

HÅNDBOK

1

AV

3

HÅNDBOK FRA
GRORUDDALSSATSINGEN 2007-2016

Gode nærmiljøer

Innføring i metode for områderettet arbeid



UTGITT AV:
Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune 2016

PROSJEKTANSVARLIG:
Elisabeth Sem Christensen

DESIGN:
KORD

TRYKK:
RK Grafisk



Les mer om Groruddalssatsingen på
www.oslo.kommune.no

Om håndbokserien

Dette er håndbok nr. 1 i en serie på 3 om hvordan kommuner kan skape gode nærmiljøer i utsatte byområder ved å samarbeide bedre med seg selv, med innbyggerne og med lokale aktører. Lignende områdeinnsatser er gjort i flere land og norske byer under litt ulike navn. I Norge er metoden først og fremst utviklet som «områdeløft» gjennom Groruddalssatsingen i Oslo (2007–2016).

Håndbok 1 tar opp bl.a.:

- Når passer det å jobbe på denne måten, og hva slags utfordringer er det bra for?
- Fremgangsmåten steg for steg
- Hva skiller arbeidsmåten fra andre måter kommunen jobber på? Hva ligner?

Håndbok 2 beskriver erfaringer med å mobilisere lokale ressurser og bygge allianser mellom private og offentlige aktører. Hva er muligheter, hva er fallgruver, hvilke metoder er egnet i en praktisk kommunehverdag?

Håndbok 3 beskriver hvordan grundig lokalkunnskap inngår som en integrert del av arbeidet, og hvordan kunnskap fra ulike kilder kan fremskaffes og kombineres.



1



2



3



4



6



5



7

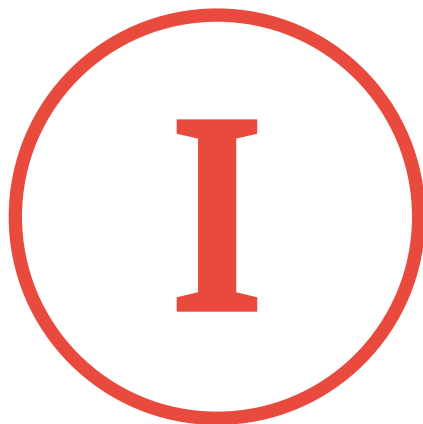


8



9

1. Det blir lettere å gå på ski med oppkjørte løyper mellom blokkene på Ammerud, Bydel Grorud
2. Mange er stolte av Verdensparken på Furuset, Bydel Alna
3. Det yrer av liv i aktivitetslokalet, ombruksstasjonen og stikk-innom-kontoret på Lindeberg, Bydel Alna
4. Strikkegruppe på tvers av generasjoner, Lindeberg, Bydel Alna
5. Aktivitetsparken Bygger'n på Haugenstua, Bydel Stovner
6. Bred medvirkning og engasjerte beboere på Slettelekka i Bydel Bjerke
7. Fotballbanen er en viktig nærmiljøkvalitet på Slettelekka, Bydel Bjerke
8. Liastua serveringssted og klubbhus i Marka ligger en kort gåtur fra Stovner senter og brukes mye av voksne og barn
9. Friluftssenteret Isdammen i Bydel Bjerke ligger i markagrensen like ved boligområdene



Innhold

DEL 1	Metoden	7
	Krafttak for gode oppvekst- og nærmiljøer	8
	Viktige kjennetegn ved arbeidsmetoden	9
	Styrking av nærmiljøkvaliteter	10
	Stedsutvikling eller områdeinnsats - likheter og forskjeller	12
	Samspill mellom prosjektmidler og ordinære budsjetter og tjenester	13
	Hva områdeinnsats kan brukes til og ikke brukes til	14
	Bydel Alna forteller: Helhet og sammenheng	16
DEL 1	Fremgangsmåten	19
	Ingen områdebaserte innsatser er like	20
	Første steg: Erkjenne utfordringene og beslutte oppstart	25
	Andre steg: Kunnskapsgrunnlag og analyse	27
	Bydel Bjerke forteller: Kunnskap og kultur som motor for endring	30
	Tredje steg: Planleggingsfasen	32
	Fjerde steg: Gjennomføringsfasen	35
	Femte steg: Avslutningsfasen	37
	Bydel Grorud forteller: Vafler, medvirkning og demokratitrening	38
DEL 3	Krav til kommunen (utover det vanlige)	41
	Forventninger til folk og samarbeid	42
	Flere gode grunner for å drive områdeinnsats	47
	Bydel Stovner forteller: Politisk og administrativ forankring	50
	Områdeløftene i Groruddalen og Oslo kommunes organisering	52



Metoden

Krafttak for gode oppvekst- og nærmiljøer

Områdeinnsats skal bidra til at alle steder i kommunen oppleves som gode steder å bo og vokse opp.

Innsatsen innebærer at kommunen igangsetter et koordinert, systematisk og bredt anlagt krafttak i et bestemt geografisk område, med utfordringer på flere kanter. Utfordringene kan knyttes til levekår i befolkningen, sosialt miljø, fysiske omgivelser, service og tjenestetilbud, eller alt på en gang.

Slike nabolag finnes mange steder og kommer fort inn i negative spiraler hvis ingenting blir gjort. Omdømmet svekkes, boligprisene sakker akterut. Utviklingen kan skyldes flere forhold, som byutviklingstrender, ny befolknings sammensetning eller slitasje over mange år på bygninger og infrastruktur. I tillegg endrer folks levemåter seg og påvirker oppfatningen av det gode liv, hvor de vil bo og hva som er viktig i hverdagen.

Denne håndboka presenterer et tankesett og en arbeidsmetode som kommunen kan bruke i by- og nærmiljøer med sammensatte utfordringer. Målet er å snu, stanse eller forebygge en uønsket utvikling. Metoden kombinerer sosiale og fysiske innsatser.

Krafttaket varer i flere år, avhengig av områdets utfordringer. Lokalt engasjement og frivillig innsats blir oppmuntret og stimulert. Fysiske omgivelser - som gangveier, lekeplasser og nærsentra - rustes opp. Kommunen ser kritisk på hvordan egne tjenester fungerer for befolkningen og lokalmiljøet. Kan kommunen bruke egne ressurser annerledes?

Innfallsvinkelen er mulighetsorientert og inkluderende. Arbeidet bygger på gode analyser av lokale forhold og grundig planlegging sammen med innbyggerne. Folk i området vet hvor skoen trykker, men også hva som er bra og hva de er stolte av. Alle steder har lokale kvaliteter å bygge videre på. Mange mennesker har mye engasjement og innsatsvilje. Disse kvalitetene forsterkes og utvikles gjennom krafttaket. Et kriterium for valg av tiltak er at de skal skape forbedringer som strekker seg utover innsatsperioden.

Arbeidsmetoden passer ekstra godt når det er mange og komplekse utfordringer på en gang, som ingen sektor eller faginstans har løsningen på alene.

Viktige kjennetegn ved

arbeidsmetoden



Styrking av

nærmiljøkvaliteter

En viktig strategi for områderettet arbeid er å se mulighetene, styrke det som er bra og tilføre nye kvaliteter. Det gjelder både fysiske omgivelser og sosialt miljø. Dette er det jobbet med i Groruddalen:

Fysiske omgivelser



- Skjøtsel og vedlikehold av offentlige arealer, kvalitet på uteområder rundt husene, fjerning av tagging og søppel, belysning, tiltak for opplevd trygghet
- Tilrettelegging for sosiale møteplasser innen- og utendørs, fra benker og treningsapparater til hele parkanlegg
- Trafikksikkerhet, underganger, turveier, sykkeltraseer, fartshumper, støyskjermer
- Mer tilgjengelige og penere offentlige buss- og T-banestopper

Bebyggelse

- Opprusting av lokale offentlige bygg som bibliotek, skoler etc.
- Opprusting og vern av kulturminner, som f.eks. bygninger og fysiske strukturer
- Opprusting og revitalisering av lokalsentra og forretningsbygg i samarbeid med næringsdrivende
 - ved at kommunen leier eller kjøper arealer i eksisterende bygg
 - ved at eiendomsselskap får tro på området og er villig til å investere av egne midler
- Rehabilitering av private boliger, sameier og borettslag
 - ved tilskuddsordninger
 - ved at folk får tro på området og er villig til å investere av egne midler

Bomiljø og sivilsamfunn

- Tilrettelegging for organisasjonsaktivitet og støtte til nye initiativ
- Opplæring i å bygge og lede organisasjoner, rekruttere, søke midler, drive lobbyvirksomhet
- Bidra til liv og røre og relasjonsbygging ved støtte og samarbeid om gatefester, festivaler og enkeltstående sosiale og kulturelle arrangementer
- Tilrettelegging for sosiale og inkluderende møteplasser i form av regelmessige tilbud, som turgrupper, vanngymnastikk, strikkegrupper etc.
- Opplæring i konflikthåndtering og støtte til tiltak som bygger relasjoner og tillit

Levekår og offentlige tjenester

- Levekår kan i liten grad påvirkes direkte på individnivå gjennom områderettet innsats. Individuelle levekår kan indirekte påvirkes ved
 - å tilpasse tjenestene i området så de blir bedre til å møte befolkningens behov
 - å bruke ekstraordinær finansiering til å prøve ut nye arbeidsformer og virkemidler innenfor tjenestene, og bygge kompetanse som varer etter at kraftaket er over
 - å mobilisere og oppmuntre dem som trenger det mest til å benytte tjenester som finnes og er ment for dem



Stedsutvikling eller områdeinnsats

– likheter og forskjeller

Områderettet innsats ligner på stedsutvikling, som mange kommuner har erfaring med og kan bygge videre på. Det gjelder særlig erfaring med tverrfaglig samarbeid, samarbeid med private aktører og bruken av kunnskapsbaserte analyser i planleggingen.

Men det er noen viktige forskjeller:

- Stedsutvikling skjer som regel i ovenfra-og-ned-prosesser, der behov formuleres av sentrale aktører i kommunen og lokalt næringsliv. Områdeinnsats er i større grad styrt av behov og ønsker nedenfra, fra innbyggerne som bor i området.
- Stedsutvikling har gjerne som mål å tiltrekke seg helt nye handels-, service- og kulturbedrifter og innbyggere fra andre steder. Områdeinnsatsen fokuserer i større grad på dem som bor i området allerede. Utvikling av kommunens egne tjenester og tilbud er viktige virkemidler for å styrke stedets kvaliteter, i samspill med innbyggere, organisasjonslivet og lokalt næringsliv.
- Områdeinnsatsen har en overordnet, velferdspolitisk begrunnelse som stedsutvikling mangler: Områdeinnsatsen skal kompensere for ulikhet i levekår og sosiale muligheter for innbyggere i ulike deler av en by/kommune. Også de markedsmessig minst attraktive områdene skal oppleves som gode og trygge. Områdeinnsatsen er opptatt av å utvikle sosiale bånd og mobilisere befolkningens egen kapasitet til å gjøre stedene til gode bo- og oppvekstområder. Dette perspektivet mangler i stedsutviklingstradisjonen. I praksis er likevel mange tiltak de samme; forskjønning av omgivelser, bygging av nye attraksjoner og tilbud og steder folk kan møtes.

Samspill mellom prosjektmidler og

ordinære budsjetter og tjenester

En områdeinnsats spiller på både ordinære og ekstraordinære ressurser. Enten ekstrainnsatsen er stor eller liten bør midlene brukes strategisk for å fremme langsiktige forbedringer, dvs. utvikling og fornyelse som varer utover innsatsperioden.

- Den tverrfaglige og helhetlige tilnærmingen i områderettet arbeid har i praksis vist seg å fremme nye ideer og samarbeidsformer i vanlig drift. Ekstramidlene er som regel små sammenlignet med kommunens ordinære budsjetter. Desto viktigere er det at midlene ikke benyttes til å gjøre «mer av det samme» mens krafttaket pågår, som i neste omgang må nedskaleres til normalnivå. Den ekstraordinære innsatsen bør inngå i en gjennomtenkt strategi for å utvikle og forbedre ordinær virksomhet på sikt. Med relativt små midler har Groruddalsbydelene kunnet prøve ut nye arbeidsmetoder og tilbud innen bl.a. folkehelsearbeid eller rekruttering av barn til barnehage. Gode resultater fra pilotprosjektene er tatt i bruk som ny praksis i det ordinære tjenesteapparatet.
- Like viktig som ekstramidler er viljen til å koble ordinære ressurser sammen på nye måter, koordinere virkemidler fra flere sektorer og budsjettposter og se dem opp mot målene kommunen har for området. Metodikken områdeløft - med flerårige, tverrfaglige programmer - er i seg selv en slik samordning. Samarbeidsavtaler rundt enkeltprosjekt i programporteføljen styrker samordningen ytterligere.
- Brukt strategisk kan kommunale ekstramidler stimulere privat investeringsvilje, utløse finansiering fra statlige instanser eller mobilisere ressurser i form av frivillig innsats. Kommunen viser at de tror på et område ved å legge tjenester dit eller på andre måter satse ekstra i området. Det kan starte gode spiraler. Eksempler fra Groruddalen er borettslag som går i gang med store rehabiliteringsprosjekter, eller eiendomsutviklere som satser penger på revitalisering av et lokalsenter. Beskjedne ekstramidler kan brukes til f.eks. samfinansiering av mulighetsstudier som skaper fortgang i samarbeidet. Les mer side 45.

Hva områdeinnsats kan brukes til

og ikke brukes til

Metoden er godt egnet for områder der utviklingen avviker fra den gjengse oppfatningen av hva som er et godt bo- og oppvekstområde.

- Arbeidsmetoden egner seg særlig godt når mange problemstillinger er viklet inn i hverandre, har mange «eiere» der ingen har ansvaret alene, eller utfordringene havner mellom flere stoler.

På kort sikt:

- Området kan bli et bedre sted å bo for dem som bor der allerede.
- Metoden kan forbedre fysiske omgivelser.
- Metoden kan gi nytt liv til frivillighet og styrke sosiale relasjoner, tillit og lokalsamfunnets kapasitet til å møte utfordringer.
- Metoden kan bidra til bedre offentlige tjenester i området.

På lang sikt:

- Metoden kan være en god byutviklingsstrategi, fordi den kan styrke stedets omdømme og utløse interesse og investeringsvilje fra flere.
- Metoden kan gi bedre levekår for den enkelte ved at tjenestene fungerer bedre for dem de er ment for.

Metoden er dårlig egnet til å påvirke grunnleggende og strukturelle forhold i samfunnet, som utslag av mekanismer i boligmarkedet, fattigdomsproblemer eller segregasjonsmønstre etter levekår eller etnisitet.

- Arbeidsmetoden alene kan ikke rette opp et dårlig omdømme, men kan være et av flere bidrag som bringer utviklingen i riktig retning.
- Metoden har fokus på området; stedet der folk bor. Metoden er ikke rettet mot enkeltmennesker og deres individuelle levekår, slik mange kommunale tjenester er.
- Metoden er ikke egnet til å løse overordnede segregasjonsproblemer i boligmarkedet, men kan fungere kompenserende, ved å bidra til at alle steder i kommunen har kvaliteter som gjør dem til gode steder å bo og vokse opp.

En fotball-
bringe er
kjekt å ha
☺

Hei!
Det var en
kal Gate-
fest! 😊

Jeg vi ha
en Kalle
Ball Ban

Jippii
er Kalle
hanse
september

Før da
Hlatje
g Bui
SDag

Jeg
er Lsker
dette

Jeg el
sker
Dette
Stede

Jeg vi ha
en Bane
Stikk-
Ball Bane

Det er viktig å avklare forventninger på et tidlig tidspunkt om hva som er realistisk å få til.
Foto: Bydel Stovner

Helhet og sammenheng



- Folk må se med egne øyne det som er bra

- Det beste man kan gjøre for omdømmet til et utsatt område er å forbedre området. Da kan folk med egne øyne se det som er bra, enten de bor der eller kommer utenfra. Bydel Alna er klar i sine anbefalinger:

- På Furuset samarbeidet vi med beboerne om gatelys på en mørk stikkvei som mange syntes var skummel. Så klippet vi og ryddet noen store, gjengrodde gress-sletter som ingen brukte mellom boligblokkene. Det skapte veldig synlig forandring og vi fikk befolkningen med oss, minnes Gunn Indrevær.

Lappeteppe av prosjekter

Gunn er opprinnelig skolehelsesøster i Bydel Alna, og var med på Groruddals-satsingen fra starten. Først på Furuset, deretter på Lindeberg. Halvor Voldstad er ansvarlig for satsingen på ledersiden, og har hjerte for kultur. Charlotte Sætre jobber bl.a. med kommunikasjon. De første synlige tiltakene ble fulgt opp av flere små og store prosjekter, som til sammen gjør mye for helhetsinntrykket. Charlotte forteller:

- Jeg bor i nabobydelen Stovner, som også inngår i Groruddalssatsingen. Når jeg går hjemmefra til jobben på Furuset i Bydel Alna, går jeg på nye turveier og forbi en nyanlagt skulpturpark. Kunsten var stuet bort på et loft før den ble hentet frem av Kulturetaten gjennom Groruddalssatsingen. Deretter passerer jeg et opprustet lokalsenter, før jeg krysser bydelsgrensen og går gjennom den flotte, nye Verdens-

parken. Den ligger der de rufsete gress-slettene var, sier hun. Langs parken ligger boligblokkene. Som ledd i Groruddalssatsingen har borettslagene fått ekstraordinære bomiljøtilskudd som sammen med egenfinansiering har rustet opp uteområder. Selve boligblokkene er rehabilitert i borettslagenes regi. Gåturen til Charlotte ender ved T-banestasjonen og det ombygde biblioteket og aktivitetshuset på Furuset. Her yrer det av liv. Hver dag siden åpningen har det vært mellom 1100 og 1700 besøk. Furuset har ca. 9000 innbyggere fra ca. 140 land.

Ting tar tid

Halvor understreker at de store tingene tar lang tid å få gjennomført. Det ombygde bibliotek- og aktivitetshuset på Furuset åpnet våren 2016, med ordinære midler. Ideen ble unnfanget allerede i 2008. Groruddalssatsingen finansierte bl.a. den første mulighetsstudien i samarbeid mellom bydelen og Kulturetaten. Den første tanken om Verdensparken ble lansert av beboere før Groruddalssatsingen.

- Siste byggetrinn i parken sto ferdig i 2016. Det har tatt tid, men parken er blitt mye finere enn folk torde drømme om, sier Gunn. Hun er opptatt av å ta folks ønsker og meninger på alvor. Da blir ting tatt i bruk. Verdensparken er utviklet i samarbeid mellom Bymiljøetaten, beboerne i området og bydelen. Parken har bl.a. en sildrende bekk, bærbusker,



Fra v. Gunn Indrevær, Halvor Voldstad og Charlotte Sætre.
Foto: Ellen J. Jari

lekelandskap og grillplasser. Et sentralt parkelement er Norges første parkour-anlegg, utviklet i tett samarbeid med parkourmiljøet på Furuset. Parkour er kunsten å bevege seg så raskt som mulig fra ett punkt til et annet, og da helst over så kule og naturlige hindre som mulig på veien. På vinteren kryr det av barn i bakkene, og lokale organisasjoner samarbeider med bl.a. Den norske turistforening om «Kom deg ut-dagen».

470 arrangementer på et år

På Lindeberg, et t-banestopp unna Furuset, har Lindebergløftet lokaler i et gammelt butikklokale ut mot et lite torg med tre-fire butikker. Lindebergløftet startet i 2011. «Lindeberglokalet» kom i 2014 og består av et par kontorer, et lite

kjøkken og ca. 60 kvm fellesrom med store vinduer ut mot torget. Lokalet lånes ut gratis til frivillig aktivitet. I 2015 var det mer enn 470 arrangementer i de hjemmekoselige omgivelsene. Utleie til enkeltpersoner og lag organiseres med et selvbetjent nøkkel- og bookingsystem. Også det nyåpnede bibliotek- og aktivitetshuset på Furuset baserer seg på tillit og at folk kan låse seg inn utenfor vanlig åpningstid.

-Da vi startet på Furuset mente mange beboere at stedet hadde et ufortjent dårlig rykte. Folk utenfra ser ikke bomiljøkvalitetene, samholdet og det rike organisasjonslivet. Vår erfaring er at det finnes et hav av ildsjeler og mye bra å bygge på. Folk lener seg fremover når det er noe de er interessert i, sier Charlotte.



Fremgangsmåten

Områderettet arbeid steg for steg

- 1 erkjenne utfordringene og beslutte oppstart
- 2 kunnskapsgrunnlag og analyse
- 3 planleggingsfasen
- 4 gjennomføringsfasen
- 5 avslutningsfasen

Ingen områdebaserte

innsatser er like

Områdets utfordringer og innbyggernes ønsker og behov er viktigst, og skal styre prioriteringene. Fordi innsatsen skjer over flere år må kursen tilpasses underveis. I tillegg skal mange samarbeide på måter de ikke er vant til. Alle parter må være forberedt på friksjon og at man må jenke seg. Det betyr at noe går etter planen, andre ting ikke. Av og til må man gå et skritt tilbake og ta en litt annen retning. Prosessen har mange likheter med innovasjonsprosesser. Ved innovasjon må man ta høyde for at uventede ting oppstår. Kanskje er det nettopp da at gullet glimrer og vi finner nye løsninger?



Likevel: I områderettet arbeid - som i innovasjonsarbeid - skal metoden skape planlagte forbedringer. Derfor er det viktig å jobbe kunnskapsbasert, systematisk og planmessig. Man må ha felles mål, og noen i kommunen må ha mandat til å holde troppene samlet og ha fokus på de overordnede målene. Program- og prosjektmetodikk er nyttige verktøy for praktisk gjennomføring. Program og prosjekt er inndelt i tydelige faser og beslutningspunkter, og bidrar til å strukturere utviklingsprosessen og redusere risiko. Samtidig er det viktig å takle det uforutsette og planlegge for å kunne prøve og feile. Prosessforståelse fra innovasjonsarbeid kan myke opp den mer rigide prosjektfase-metodikken. Et prosjekt er ikke nødvendigvis mislykket selv om man ikke nådde målet ved første forsøk. Dette gjelder spesielt for sosiale prosjekter, som kan ha sin egen dynamikk. Andre ganger innser man at selve målet bygget på feil forutsetninger, og at arbeidet bør justeres kraftig eller avsluttes.

Bydelene i Groruddalen har gjennomført opplæring i program- og prosjektarbeid i egne tjenester, i tillegg til felles opplæring (omtalt på neste side).

Her er Bydel Bjerkes erfaring:

Helt i starten levde prosjektene litt sine egne liv. Nå, snart ti år etter, har vi innført prosjekttenkingen i alle tjenester. Vi tenker helhet og prosjekter og program. Det første er å bli bevisst hvilke muligheter som finnes, og analysere hvor man er og hvor man vil. Lage felles mål. Vi jobber i faser, med forstudier, forprosjekt, hovedprosjekt og planlagt avslutning. Mellom hver fase er det tydelige beslutningspunkter der vi spør om det er grunnlag for å gå videre. Alle ideer har jo ikke livets rett, og da må vi sette strek.



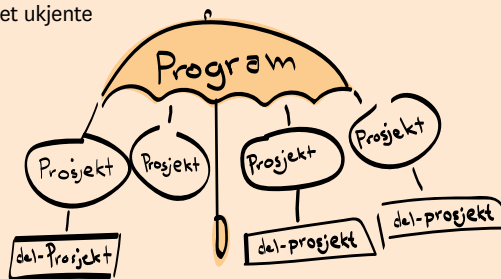
Programstyring og prosjektmetodikk

Groruddalssatsingen som helhet var organisert som et program med fire programområder, med mål som ble vedtatt, fulgt opp og koordinert fra øverste hold i kommunen, dvs. byråd og en byrådsavdeling. Også de lokale områdeløftene i hver bydel har vært organisert som program. Hvert områdeløft har utgjort et helhetlig program med overordnede mål, men med mange prosjekter og delprosjekter (programportefølje).

Bydelene ble gitt grundig opplæring i program- og prosjektmetodikken da arbeidet startet. Fordelen er at det blir enklere å samarbeide når involverte parter tar i bruk metodikk/verktøy som bidrar til felles forståelse av mål, gangen i prosessen, rollefordeling og tydeliggjøring av del- og sluttleveranser.

Hva er forskjellen mellom program og prosjekt?

- Et program består av en midlertidig organisering, utarbeidet for å koordinere, styre og overvåke relaterte prosjekter og aktiviteter. Program handler om å skape effekter, mens de ulike prosjektene skal skape resultater som bidrar til å oppnå programmets ønskede effekt.
- Program er organisert etter samme prinsipper som et prosjekt, men har lengre varighet. Programledelse omfatter arbeid med overordnede mål og strategier, etablering av nye prosjekter, koordinering mellom prosjekter, oppfølging og evaluering av programmålet. Det er viktig at linjeorganisasjonen får eierskap til ny kunnskap og erfaringer som utvikles underveis. Det sikres med en gjennomtenkt organisering og klare roller. Viktige roller i prosjektmetodikken i Groruddalssatsingen er prosjekt-/programeier (oppdragsgiver), prosjekt-/programansvarlig, og prosjektleder (operativ gjennomføring).
- Programorganisering skaper
 - oversikt og ryddighet når det er mange baller i luften, dvs. flere parallelle prosesser og prosjekter med ulike tidshorisonter
 - felles mål og strategier som samler fokus og gir gjennomføringskraft på tvers av innsatser og sektorer
 - tydelige beslutningsstrukturer og kobling til linjeorganisasjonen
- Prosjektmetodikk innebærer
 - klar faseinndeling av det enkelte prosjekt
 - milepæler og beslutningspunkter knyttet til fasene, som gjør det mulig å stanse opp, skifte kurs eller avvike prosjektene
 - at man kan prøve ut nye ting, og samtidig redusere risikoen knyttet til å gå inn i det ukjente



Selv når oppdraget til program og prosjekt er gitt fra bydelens linjeorganisasjon er det fare for at utviklingsarbeidet ender som en boble utenfor organisasjonskartet. Bydelene i Groruddalen har i økende grad erkjent betydningen av å koble linjeorganisasjonen tett på; fra planlegging via læring underveis til avslutning. Det avspeiler seg blant annet i hvem bydelene har med i programgrupper. Deltakelse på felles læringsarenaer er en annen måte å koble linjen på utviklingsarbeidet. Nye erfaringer blir delt fortløpende, og prosjektene holdes oppdatert på utviklingstrekk i ordinær drift. Det reduserer faren for at prosjekt og linje «glir fra hverandre» i problemforståelse og kompetanse.

Hvor stort er et innsatsområde?

De åtte områdene i Groruddalen hvor det ble gjennomført områdeløft mellom 2007 og 2016 hadde mellom 3 900 og 9600 innbyggere da de startet. Flere steder så man imidlertid at utfordringene var konsentrerte til noen få nabolag. Noen løft har valgt å gjøre en ekstra innsats mot disse adressene når det gjelder bomiljø og visse tjenester, mens resten av innsatsen gjelder det større innsatsområdet. Eksempler er Lindeberg i Bydel Alna, Stovner sentrumsområde i Bydel Stovner og Linderud-Økernbråten-Vollebekk i Bydel Bjerke.

En viktig erfaring er at innsatsen bør rettes inn mot et større område enn bare de nabolagene som er mest utsatt. Det gir flere ressurser og muligheter å spille på, og forebygger at de mest utsatte adressene blir isolert. Avgrensning av innsatsområdet bør gjøres i samarbeid med folk som kjenner området fra ulike ståsteder. Et områdeløftområde i Groruddalssatsingen (2007-2016) utgjør grovt sagt en delbydel, som utgjør en statistisk enhet i Oslo kommune.

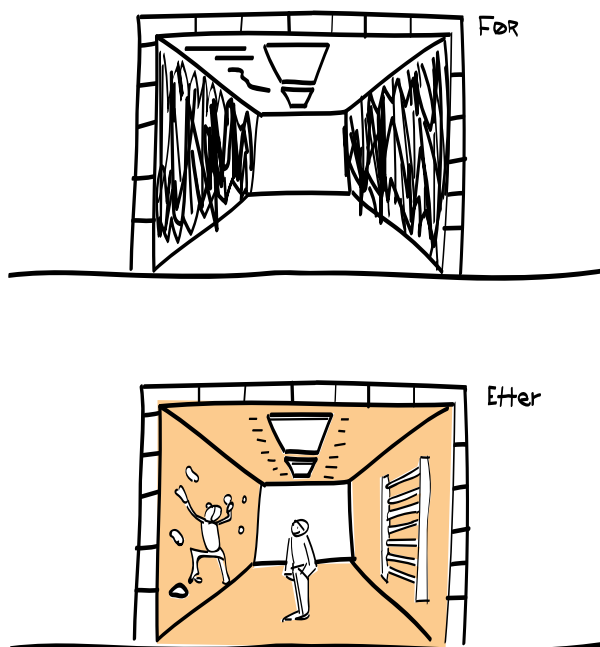
Hvilke kriterier er brukt til å velge område?

Det fantes ingen felles og entydige kriterier for å utpeke områdeløftområdene da Groruddalssatsingen startet i 2007, og heller ikke da de neste områdene ble innlemmet i 2011. Fellesnevneren var en konsentrasjon av innbyggere som kom dårlig ut på leveårsstatistikken. I tillegg kom særlige kjennetegn ved stedet, som dårlig opparbeidede eller slitte utearealer, trafikkbelastninger eller mangel på sosiale møteplasser og servicetilbud. Det er viktig å gjøre en helhetlig vurdering av alle forhold og få et kunnskapsbasert bilde av myter og realiteter.

Levekårsdata ble analysert med område-briller, og kunnskapen ble supplert av bydelenes helhetlige kunnskap om lokalområdene. Senere kartlegginger og ny informasjon har imidlertid avdekket forhold på mikro-nivå som ikke kunne leses ut av oppstartdokumentasjonen. De store, lokale variasjonene var ukjent for kommunale tjenester i området, og ukjent for folk i nabolaget. Lærdommen er at oppstartdokumentasjonen bør samles inn på det laveste geografiske nivået som er mulig, helst grunnkrets-nivå. Les mer i håndbok 3.

Tips!

- Oppstartdokumentasjonen skal gi grunnlag for å prioritere områder for ekstrainsats, men også være referanse for å kunne måle forbedringer i området på senere tidspunkt (benchmarking).
- Ta før- og etterbilder for å fortelle «historien om området». Bilder gjør det enklere å kommunisere hva man vil gjøre noe med, vise resultater og legitimere innsatsen.



Første steg:

Erkjenne utfordringene

og beslutte oppstart

Det vil variere hva som er den utløsende faktoren for et områdeløft. Det kan være oppslag i lokalpressen, synlig forfall eller sosiale bekymringer. Andre ganger trer utfordringene tydeligst frem ved å sammenligne leveårsdata mellom områder i kommunen. Mange får seg en overraskelse når de bruker forstørrelsesglass og går tett på. Det er ofte store forskjeller innenfor små avstander. Derfor er det viktig med informasjon på lavest mulig geografisk nivå, og ikke gjennomsnittstall for kommunen eller bydelen.

Oppdraget bør gis av ledelsen i kommunen og forankres politisk. Oslo har to politiske nivåer og to forvaltningsnivåer, og forankringen må skje på begge. God sentral forankring er viktig for å få byovergripende etater til å samarbeide tverrsektorielt om lokale tiltak, og for skape eierskap hos alle som disponerer virkemidler og ressurser.

Satsingen bør innarbeides i kommunens ordinære plan- og budsjettprosesser. Det gir ryggdekning for å jobbe utradisjonelt og på tvers, og prioritere innsats i området i konkurranse med andre formål. De mest aktuelle tjenestene og virksomhetene bør kobles på tidlig. For det første fordi tjenestene kan få viktige oppgaver i det kommende utviklingsarbeidet, og for det andre fordi eierskapet og læringen blir sterkere i saker man er involvert i fra starten.

Beslutningsdokumenter og forankring

For å gi retning til den lokale innsatsen bør beslutninger om rammer og føringer gis tidlig. Vedtakene kan f.eks. omfatte

- overordnede mål og strategier, som skal være målbare, men realistiske
- at programmet bør ha frihet til å utvikle prosjekter og delmål senere
- en organisering med tydelige mandat, roller og ansvar
- en organisering som fremmer tverrfaglighet og koordinert innsats, størst mulig forutsigbarhet, involvering av innbyggerne og god kontakt mellom prosjekt og linjeorganisasjon
- at man igangsetter en følgeevaluering hvis innsatsen er stor, og man er usikker på om man er på rett vei, spesielt når det gjelder organisering. Følgeevaluering vil avsløre om det er behov for å justere innretningen på arbeidet. Systematisk egevaluering av samarbeidet er en annen mulighet. Se håndbok 3.

I en kommune som Oslo, med to forvaltningsnivåer og to politiske nivåer, er det viktig at lokale politikere vedtar lokale mål og lokal organisering.

En god start kan være at lokalpolitikere, representanter for lokalmiljøet og nøkkelpersoner fra kommunen drar på studiebesøk til en erfaren bydel eller kommune for se hva områdeinnsats er i praksis. Da stiller alle likt på startstreken, og får kunnskap som kan brukes i kommende diskusjoner. I tillegg blir alle bedre kjent og tryggere på hverandre. Det er viktig for samarbeidet.

Andre steg:

Kunnskapsgrunnlag og analyse

Kommunen har bestemt seg for å gjøre «noe». På dette tidspunkt må det innhentes mer kunnskap, skille rykter og reelle problemer og identifisere hvor skoen trykker. Hvor, og hos hvem, finnes området ressurser? Stemmer inntrykket man hadde først? Hvordan oppleves området av folk som bor der, av organisasjoner, av private aktører og offentlige tjenester? Vær aktivt oppsøkende for å få alle grupper i tale. Barn og unge kan nås gjennom å samarbeide med skolene, eldre via seniorsenteret eller på benken utenfor nærbutikken, nye innvandrere på norskkurs, småbarnsforeldre via helsestasjonen etc.

- Hva synes folk er fint, og hva er de opptatt av å beholde og utvikle?
- Hva synes folk er mest negativt, og hva mener de bør fjernes, neddempes eller forbedres?
- Hva mangler i området, sett fra ulike ståsteder?
- Hvem eier tomtearealer, bygningsmasse eller har ansvaret for private og offentlige tilbud i området?
- Hva har folk lyst til å bidra med, og har noen aktører sammenfallende interesser?

Kunnskap og innsikter settes sammen, analyseres og legger grunnlaget for strategier, taktiske valg og hovedinnretning på tiltak. Lær av innovasjonsprosesser, hvor noe av hemmeligheten er å vente med løsningene til man har gått flere runder med å bore i utfordringsbildet.

Ved å involvere mange på et tidlig stadium går flere gjennom den samme modningsprosessen samtidig. Deltakerne møtes på likefot ut fra en positiv forventning om at alle har viktige bidrag. Les mer i håndbok 2 og 3 om medvirkning og kunnskapsinnhenting.

Hvordan sørge for at mange kommer til orde?

Det er vanligvis et lite mindretall som deltar på formelle møter. Mange synes det er skremmende å ta ordet i store forsamlinger. Alle er ikke like gode til å uttrykke seg muntlig. Globalisering innebærer permanent innvandring og mange vil til en hver tid ha begrensede norskerferdigheter.

- For å komme i kontakt med flere kan man prate med folk der de er; på kjøpesenteret, bussholdeplassen eller biblioteket.
- Når det skal gjøres datainnsamling lokalt, kan folk fra nærmiljøet gjøre intervjuer, etter enkel opplæring. Tenk gjennom sammensetningen av intervjukorpset; alder, kjønn, utseende, språk. Et godt sammensatt intervjukorps kan få mange i tale.
- Ved å fotografere hva man synes er fint og ikke, gjennomføre barnetråkk, eller gå en felles befarng, bruke smilefjes og sinnafjes på kart, kan flere få uttrykt sin mening på andre måter enn med ord.
- Bruk kunnskapsinnhenting og analysearbeid til å bli kjent og bygge relasjoner og nettverk. Å snakke sammen om hva som er bra og utfordrende med området, og drøfte hva som kan gjøres, binder folk sammen.



Barn deltar i beboermedvirkning.
Foto: Bydel Stovner



Kunnskap og kultur som motor for endring



- Vi visste veldig lite

Bydel Bjerke hadde før Groruddalssatsingen nesten all sin oppmerksomhet rettet mot produksjon og leveranse av tjenester, og brukte gjennomsnittstall i planlegging og strategiarbeid. Omsorgen for de fysiske omgivelsene var i stor grad overlatt til tekniske etater sentralt i kommunen, som på sin side hadde begrenset lokalkunnskap. Groruddalssatsingen og områdeløftarbeidet har endret på dette.

Bydel Bjerke innså raskt at forskjellene innad i bydelen var mye større enn de var klar over. Det ble starten på en ny og kunnskapsbasert arbeidsmetode - med sterke innslag av samarbeid og samhandling med innbyggerne i de mest utsatte områdene. Det forteller avdelings-sjef Synøve Bystøl og prosjektleder Lars Bjørnstad. Begge har vært sterkt involvert i Groruddalssatsingen fra starten av. Lars var leder for det første områdeløftet på Veitvet-Sletteløkka. Ved oppstarten i 2007 satte bydelen i gang et omfattende analysearbeid av demografi og levekårsdata med spesialbestilte data på grunnkrets nivå. Bydel Bjerke brukte deretter god tid på å lage den første sosiokulturelle stedsanalysen på Veitvet.

Stedsanalysen er bibelen

- Stedsanalysen ble bibelen i arbeidet vårt. Den hjelper oss til å holde fast på problemanalysen og hvilken retning vi skal gå i. Gjennom all samhandling rundt kunnskapsgrunnlaget fikk vi gode relasjoner til inn-

byggerne. Synøve minnes det første store fellesarrangementet; en gatefest:

- Det var en merkelig stemning; folk sto bak gardinene. Øynene stakk i nakken, sier Synøve. Bydelen sto for nesten alt arbeidet. Senere har beboerne tatt over, og den årlige festen er som en maurtue.

Bomiljøarbeidet ble ledet fra en leid leilighet vis-à-vis vaktmesteren, midt i området, med åpen dør. Leiligheten var kontor og samlingssted.

- Det var mye frustrasjon i området. Nå fikk folk mulighet til å treffe andre, diskutere og etter hvert bidra positivt, forteller Lars og Synøve. Frustrasjonen gjaldt blant annet støy og svevestøv fra riksveien gjennom området. Bydelen brukte mye tid og energi på samarbeid med ivrige og imøtekommende enkeltpersoner i vegvesenet, men stanget mot de store og tunge strukturene.

- En viktig lærdom er å skaffe seg oversikt over interesser og mulige allianser på et tidlig tidspunkt og ikke lage urealistiske strategier, sier de to.

Organisasjonsaktivitet som ingen visste om

Områdeløft-området hadde mange sosiale utfordringer, med mye utleie og gjennomtrekk blant beboerne. Det var tilsynelatende få aktiviteter og tilbud. En grundig kartlegging av faktiske aktiviteter - dansegrupper, musikk og etniske foreninger - viste et helt annet bilde.



Synøve Bystøl og Lars Bjørnstad.
Foto: Ellen J. Jarli

- Vi oppdaget over 70 aktive organisasjoner, men de visste ikke om hverandre. Bydelen visste heller ikke om dem, for de var aktive i skolens lokaler i helgene. Vår oppgave som bydel ble å koble ressurser sammen og tilrettelegge for aktivitet og samarbeid.

Det har bydelen gjort til gangs, og 17 nye organisasjoner har også sett dagens lys i området. Våren 2016 åpnet Kulturhuset Veitvet i det halvtomme kjøpesenteret fra

1958. Godt samarbeid mellom bydelen og nye kommersielle eiere gjorde susen. Mange kommunale tjenester er samlet i huset. Men grunntanken er at folk i området skal ha et sted å drive aktiviteter, sier Synøve og Lars.

Bydel Bjerke startet i 2012 sitt andre områdeløft på Linderud-Økernbråten-Vollebekk. Her vil bydelen fortsette bomiljøarbeidet etter at Groruddalsatsingen 2007-2016 er ferdig.

Tredje steg:

Planleggingsfasen

En nøkkel til suksess ligger i samarbeid på kryss og tvers, oppover og nedover. Rammen for samarbeidet legges gjennom organiseringen.

På bakgrunn av de omforente analysene og utfordringsbildet begynner planlegging og prioritering av tiltak. Arbeidet kan ledes av en lokal prosjekt- eller programgruppe. De lokale programgruppene skal planlegge og følge opp gjennomføringen av lokale planer. Oppdragsgiver holdes oppdatert om arbeidet gjennom avtalt rapportering. Hvert områdeløft i Groruddalen har laget overordnede mål og strategier for programperioden, som er fulgt opp gjennom årlige programplaner.

Den lokale gruppa bør bestå av folk som er genuint engasjert i områdets ve og vel, og ikke folk som forsvarer særinteresser. Samtidig bør gruppa som helhet ha kontakter i ulike deler av befolkningen, kjenne forvaltningen, og ha lokalkunnskap som utfyller hverandre. Sammensetningen må tilpasses områdets utfordringer.

Praktisk grep

Lokale programgrupper

Eksempler på hvem som deltar i en programgruppe for et områdeløft:

Programgruppe Lindeberg: Rektor på den ene lokalskolen, avdelingsdirektør for oppvekstfeltet i bydelen, representanter fra styrer i sameier og borettslag, to lokalpolitikere, representant fra ungdomsrådet, representanter fra ulike organisasjoner og leder av den ene aktivitetsskolen (SFO).

Programgruppe Stovner sentrumsområde: Tre lokalpolitikere, dvs. lederne fra de tre komiteene til bydelsutvalget, representant fra idrettens samarbeidsutvalg, fire ledere fra hhv. et borettslag, et sameie og to velforeninger, rektor fra den lokale skolen, senterleder og en ressursperson fra området. Leder for bydelsutvalgets helse- og sosialkomite ledet programgruppen. I tillegg har bydelsdirektør og en avdelingssjef deltatt fast i gruppen.

Avklare forventninger

I planleggingsfasen er det viktig at ulike befolkningsgrupper får anledning til å spille inn ideer, ønsker, behov, hva de er opptatt av. Programledelsen må samtidig gi et realistisk bilde av hva som er mulig, og formidle at ting tar tid. De fleste ønsker kan det jobbes videre med. Noen ønsker er vanskeligere å innfri, som når barn foreslår tivoli og badeland, men innspillet kan indikere reelle behov som det er realistisk å gjøre noe med. Gi god informasjon om prosessen for det kommende arbeidet, og hold folk informert underveis. Vær tydelig på hva som skal komme ut av hvert prosjekt. Midlertidig aktivering - f.eks. at man tar i bruk gamle lokaler i påvente av nye - kan dempe utålmodighet.

Avklare finansiering og fremtidig ansvar

Det er viktig med tidlig avklaring om hvordan prosjektene skal finansieres, og hvem som skal ha ansvar for vedlikehold og videre drift når utviklingsarbeidet er over. Dette var man ikke tydelig på ved oppstarten av Groruddalssatsingen og førte til utfordringer. Et par år etter oppstart ble det derfor bestemt at fremtidig driftsansvar måtte være avklart i søknaden før tilsagn om investeringsmidler kunne gis. Flere større prosjekter ble planlagt i ulike trinn, hvor finansiering ble avklart etappevis. Hver etappe må ha mål som gir verdi i seg selv. Det reduserer antall risikofaktorer ved bevilgningstidspunkt.

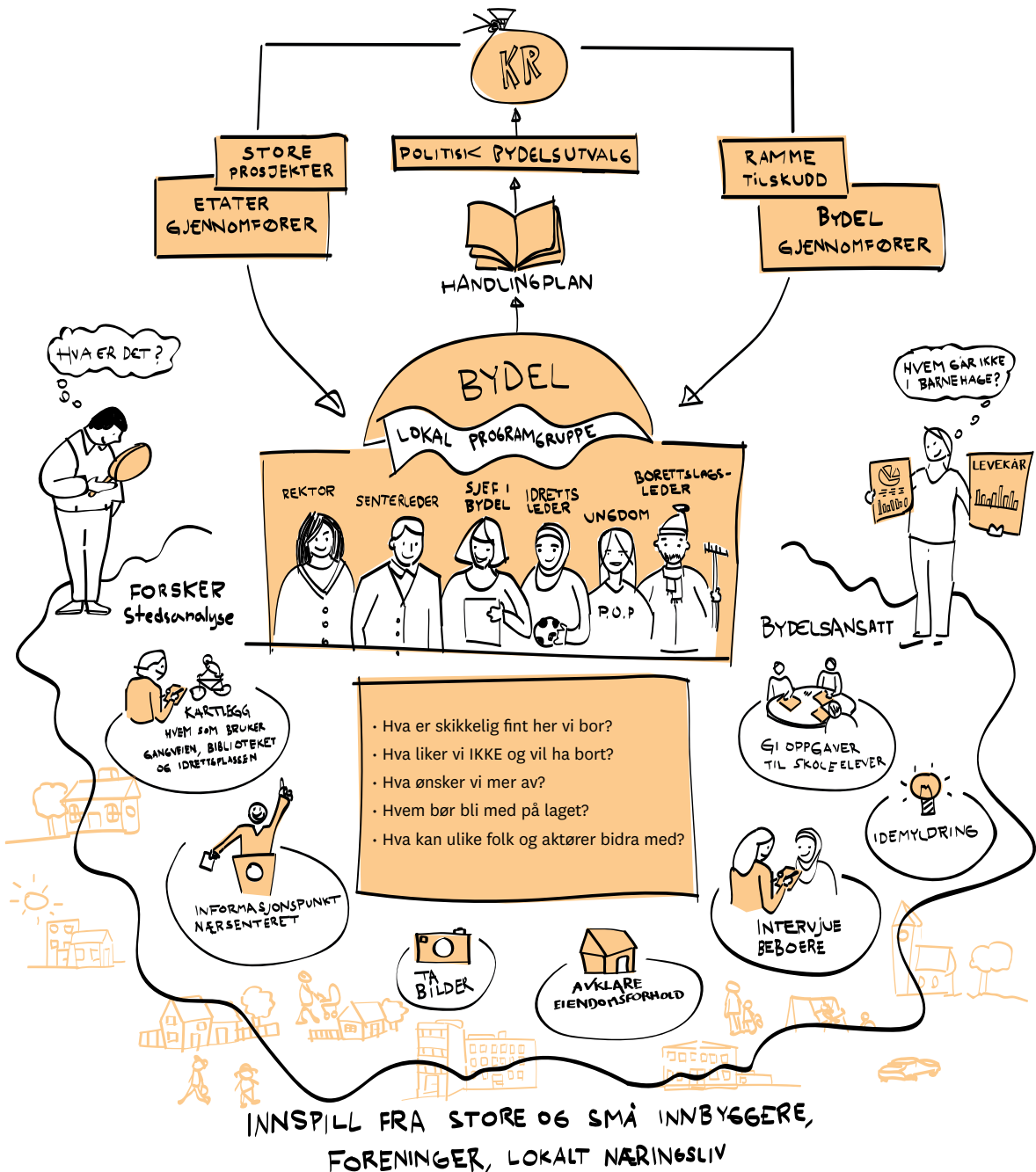
Siden Oslo har to forvaltningsnivåer ble forslag til lokale programplaner vedtatt på politisk nivå i bydelen (bydelsutvalget), før søknaden om finansiering ble sendt til behandling i stat og kommunen sentralt.

Praktisk grep

Finansiering

Områdeløft i Groruddalssatsingen ble organisert som program, og grunnfinansieringen ble gitt som rammetilskudd på programnivå, fremfor prosjektstøtte. Denne finansieringsmåten ga mulighet for strategisk styring, samtidig som det ga handlingsrom på lokalt nivå. Samtidig fantes det prosjektmidler til større lokale tiltak som bydelene ønsket å prioritere, og som bydeler/etater kunne søke på. I Groruddalssatsingen, med statlig og kommunal finansiering, ble søknadene behandlet i samarbeid mellom Oslo kommune sentralt og Husbanken.

STAT+KOMMUNE



OMRÅDEINNSATS SOM NEDENFRA-OG-OPP-PROSSESS:

Sørge for innspill og grundig kunnskap, analysere, planlegge, søke penger, gjennomføre

Fjerde steg:

Gjennomføringsfasen

Nå handler det om å skape resultater. Dette er den lengste fasen, og en fase hvor hver enkelt tiltak må planlegges nøyer. Start med noe mange ønsker å forandre, og som er synlig for alle, ikke bare dem som bor like ved. Det er lov å tjuvstarte før alle planer er vedtatt. Velg tiltak som ikke krever lange administrative eller politiske avklaringsprosesser. Skal inn-satsen ha troverdighet i befolkningen, er det viktig å vise at den rommer mer enn tomme ord. «Strakstiltak» kan være å sørge for bedre gatebelysning, fjerne tagging, rydde opp i busker og kratt, ruste opp lekeplassen. Feir resultatet med en markering eller gatefest. Når folk ser at noe skjer rundt husene, kan de få lyst til å bidra selv. Fysiske prosjekter skaper entusiasme og samler folk på tvers av alder, kjønn og etnisitet. Fysiske samarbeidsprosjekter blir ofte springbrett for mobilisering lokalt, og gir kompetanseheving til alle involverte. Man lærer av hverandre og gjennom prosessen. Lokalsamfunnets kollektive muskler blir større.

Det er viktig å vite at ulike tiltak krever ulik tid til planlegging og gjennomføring. I fysiske prosjekter er gangen i arbeidet relativt forutsigbar (mulighetsstudie, regulering, prosjektering, bygging etc.), selv om det kan oppstå forsinkelser og uventede hindringer. Dette har kommunen lang erfaring med. I Groruddalssatsingen har man brukt mer tid «enn vanlig» på oppstarten av mange tiltak, fordi befolkningen er blitt involvert i planleggingen. Dette har vist seg som vel anvendt tid, fordi resultatet blir forbedringer som folk virkelig ønsker seg, tar i bruk og føler eierskap til. Se håndbok 2 og 3.

Andre tiltak, som f.eks. å styrke sosiale nettverk og organisasjonsliv i et område, utvikler seg mer uforutsigbart, og mange ting må kanskje prøves før noe fungerer. Systematikken med utviklingsfaser og beslutningspunkter er likevel den samme. Det samme gjelder tiltak som skal forbedre tjenester. Områdeløftene har gitt kommunen en anledning til planmessig prøving og feiling ved hjelp av ekstra midler og felles vilje til nye former for samarbeid.

Handlingsplan Stovner sentrumsområde – et eksempel på mål, strategier og tiltak

Overordnet mål: Områdeløft har bidratt til styrking av Stovners omdømme, lagt grunnlag for en attraktiv og bymessig sentrumsutvikling, og stimulert til økt deltakelse og bedre kommunikasjon blant befolkningen på Stovner.

Strategi 1: Fremme godt omdømme

Strategi 2: Aktiv deltakelse og lokalt lederskap

Strategi 3: Utvikle egen organisasjon

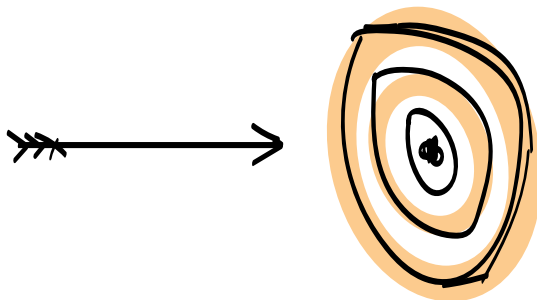
Effektmålene angir ønsket situasjon ved avslutning:

Flere opplever at Stovner sentrum har attraktive møteplasser og tilbud for handel, service og opplevelser.

- Innbyggere og ansatte har forbedret sine norsk- og kommunikasjonsferdigheter.
- Det skal være lagt grunnlag for ny og urban byutvikling med variasjon i tilbud og boligtyper.
- Flere opplever at Stovner er et attraktivt og trygt sted å bo.
- Flere deltar i et aktivt organisasjons- og foreningsliv.

Prosjektene i et tilfeldig valgt år (2013): Utredning om stedsbruk og omdømme, Språkferdigheter, Bedre bomiljø, Sentrumsutvikling, «Sentergata», Gatebelysning, Medvirkning til Stovner senter og Linjeparken, Møteplasser i sentrum, Idrettsbydelen, God kommunikasjon, Programutvikling.

(Fra Stovner sentrumsområdes handlingsplan (2011-2016))



Femte steg:

Avslutningsfasen

Avslutningen av det helhetlige programmet bør være godt planlagt fra starten. Samtidig består et program av mange enkeltprosjekter med ulik varighet. Mange prosjekter vil bli ferdigstilt mens programmet pågår, implementert i ordinære tjenester eller nedlagt underveis. Felles for avslutningen av både program og enkeltstående prosjekter er at man allerede ved oppstart bør ha tenkt gjennom hva som skal skje når den ekstraordinære innsatsen er over. I avslutningsfasen tas det stilling til hvilke erfaringer som skal tas videre. Stafettpinnen kan overleveres til beboere, lokale organisasjoner, lokalt næringsliv eller ordinære offentlige tjenester.

Praktisk grep

Driftsavtaler og samarbeidsavtaler

En ryddig måte å forberede avslutning på, er å inngå driftsavtaler ved oppstart av fysiske prosjekter som en park, lekeplass eller gangvei. Når det gjelder videreføring av sosiale prosjekter eller frivillig aktivitet, er det en god strategi å styrke organisasjoner og beboersammenslutninger i området mens ekstrainsatsen pågår og det finnes ekstra midler. Et par bydeler i Groruddalen har brukt midler på flerårige samarbeidsavtaler/partnerskapsavtaler med bl.a. idrettslag for å utvikle organisasjonenes egne muskler og muligheter. Andre har vært aktive pådrivere og tilretteleggere for at borettslag og velforeninger lager nye samarbeidsstrukturer rundt felles oppgaver. En av bydelene samlet lokale kulturorganisasjoner rundt et kulturmanifest og årlige fellesarrangement.



Vafler, medvirkning og demokratitrening

Områdeinnsats er gøy!

-Vi jobber annerledes, skaper resultater og det er blitt mye morsommere å jobbe i kommunen! Avdelingssjef Ole-Jørgen Pettersen i Bydel Grorud mener bydelen har styrket seg på alle måter etter to runder med områdeløft, på Romsås og på Ammerud. Bydelsansatte og befolkning har fått til mye bra sammen. Ingen sitter lenger passive og venter på at andre utenfra skal ordne opp. Åpenhet og utviklingsorientering smitter over på alle bydels tjenester, mener Ole-Jørgen.

Ole-Jørgen har 35 års fartstid i kommunen, og sitter i toppledergruppa i bydelen. Han har vært involvert i alle deler av Groruddalsatsingen fra starten i 2007. Cecilie Skar er samfunnsgeograf og kom inn som programleder for Områdeløft Ammerud i 2013.

Alle vil ha et fint sted, men har ulike interesser og meninger

Bydelens holdning er at folk er folk:

-Enten du kommer fra Toten eller Syria ønsker du å bli «sett» og kunne utfolde deg. I tillegg liker alle å ha det pent, trygt og hyggelig der de bor, sier Ole-Jørgen. Generasjonskonflikter og interessemotsetninger kan imidlertid dukke opp i planlegging av konkrete tiltak. Cecilie forteller:

-Mange ønsket seg f.eks. bedre belysning på turstien langs Alnaelva vegg i vegg med boligområdene på Ammerud. Andre var bekymret for at den samme belysningen skulle forstyrre dyre- og insektlivet. I andre

sammenhenger har unge og eldre ulike ønsker for hva området utenfor blokka skal brukes til. Atter andre mente det var dumt å legge treningsapparater og folkehelseaktiviteter ved siden av T-banelinjen på grunn av støy, sier Cecilie. De som var for, mente derimot at treningsapparatene ville skape liv i et dødt og «glemt» område.

«Enten er du med, eller finn en annen jobb»

Uenigheter er luftet og diskutert i ulike medvirkningsprosesser. Bydelen har erfart at de fleste slår seg til ro med resultatet, så lenge de har fått si meningen sin. Motstand mot nye tanker og planer, og indre uenighet, kan like gjerne oppstå blant bydels tjenester og ansatte som i befolkningen, påpeker de. I oppstarten på Romsås, rundt år 2007, var det f.eks. visse fagmiljøer som helst ville bestemme alene over «egne» målgrupper og tiltak. De var ikke åpne for den tverrfaglige tenkemåten som ligger i områdeløft-metodikken. Da var det en fordel at Ole-Jørgen hadde formell lederstatus og kunne si, når diskusjoner ikke førte frem: «Enten er du med på dette, eller du må finne annen jobb».

Tillit og demokrati

Bydel Grorud har involvert ulike befolkningsgrupper i både planlegging og gjennomføring av tiltak. På Romsås parkerte forskere en campingvogn mellom blokkene i fire uker, og fikk folk i snakk



Cecilie Skar og Ole-Jørgen Pettersen.
Foto: Julia P. Forsberg

over en vaffelplate. Den kvalitative informasjonen fra samtaler, observasjon og deltakelse ble kombinert med statistikk og harde fakta. På Romsås var det viktig å få folk utenfra til å gjøre den første analysen. Forhistorien på Romsås var at to bydeler var slått sammen kort tid før Groruddalssatsingen startet, og det hersket dyp mistro fra området mot bydelen de var innlemmet i.

- Den sosiokulturelle analysen som ble utarbeidet hadde ikke hatt troverdighet hvis bydelen hadde skrevet den selv, sier Ole-Jørgen.

Medvirkningsprosessene har også

inngått i en slags utvidet demokratiopplæring, spesielt blant barn og unge på Ammerud. Bydelen har utviklet et eget ungdomsmedvirkningsopplegg. Annethvert år deltar ca. 1200 unge i lokale medbestemmelsesprosesser gjennom bl.a. skoler og ungdomsråd, koblet opp mot bydelsutvalget. Se også håndbok 3. Egne dialogmøter har tatt opp tema som radikalisering, psykisk helse, ekstremisme og religion.

- Ungdommen har skjønnet at demokrati og demokratiske beslutningsprosesser er en måte å leve på, ikke er noe du gjør når det er valg hvert annet år, sier Ole-Jørgen.



**Krav til
kommunen
(utover det vanlige)**

Forventninger til folk

og samarbeid

Det er klart at arbeidsmetoden stiller ekstra krav, først og fremst fordi det er krevende å gjøre ting på andre måter enn man er vant til. Derfor er det viktig å ha folk på laget som er motiverte, gode på samarbeid, har stayer-venne og er faglig dyktige.

FORANKRING: Felles mål

Det er viktig at arbeidsmetoden støttes fra politisk og administrativ ledelse, både lokalt og sentralt i kommunen. Det er omtalt under første steg i fremgangsmåten. Det er en fordel å inngå forpliktende samarbeidsavtaler for å få samarbeid på tvers av fag og forvaltningsnivåer til å fungere. Det er spesielt viktig i oppstartsårene, da deltakerne kan være ulikt motivert. I tillegg er det viktig å bruke ordinære styringsdokumenter til å se utviklingsarbeidet i sammenheng med ordinær virksomhet. Arbeidet kan f.eks. nedfelles i kommunens strategiske planer og tildelingsbrev, og ledere kan forpliktes til følge opp gjennom lederkontrakter som etterspør resultater av samarbeidet. Budsjettene bør avspeile krafttaket.

KOMPETANSE: Hva slags folk trenger man?



Bydel Grorud:

Dette er en spennende måte å jobbe på; personlig, styringsmessig og kunnskapsmessig. Men man må ville det, for det er ingen 8-4-jobb. Kommunen må finne ressurspersonene, ofte de som fremstår som utradisjonelle byråkrater. Kommunen må være tydelig på at de ønsker sånne folk i porteføljen, ikke bare driftere.»



Bydel Stovner:

Det gjelder å finne de folkene som skjønner hvor man skal, og som er interessert å få ting til. Man må orke å stå i det. «Smartness» og personlige egenskaper som skaper godt samarbeidsklima er viktig. Samtidig må man tørre å si i fra. Det er viktig at ledelsen

støtter. Alle parter må være raus. Trenger man å gjøre noe, gjør man det. Man må treffe samarbeidspartnerne på deres egne premisser og på den tid av døgnet som passer. Det er veldig store kulturforskjeller mellom folk som jobber i «løftene» og vanlige kommunale tjenester.»



Bydel Bjerke:

Skal du jobbe med frivillighet og kultur må du være fleksibelt sydd sammen. Du må tørre å gå ut og oppsøke folk, og du må kunne kommunisere. Opptre selvstendig og likevel fungere i team. I tillegg bør man være systematisk og analytisk, og kunne levere og gjennomføre. Ja, og så må man ha god forståelse for roller og strukturer.»



Bydel Alna:

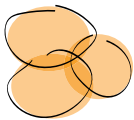
Man må være en allsidig og fleksibel type, og optimist. Jobben skjer i spennet mellom det strategiske og praktiske. Man må være «nedpå» og samtidig se fagligheten i de dagligdagse samtalen. Kort sagt kunne se sammenhenger. Det krever god oversikt over hvordan kommunen og samfunnet er organisert. Det tar noen år å opparbeide seg kompetanse og nettverk, og det som er nødvendig for å gjøre gode vurderinger. Samtidig er det veldig vanskelig å foreslå for de ordinære tjenestene at de kanskje burde jobbet annerledes. Kanskje det skyldes at noen jobber med lovpålagte oppgaver og følger en helt annen logikk enn stedsutvikling og nærmiljøarbeid. Tjenestene har systemer deres faglighet er knyttet til, og det er legitimt at de mener at de sitter på svarene. Det er viktig å være klar over kulturforskjellene når man skal samarbeide.»

ORGANISERING: Mandat til å koordinere



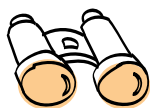
For å lykkes må noen ha mandat til å lede og drive arbeidet fremover. Det gjelder på lokalt nivå og på styringsnivåene oppover. I Groruddalssatsingen har rundt 35 offentlige instanser vært involvert, pluss «alle andre.» Det er helt naturlig at det oppstår uenigheter og samarbeidsutfordringer ut fra ulike prioriteringer, «logikker» og faglige tradisjoner. Mange kommunale oppgaver er lovpålagte og innbyr til lite skjønnsutøvelse. Områdearbeid handler på sin side om å skape muligheter ved å tenke i nye baner. En helt sentral oppgave er å identifisere og utvikle mulighetsrommet og skape synergie og samspill.

- På lokalt nivå i Oslo har bydelen sittet i førersetet og koordinert arbeidet i områdeløftene. Oslo har to styringsnivåer og bydelen er det nivået som er nærmest innbyggerne. Hver bydel har hatt en programleder for koordineringen av hvert områdeløft. Fordi Groruddalssatsingen har omfattet mer enn områdeløft-arbeidet, var det i tillegg en ekstra personalressurs i hver bydel for å se alle innsatser i sammenheng. Les mer under Finansiering.
- På overordnet nivå i Oslo kommune har samordningen mellom etater og politisk nivå vært løst gjennom et eget prosjektkontor (Plankontoret for Groruddalen), underlagt Byrådsavdeling for byutvikling. Prosjektkontoret har hatt helhetsblikk og helikopterperspektiv, håndtert uenighet og bidratt til tilrettelegging og gjensidige forståelse mellom bydeler, byovergrepene etater og det politiske byrådsnivået. Det er her sakene til byrådet lages. Plankontoret har også vært sekretær og tilrettelegger for samarbeidet som har foregått i de store nettverkslignende programgruppene. Her har faglige prioriteringer og strategier blitt diskutert jevnlig mellom statlige og kommunale representanter på ulike forvaltningsnivå, herunder bydelene.
- Den statlige innsatsen fra departementer og direktorater har vært koordinert ved en egen ansatt koordinator. Ett departement har hatt ansvaret for å koordinere bidragene på statlig side og vært hovedkontakt overfor Oslo kommune.



Koble parter, skape samarbeid og felles læring

På alle nivåer har det vært viktig at kommunen tar initiativ til samarbeid, fører parter sammen og sørger for at ressurser finner hverandre. Bydelen har på lokalt nivå hatt rollen som «kobler» mellom befolkning, lokalt næringsliv, foreningsliv og kommunale og statlige instanser. Det bør også skapes felles læringsarenaer. Kommuner som driver områdeinnsatser må være særlig påpasselig med å la linjeorganisasjonen få del i ny utviklingskompetanse og nye erfaringer.



Fremskaffe og dele innsikt

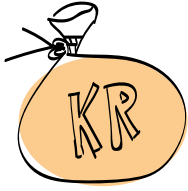
Områdeinnsatsen henter kunnskap til analyser og strategier fra mange kilder. Hva kan kommunen selv bidra med? Egne rapporteringer og oversikter er et godt sted å begynne, men må som regel suppleres med mer «tilpasset» informasjonsinnhenting. Informasjon fra tjenestene kan være nyttig, og forutsetter at man finner løsninger når taushetsplikten kommer i veien for fornuftig tverrsektorielt samarbeid. Hvem blant de ansatte har ekstra god kunnskap om det utsatte området og befolkningen der? Bor noen ansatte i området? Førstelinetjenestene har ofte mye «taus» erfaring.

Måten det jobbes med kunnskapsgrunnlaget på kan gjøre at de som jobber i tjenestene og utviklingsprosjektet utvikler en likere forståelse av utfordringer og hva man vil oppnå.

FINANSIERING:

Ordinære budsjetter, ekstraordinære midler og personalressurser

- Å jobbe områderettet innebærer en vridning over tid av hvordan kommunen arbeider og samarbeider med seg selv og omgivelsene. Både ordinære og ekstraordinære midler brukes i arbeidet. Det kan gjelde både rammetilskudd, investeringsmidler, tjenestebudsjetter og personalressurser.
- Å avsette egne ekstraordinære ressurser sender signal til omgivelsene om at arbeidet er viktig. Det gir innsatsen legitimitet og øker gjennomføringskraften. Riktig brukt vil ekstraavsetningene bidra til utvikling av ny praksis som i neste omgang vil gjøre at kommunen får mer ut av ordinære budsjetter og tjenester.
- Områderettet arbeid pågår over flere år. Langsiktigheten er viktig for gode resultat. Flerårige samarbeids- og intensjonsavtaler sikrer forutsigbare rammer selv om konkrete budsjett vedtas årlig.
- Sluttevalueringen for Groruddalssatsingen 2007-2016 påpeker viktigheten av frie midler som motiverer til lokal innovasjon og utvikling.
- Det bør avsettes personalressurser til å planlegge og gjennomføre innsatsen på bakgrunn av vedtatte planer. Det trengs personalressurser til å jobbe ut mål og strategier, etablere og lede prosjekter, koordinere mellom prosjekter og mellom prosjekt og linje, samt drive oppfølging og resultatvurdering.
- Hvert av de åtte løftene i Groruddalen har hatt ca. 3 ekstraordinære årsverk hver. En bydel har brukt mer, mens de øvrige i ulik grad har supplert med personalressurser fra ordinær linje inn i prosjektene.



- Hvert av løftene som startet i 2011 har disponert et økonomisk rammetilskudd på mellom 3 og 4 mill. kr pr. år. Hvert løft som startet i 2007 mottok mellom 1 mill. kr og 6 mill. kr pr. år i rammetilskudd.

Bydelen, Oslo kommune sentralt og Husbanken har lagt penger i potten. Midlene er brukt på lønn, sosiale tiltak og mindre fysiske tiltak, som f.eks. belysning eller utredninger som danner grunnlag for mer omfattende investeringsprosjekter

Brukt strategisk kan små midler utløse større. I tillegg har område-løftene i Groruddalen mottatt til sammen mellom 4 og 20 mill. kr pr. år i investeringsmidler til større prosjekter, fra stat og kommune.

Borettslag, velforeninger etc. har mottatt mellom 6 mill. kr og 13,3 mill. kr årlig i bomiljøtilskudd fra Husbanken, forutsatt at de bidrar med like stor egenandel.

Tips!

Helhetlig og tverrsektorielt arbeid for å styrke oppvekst- og nærmiljø berører mange politikkområder, som i varierende grad disponerer utviklings- og investeringsmidler. Det er lurt å undersøke hva som finnes av ulike tilskuddsordninger innenfor tema som torg og møteplasser, nærmiljø, folkehelse, integrering, boligsosialt arbeid, fattigdom, innovasjon, bekjempelse av sosial marginalisering og ekstremisme – og spillemidler.

Flere gode grunner

for å drive områdeinnsats

Trening i innovasjon



Områderettet innsats er en arbeidsmetode som kan virke enkel og selvfølgelig på papiret: Samarbeid og kunnskapsbasert planlegging - det driver vel alle kommuner med? Svaret er både ja og nei. Det som gjør arbeidsmetoden annerledes og nyskapende i norsk sammenheng er at den kombinerer innsatsmidler og kunnskap på nye måter. Den inviterer til nye former for interaksjon mellom sektorer og forvaltningsnivåer. Men kanskje aller viktigst er at metoden innbyr til nær og bred kontakt med innbyggerne i alle faser av arbeidet. Det er mange likheter mellom arbeidsmetodene i områderettet arbeid, og arbeidsmetoder som brukes for å fremme innovasjon gjennom samskaping.

Et annet fellestrekk mellom områderettet arbeid og innovasjonsarbeid er at begge arbeidsmetoder kan skape motstand hos folk som helst vil gjøre som de pleier. Motstanden er forståelig. Men skal vi finne løsninger på vanskelige samfunnsutfordringer må vi tørre å tenke nytt, gå ut av komfortsonen og tåle friksjon. Områderettet arbeid er tverrfaglig og helhetlig og gir offentlige ansatte øvelse i å jobbe på nye måter. Det øker kommunens innovasjonskapasitet.

Tillitsbygging og inkludering i praksis

Vi lever i en tid hvor verdier og livsstiler brytes mot hverandre. Økonomiske, sosiale, etniske og religiøse spenninger er del av nyhetsbildet fra den store verden - og tema her hjemme. Norge er samtidig et av samfunnene i verden som skårer høyest på tillit. Vi som bor i Norge har tillit til hverandre og i stor grad tillit til samfunnssystemene. Mange mener tilliten er en av Norges fremste ressurser, fordi tillit «smører» relasjoner og gjør det lettere å finne løsninger når uenighet og konflikt oppstår.



Når områdeinnsats lykkes, ser arbeidet ut til å påvirke tilliten positivt og skape mer av den. En mulig forklaring kan være at arbeidsmetodikken har fokus på det folk har felles, nemlig stedet hvor folk bor. Alle er interessert i at hjemstedet skal være fint og trygt. Innfallsvinkelen er positiv og inkluderende. Den tar utgangspunkt i områdets muligheter og

at alle kan bidra. Gjennom samarbeid og positive fellesopplevelser økes stedets sosiale kapital. Sammen skaper man synlige forandringer i omgivelsene, og det oppstår nye sosiale bånd og kontakter. Det har verdi i seg selv, og gjør at flere kan reagere og ta tak i utfordringene når de dukker opp neste gang. I dette perspektivet kan områdeinnsats ses på som et av flere virkemidler på ulike politikkområder, bl.a. by- og stedsutvikling, forebyggende ungdomsarbeid, integrering og demokratitrening.

Tilrettelegge for byutvikling

Områderettet arbeid i utsatte områder har som hovedmål å gjøre områdene bedre å bo og vokse opp i for dem som bor der allerede. Samtidig bør arbeidet ses i sammenheng med overordnede byutviklings- og kommuneplaner. Mange utsatte områder ligger side om side med arealer der fremtidens bolig- og byutvikling skal skje. Ved at myndighetene går inn og investerer i området og sikrer bedre sosial og fysisk infrastruktur, gjør man tilgrensede arealer mer attraktive for investering senere.

God ramme rundt folkehelsearbeidet

Når kommunen jobber konkret med å styrke nærmiljøkvalitetene i et utsatt område, blir det enklere å se sektorinnsatser i sammenheng. Dette helhetsperspektivet har områderettet arbeid til felles med folkehelsearbeidet. Både Plan- og bygningsloven og Folkehelseloven legger vekt på omgivelsenes og nærmiljøets betydning for god helse og gode oppvekst- og levekår. Parallellene til folkehelsearbeidet er blitt tydeligere underveis enn det var ved oppstart av Groruddalssatsingen i 2007. Mange mener at områdeinnsatsen er folkehelsearbeid i praksis.



Frisklivstrening i den nye Grorudparken nær boligområdene.

Foto: Tore Fjeld

Politisk og administrativ forankring og samarbeidets kvaler



- Vi rolle som lokalsamfunnsutvikler har gitt bratt læringskurve

Områderettet arbeid omfatter planlegging og gjennomføring av både sosiale og fysiske prosjekter. Oslos bydeler driver først og fremst med velferdstjenester, mens kommunens tekniske etater har ansvar for fysiske investeringer. Arbeidsdelingen har vært en utfordring for det områdebaserte arbeidet. Ikke bare på Stovner, men i alle fire bydelene.

- Læringskurven blir bratt når folk som ikke er vant til å samarbeide skal finne rollene sine, sier Reidunn Myster Beier.

Forskjellige logikker

Bydelsveteranen minnes 40 meter fortau som manglet i områdeløftet på Haugenstua, og som lokalbefolkningen virkelig ønsket seg. Bydel Stovner ville ordne opp raskt, for å vise at de tok folk på alvor. Ansvarlige etater tenkte ordinære prioriteringer. Det tok mer enn et halvt år å få fortaustubben på plass.

- Vi snakket ikke samme språk og forsto ikke hverandres roller og logikker, husker Reidunn fra oppstarten i 2007. Sammen med avdelingssjef Signe Høeg, tidligere programleder på Haugenstua fra 2009, og Andreas M. Behring som har jobbet med «løftet» i Stovner sentrumsområde, ser Reidunn tilbake. Med i samtalen er også Tore Ludt fra SV, erfaren politiker fra bydelsutvalget og leder av programgruppene for begge områdeløftene.

- Vi fra bydelen måtte lære oss at Plan- og bygningssetaten har et regelverk de ikke

kan hoppe bukk over. Og etatene måtte bli åpne for lokale ønsker og innspill, på en helt annen måte enn i de formelle høringsprosessene, sier Signe. Samarbeidet gikk seg til. I dag, etter mange år med jevnlig kontakt, berømmer begge parter samarbeidet. De tekniske etatene mener de gjør en bedre jobb enn før, basert på lokal kunnskapen som bydelene formidler, eller som de får i direkte kontakt med innbyggerne. Bydelen tilrettelegger for kontakten.

Samarbeids- og partnerskapsavtaler

Stovner-gjengen anbefaler samarbeidsavtaler med felles mål, signert på direktørnivå, for å redusere friksjon og forankre arbeidet mellom ulike parter. Ikke bare når kommunen samarbeider med kommunen, men også i kontakten med frivillige organisasjoner, sameier og borettslag.

- Blir det for mye muntlighet, kan noen plutselig løpe fra avtalen. Da står man der med skjegget i postkassa, forteller de.

Bydelen har også inngått partnerskapsavtaler med flere store idrettslag og lokale kulturorganisasjoner:

- Vi bygger på aktiviteter som organisasjonene allerede driver med, men prøver å få dem til å tenke gjennom om de kan bli mer delaktige i lokalsamfunnet, sier Andreas.

Bydelens strategi er å styrke organisasjoner som allerede står støtt, slik at de blir enda mer robuste. Da får organisasjonen overskudd til å tenke lenger enn til neste



Øverst fra venstre: Reidunn Myster beier, Tore Ludt, Andreas M. Behring og Signe M. Høeg.
Foto: Julia P. Forsberg

kakelotteri, og kan åpne seg for nye medlemmer og nye samfunnsroller.

- Vi ser at organisasjonene tar et mye større samfunnsansvar nå enn for tre år siden. Det tjener alle på, også de som stiller svakest, sier Andreas.

Ny giv i lokalpolitikken

Tore Ludt har vært lokalpolitiker i mer enn 25 år og mener både lokalpolitikere og frivillige organisasjoner har blitt flinkere til å fremme lokale interesser innad i kommunen som følge av områdearbeidet.

Den ene delegasjonen etter den andre har tatt T-banen fra Stovner til Oslo sentrum for å drive politisk lobbyvirksomhet mot byrådet og bystyret. Bydelen har hjulpet lobbyistene med faktagrunnlag og powerpointpresentasjoner. Våre informanter gir aktive ungdommer æren for at bydelen er ferd med å få en ny skatehall, foreslått gjennom Groruddalssatsingen, men finansiert over ordinære budsjetter.

- Områdeløftarbeidet har gitt nytt liv til lokalpolitikken, sier Tore Ludt.

Områdeløftene i Groruddalen og Oslo kommunes organisering

«Områdeløft» er en arbeidsmetode som er utviklet for å møte utfordringer i utsatte byområder. Den omfatter både sosiale og fysiske tiltak. Denne måten å jobbe på ble først utprøvd i Norge gjennom Groruddalssatsingen i Oslo (2007-2016). Arbeidsmetoden er fremdeles i utvikling og tas videre innenfor rammen av en ny satsing i Groruddalen (2017-2026). Begreper som områdeinnsats, områderettet arbeid og områdeløft brukes litt om hverandre. Lignende innsatser er gjort i andre norske byer og i utlandet med forskjellige merkelapper.

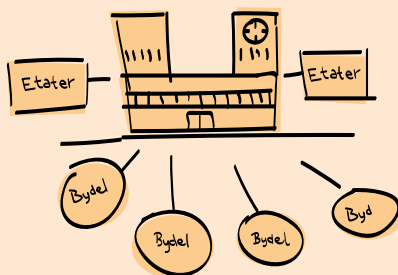
I Groruddalen har man foreløpig jobbet med «områdeløft»-metodikken i åtte lokalområder med utfordringer knyttet til levekår og fysiske omgivelser. Groruddalen består av fire bydeler nordøst i Oslo med nesten 140 000 innbyggere til sammen. Eldre villastrøk og verneverdige gårdstun er blandet med drabantbybebyggelse fra 1950-, 60- og 70- tallet. Lavekårene varierer sterkt fra boområde til boområde. De mest utsatte områdene har lavere boligpriser og en konsentrasjon av innbyggere med lavinntekt og andre levekårsutfordringer.

Nær halvparten av Groruddalens befolkning har innvandrerbakgrunn, enten som innvandret i egen levetid eller med foreldre som har innvandret. Blant både innvandrere og ikke-innvandrere i Groruddalen er det stor variasjon i levekår og livsstiler.

Dalen splittes opp av store gjennomfartsveier og jernbane. Mye industri, bilbaserte kjøpesentre og transportbedrifter preger det estetiske inntrykket. Boligområdene ligger for det meste i dalsidene med kort vei til Marka og skogsområdene. De fleste områdene har god T-baneforbindelse til sentrum.

Oslo kommunes organisering

Oslo kommune har to forvaltningsnivåer. Det gjør kommunen spesiell i norsk sammenheng. Hver bydel har en egen forvaltning og et folkevalgt bydelsutvalg. Bydelenes hovedansvar er sosial-, helse- og omsorgstjenester. Det sentrale nivået har ansvar for byovergripende etater. Kommunen er styrt av et bystyre og et byråd, med tilhørende byrådsavdelinger. Den parlamentariske modellen i Oslo er lik forholdet på nasjonalt nivå mellom storting, regjering og departementer.



Områdeløft 2007–2013:

- Furuset, Bydel Alna
- Veitvet-Sletteløkka, Bydel Bjerke
- Romsås, Bydel Grorud
- Haugenstua, Bydel Stovner

Områdeløft 2011–2016:

- Lindeberg, Bydel Alna
- Linderud-Økernbråten-Vollebekk, Bydel Bjerke
- Ammerud, Bydel Grorud
- Stovner sentrum, Bydel Stovner

Les mer:

Groruddalssatsingen (2007–2016) var en helhetlig innsats i Groruddalen med fire programområder og over 300 prosjekter. Områdeløftarbeidet inn gikk i et av programområdene og ble finansiert av både stat og kommune.

Finn mer informasjon om Groruddalssatsingen og nytt program 2017-26 på Oslo kommunes hjemmeside www.oslo.kommune.no



Håndbokserien fra Gro Ruddalssatsingen (2007-2016)



Animasjonsvideoen *Snakk sammen, skap sammen!* gir en kort innføring i metoden: www.youtube.com/groddalssatsingen



Rapporten *Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Gro Ruddalssatsingen* (2014) dekker flere tema enn håndbøkene og kan leses som supplement. Les mer om Gro Ruddalssatsingen: www.oslo.kommune.no

Groruddalssatsingen