunevalget 2027 trer i kraft.

I gjennomgangen av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt (rapport datert 23.08.2024) ble det anbefalt at videre utredning burde fokusere på seks identifiserte områder med særskilte utfordringer, hvor blant annet nærmiljøutvikling ble utpekt.

I henhold til mandatet for utredning av nærmiljøutvikling, skal det undersøkes tiltak som bidrar til en hensiktsmessig oppgavefordeling mellom etater, bydeler og byrådsavdelinger. Mandatet sier videre at det skal undersøkes tiltak som styrker bydelenes rolle som samfunnsutvikler, og som forvalter av nærmiljø, eksempelvis parker og plasser.

Til rollen som samfunnsutvikler presiseres det at det skal undersøkes «hvordan større byutviklingsprosesser kan planlegges på en måte som åpner for medvirkning fra bydelene på et tidligere stadium», og «om bydelene i større grad kan ha ansvar for enkelte deler av byutviklingen». Til oppgaven som «forvalter av nærmiljø» skal det undersøkes især «om bydelene skal ha ansvar for forvaltning av enkelte deler av utendørs oppholdsrom og områder», og «andre aktuelle tiltak innen nærmiljøutvikling for å styrke samspillet mellom bydel og innbyggere når det gjelder utvikling av lokaldemokratiet».

Dette vedlegget sammenfatter vurderinger og forslag som er gjort innen ett enkelt område og har dermed ikke samme status som rapporten. I vurderingene gjengitt i selve rapporten er det benyttet et mer helhetlig blikk og forslagene fra hvert utredningsområde er vurdert i en større sammenheng mot total måloppnåelse.

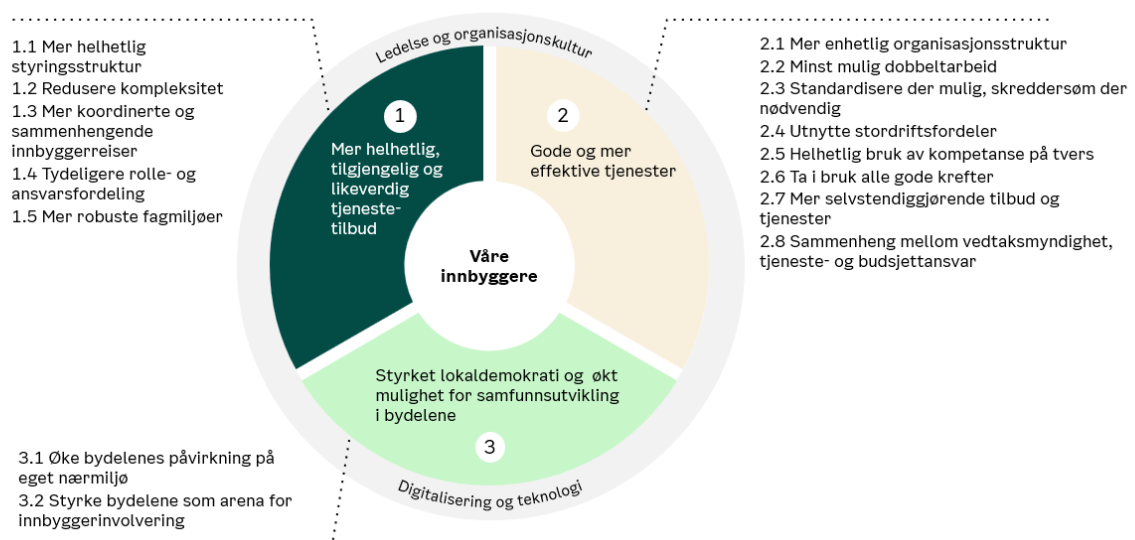
1.1 Videre prosess

Utredningsarbeidet for nærmiljøutvikling har bidratt med viktig data til bydelsreformarbeidet. Det er også tydeliggjort nye utfordringer, og identifisert mulige tiltak som kan bidra til å styrke skape helhetlige, gode og effektive tjenester med økt lokaldemokratisk innflytelse. Arbeidet slutter derfor ikke med dette notatet. Det er avdekket behov for en videre prosess med å identifisere tiltak innen organisasjon, oppgavefordeling, samhandling, teknologi og kultur. Det framstår også viktig å synliggjøre hvilke oppgaver som ligger under nærmiljøfeltet, og

tydeliggjøre forventninger til kommunens tjenesteyting på området, inkludert hva etat og bydel skal gjøre. Det bør utredes hvilke oppgaver som ligger under nærmiljøutvikling, hvordan de utføres, hvilke resultater de har, og hva som bør videreføres i ny kommunestruktur. Det er nødvendig å undersøke hvilke tiltak som forventes å ha størst effekt, og deretter forankre nødvendige endringer i organisasjonen, med påfølgende implementering. Til videre prosess kan det være nyttig å hente inn perspektiver fra enda flere bydeler enn det som er gjort i denne datainnsamlingen, fordi utfordringsbildet kan variere mellom dagens bydeler.

2 Metode og datainnsamling

Identifiseringen av tiltakene er begrunnet i de tre målene, med tilhørende prinsipper, som er førende for utredningene og anbefalinger om fremtidige løsninger i bydelsreformen (se figur 1). De anbefalte løsningene skal i sum bidra til økt kostnadseffektivitet, og være gjennomførbare innen gjeldende økonomiske rammer.



Figur 1 Mål og prinsipper for Bydelsreformen. I tillegg skal løsningene som anbefales i sum bidra til økt kostnadseffektivitet og være formålseffektive. Tiltakene skal videre være gjennomførbare innen gjeldende økonomiske rammer.

Notatet bygger på gjennomgang av dokumenter og innspill fra ansatte i Oslo kommune som arbeider innenfor nærmiljøfeltet. Samhandling om oppgaveutførelse og prosess er vektlagt. Det har vært gjennomført dokumentstudier, arbeidsgrupper og bilaterale møter. Deltakere fra følgende virksomheter har deltatt i datainnsamlingen:

- Bydel Bjerke (BBJ)
- Bydel Frogner (BFR)
- Bydel Gamle Oslo (BGO)
- Bydel Nordstrand (BNO)

- Bymiljøetaten (BYM)
- Byrådsavdeling for byutvikling (BYU)
- Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS)
- Plan- og bygningsetaten (PBE)

3 Beskrivelse av dagens organisering av nærmiljøutvikling

Her følger en beskrivelse av nærmiljøutvikling som fagområde, definisjon av oppgaver, og en oppsummering av viktige utfordringer som er avdekket gjennom utredningsarbeidet.

3.1 Hva menes med nærmiljøutvikling?

Nærmiljøutvikling består av ulike sosiale og fysiske tiltak og prosesser for å skape gode lokalsamfunn. Forskjellige steder gir ulike livsbetingelser og muligheter for utfoldelse, og er særlig viktige for barn og unge. Nærmiljø kan forklare segregeringseffekter¹, og er særlig viktig for barn og unges velferd, fordi de som regel bruker lokalmiljøet i større grad enn voksne².

Oppgaver tilknyttet nærmiljøutvikling er imidlertid ikke tydelig definert i kommunens virksomheter, og utøves forskjellig mellom bydelene. Felles for kommunens oppgaver er at de kan sies å knytte seg til *fordeling og konsentrasjon av bo- og nærmiljøkvaliteter, og sosiokulturelle faktorer*. Eksempler på førstnevnte kan være distribusjon og omfang av visse boligtyper, grøntområder, forurensning, innendørs møteplasser eller kultur- og fritidstilbud. Sosiokulturelle faktorer kan eksempelvis være stigmatisering, atferd eller kultur, som å bygge nettverk og relasjoner som sørger for at lokalmiljøet selv er i stand til å løse lokale utfordringer. Dette kalles gjerne *sosial sammenhengskraft* eller *sosial kohesjon*³.

Nærmiljøutvikling er et stort felt på tvers av kommunens parlamentariske styringslinjer og fagområder, primært fordelt på MOS-, BYU- og KON-sektor. Det treffer områder som oppvekst, utenforskap, arbeidstrening, forvaltning av parker, skilting- og parkeringspolitikk, lokal næringsutvikling, plan- og byggesaker, gjennomføring av arrangementer, dialog med lokale organisasjoner, nabolags- og innbyggermobilisering, tilrettelegging for møteplasser inne og ute,

¹ Se *Oppvekststedets betydning for barn og unge. Nabolaget som ressurs og utfordring* av Brattbakk og Andersen (AFI-rapport 2:2017). Når mange familier i et nabolag samtidig bor trangt og har svak økonomi, vil også mange barn og unge ha problemer med å gjøre lekser hjemme og ta med seg venner hjem (Hyggen, Brattbakk og Borgeraas (NOVA-rapport 11/2018)). Se imidlertid også studier som ikke finner nabolageffekter på barn i lavinntektsfamilier (Markussen og Røed 2018, *The Golden Middle Class Neighborhood: Trends in Residential Segregation and Consequences for Offspring Outcomes*).

² Bakken, *Ung i Oslo 2023*, NOVA-rapport 6: 2023.

³ Sosial sammenhengskraft omtales slik i NOU2020:16: Formelle og uformelle sosiale bånd mellom innbyggere i et område kan kalles sosial sammenhengskraft, eller kohesjon (*social cohesion*). Sosial kohesjon kan beskrives som et lim som holder samfunnet sammen, både det nære lokalsamfunnet og samfunnet i bredt. Innbyggere om trives på stedet de bor, oppsøker trolig naboer og arenaer i lokalmiljøet, som igjen vil påvirke den sosiale kohesjonen i et område (Christensen, Christensen, Mehlsen, Enemark og Jakobsen 2019 - *Tryghed og trivsel i utsatte boligområder*). Folk utvikler tillit og opparbeider sosial kapital ved å delta i lokale aktiviteter (Putnam, R.D. 2000: *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*). Deltakelse er dermed viktig for limet i et lokalsamfunn. I lokalsamfunn er det sivilsamfunnet som står for mange av aktivitetene. At folk bor stabilt i et område, bidrar ikke automatisk til høy sosial sammenhengskraft i et område. Men det er et premiss for at en slik kraft kan oppstå (Christensen mfl. 2019).

fritidsklubber og mye mer. Nærmiljøutvikling spanner bredt, og er følgelig utfordrende plassert i en organisasjonsstruktur eller bare én sektor.

Nedenfor oppsummeres hovedtrekkene fordeling av oppgavene som har vært utpekt som særlig relevant i utredningsarbeidet. Det er ikke en uttømmende oversikt over alle oppgaver som inngår i nærmiljøutviklingsarbeidet.

Bydel

- Gjennomføre innsiktsanalyser/medvirkning til plan- og byggesaker (bo- og steds kvaliteter og sosiokulturelle faktorer)
- Påvirke aktører i byutviklingen før reguleringsplaner blir vedtatt, under transformasjon av et område og ved etablering
- Påvirke byutviklingsprosjekter som for eksempel plan- og byggesaker eller FDV⁴ av utearealer
- Gjennomføre eller støtte diverse tiltak for nabolagsutvikling (for eksempel arrangementer i kriminalitetsutsatte områder, sysselsettingstiltak mot utsatt ungdom, eller kommunikasjonstiltak rettet mot negativt omdømme).
- Støtte, stimulere og koordinere lokale organisasjoner, kulturliv, næringsliv og innbyggere, og legge til rette for frivillighet og deltakelse
- Bidra til at lokalmiljøet selv er i stand til å løse lokale utfordringer
- Ansvarlig forvaltning, drift og vedlikehold og oppgradering av bydelsparker.
- Utleie av grunn til arrangementer og servering.
- Uttale seg i søknader om salg og skjenking av alkohol.
- Har mulighet for å vedta lokal forskrift om åpningstid for serverings- og skjenkesteder.

Bymiljøetaten

- Ansvarlig FDV og oppgradering av utearealer (forslagsstiller plan- og byggesaker)
- Ansvarlig for forvaltning, drift, vedlikehold og oppgradering av store parkdrag, destinasjonsparker, friområder, badestrender, turveier, promenader, bytrær, mm.
- Ansvarlig for spesialisert FDV som for eksempel treskjøtsel, miljø- og klima, økologi, plantebiologi, overvannshåndtering og rassikring.
- Ansvarlig FDV og oppgradering av kjørearealer (har delegert skilt- og veimyndighet)
- Gjennomføre innsiktsanalyser/medvirkning til BYMs ansvarsområder (bo- og steds kvaliteter)
- Utleie av grunn til arrangementer, rigg og servering

Byrådsavdeling for byutvikling

- Overordnet ansvar for kommunens planlegging og oppfølging innenfor arealforvaltning, byggesaker, kulturminnevern, arkitekturpolitikk, byutvikling, eiendomsserverv, eiendomsutvikling og områdepolitikk

⁴ FDV – Forvaltning, drift og vedlikehold.

Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

- Overordnet ansvar for områdene miljø, klima, natur og biologisk mangfold, friluftsliv, kollektivtransport, trafiksikkerhet, offentlig parkering, kommunens veier, parker, friområder og skoger, brann og redning, vann og avløp, renovasjon og energigjenvinning. Sektoren har ansvar for driften av byen, byrommene, infrastruktur og kollektivtransport.

Oppgaver som Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY) har ansvar for

- Kommunens grunneier. Forvalter og utvikler tomter og arealer for fremtidig bygging av boliger, næring og andre offentlige formål, og blant annet forslagsstiller plan- og byggesaker. Forhandler og inngår avtaler om grunneierbidrag. Strategiske kjøp (og salg) av eiendom for kommunale behov. Arbeider for universell utforming og attraktive byrom. Gjennomfører miljøtiltak for forurenset grunn.
- Utleie av grunn til arrangementer, rigg og servering

Oppgaver som Oslobygg KF og Boligbygg KF har ansvar for

- Eier, forvalter, bygger og utvikler offentlige bygg og eiendommer (forvaltning og utvikling av tomter)
- Utleie av grunn til arrangementer, rigg og servering

Oppgaver som Plan- og bygningsetaten (PBE) har ansvar for

- Myndighetsutøver i plan- og byggesaker og utarbeider kommuneplanens arealdel
- Gjennomføre innsiktsanalyser/medvirkning til plan- og byggesaker (bo- og stedskvaliteter)

Oppgaver som Næringsetaten har ansvar for:

- Myndighetsutøver for kommunens søknadsbehandling og kontroll av bevilninger etter serveringsloven og alkoholloven.
- Tilsyn etter tobakksskadeloven

I tillegg driver andre virksomheter, som for eksempel *Kulturetaten* og *Oslo havn*, med utleie av grunn til arrangementer, rigg og servering.

Utdanningsetaten har i under kommunemål 2 «Oslo er grønn og levende» ansvar for delmålet «Barnehager og skoler bidrar til grønne, levende nærmiljøer og er tilgjengelig for innbyggere og frivillighet.

3.2 Begrepsavklaring

Oppgave med å **gjennomføre eller støtte diverse tiltak for nabolagsutvikling** er en bred sekkepost av ulike oppgaver, som ikke defineres nærmere her. Det kan for eksempel være arrangementer i kriminalitetsutsatte områder, sysselsettingstiltak mot utsatt ungdom, eller

kommunikasjonstiltak rettet mot negativt omdømme. Typisk spiller noen bydeler en viktig rolle her, men også etater kan bidra i arbeidet.

Oppgaven med å **støtte og koordinere lokale aktører** som organisasjoner, næringsliv og innbyggere gjøres ofte av bydel. Det er en oppgave som ligger under sekkeposten ovenfor, men som bør synliggjøres spesifikt. Hensikten er typisk å styrke sosiokulturelle forhold og sosial kohesjon, eller skape flere bo- og stedskvaliteter. Oppgaven kan gjerne knyttes på fysiske byutviklingsprosjekter, for eksempel ved å bruke nye prosjekter som inngang til å få åpnet en ny lokal møteplass (se «påvirke andre etater» nedenfor).

Oppgaven som **myndighetsutøver i plan- og byggesaker** går ut på å være planmyndighet i fysiske byutviklingsprosjekter av ulike størrelser. Disse følger plan- og bygningslovens system med kommuneplan, kommunedelplan, områdereguleringsplan, detaljregulering og byggesak. Kommunen utarbeider selv kommuneplanens arealdel.

Gjennomføring av innsiktsanalyser og medvirkning, og påvirke prosjekter gjøres i forskjellige typer saker av flere aktører. Bydel gjør dette for å samle data som brukes til å forbedre bo- og stedskvaliteter, men også sosiokulturelle faktorer, som for eksempel å avdekke omdømmespørsmål, eller inkluderingstiltak. Etater gjennomfører også innsiktsanalyser/medvirkning, men typisk relatert til mer fysiske bo- og stedskvaliteter som ligger under deres ansvarsområder. Å påvirke etaters oppgaveutførelse, innen eksempelvis byutviklingsprosjekter/plan- byggesaker, eller FDV av utearealer, er en viktig oppgave i bydel.

Forvaltning, drift og vedlikehold av parker og grøntområder er arbeidet med å sikre tilgjengelighet, trygghet og attraktivitet. **Forvaltning** består av administrasjon av parker og grøntområder, med kontraktsoppfølging, saksbehandling, planlegging, budsjettansvar og lignende. **Drift** består av daglig vedlikehold som renhold, gressklipping, tømming av søppelbøtter, og overvåking av områdenes tilstand. **Vedlikehold** handler om reparasjon og oppgradering av fasiliteter, som benker, lekeplasser, og stier, samt beplantning og beskjæring av trær og busker. Forvaltning, drift og vedlikehold av **kjøreareal** består av særegne juridiske og trafikk-faglige forhold.

Utvikling av infrastruktur, bebyggelse og utearealer (for eksempel park, torg og kjøreareal) er til motsetning fra vedlikeholdsoppgaver, større investeringer og utviklingsprosjekter, som resulterer i større oppgraderinger eller nye anlegg.

3.3 Sentrale utfordringer på området nærmiljø kort oppsummert

Datainnsamlingen avdekker at det er et potensial for mer strategisk utviklingsarbeid med nærmiljø i kommunen. Videre viser datainnsamlingen at ulike aktører har forskjellige oppfatninger om hva som bør være kommunens strategier og mål for nærmiljøutvikling. Kommunen mangler en tydelig definisjon av hva nærmiljø er og skal være, både i kommunen som helhet og lokalt i bydel. Det mangler derfor et strategisk perspektiv for nærmiljøutvikling, som inkluderer mål, strategier og mer standardiserte oppgaver.

Bydelene er organisert ulikt, og utfører forskjellige oppgaver på området. Eksempler kan være å påvirke byutviklingsprosjekter strategisk til å imøtekomme lokale behov, skape nye og bedre bo- og nærmiljøkvaliteter eller styrke lokale aktører⁵. Bydelene er ikke likt rustet for å jobbe med strategisk nærmiljøutvikling, og arbeidet kan i praksis være opp til noen ildsjeler. Bydeler med områdesatsinger eller store byutviklingsprosjekter⁶ er en mer aktiv aktør på nærmiljøutvikling, og har sterkere økonomiske og personellmessige ressurser. Bydeler uten slike satsinger er ikke tilstrekkelig finansiering til dette.

Flere fagpersoner i bydel påpeker at bydelenes nærmiljøutviklingsarbeid står i fare for å stoppe opp, dersom det ikke tas noen grep. Det pekes på at flere oppgaver innen nærmiljø ikke er lovpålagte, og at strammere bydelsbudsjetter vil kunne medføre at oppgavene forsvinner fra bydel, eller oppgavene ikke utføres av kommunen i det hele tatt.

Det er også behov for å forbedre samhandlingen mellom bydeler, og på tvers av bydeler, etater og byrådsavdelinger. Det etterlyses både mer formell og standardisert samhandling, men også en kulturendring, med uformell samhandling og en sterkere følelse av at man jobber «sammen» på tvers av kommunale virksomheter. Det er også foreslått samordning og krav som i større grad måler kvalitet på nærmiljøarbeidet.

Det oppfattes videre krevende at forvaltning, drift, vedlikehold og oppgradering av utearealer, inkludert utleie av grunn, er plassert i flere virksomheter. Enkelte bydeler utfører ingen FDV av parker og grøntområder, mens andre bydeler har en omfattende oppgaveproduksjon knyttet til dette. Bydelene har varierende bestiller-kompetanse, og det kan være ressurskrevende for den enkelte bydel å inngå og følge opp kontrakter. Uklare grensesnitt oppstår i den praktiske utføringen av arbeidet, og mot publikum. Det er avdekket ulik argumentasjon i bydel, etat og byrådsavdeling for hvor oppgavene bør ligge, og hvor betydningsfullt det er å samle de i større grad.

Det er risiko for fragmentering av oppgaver/ansvar og oppsplitting av fagmiljøene i kommunen om oppgavene flyttes ut fra etat til bydelene. Det kan også samlet sett bli dyrere for kommunen å holde seg med parallelle fagmiljøer, fremfor å utnytte ressurser fra robuste fagmiljøer bedre på tvers av bydeler, etater og foretak. Slik sett kan det være en målkonflikt mellom målet om gode og effektive tjenester og målet om å styrke lokaldemokrati og økt mulighet for samfunnsutvikling i bydelene.

⁵ Det er ikke bare forskjeller i hvordan oppgaver utføres innen nærmiljøutvikling, og *hvorvidt* oppgaver utføres, men også geografiske forskjeller ([NOVA-Rapport-6-2023](#)). I de mest velstående områdene av byen er rundt 80 prosent fornøyd med lokalmiljøet sitt, mot rundt 60 prosent i bydelene i Groruddalen og i Bydel Søndre Nordstrand. Ungdom med lav sosioøkonomisk status og med utenlandsfødte foreldre er minst fornøyd med lokalmiljøet, mens flere gutter enn jenter er fornøyd. Flest unge med høy sosioøkonomisk status og med norskfødte foreldre føler seg trygge i nærmiljøet.

⁶ Som for eksempel Hovinbyen, Bjørvika/Sørenga eller Filipstad

4 Tiltak for helhetlige, gode og effektive tjenester som styrker lokaldemokrati og øker mulighet for samfunnsutvikling i bydel

Tiltakene spenner mellom organisering, oppgaveflytting, samhandling, samordning, teknologi og kultur.

4.1 Definere og synliggjøre strategisk nærmiljøutvikling

Det er forskjeller mellom bydelene i hvordan og hvilken utstrekning de utfører oppgaver under nærmiljøutvikling. Det foreslås å definere strategisk nærmiljøutvikling, med mål, strategier og virkemidler, for eksempel ved å utvikle en strategi for nærmiljøutvikling.

Gjennomførte prosjekter bør evalueres, og erfaringer fra områdesatsingene kan med fordel videreføres i framtidig arbeid. Det er avdekket et behov for en tydeligere standardisering på tvers av bydeler og etater hvilke oppgaver de skal utføre, for å sørge for nærmiljøutvikling, og hva målene skal være.

Det blir viktig å synliggjøre betydningen nærmiljøutviklingstiltak spiller for andre områder, kanskje særlig som preventive tiltak mot kriminalitet eller bedre folkehelse. Det kan for eksempel være nærmiljøutviklingstiltak som bidrar til inkludering av utsatt ungdom eller reduserer kommunens tjenesteyting på helse (innsatstrappen) gjennom bedre rekreasjonsmuligheter, eller aktiv mobilitet. Selv om det er ønskelig med mer standardisering av oppgavetyper i bydelene, bør ikke det gå på bekostning av bydelenes evne til lokal tilpasning.

Finansiering er en utfordring i dag. Kriteriesystemet fordeler ikke midler etter bydelenes behov på nærmiljøutvikling, som har gjort satsinger som *Områdesatsingene* så viktige for bydelenes nærmiljøarbeid. Identifisering av virkemidler, strategier og mål, og mer standardiserte oppgaver, bør ledsages av tilstrekkelig finansiering og personellmessige ressurser. Det innebærer at nærmiljøutvikling prioriteres sterkere som en viktig del av kommunens innsats. I den sammenheng er det viktig å peke på at anbefalte løsninger i bydelsreformen skal i sum bidra til økt kostnadseffektivitet, og være gjennomførbare innen gjeldende økonomiske rammer. Det kan innebære å se på nærmiljøutvikling i en større sammenheng og utenfor en enkelt sektor.

Færre og større bydeler kan også bidra positivt. Det er for eksempel ansatte i bydel som har med ansvar for nærmiljøutviklingsoppgaver som miljørettet helsevern eller plansaker, som i tillegg må jobbe med andre ansvarsområder. Større bydeler kan bidra til stordriftsfordeler og større og mer spissede fagmiljøer, som gir bedre forutsetninger til å jobbe strategisk med nærmiljøutvikling i alle bydeler.

Framskaffelse av kommunale boliger kan også nevnes spesifikt. Etableringen av kommunale boliger, særlig de rettet mot rus og psykiatri, oppleves å kunne stå i målkonflikt med tiltak rettet mot positiv nærmiljøutvikling, og dermed møte motstand fra befolkning, administrasjon og

politikere i bydel. I slike saker står bydelers medbestemmelse i opposisjon til hensynet med å skaffe nok kommunale boliger til å yte gode tjenester mot innbyggere med behov. Temaet framskaffelse av boliger behandles i notatet for boligområdet.

4.2 Byutvikling

Fagpersoner i bydel, byrådsavdeling og etat vurderer at myndighetsutøvelsen for plan- og byggesaker bør forbli samlet i plan- og bygningsetaten. Å dele opp og spre oppgavene på bydelene kan fragmentere brukerreisene, og gi et mindre helhetlig og likeverdig tjenestetilbud som svekker oppnåelse av mål 1. Det vil også redusere tjenesteytingens effektivitet, som ikke bidrar til oppfyllelse av mål 2.

Oppfatningen hos personer i bydelene er at de ikke har nok innflytelse over plan- og byggesaker, til tross for at slike saker oppleves som svært viktige for lokale innbyggere, politikere, og for nærmiljø- og samfunnsutvikling.

Den sentrale utfordringen synes derfor å være hvordan det kan tilrettelegges for at bydelens synspunkter og kunnskap bedre ivaretas i PBEs planprosesser. Det foreslås å se på muligheten for å særlig styrke bydelers påvirkningskraft i innsendt detaljregulering, og i mer overordnet planlegging. Se også eget punkt om samhandling i kap. 4.4.

Byggesaker har lite rom for medvirkning, selv om det er eksempler på at bydel også medvirker til PBEs saksbehandling her. Innsendte planprosesser har korte frister, og her er PBE kun mottaker, som taler mot medvirkning. Samtidig går prosessene over lang tid. Det foreslås å vurdere hvordan prosessen kan omstruktureres for bedre å ivareta bydelene, spesielt i tidlig fase, uten at det legges til nye ledd i prosessen. Det har også vært etterspurt at bydelens synspunkter og kunnskap bedre ivaretas i arbeidet med kommuneplanens arealdel.

Et annet forslag er å vurdere å utarbeide flere overordnede planer, som for eksempel områdereguleringer. Felles for disse er at kommunen har et hovedansvar for prosess og resultat. Det ligger her til rette for at bydelene skal kunne bidra i stor grad underveis. Det er blitt poengtert fra fagperson i bydel at bruken av overordnede planer kan bidra til tidligere avklaringer, som gjør det mulig å realisere sosial infrastruktur tidligere i byutviklingsområder, og man unngår gjentakende runder med forhandling og medvirkning.

4.3 Forvaltning, drift, vedlikehold og oppgradering av utearealer

I henhold til mandatet er det undersøkt utfordringer og tiltak ved dagens status, og om bydelene bør ha ansvar for forvaltning av enkelte deler av utendørs oppholdsrom og områder. Det inkluderer ansvaret for kjørearealer (skilting, trafikkstyring, parkeringsplasser), utleie av gategrunn til rigg, arrangementer og servering og større investeringer i utearealer.

Det er avdekket argumenter for å plassere FDV og oppgradering av parker, grøntarealer og plasser, inkludert prissetting og saksbehandling av utleie, i bydel og i etat. Det foreslås å utrede nærmere hvordan oppgavene best kan løses, og hvor ansvaret bør plasseres.

4.3.1 Parker, grøntarealer og plasser

Undersøkelser⁷ indikerer at dersom kommunen tar vare på og vedlikeholder områdene sine, kan det gjøre at beboere i større grad opplever at de blir sett, og at kommunen satser på området. Enkelte bydeler gjør FDV (forvaltning, drift og vedlikehold) og oppgradering av noen eller flere grøntarealer og plasser. Andre bydeler gjør ikke dette.

FDV og oppgradering utgjør en kjede av oppgaver. Det er eksempler på at virksomheter med forskjellige mål har gjort tiltak som har vært i strid med hverandres mål. Å samle oppgavekjeden kan gi enklere koordinering, redusert kompleksitet, sterke fagmiljøer og stordriftsfordeler i tråd med mål 1 og 2. Eksempler kan være at drift og investeringsansvar følger hverandre, at fagpersoner med ansvar for skilting- og kjørearealforvaltning ligger nært de som behandler gateutleie, eller at skjøtsel av trær og parken for øvrig ligger i samme virksomhet.

Utover nytten ved å samle ansvaret i større grad, er det ikke gjort funn som gir grunnlag for å anbefale at oppgaven bør ligge i bydel eller etat. Det er avdekket argumenter for plassering begge steder.

Bymiljøetaten poengterer at plassering i etat kan gi flere stordriftsfordeler, mindre fragmentert oppgaveutførelse og redusere dobbeltarbeid i tråd med mål 1 og 2. Eksempler kan være å utnytte markedsmakt gjennom innkjøp, og oppfølging av kontrakter og entreprenører. Videre bør enkelte spesialistoppgaver ligge i etat, som for eksempel trafikk og skilting, miljø og klima, økologi, overvannshåndtering eller rassikring. Det kan gi en mer samordnet utførelse på tvers av bydelsgrensene, bidra til sterke fagmiljøer og at en bruker kompetanse på tvers, i tråd med mål 1 og 2. Samling av ansvaret ett sted kan tydeliggjøre ansvarsforhold for publikum, som forenkler innbyggerinvolvering, i tråd med mål 3. Det er poengtert fra etat at også etat kan ivareta innbyggerinvolvering, og ivareta bydelers ønsker om eksempelvis å bruke FDV til å underbygge sosial kohesjon.

Samtidig er det identifisert synspunkter om at flere oppgaver bør plasseres i bydel. Det er snakk om en synlig kommunal tjeneste, som vekker engasjement blant innbyggere og politisk. Det kan i seg tale for plassering i bydel, i tråd med mål 3. Enkelte bydeler vurderer at deres arbeid med FDV i dag bare vil styrkes med større bydeler, som åpner for tilstrekkelig robuste fagmiljøer i tråd med mål 1. Det er poengtert at det også kan oppstå effektiviseringsgevinster ved å legge flere oppgaver i bydel som for eksempel å ta i bruk alle gode krefter, se tjenester på tvers og sørge for selvstendiggjørende tilbud. Eksempler kan være å legge til rette for beboerinitiativer eller inkluderings- og sysselsettingstiltak som bybønder⁸.

Det er imidlertid avdekket at bydelene har forskjellige oppfatninger om betydningen *fysisk programmering*⁹, under FDV av grøntarealer. I noen bydeler ses fysisk programmering som en strategisk del av nærmiljøutviklingsområdet, mens det synes mindre viktig i andre bydeler.

⁷ NOU 2020: 16, med henvisning til Proba 2020.

⁸ "Bybønder" i bydel Gamle Oslo er et prosjekt som gir ungdommer i bydelen sommerjobb, og samtidig legger til rette for mer urban dyrking

⁹ Forstått som fysiske, materielle egenskaper som for eksempel skjøtsel av trær og måking.

Fagpersonene i bydelene synes alle å være opptatt av såkalt *sosial programmering*¹⁰, som for eksempel gjennomføring av arrangementer. Det bør utredes videre hvorvidt det kan etableres et skille mellom ansvaret for sosial og fysisk programmering av utearealer.

4.3.2 Kjørearealer

Et viktig funn er at skilting, gatestenging, kjørehastighet, parkering og oppgradering av veier synes å ha stor betydning for innbyggere og lokalpolitikere. Samtidig er vei- og skiltmyndighet delegert fra Statens vegvesen til Bymiljøetaten, som av juridiske, praktiske og faglige grunner bør forbli i etat. Det er også et hensyn fagmiljøet på trafikk bør være samlet, og at oppgradering av kjørearealer også dermed ligge i BYM.

Til tross for stor betydning, oppfattes den lokale påvirkningen som svak, og forutsigbarheten som lav. En person i bydel mener at rådene som gis av bydelsadministrasjonen og bydelsutvalg ikke blir fulgt opp tilstrekkelig, og at følelsen er at fag går foran lokaldemokratiet. Det foreslås at tiltak rettes mot samhandling, med mål om å øke bydelers påvirkning, innenfor faglig forsvarlige rammer. Se kapittel 4.4.

4.3.3 Utleie av gategrunn

En utfordring er at ulike *priser og kriterier* ved utleie gategrunn til arrangementer, rigg og servering går på tvers av likebehandlingsprinsippet, og medfører utydelig informasjon til publikum. Det er også viktig å sikre en ensartet praksis for saksbehandling. Her kommer også ulike markedspriser inn, hvor for eksempel det for store aktører med attraktiv beliggenhet utgjør leie av gategrunn en liten kostnad, mens den for mindre aktører med mer ugunstig beliggenhet utgjør større kostnad. Det argumenteres for behov for en fleksibilitet knyttet til prissetting som kan tilpasses lokale forhold, samt mer næringsvennlig. Per 2025 foregår et arbeid i kommunen knyttet til felles utleiepraksis for Oslo kommunes utleie av grunn, herunder felles retningslinjer og prising. I videre arbeid og vurdering av arbeidsoppgaver knyttet til utleie av gategrunn er det nødvendig å skjele til dette arbeidet.

Bydelene vil kunne ta en større samfunnsutviklerrolle dersom de kan tilpasse prissetting og saksbehandling til lokale forhold. Det kan for eksempel være å støtte lokale organisasjoner, kulturliv eller næringsliv, man vet spiller en viktig rolle for andre strategiske innsatsområder. Det kan også eksempelvis være å stimulere til offentlige byromsaktiviteter som brukes strategisk til å motvirke kriminalitet. Økt ansvar til bydel som kan bruke sin lokalkunnskap, kan bidra til å oppnå mer effektive tjenester ved å ta bruk alle gode krefter, og finne gode lokale tilpasninger.

Erfaringsmessig opplever BYM at bydelene i dag har lite kompetanse på dette området og ofte søker støtte og råd fra etaten i arbeidet med utleie av kommunal grunn, herunder også til gjennomføring av større arrangementer på kommunal grunn (konserter mv). Samtidig kan

¹⁰ Forstått som den aktiviteten som foregår i parken, være seg positiv eller negativ, som nabolagsfest eller kriminalitet.

en reduksjon i antall bydeler medføre en samling av økt kompetanse lokalt i de nye bydelene.

På en annen side kan en profesjonalisering og effektivisering av arbeidet med utleie av gategrunn legge det grunnlag for stordrift, og derigjennom mer kosteffektiv drift og samtidig helhetlig, enhetlig og profesjonell forvaltning. For publikum blir det også enklere å forholde seg til kommunen (tydeliggjøring av roller og ansvar) i en slik modell. Dette er et tiltak som også er spilt inn til effektiviseringsprogrammet. Et slikt perspektiv taler for at ansvaret plasseres i etat. Dersom strategi og kriterier for prissetting utvikles sentralt, bør det tas hensyn til bydelenes lokale påvirkning. Hensynet til samling av fagmiljøer tilsier isolert at oppgaven ikke bør fragmenteres flere steder, selv om færre bydeler kan gi en annen situasjon enn i dag. Eksempler på faglige utfordringer kan for eksempel være universell utforming, støymålinger og miljørettet helsevern, og god koordinering med øvrig FDV av utearealer. Samtidig er det bydeler med god kompetanse på disse fagområdene.

Uavhengig av oppgaveplassering, foreslås det å ta i bruk nye digitale løsninger og verktøy, og for å øke forutsigbarheten i «innbyggerreisen», med færre brudd.

4.4 Forbedret samhandling mellom etater og styrkede bydeler

Et sentralt og gjennomgående funn er at det er behov for å forbedre samhandlingen mellom og på tvers av bydeler, etater og byrådsavdelinger, særlig med henblikk på å øke bydelenes påvirkning på eget nærmiljø, og mulighet til samfunnsutvikling i tråd med bydelsreformens mål 3. Dette gjelder for alle oppgavetyper, og særlig for de som eventuelt plasseres sentralt, som for eksempel myndighetsutøvelsen innen plan- og byggesaker, eller FDV av kjørearealer.

Det påpekes av flere datakilder at det er behov for å bygge opp kapasitet i bydelsadministrasjon i form av stillinger og kompetanse. Det gjelder innen plansaker, men også til å drive fram strategisk nærmiljøutviklingsarbeid og bidra til byutviklingsledelse. Større og færre bydeler vil medføre at flere bydeler får oppgaver knyttet til dette. Det vil i seg selv bidra til at bydelene får mer sammenliknbart oppgavevolum, selv om omfanget av utfordringer kan være forskjellig. Det er også grunn til å tro at sterkere bydeler, med mer kompetanse på nærmiljøutvikling, innsiktsanalyser og behovsanalyser, vil kunne medføre at bydelsperspektivet får større innflytelse i etatenes oppgaveutførelse. Fagpersoner i etater påpeker at samhandling er enklere med bydelene som har god fagkompetanse. Det framstår videre som viktig å evaluere, og videreføre positive erfaringer fra områdesatsingene i den nye bydelsstrukturen.

Flere peker på samhandling som et sentralt forbedringsområde. Det etterlyses økt tydelighet og mer strukturert samhandling. Det er også blitt etterlyst styringsparametere som i større grad går på samarbeid. Datainnsamlingen viser et behov for også uformell samhandling, med mulighet for uformelle samtaler på tvers av virksomheter, og en sterkere kultur for at man tilhører «samme kommune».

Gjennom utredningsarbeidet har det blitt forsøkt å identifisere gode eksempler på prosedyrer for samhandling mellom bydeler og etater, med henblikk på å gi bydel økt påvirkning. Et viktig funn er imidlertid at det har vært vanskelig å finne «beste praksis-eksempler» som fokusgruppen har vært relativt samstemte om. Det har vært nevnt trafikksikkerhetstiltak, torg og møteplassmidler, områdesatsingene, behovsplan for friluftsliv, nærnatur og parker, Oslostrær, og bruk av årshjul som eksempler på mulige positive samhandlingsformer. Samtidig har det vært vanskelig å finne enkeltmodeller eller eksempler som flere personer i datainnsamlingen tydelig har identifisert som gode. Dette bør utforskes videre.

Et viktig tiltak er derfor å identifisere gode eksempler på samhandling mellom kommunale virksomheter, og forsøke å bruke disse på nærmiljøutviklingsfeltet. Det gjelder særlig oppgaver som av ulike grunner ligger i kommunen sentralt, men hvor bydel etter bydelsarbeids mål 3 skal få økt innflytelse. Det er mulig det bør utarbeides et eget utredningsløp på samhandlingsstrukturer innenfor de mest sentrale oppgavene på nærmiljøutviklingsområdet.

4.5 Anbefalinger for videre prosess

Det er behov for å oppnå enighet og forankring om hvordan nærmiljøutvikling skal forstås, og jobbes med. En mulig måte å ta dette videre på, er å utarbeide en strategi for nærmiljøutvikling som inkluderer mål, strategier og virkemidler. Strategien bør bygge på et faglig utredningsarbeid, hvor erfaringene fra områdesatsingene har en vesentlig rolle. Denne prosessen bør resultere i en konklusjon i spørsmål om fordeling av viktige oppgaver og ansvarsområder. Strategien bør også ledsages av tilstrekkelig finansiering av de oppgavene som bydeler, etater og byrådsavdelinger forventes å gjøre. Strategien bør også etablere prosedyrer for samhandling mellom bydeler og etater, med mål om å gi bydel økt påvirkning på nærmiljøutvikling. Prosessen bør være en del av det videre utredningsarbeidet i forbindelse med bydelsreformen, og involvere perspektiver fra bydeler, etat og byrådsavdeling.

