

Espen Ophaug

**Friluftscene eller flerbrukshall?
- om medvirkning i politiske
beslutningsprosesser
i Områdeløft Tøyen**

Masteroppgave i Styring og ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for samfunnsfag

Oslo 2016

Forord

Medvirkning i politiske beslutningsprosesser er et tema som ligger mitt hjerte nær, men at det skulle bli tema for masteroppgaven i Styring og Ledelse var ikke gitt. Jeg tenkte lenge å skrive en oppgave hvor det var noe større avstand mellom meg selv og forskningsemnet.

Som Tøyenbeboer og som bystyrepolitiker som var med å vedta Tøyensatsingen har jeg stor interesse for Tøyenløftet på mange plan, og jeg er opptatt av at Områdeløft Tøyen skal fungere bra, at man gjennom Tøyensatsingen klarer å løfte Tøyen og å trekke med beboerne slik at vi ikke ender opp som byfornyelsen i Oslo for 20-30 år siden, der beboerne som skulle hjelpes gjennom den fysiske oppgraderingen følte seg presset ut av Grønland/Tøyen og andre steder i indre øst på grunn av økte bokostnader.

Men etter å ha grublet på tema en god stund fant jeg ut at denne nærheten faktisk var en styrke for min oppgaveskriving. Det er et tema jeg bryr meg mye om, som interesserer meg og som jeg har lyst til å finne ut mer av. Min geografiske tilknytning gjør at jeg ser og opplever Tøyen og de endringsprosessene der hver dag, og det gir meg førstehånds kunnskap til Tøyenløftet. Det at jeg også kjenner til forhistorien til Tøyenløftet og var med på å vedta hele Tøyensatsingen, og det at jeg også i dag følger Tøyen tett fra bystyret og varaplass i bydelsutvalget, gir meg – etter mitt syn – uvurderlig kunnskap om Områdeløft Tøyen.

Det har tatt nesten 25 års studier å bli ferdig med en masteroppgave. Men nå har jeg faktisk skrevet en – fullt og helt. Det er mange tidligere og nåværende studievenner og lærere som burde blitt nevnt, men det ville blitt en alt for lang rekke navn. Derfor nøyer jeg meg med å takke medstudentene på Styring og Ledelse, og min veileder Kristin Reichborn-Kjennerud. Uten henne ville ikke denne oppgaven blitt levert.

Espen Ophaug

Oslo, 1. desember 2016

Sammendrag

Medvirkning i politiske beslutningsprosesser har blitt en stadig viktigere verdi i nasjonal og lokal politikk. Med utgangspunkt i Områdeløft Tøyen - et program for fysisk oppgradering og sosial utvikling av Tøyen i Bydel Gamle Oslo - ser jeg på hvilke medvirkningspraksiser som har vært en del av Tøyenløftet og jeg undersøker hvilke hindre og drivere for mer og bedre medvirkning som finnes i en tradisjonell byråkratisk struktur som bydelsadministrasjonen i Bydel Gamle Oslo er.

Studier av medvirkningsprosesser i Nederland viser at det ikke har skjedd noen nevneverdig endring i hvordan politiske beslutninger fattes, selv om man har lagt til rette for utstrakt bruk av medvirkning. De nederlandske forskerne mener det har sammenheng med måten man tilrettelegger for medvirkning på, de antyder også at medvirkning på et «høyt nivå» ikke er så lett å få til innenfor en tradisjonell byråkratisk struktur.

I Norge har den norske statsviteren Gro Sandkjær Hanssen studert medvirkning i norske kommuner. Hun finner at det er sjelden å se medvirkning utover minstekravet satt i Plan og bygningsloven. Sandkjær Hanssen mener manglende medvirkning handler om kapasitet og interesse.

Med utgangspunkt i en casestudie av Områdeløft Tøyen ønsker jeg å undersøke både medvirkning i praksis, og se om jeg kan finne støtte til de teoretiske antagelsene om at medvirkning på høyt nivå ikke så lett passer inn i en tradisjonell byråkratisk struktur, eller at medvirkning utover lovens minstekrav stopper opp på grunn av lav kapasitet og interesse.

Abstract

Citizen participation in political decision-making has become an increasingly important value in national and local politics. I examine The Area Based Initiative “Områdeløft Tøyen” - a program for physical upgrading and social development of Tøyen in the borough of Gamle Oslo – to see which involvement practices have been part of Områdeløft Tøyen. I try to identify factors who enhances citizen participation, and which factors that might discourage citizen participation. In other words, I try to examine the obstacles and drivers for more and better participation found in a traditional bureaucratic structure in the local district council, Gamle Oslo.

Studies of participatory processes in the Netherlands shows that there has been no appreciable change in how political decisions are made, even if one has tried to facilitate citizen participation. Dutch researchers believe it is related to the way we facilitate participation, they also suggest that participation at a "high level" is not so easy to get to within a traditional bureaucratic structure.

In Norway, the Norwegian political scientist Gro Sandkjær Hanssen have studied participation in Norwegian municipalities. She finds that it is rare to see participation beyond the minimum requirement set in the Planning and Building Act. Sandkjær Hanssen believes that lack of participation is about capacity and interest.

Based on a case study of the Area Based Initiative, Områdeløft Tøyen, I want to examine the participation in practice and see if I can find support for the theoretical assumptions that participation on a high-level don't easily fit into a traditional bureaucratic structure, or that involvement beyond the required minimum halt because of low capacity and interest.

Innhold

Forord	II
Sammendrag	III
Abstract.....	IV
Kapittel 1 Innledning	1
Tema for oppgaven.....	1
Medvirkning i politiske beslutningsprosesser.....	2
Bakgrunn.....	4
Tøyensatsingen/Områdeløft Tøyen.....	8
Kapittel 2 Teori.....	11
Styring.....	11
Samstyring.....	12
Medstyring og samstyring.....	13
Medvirkning og kommunikativil planlegging.....	14
Medvirkningsstige og medvirkningstrapp.....	15
Medvirkning – noen kritiske perspektiver.....	19
Organisasjonsteori.....	20
Kapittel 3 Metode.....	22
Egen posisjon.....	22
Generelt om metode.....	23
Casestudier.....	23
Datainnsamling.....	24
Kapittel 4 Empiri.....	29
Hva slags medvirkning?.....	29
Folkemøter.....	30
Prosjektkontoret.....	32
Stedsanalysen.....	33
Barnetråkk.....	34
Parkanalysen.....	34
Fra referansegruppe til Tøyenråd.....	35
Et vellykket medvirkningsprosjekt K1.....	37
Kapittel 5 Analyse.....	39
Hvor på medvirkningstrappa?.....	39
Representativitet i medvirkningsprosesser.....	42
Etablering av Tøyenrådet som styringsgrep.....	44
Plassering i linjestrukturen – prosjektkontoret.....	45
Medvirkningshindre.....	46
Forbedringspotensiale?.....	49
Kapittel 6: Avsluttende drøfting og konklusjon.....	51

Kapittel 1 Innledning

I en bydel hvor det er identifisert et STORT BEHOV for møteplasser, et STORT BEHOV for barne- og ungdomstiltak og man har STORE HELSEUTFORDRINGER mener vi at å bygge en kommunal FLERBRUKSHALL tilgjengelig for ALLE på Tøyen i forbindelse med Områdeløftet og Tøyenparkprosjektene er noe av det VIKTIGSTE man kan gjøre for å skape VARIG endring på Tøyen spesielt og (Gamle) Oslo generelt.¹

Tema for oppgaven

Sitatet ovenfor er hentet fra nettsiden opprop.net, der det i mars 2015 ble lagt inn et opprop for å få bygget en flerbrukshall på Tøyen. Kravet om flerbrukshall kom i kjølvannet av Tøyenavtalen fra 2013, der de daværende byrådspartiene Høyre, Venstre og Krf, sammen med SV ble enige om å bygge nytt Munchmuseum i Bjørvika, samtidig som det skulle iverksettes et skikkelig løft for Tøyen.

Jeg var selv til stede på et folkemøte om Tøyenløftet i 2014, hvor beslutningen om å bygge friluftscene, men ikke flerbrukshall ble kraftig kritisert. En friluftscene ble beskrevet som en skrivebordsidé og et tiltak ingen på Tøyen ønsket seg, mens en flerbrukshall – som politikerne ville visst at befolkningen på Tøyen ønsket seg hvis de hadde lyttet til egne innbyggere – var utelatt fra Tøyensatsingen. På folkemøtet ble politikerne kritisert for å mangle kontakt med beboerne, Tøyenavtalen ble kritisert for å ha blitt laget på bakrommet, og selv om mange av tiltakene ble ønsket velkommen var budskapet at Tøyenløftet ville blitt mye bedre om befolkningen hadde blitt trukket med helt fra starten av.

Det vi trenger er en flerbrukshall. Ungene har ingen steder å bedrive aktivitet. Ungene har verdens minste gymsaler bygget i 1882. Og så får du beskjed om at du må stille deg i kø. Vi burde stått i kø siden 50-tallet, men ingen har ropt nok. Det at politikerne nå sier de skal satse på Tøyen, og skaffe en hall, det skal ikke politikerne få æren for. Den burde vært på plass for 20 år siden, eller 50 for den saks skyld, men nå roper vi så lenge, så høyt og så mange så da blir det nesten umulig å ikke høre på (...) De andre, Dælenenga og Jordal får nye haller, mens vi starter fra null. Alt i områdeløftet roper idrettshall til meg. Det står lav aktivitet, dårlig form, ingen møteplass for unge. Det står allikevel ikke sport eller idrett noe sted. (Informant 2)

Denne oppgaven skal handle om medvirkning i lokale stedsutviklingsprosesser. Jeg vil i oppgaven se på medvirkning ut fra et styrings- og organisasjonsteoretisk perspektiv. Det betyr

¹ http://www.opprop.net/toyen_arena

at jeg vil se på det offentliges håndtering av medvirkningsprosesser sett i lys av teorier om samstyring, teorier om medvirkning og teorier om kollaborativ planlegging. Hovedfokus vil være hvordan en tradisjonell byråkratisk struktur - Bydel Gamle Oslo - håndterer krav om medvirkning i et konkret stedsutviklingsprogram - Områdeløft Tøyen. Beboerperspektivet vil bli trukket inn for å balansere og nyansere de offisielle fortellingene om beboermedvirkning i Områdeløft Tøyen. Det er grunn til å tro at det eksisterer flere syn på om medvirkning på Tøyen fungerer eller ikke.

Medvirkning i politiske beslutningsprosesser

Medvirkning har blitt en stadig viktigere verdi i både lokal og nasjonal politikk. Men om det er en sammenheng mellom ideal og praksis er ikke alltid like lett å fastslå. Fører ønskene om mer og bedre medvirkning, faktisk til mer og bedre medvirkning? Bidrar medvirkningsprosesser til at utfallet av politiske beslutningsprosesser endres? Dette er spørsmål jeg ønsker å belyse i denne oppgaven.

De nederlandske forskerne Laurens de Graaf og Ank Michels har studert medvirkningsprosesser i to nederlandske byer: Eindhoven og Groningen. I følge forfatterne legger teorier om deltagende demokrati, teorier om deliberativt demokrati og teorier om sosial kapital vekt på at medvirkning har positive effekter på demokratiet som sådan. Medvirkning bidrar til at den enkelte borger blir inkludert i beslutningsprosesser, medvirkning styrker den enkeltes forståelse for og deltagelse i beslutninger som angår en selv og det bidrar til større legitimitet i beslutningsprosessene, og ikke minst vil medvirkning bidra til bedre løsninger. (De Graaf & Michels 2010, 481).

I følge de Graaf og Michels har medvirkning lenge vært en viktig verdi i nederlandsk lokalpolitikk. Både i Groningen og Eindhoven har de lokale myndighetene vedtatt ulike programmer for å legge til rette for medvirkning i lokale beslutningsprosesser. Men i sin studie fant forfatterne – kanskje noe overraskende - at myndighetenes programmer for lokal medvirkning ikke hadde ført til en reell endring i hvordan politiske beslutninger fattes. De fant at medvirkning hadde positive effekter på de demokratiaspektene de studerte: inkludering; demokratiske verdier; ferdigheter og kunnskaper; deltagelse i demokratiske debatter og samtaler; og demokratisk legitimitet, men altså lite endring i hvordan politikken utformes.

(...) the findings in this study on two Dutch cases show that citizen participation in policy making did not lead to a new division of roles between government and citizens in either city. The role of citizens is mainly to provide information on the basis of which government, sometimes in cooperation with other actors, can make decisions. Participatory policy making, therefore, leaves vertical government decision-making intact, while at the same time creating more space for suggestions and ideas provided by citizens. (...) Although citizens do not play a vital role in policy making processes, our study provides evidence that citizen involvement nevertheless has positive effects on aspects of democracy (De Graaf & Michels 2010, s. 488-489).

Til tross for aktiv tilrettelegging for medvirkning fant de altså ingen endringer i politikkutformingsprosessen. De Graaf og Michels har ingen gode svar på hvorfor dette ikke har skjedd. Men de mener at selve prosjektdesignet for medvirkning kan ha hatt betydning for manglende endring i beslutningsprosessen (s. 488). Måten man fra myndighetenes side legger til rette for medvirkning på, har betydning for om medvirkning virker eller ikke. Ut fra funnene til de Graaf og Michels (2010) og de Graaf, van Hulst og Michels (2014) kan det synes som medvirkning på et høyt nivå er vanskelig å kombinere med de tradisjonelle byråkratiske styringsstrukturene som eksisterer i en kommuneadministrasjon.

Dette er interessante funn også i norsk sammenheng. Medvirkning har som sagt blitt et stadig viktigere honnørord i både nasjonal og lokal politikkutforming, noe som særlig kommer til uttrykk i plan og bygningsloven, hvor medvirkning er lovpålagt. Kommunelovens bestemmelse om innbyggerinitiativ er også en lovpålagt medvirkningsaktivitet. Regjeringen fremhever også medvirkning i lokale beslutningsprosesser på sine hjemmesider: «Gode medvirkningsprosesser er viktig for å kunne utvikle mer attraktive steder. Prosessene styrker kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget, forebygger og reduserer konflikter, gir forankring og legitimitet til arbeidet, samt vitaliserer lokaldemokratiet²»

I Tøyenavtalen fra 2013 blir lokal medvirkning trukket fram som et viktig aspekt ved Områdeløft Tøyen, og det sies eksplisitt at beboere og lokale lag og foreninger skal trekkes med i beslutningsprosessene i Områdeløft Tøyen: «Det forutsettes at innbyggere, frivillige lag og organisasjoner gis mulighet til deltakelse i beslutningsprosessen» (Tøyenavtalen, pkt. 1).

Den norske statsviteren Gro Sandkjær Hanssen har forsket på medvirkning i norske kommuner. Hun har gjennom sine undersøkelser sett at det eksisterer et gap mellom idealer

² <https://www.regjeringen.no/no/sub/stedsutvikling/ny-prosess-og-verktoy/medvirkning/id699053/>

og praksis, både hennes egne undersøkelser og andre studier av medvirkning viser at det sjelden legges til rette for medvirkning utover minstekravene fastsatt i plan- og bygningsloven. Hun trekker fram manglende kapasitet, manglende politisk interesse og manglende interesse lokalt som årsaker til at man ikke ser medvirkningsprosesser utover det lovpålagte (Sandkjær Hanssen, Hofstad og Saglie (red.) 2015, 109-110).

I min studie ønsker jeg å undersøke hvilke medvirkningsprosesser som har blitt gjennomført på Tøyen. Jeg ønsker å undersøke om pålegget om lokal medvirkning i Tøyenavtalen har ført til reelle endringer i de politiske beslutningsprosessene, eller om medvirkning foregår på et av de lavere trinnene i det som kalles Arnsteins medvirkningsstige. (Mer om Arnsteins medvirkningsstige i teorikapittelet)

Jeg ønsker først og fremst å studere lokal medvirkning fra politikernes/administrasjonens side. Men et viktig aspekt ved undersøkelsen er også å se på hvordan medvirkning oppleves fra de som er ment å trekkes med i beslutningsprosessen. I følge de Graaf, van Hulst og Michels (2014) kan løfter om medvirkning virke vitaliserende for lokalsamfunnet, men hvis løftene ikke holdes vil forsøk på medvirkning tvert imot virke veldig demotiverende.

Problemstilling:

I denne oppgaven ønsker jeg å undersøke:

- 1) Hvilke medvirkningstiltak har blitt gjennomført i Områdeløft Tøyen?
- 2) Har medvirkningsprosessene faktisk hatt betydning for politiske og administrative beslutninger i Bydel Gamle Oslo og Områdeløft Tøyen?
- 3) Hvilke faktorer kan hindre reell medvirkning og hvilke kan virke som drivere for medvirkning?

Bakgrunn

Jeg vil i denne delen gi en kort innføring i bydelssystemet i Oslo kommune, en kort introduksjon til bydel Gamle Oslo, en kort innføring i områdeløft som metode for å løfte utsatte byområder og en kort innføring i historikken til og rammeverket for Områdeløft Tøyen.

Bydelsorganiseringen i Oslo og Bydel Gamle Oslo

I Oslo har bydeler vært en del av styringsstrukturen siden 1973, men tanken om egne bydelsutvalg går helt tilbake til sammenslåingen av Aker og Oslo i 1948. Etter sammenslåingen var det flere som mente at avstanden opp til rådhuset hadde blitt så stor at man burde etablere mindre geografiske bydelsstyrer eller bydelsutvalg som skulle ha høringsrett i saker til bystyret og begrenset delegert ansvar for utvalgte saksområder. (Lund 2000, 142-147)

Selv om bydelene ble en del av Oslo kommunes styringssystem fra 1973 har bydelenes geografiske inndeling og ansvar gjennomgått store forandringer de siste 40 årene. I 1973 ble det opprettet hele 40 bydeler, og bydelens ansvarsområder var ganske begrenset, det var heller ikke direkte valg til bydelsutvalgene (det politiske organet i bydelene); sammensetningen i bydelsutvalgene ble bestemt av bystyret. (Lund 2000). Gjennom bydelsreformen av 1988 ble antallet skåret ned til 25 og bydelene fikk delegert ytterligere ansvarsområder og selvstendig budsjettansvar. Fra 1995 var det prøveordning med direktevalg til bydelsutvalget i fire bydeler. Ved bydelsreformen i 2004 ble antallet bydeler ytterligere redusert til dagens 15. Fra 2007 har det vært direktevalg til alle bydelsutvalg.

Bydel Gamle Oslo er befolkningsmessig en av de største bydelene i Oslo med 50000 innbyggere, Gamle Oslo er også den bydelen som er forventet å vokse mest de neste ti årene³. Med dagens organisering har bydelene blant annet ansvar for barnevern, barnehageopptak, sosialhjelp, hjemmetjenester, sykehjemsopptak, skjenkesaker, kultur- og frivillighetsstøtte, vedtak om kommunal bolig og booppfølging, parker og nærmiljøanlegg, skolehelsetjeneste, fysioterapi med mer. Bydelene er høringsinstanser i byutviklingsaker. Bydelene har i utgangspunktet små avdelinger som jobber med byutvikling i og med at de kun er høringsinstanser. Bydel Gamle Oslo hadde ingen ansatte eller avdelinger med kompetanse om områdeløft da Områdeløft Tøyen ble iverksatt. (Bydel Gamle Oslo, Årsmelding 2014) Bydelsadministrasjonene og antall ansatte i de ulike bydelene varierer en del, i bydel Gamle Oslo er det ca 1200 ansatte. I administrasjonen er det ca. 50 ansatte (Bydel Gamle Oslo, 2016). Bydelsadministrasjonen er oppbygd som en tradisjonell linjeorganisasjon. Inntil 01.01.2016 var bydelens administrative struktur bygd opp med utgangspunkt i en tredeling av det faglige ansvaret, hver fagavdeling var igjen delt i to ut fra om avdelingen hadde ansvar for tiltak (ansvar for driften av barnehager/eldresenter/parkvedlikehold etc.) eller

³<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Statistikk/OsloSpeilet%20nr%201%20juni%202015.pdf>

myndighetsutøvelse (behandling av søknader om barnehageplass, sykehjemsplass, klagebehandling etc.). Dette ga til sammen seks fagavdelinger i bydelsadministrasjonen. Stabsavdelingene HR og Økonomi kom i tillegg. Fra 01.01.16 ble antall fagavdelinger redusert fra 6 til 3. Prosjektkontoret for områdeløftet er ikke en del av bydelens offisielle linjekart, men en av informantene fra bydelen sier i intervjuet at kontoret er plassert under bydelens økonomidirektør. (Informant 4)

Områdeløft

Områdeløft har blitt en stadig vanligere måte å koordinere og iverksette særskilte satsinger for å løfte utsatte byområder. Ideelt sett innebærer Områdeløft at statlige, kommunale, private og frivillige aktører samarbeider om felles satsinger innenfor avgrensede områder. Områdeløft settes inn i områder med særlige utfordringer knyttet til levekår. De første områdeløftene i Norge kom i stand i fire ulike delbydeler i Groruddalen i Oslo som følge av at stat og kommune ble enige om en forsterket satsing på Groruddalen i 2005. Et stykke ut i programperioden ble antall områdeløft i Groruddalen utvidet til i alt åtte delbydeler. Oslo Sør satsingen i bydel Søndre Nordstrand er et annet områdeløft i Oslo, og fra 2014 er også Tøyensatsingen i bydel Gamle Oslo et områdeløft. Det betyr at det pr. dags dato foregår ti områdeløft i Oslo: åtte i Groruddalen, Tøyenløftet i Gamle Oslo og Oslo Sør satsingen i Søndre Nordstrand.

Områderettede innsatser for å forbedre og fornye byenes mest utsatte boområder har vært gjennomført i flere tiår i mange byer, både i Norge og i utlandet, men under ulike navn og med ulikt omfang. Innsatsene har hatt ulike innretning, og de har forandret seg over tid. (Lund 2014, 13). I følge Ivan Tosics (2009, referert i Lund 2014, 32) kan utviklingen av denne typen innsatser deles inn i tre perioder.

I den første fasen, fra midt på 70-tallet til midt på 80-tallet var hovedinnsatsen rettet inn mot fysiske tiltak for å rehabilitere forfallen boligmasse. Mange europeiske byer opplevde sterk befolkningsvekst i etterkrigstiden, og mye av boligbyggingen skjedde i drabantbyene. Samtidig forfalt boligmassen i byenes indre bykjerne. Mange boliger i indre by hadde veldig lav standard, noe som førte til initiativer til å utbedre boligmassen. I Oslo fikk vi blant annet Byfornyelsen på denne tiden. Fokus var på fysisk oppgradering av boligmassen. Byfornyelsen var et omstridt tiltak i sin tid. Til tross for at det hadde sine positive sider (boliger og bakgårder i Oslo indre øst fikk en etterlengtet oppgradering) opplevde mange byfornyelsen som noe negativt. Mange beboere følte seg presset ut av områder i indre by på grunn av økte boligpriser. Mange borettslag og privatpersoner tok opp store lån som de etterhvert fikk

problemer med å betjene (Ruud, 2003). Medvirkningsaspektene var ikke spesielt framtreddende i byfornyelsesarbeidet. I avisene på begynnelsen av 90-tallet ble Oslo byfornyelse AS beskrevet som en skandaløs kommunal virksomhet (VG 17. april 1993) Flere borettslag gikk til rettsaker mot Byfornyelsen for å få erstatning (Aftenposten 11. januar 1993)

I neste periode, fra midt på 80-tallet og utover på 90-tallet ble man mer oppmerksom på de sosiale utfordringene i de mest levekårsutsatte områdene. I følge Lund var dette en mykere tilnærming enn foregående periodes prioritering av fysisk oppgradering. Man fikk blant annet tiltak innen utdanning og sysselsetting, og man ble i langt større grad opptatt av at tiltakene ikke skulle bidra til fraflytting av nettopp den delen av befolkningen innsatsene var rettet inn mot, slik man opplevde gjennom Oslo byfornyelse.

I den siste fasen, fra slutten av nittitallet og framover, er sosiale tiltak fremdeles en viktig komponent i de områderettede innsatsene, men virkemiddelbruken har blitt utvidet. Det nye i den siste fasen er koordinering av en lang rekke ulike statlige, kommunale, fysiske og sosiale tiltak, en strategi som gjerne kalles «integreerte tiltak». I Oslo er Tøyensatsingen eksempel på en slik satsing.

Tøyen – en kort oversikt

En viktig årsak til at vedtaket om flytting av Munchmuseet ble fulgt opp av en omfattende Tøyensatsing, er at Tøyen scorer dårlig på mange levekårsvariabler, derfor var det politisk enighet om at Tøyen måtte få noe igjen for at man vedtok å flytte museet. Tøyen har historisk sett vært et arbeiderstrøk, med mange trangbodde kommunale gårder. Byggeboomen på andre halvdel av 1800-tallet etterlot seg mange dårlige bygårder. Enerhaugen var et område med små og dårlige trehus. Etter 2. verdenskrig ble Enerhaugen sanert, og de nye høyblokkene ble etterhvert satt opp. Men selv om man fikk noe oppgradering av bomiljøet forble Grønland/Tøyen et fattig område av byen. Både Tøyen og Grønland har gjennomgått en gentrifisering de siste tiårene, men fremdeles er det slik at Tøyen scorer lavt på en rekke levekårsvariabler. (Brattbakk og Hagen et.al 2015, 13-15).

I følge Stedsanalysen som bydel Gamle Oslo bestilte i forbindelse med Områdeløftet, er det registrert i overkant av 13600 personer bosatt i området som er definert som nedslagsfelt for Områdeløftet. (Brattbakk og Hagen et.al 2015, 28). Dette gjør Tøyen til ett av de tettest befolkede områdene i Oslo. På Tøyen har ca. halvparten av innbyggerne minoritetsbakgrunn, mens andelen barn under 16 år med minoritetsbakgrunn er 68%. Når det gjelder utdanningsnivå er Tøyen tydelig todelt. De med majoritetsnorsk bakgrunn er i snitt høyt

utdannede, 65% i denne gruppen på Tøyen har universitets- eller høyskoleutdanning, mot 61% i byen som helhet. Tilsvarende tall for beboere med minoritetsbakgrunn er 24%, noe som er lavere enn snittet i bydelen og byen. Tøyen har lavere yrkesdeltagelse enn byen som helhet og andelen yrkesdeltagelse blant minoritetsbefolkningen er også lavere på Tøyen enn bydelen og byen som helhet. Samme gjelder for barnefattigdom og folkehelse. Tøyen kommer med andre ord dårligere ut på en rekke levekårsparametere enn både bydel Gamle Oslo og Oslo som helhet (Brattbakk og Hagen et.al 2015, 27-42).

Forfatterne av Stedsanalysen sier at befolkningen på Tøyen i økende grad er polarisert, og at forskjellene mellom gruppene øker. Årsakene til denne todelingen er en kombinasjon av at Tøyen er sentrumsnært, og dermed et attraktivt område for unge, nyutdannede å bosette seg i, kombinert med at Tøyen har en svært høy andel kommunale boliger. Tøyen har høyest andel kommunale boliger av alle delbydeler i Oslo, 11% av boligene på Tøyen er kommunale boliger, mot 3,2% i byen som helhet. (Brattbakk og Hagen et.al. 2015, 85)

Tøyen har vært brukt som case i utallige avis-, radio- og tv-reportasjer om Oslo som den delte byen. Det har vært skrevet mye om oppvekstmiljøet på Tøyen og Tøyen som sted for narkotikahandel og annen kriminalitet. Men til tross for mange problemer er Tøyen også et boområde som mange trives i. Beboerne har ofte stått og sett på at boområdet deres har blitt snakket ned av både politikere og presse, på ett tidspunkt fikk beboerne nok av svartmalingen, og samlet seg i flere ulike nabolagsinitiativ, som på mange måter var forløpere for den bystyrevedtatte Tøyensatsingen:

Vi satte kaffen i halsen over ni sider med svartmaling i en artikkel. Alt handlet om negativitet på Tøyen. Skyting og ran. Det opplevdes som dårlig gjort fordi de jeg bor sammen med i borettslaget vårt opplever Tøyen som et trygt sted med masse parker og masse hyggelige mennesker. [Artikkelen] var helt tvert imot hvordan vi syntes det var. Så vi ville fokusere på det positive. Så ut av det kom Tøyenkampanjen og Tøyeninitiativet. Alle de grepene som skjedde da var jo beboerinitiativ og jeg tror dels vi kan takke Jarlsbodama (journalisten) for den grusomme svartmalingen hun drev. Kanskje det var samlende. Vi tok jo kontakt og spurte om hun ikke ville komme og se hvordan Tøyen også er liksom, men det var ikke interessant. (Informant 2; Artikkelen det refereres til sto på trykk i Dagbladet Magasinet 18. august 2012)

Tøyensatsingen/Områdeløft Tøyen

28. mai 2013 ble «Avtale om Munchmuseet og utvikling av Tøyen» (Munch-/Tøyenavtalen) mellom SV og de daværende byrådspartiene Høyre, Venstre og Krf offentliggjort. Avtalen besto av to hoveddeler. De fire partiene forpliktet seg til å stemme for bygging av nytt

Munchmuseum i Bjørvika, samtidig ble de enige om en Tøyensatsing, inkludert et Områdeløft Tøyen, etter modell av Groruddalssatsingen. Områdeløftet defineres slik av bydel Gamle Oslo

Områdeløft innebærer en helhetlig lokal innsats med stor grad av beboerinvolvering og tverrfaglig samarbeid. Arbeidet skal sikre at et levekårsutsatt område oppleves som et godt og trygt bo- og oppvekstområde. Områdeløft handler om å styrke gode nærmiljøkvaliteter, som fysisk miljø og gode lokale tilbud og tjenester. Det overordnede målet for områdeløft Tøyen er: Områdeløft Tøyen skal bidra til at Tøyen oppleves som et trygt, inkluderende sted med utviklingsmuligheter (Bydel Gamle Oslo 2015, 3).

Tøyenavtalen gjorde slutt på flere års politisk dragkamp om bygging av nytt Munchmuseum. Samtidig fikk man en tverrpolitisk forpliktelse til å iverksette tiltak for å bedre levekårene og de fysiske omgivelsene på Tøyen. Avtalen har mange ulike elementer, hvorav ett omhandler Områdeløft Tøyen, en god del flere punkter omhandler andre fysiske tiltak i Tøyenområdet og noen avtalepunkter omfatter hele Oslo.

Tøyensatsingen er altså den overordnede paraplyen for det som skjer på Tøyen som følge av Munch-Tøyenavtalen. Tøyensatsingen og Områdeløft Tøyen må altså ikke forveksles. Det som går under navnet Områdeløft Tøyen er ett av mange tiltak under denne paraplyen:

Tøyensatsingen	
Tiltak	Ansvarlig
Nytt badeland	Bymiljøetaten og Kultur og idrettsbygg
Vitensenter	Byrådsavdeling for kunnskap og oppvekst
Finnmarksgata, lokk/kulvert	Bymiljøetaten, Ruter og Sporveien
Oppgradering, Tøyen Torg	Plan og bygningsetaten, Eiendoms og byfornyelsesetaten, private grunneiere
Oppgradering, Tøyen t-bane	Sporveien
Gratis AKS på Tøyen og Vahl	Utdanningsetaten
Kulturstasjon på Tøyen skole	Kulturetaten
Kartlegging/flytting av rusinstitusjoner	Velferdsetaten
Friluftscene i Tøyenparken	Bymiljøetaten
Salg av kommunale boliger til Sio	Boligbygg
Områdeløft Tøyen	Bydel Gamle Oslo

Områdeløft Tøyen utgjør kun en del av Tøyensatsingen. Områdeløftet styres fra bydelen, og ansvaret dreier seg i første rekke om forvaltningen av 25 millioner kroner hvert år i planperioden 2014 – 2018. Staten bidrar også med midler men de er stort sett bundet opp i allerede statlig vedtatte satsinger. Bevilgningene skal gå til tiltak for fysisk oppgradering og

til sosiale tiltak for å bedre levekårene for beboerne på Tøyen. Områdeløft Tøyen er omtalt i Tøyenavtalens punkt 1:

Oslo kommune forplikter seg til og tar initiativ til et områdeprogram over 5 år for å bedre levekårene på Tøyen, etter modell fra Oslo Sør- og Groruddalssatsningen med en kommunal finansiering på 25 millioner kroner per år. Staten inviteres til å delta med et tilsvarende beløp. Programmet starter fra 1. januar 2014. De kommunale midlene forvaltes av bydelsutvalget. Det forutsettes at innbyggere, frivillige lag og organisasjoner gis mulighet til deltakelse i beslutningsprosessen (Tøyenavtalen; min understreking)

I min oppgave er det bydelens ansvar for Områdeløft Tøyen som er caset. En ytterligere presentasjon av hva Områdeløftet gjør, både av konkrete tiltak og av medvirkningsprosesser presenteres i empirikapittelet.

Kapittel 2 Teori

Tema for oppgaven er styringsutfordringer knyttet til medvirkning. Jeg vil i teorikapittelet diskutere teorier om styring/samstyring, kommunikativ planlegging og medvirkning, samt organisasjonsteori. Det er koblingen styring og medvirkning som er det sentrale i oppgaven. Det betyr at det i første rekke er teorier og begreper knyttet til samstyring som vil bli diskutert. Teorier om medvirkning er relevant for å kunne analysere hva slags medvirkning det legges opp til i Områdeløftet. Teori om såkalt kommunikativ planlegging viser hvordan teorier om medvirkning og planlegging, og teorier om styring kobles sammen i et samstyringsperspektiv. Organisasjonsteori er relevant for analyse av hvilke faktorer i det kommunale byråkratiet som fremmer og eventuelt hemmer medvirkning.

Styring

Politikere og offentlige institusjoner styrer. Men hva vil det egentlig si å styre? En vanlig oppfatning er at det å styre innebærer to ting, nemlig å fatte beslutninger og gjennomføre dem i praksis. Styring handler dermed om å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte. (...) Styring er en kjerneoppgave i all politisk virksomhet (Røiseland og Vabo 2012, s. 10)

I styrings og ledelseslitteraturen blir begrepsparet «styring og ledelse» sett på som to ulike (idealtypiske) virkemidler for å løse koordineringsutfordringer i og i tilknytning til organisasjoner. Begrepene betegner ifølge Ladegård og Vabo «(...) ulike sider ved et felles problem, uavhengig av sektor: Hvordan koordinere organisert virksomhet i alle former og gi denne virksomheten retning og momentum mot de mål som til enhver tid gjelder?» (2010, 15) Skillet mellom de to koordineringsvirkemidlene går på at ledelse er personorientert, mens styring er systemorientert. (Ladegård og Vabo 2010, 18). I følge Christensen et.al (2009, 121) er styring: «et lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter». Offentlig styring handler altså om å påvirke og endre samfunnet på en bevisst og planmessig måte, gjennom et sett eller system av formaliserte styringsdokumenter.

Når man snakker om styring er det ofte offentlig styring det siktes til, men ifølge Røiseland og Vabo kan styring også være knyttet til markedet og til sivilsamfunnet. Ved markedsstyring skjer styringen gjennom den spontane tilpasningen mellom tilbud og etterspørsel i et marked. Styring gjennom sivilsamfunnet baseres på sivilsamfunnets egen logikk, som er forskjellig fra markedets logikk (Røiseland og Vabo 2012, 10).

Det at vi kan snakke om offentlig styring som noe annet enn styring gjennom markedet eller gjennom sivilsamfunnet baserer seg på klassisk politisk filosofi, der det ble etablert et skille

mellom stat, marked og sivilsamfunn, med hver sin tilknyttede styringslogikk. Røiseland og Vabo sier at denne klassiske inndelingen i tre samfunnsfærer i våre dager har blitt mer og mer problematisk. Det offentlige har blitt så innvend i marked og sivilsamfunn at det kan være vanskelig å opprettholde det klassiske skillet. I stor grad skyldes dette mer komplekse og sammensatte problemer og utfordringer, og også at de problemene det offentlige forsøker å løse har endret karakter. (2012, 14) De understreker at det ikke er noe nytt at styring av samfunnsområder består av en kombinasjon av offentlig styring og styring gjennom marked og sivilsamfunn. Nettverk er ett begrep som brukes til å betegne en slik kombinasjon, samstyring et annet.

Samstyring

Røiseland og Vabo definerer samstyring slik: «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» Definisjonen understreker noe som fremheves som kjernen i governance, nemlig at «(...) offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer som er annerledes enn de klassiske, det vil si de som bygger på hierarki og et entydig over- og underordningsforhold aktørene imellom» (2012, 21-22).

Økt bruk av samstyring er et resultat av at det offentlige i større grad må ta ansvar for oppgaver de vanskelig kan løse alene. Røiseland og Vabo trekker fram blant annet by- og samfunnsplanlegging som områder hvor andre aktører enn kommunen må trekkes inn i styring. De har nok først og fremst private utviklere i tankene, men også beboermedvirkning er en del av denne nye samstyringen. Røiseland og Vabo trekker fram ulike styrer og råd fra kommunal sektor som eksempler på samstyring, og bruker for eksempel Eldreråd og driftsstyrer som eksempler på samstyring i norske kommuner. (2012, 33)

I følge forfatterne av rapporten «Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune» (Schmidt, Guttu og Knudtzon, 2011) henger framveksten av økt fokus på medvirkning i lokale planprosesser sammen med en dreining fra «government til governance»: «Governance, eller samstyring på norsk, beskriver økt innslag av nettverksstyring og offentlig/privat samarbeid innen planlegging og offentlig forvaltning både i Norge og internasjonalt. Det er i økende grad erkjent at offentlige myndigheter ikke kan styre gjennom strengt hierarkisk *government*, men er avhengig av samarbeid med private aktører, ikke minst gjelder det innen boligbygging og byutvikling» (Schmidt, Guttu og Knudtzon 2011, 46).

Røiseland og Vabo oversetter også begrepet governance med samstyring, og måten Schmidt Guttu og Knudtzon bruker begrepet på er i overensstemmelse med Røiseland og Vabos bruk av begrepet.

Reelle medvirkningsprosesser der representanter for beboere trekkes med i formelle styringsstrukturer må defineres inn under begrepet samstyring. Medvirkning ses på som en effekt av at samfunnet blir mer komplekst, at offentlige myndigheter ønsker å trekke med sivilsamfunnet. Mer bruk av beboermedvirkning kan derfor sies å være eksempel på bruk av samstyring i norske kommuner. Men som vi vil se kan vi ikke sette likhetstegn mellom medvirkning og samstyring, det er mange medvirkningsprosesser som ikke kan defineres som samstyring ut fra Røiseland og Vabos definisjon.

Medstyring og samstyring

Gro Sandkjær Hanssen introduserer begrepet medstyring i sin analyse av medvirkningsprosesser i norske kommuner. (Sandkjær Hanssen, Hofstad og Saglie 2015, 99) Medstyring er en måte å klassifisere medvirkningsprosesser hvor ikke-offentlige deltagere (beboere, lag og foreninger) er med på de faktiske beslutningene. I et idehefte om medvirkning i norske kommuner, utgitt av KS sies det at: «Tiltak for medstyring skiller seg fra andre typer tiltak ved at de gir deltakerne en direkte innflytelse på politiske beslutninger.» (2013, 28). Vi ser her en likhet mellom definisjonen av medstyring og Røiseland og Vabos samstyring.

Sandkjær Hanssen og KS definerer blant annet ungdomsråd som medstyring. Jeg er enig i at ungdomsråd kan defineres som medstyring, men etter min mening bør et slikt råd da ha noe delegert myndighet, noen budsjettmidler til disposisjon eller i det minste mulighet til dagsordensetting. Et annet tiltak Sandkjær Hanssen og KS definerer som medstyring er deltagende budsjettering, der beboere i et visst geografisk område inviteres til å stemme over budsjettprioriteringer. I deltagende budsjettering har innbyggerne direkte kontroll over hva pengene brukes til. Sherry Arnstein, som vi skal komme tilbake til nedenfor, mener at beboermedvirkning høyt oppe på stigen innebærer at beboere får delegert fullmakter fra kommunestyret/bystyret (Arnstein 1969, 222-223).

For den videre analysen er det viktig å ikke sette likhetstegn mellom medstyring og samstyring. Det kan være elementer av samstyring også i medvirkningstiltak som ikke kan defineres som medstyring. Rådene i Gamle Oslo, hvor bydelsutvalget oppnevner politiske

observatører, bydelsadministrasjonen forbereder saker og rådenes innstillinger følger saken til endelig vedtak, er et slikt eksempel.

Schmidt, Guttu og Knudtzon argumenterer for at dreiningen mot governance eller samstyring i planprosesser har to ideologiske røtter. Den ene er en økonomisk liberal tenkning med vekt på marked og privatisering, eller det man kan kalle framveksten av New Public Management. Den andre kommer fra teorier om kommunikativ planlegging med vekt på dialog og medvirkning. I følge forfatterne er medvirkningsaspektet i den nye Plan- og bygningsloven «(...) mer basert på en forståelse av «governance» som uttrykk for kommunikativ planteori heller enn governance forstått som liberalistisk markedstenkning» (2011 s. 46).

I artikkelen trekker de veksler på Amdam og Amdam (2000) som har oversatt begrepet collaborative planning med kommunikativ planlegging. Som Schmidt, Guttu og Knudtzon skriver er tanken bak disse tilnærmingene at borgerne, gjennom aktiv deltagelse i den offentlige debatten og gjennom gode argumenter, bidrar til bedre og mer omforente løsninger. Bak denne tilnærmingen ligger Habermas' teori om den borgerlige offentlighet. (2011, 47) Schmidt, Guttu og Knudtzon, og Amdam og Amdam bygger sine argumenter på den britiske planleggingsteoretikeren Patsy Healeys arbeider med collaborative planning.

Medvirkning og kommunikativ planlegging

I alle representative demokratier inviteres befolkningen til å påvirke politiske beslutningsprosesser gjennom å avgi stemme ved valg. Men medvirkning slik det forstås i politisk teori og demokratiteori i dag er noe langt mer aktivt enn deltagelse ved valg. I følge Patsy Healey begynte ideen om medvirkningsprosesser utover den tradisjonelle valgkanalen å vokse fram etter at de tradisjonelle stemmerettskampene var vunnet på begynnelsen av 1900-tallet, og etter at man i løpet av 1900-tallet i økende grad erkjente at det offentlige ikke var en altruistisk mekanisme hvor ulike gruppers meninger ble ivaretatt og hvor man endte opp med en kollektiv enighet til beste for alle parter. (Healey 2010, 51-52)

«Assumptions that the nation state was a benign mechanism for articulating the concerns of all kinds of citizens into a majoritarian collective agreement have been undermined by many factors. These include the diversity and conflicts among groups, the way policy communities drifted away from citizens, the increasing impact of supra-national government arenas, and the emergence of multinational companies working directly with regional and municipal governments. For many citizens, formal governments and the wider governance mechanisms that have grown up around them have become a distant realm, apart from daily life worlds. This unsettling of the model

of a democratic welfare state raises all kinds of questions about the rights and responsibilities of citizenship, and about whether the mechanism of representative democracy (periodic voting) is sufficient in itself to establish the legitimacy and accountability of public policy programmes. In this context, citizens have sought to assert their “voice” in other ways than through periodic voting for political representatives. (...) The challenge by the end of the twentieth century was to find ways of giving more attention to citizen voice and initiative, while retaining the capacity to initiate and manage complex development programmes justified by a generalized collective purpose. (Healey, 2010 s. 53)

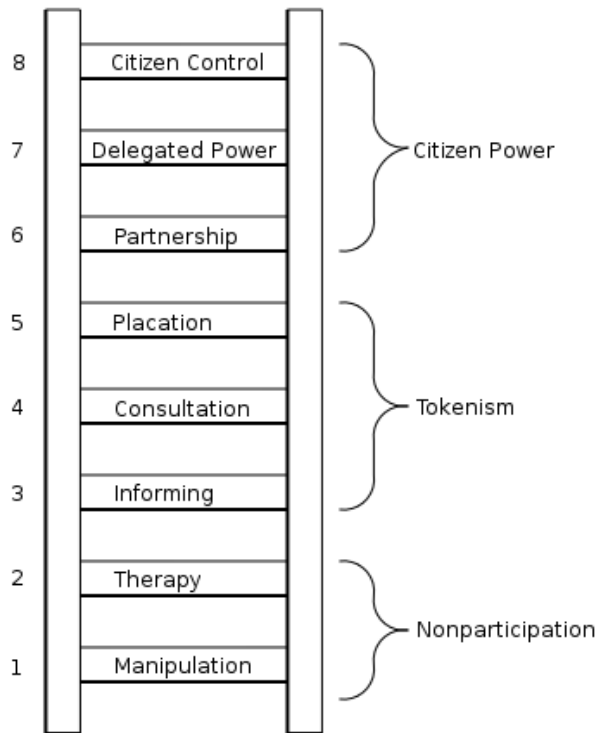
Medvirkning handler om at befolkningen trekkes inn i beslutningsprosesser som angår dem der og da, og ikke bare ved valg. Avhengig av måten man velger å trekke beboerne med i beslutningsprosesser beveger vi oss over mot samstyring. All medvirkning kan som sagt ikke defineres som samstyring, det å gjennomføre et folkemøte eller sende noe på offentlig ettersyn etablerer ikke nye styringsstrukturer i det kommunale byråkratiet, men hvis man derimot oppretter råd eller beslutningsorganer der politikere, beboere og andre tar beslutninger i felleskap har man etablert et forum som har mange trekk av samstyring.

På linje med Healey sier de Graaf, van Hulst og Michels at medvirkning er viktig fordi det har betydning for innbyggernes borgerrettigheter, det er viktig i politikktutforming og det er viktig for demokratiet som sådan: «From a public administration perspective, governance and formal policy-making are increasingly reaching out to citizens, instead of drawing solely on representative mechanisms of local government (...) In the literature, participation is widely regarded as vital to citizenship, policy and democracy.» (2014, 44-45).

Arnsteins medvirkningsstige – Sandkjær Hanssens medvirkningstrapp

Den amerikanske samfunnsplanleggeren Sherry Arnsteins «medvirkningsstige» fra 1969 er et tidlig eksempel på en teoretisk framstilling av ulike medvirkningspraksiser. Arnsteins utgangspunkt er at medvirkning kan bidra til en omfordeling av makt fra de som har makt til de som ikke har: «It is the redistribution of power that enables the have-not citizens, presently excluded from the political and economic processes, to be deliberatively included in the future» (Arnstein 1969, 216). Medvirkningsstigen er en typologi over ulike måter medvirkning kan foregå på, ulike måter «the have-nots» kan (eller bør) inkluderes i politiske prosesser gjennom medvirkning. Arnsteins modell har åtte trinn som går fra minst til mest innflytelse, hvor de to nederste trinnene defineres som «non-participation» (ikke-deltagelse), de tre midterste som «tokenism», som vi kan kalle medvirkning uten innflytelse (informasjon, konsultasjon, men uten makt til å påvirke), de tre øverste trinnene beskriver

medvirkningsprosesser der befolkningen faktisk har innflytelse, fra partnerskap til direkte kontroll over beslutningene. I et samstyringsperspektiv er det lett å se at de tre øverste trinnene definitivt har samstyringselementer over seg. Arnsteins stige er ment som en beskrivende typologi over ulike medvirkningsprosesser, men det ligger også et tydelig normativt element i typologien:



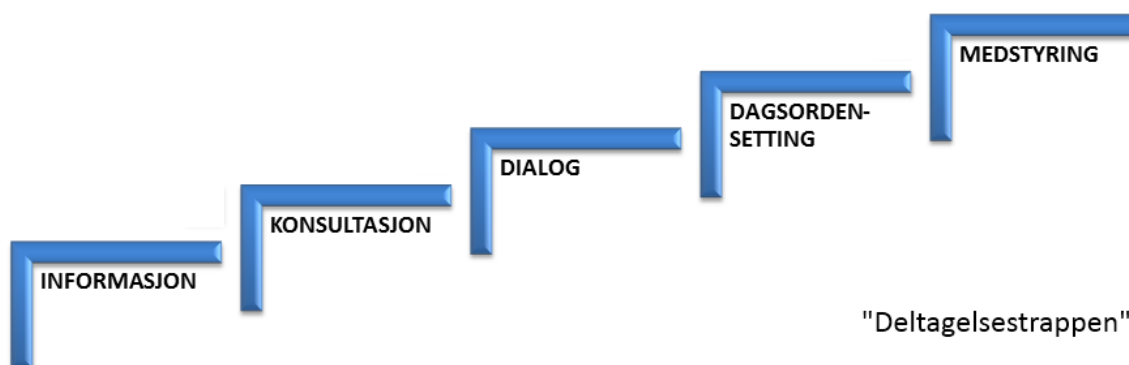
Arnsteins medvirkningsstige, «ladder of citizen participation» Illustrasjon hentet fra: <http://lithgow-schmidt.dk/sherry-arnstein/ladder-of-citizen-participation.html>

Arnsteins modell har blitt videreutviklet av flere norske forskere. Lene Schmidt, Jon Guttu og Lillin Knudtson (2011) har tilpasset stigen til norske forhold, og koblet trinnene til kravene til medvirkning i plan og bygningsloven. Forfatterne har kuttet ned antall trinn på stigen fra åtte til sju, og opererer med trinnene manipulering, symbolsk deltagelse, konsultasjon, kompromisser, partnerskap, delegert makt og innbyggerkontroll. Også hos disse er det mulig å se at de tre øverste trinnene har elementer av samstyring ved seg, mens de to nederste defineres som ikke-medvirkning:

Kategorier av deltakelse	Medvirkning i norsk plansammenheng
Innbyggerkontroll Delegert makt – avgjørelsene tas av deltakerne	Ikke formelt lovlig i henhold til PBL – gir innbyggerne direkte makt over innholdet
Partnerskap – finne (nye) omforente løsninger gjennom møter og samarbeid Kompromisser – begge parter gir og får Konsultasjon – informasjonsinnhenting fra berørte (for eksempel høringsuttalelser) som gis seriøs og reell behandling (jvf. Healey 1997)	Medvirkning – mulig med reell innflytelse
Symbolisk deltakelse – innspill blir ikke tatt på alvor, vurdert og besvart Manipulering – hensikt med kontakt er å påvirke deltakerne til enighet med forslagstiller ikke å invitere dem inn i prosessen	Ikke-medvirkning – ikke innflytelse

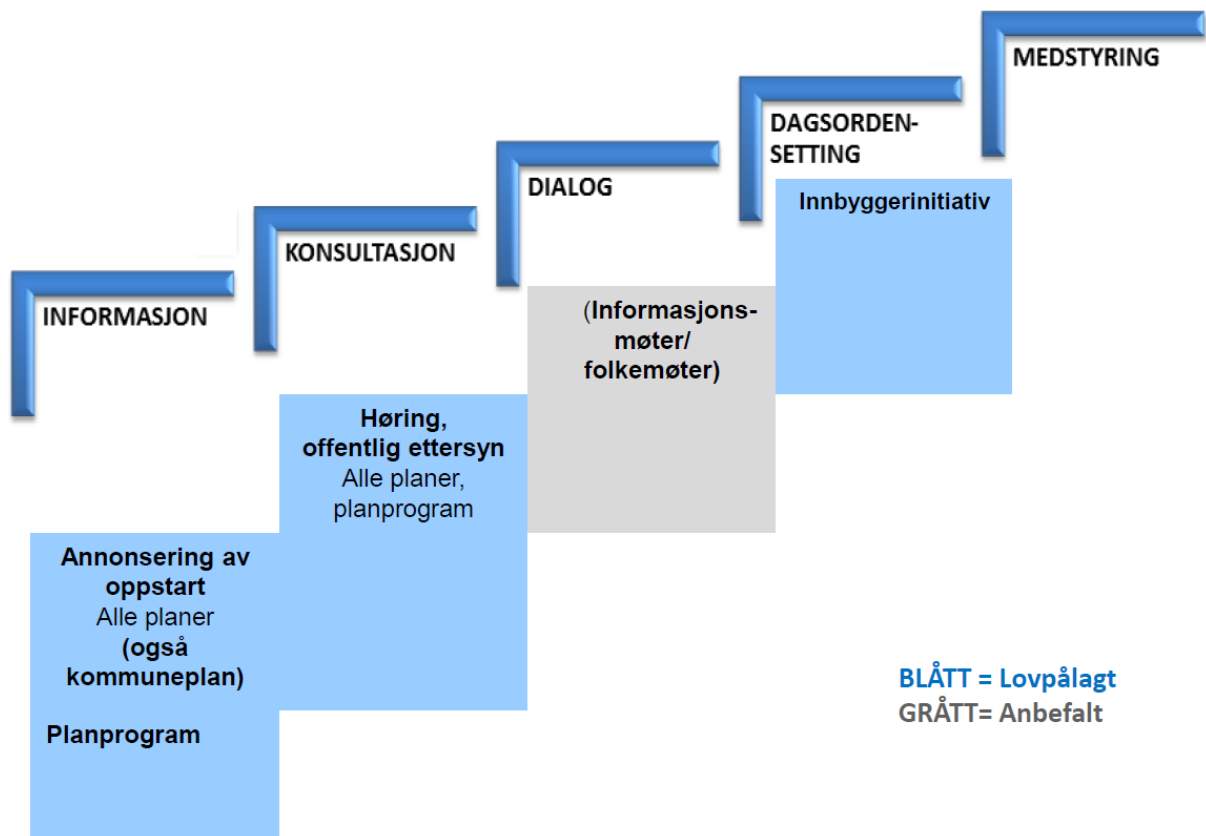
(Illustrasjon hentet fra Schmidt, Guttu og Knudtzon 2011, 51)

Statsviteren Gro Sandkjær Hanssen har senere utviklet en tredje modell, deltagelsestrappen, som er basert på Arnstein og Schmid, Guttu og Knudtzon. I Hanssens modell er antall trappetrinn redusert til fem, og her ser vi at det øverste trinnet i trappa har blitt omdøpt til medstyring:

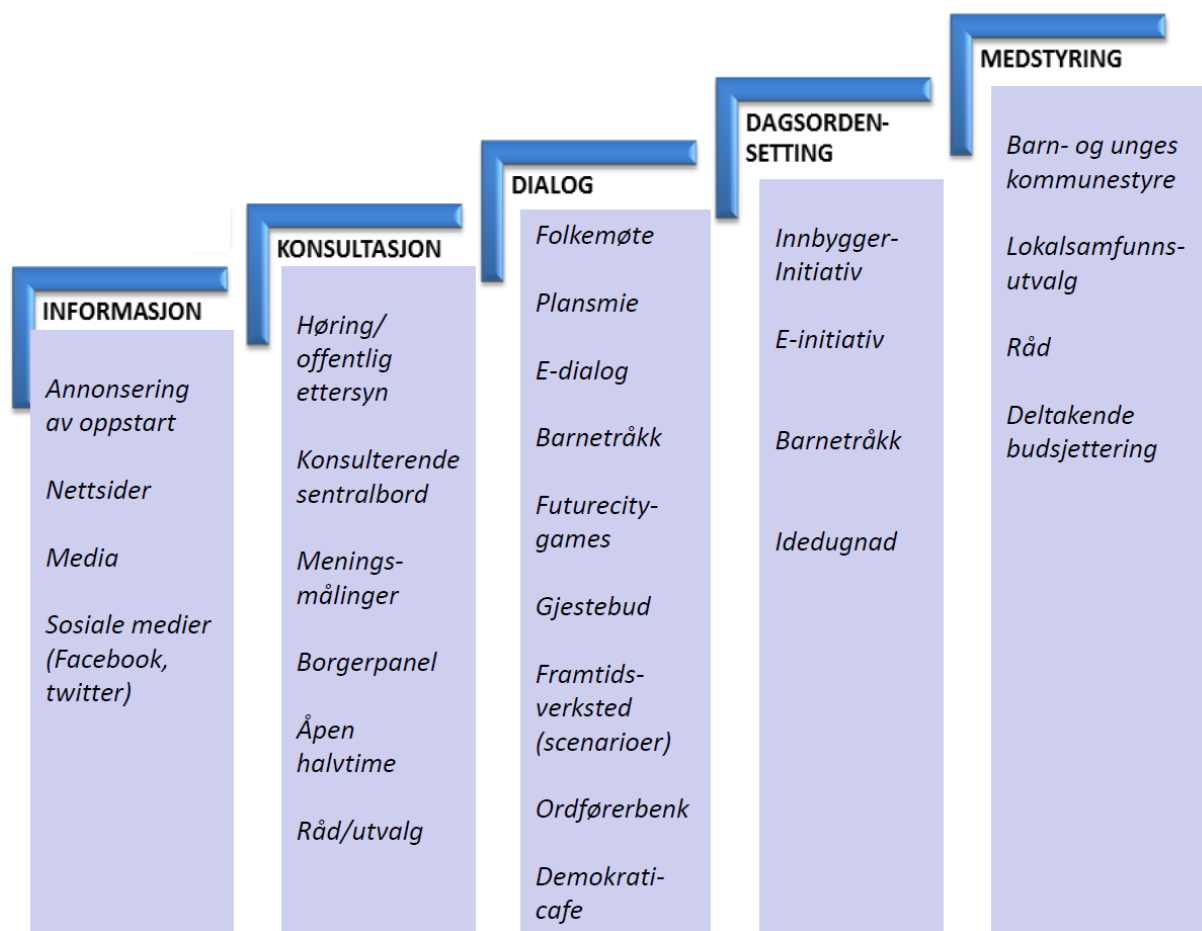


(Alle tre illustrasjoner om deltagelsestrappen er hentet fra et foredrag Sandkjær Hanssen holdt på et medlemsmøte i regi av Norsk bolig og byplanforening, 16. april 2016. Presentasjonen er innhentet fra Sandkjær Hanssen.)

Sandkjær Hanssen kobler kravene i plan og bygningsloven opp til deltagertrappa, og hun kobler også trinnene opp mot empiriske funn om hvilke medvirkningspraksiser som foregår i norske kommuner. Ut fra koblingen mellom lov og praksis i kommunene har hun utviklet den modifiserte medvirkningstrappen, hvor både lovkrav og praksis er plassert inn på de ulike trinnene. I følge Hanssen er lovkravene i plan og bygningsloven (annonsering av planoppstart, høring og offentlig ettersyn) plassert på de to nederste trinnene i trappa, informasjon og konsultasjon. Ordningen med innbyggerinitiativ, som er hjemlet i kommuneloven, havner på nest øverste trinn, dagsordensetting.



Deltagelse som kalles dialog (informasjonsmøter/folkemøter) er ikke lovpålagt. Medvirkning på det høyeste trinnet, medstyring, er ikke hjemlet i noen lov, men ifølge Hanssen kan driftsstyrer i barnehager, skoler og sykehjem defineres som en type medstyring. (Sandkjær Hanssen, Hofstad og Saglie (red.) 2015, 100)



Vi ser av modellen at det finnes en lang rekke medvirkningsaktiviteter kommunene kan ta initiativ til som ikke er hjemlet i lov. Jeg vil i min analyse i stor grad forholde meg til Sandkjær Hanssens modell for å beskrive, kategoriserte og analysere medvirkningen som foregår i Områdeløft Tøyen.

Medvirkning – noen kritiske perspektiver

Selv om medvirkning blir fremhevet av planleggere, forskere og politikere som noe positivt, er det mulig å problematisere om medvirkning faktisk er et gode, om medvirkning faktisk bidrar til bedre og mer demokratiske prosesser. Det finnes demokratiteoretikere som mener vi bør hegne om det representative demokratiet, og at medvirkningsprosesser faktisk er med på å undergrave det representative demokratiet. (Dahl 1959; Sartori 1987, referert i de Graaf og Michels 2010, 478-479). En viktig innvending mot utstrakt bruk av medvirkning i politiske beslutningsprosesser er at medvirkning: «aldri vil kunne gi et representativt bilde av befolkningens interesser. Mange empiriske studier viser en tendens til at det først og fremst er ressurssterke innbyggere (med erfaring) som engasjerer seg.» (Sandkjær Hanssen, Hofstad og

Saglie 2015, 112). Den tyske statsviteren Margit Mayer støtter dette synet og sier at medvirkning kan favorisere middelklassegrupper. Mye av den gentryfikeringen som skjer i flere bykjerner i USA og vesteuropa drives av såkalt «creative city politics» (2013, 11). Myndigheter i mange vestlige byer legger til rette for deltagelse fra kreative grupper, kunstnere, musikere og andre, for gjennom deres aktiviteter å løfte utsatte byområder. I et medvirkningsperspektiv ser vi at tendensen til at det er de ressurssterke som deltar, i kombinasjon med at det er den kreative, kulturelle klassen som «pekes ut» til å være med på å løfte et område, bidrar til at Arnsteins «have-nots» eller Mayers «urban outcasts» ikke nyter godt av tiltakene eller av selve medvirkningsprosessen. Medvirkning og lokal medbestemmelse over pengebruk eller gentryfikingsstrategier blir en måte å fordele flere midler til de som allerede har fra før. Som vi vil se er denne tankegangen med på å forme bydelens syn på medvirkning i Tøyenløftet. Også de lokale beboerne ser denne skjevheten, men som vi skal se argumenteres det likevel fra beboernes side at områdeløftpengene må gå til aktiviteter og tiltak som nettopp kommer den urbane, kulturelle og kreative middelklassen til gode.

Organisasjonsteori

Ett av temaene for oppgaven er å undersøke hvilke faktorer som er med på å fremme medvirkning og hvilke faktorer som kan virke hemmende på medvirkning. Når man skal analysere hvordan medvirkning håndteres i en tradisjonell byråkratisk linjeorganisasjon vil det være nyttig å gjøre bruk av organisasjonsteori som analyseverktøy. Christensen et al. (2009) deler organisasjonsteori for offentlig sektor inn i to hovedretninger; den instrumentelle og den institusjonelle. I følge forfatterne skal organisasjonsteori brukes til å beskrive og forklare blant annet hvordan ulike organisasjonsformer ivaretar, er nøytrale til eller motvirker ulike interesser i samfunnet, eller sagt på en annen måte hvilke effekter de ulike organisasjonsformene har på politikkutforming og -iverksetting? Det instrumentelle perspektivet vektlegger politisk kontroll og rasjonell kalkulasjon av årsaksforhold og effekter. Det er en antagelse om at vedtatt politikk fattet i et beslutningsorgan følges opp lojalt og uten motstand. Instrumentell teori legger vekt på at organisasjonsstruktur og «kommandlinjer» fører til lojal iverksettelse av vedtak.

Det institusjonelle perspektivet, og særlig det kulturelle perspektivet: «problematiserer de instrumentelle forutsetningene og den underliggende mål-middel-rasjonaliteten og framhever de begrensningene og mulighetene som ligger i etablerte kulturer og tradisjoner» (2009, 23).

Som vi har sett sier de Graaf og Michels (2010) at de ikke fant noen endringer i hvordan de politiske beslutningene ble fattet i de to nederlandske byene, til tross for at man la vekt på medvirkning, og at dette hadde sammenheng med hvordan man la opp medvirkningsprosessen på. I et slikt perspektiv vil det være interessant å se om det er mulig å forklare manglende medvirkning, eller manglende medvirkning på «høyt nivå» ut fra et organisasjonsteoretisk perspektiv. I følge det kulturelle perspektivet vil organisasjoner være robuste og trege, og endringer vil skje mer som gradvise tilpasninger, eller gjennom lange, stabile perioder avløst av radikale brudd (Christensen et.al 2009, 14). Ut fra et kulturelt perspektiv på organisasjon kan det være grunn til å anta at nye medvirkningsinitiativ vil møte hindre på veien inn i byråkratiet, nye ideer trenger tid til å få fotfeste. I så henseende vil det kulturelle perspektivet, kunne gi noen svar på hvorfor medvirkning ikke foregår på et høyt trappetrinn, eller at medvirkning ikke utover lovens minstekrav ikke gjennomføres i stor grad.

Sandkjær Hanssen mener manglende medvirkning har med kapasitet og interesser å gjøre. Det kan være grunn til å anta både måten medvirkning foregår på, og den interessen og kapasiteten det offentlige legger i medvirkningen har betydning for om medvirkning virker. Dette vil også undersøkes i denne oppgaven.

Kapittel 3: Metode

Egen posisjon

Som bystyrepolitiker var jeg med å vedta Tøyensatsingen, inkludert Områdeløft Tøyen i 2013, jeg sitter også som varamedlem til bydelsutvalget i Gamle Oslo, og jeg bor på Tøyen, i en av gatene som omfattes av Områdeløft Tøyen. Jeg står med andre ord med begge beina godt plantet i Tøyenløftet, og har gjennom dette god forhåndskunnskap til både Tøyen og Områdeløftet. En slik nærhet til eget forskningsfelt kan være en utfordring. Det kan stilles spørsmål ved om man oppnår tilstrekkelig distanse til det feltet man skal forske på, når man selv står midt oppe i det. I antropologisk litteratur diskuteres dette problemet i forbindelse med feltarbeid i egen kultur (Wadel 2014, 26-28). Det man er opptatt av å unngå omtales gjerne som «hjemmeblindhet», altså en situasjon der forskeren kjenner det fenomenet man studerer så godt at viktige nyanser og poenger står i fare for å forsvinne i analysen, at man overser viktige funn, at man som forsker på grunn av sin «nærsynthet» tar for gitt at andre også kjenner feltet like godt.

Men en slik nærhet kan like gjerne snus til noe positivt. I flere fagtradisjoner – blant annet kulturhistorie som jeg selv har bakgrunn fra – anses denne nærheten som en styrke. Det å ha god kjennskap til det man studerer gir forskeren en unik mulighet til å lete etter svar der forskere med mer distanse til feltet ikke vil oppdage viktige funn. Det finnes ingen fasit om hva som er den beste måten å studere et fenomen på: med utenfrablakk eller innenfrablakk, det viktige er at man som forsker har en refleksiv bevissthet knyttet til eget studieobjekt og egen involvering i dette. I analysen av Områdeløft Tøyen er det viktig for meg ha et bevisst forhold til min egen tekst/analyse: kan det tenkes at det jeg skriver om/rapporterer fra datainnsamlingen bevisst eller ubevisst tilpasses den fortellingen jeg har et ønske om å fortelle?

Like viktig er å ha en bevissthet knyttet til eget ståsted i forbindelse med datainnsamlingen, særlig intervjusituasjonen. I mitt tilfelle betyr det at jeg må gjøre en vurdering av om min rolle som bystyrepolitiker og vara til BU kan ha hatt innvirkning på hva informantene sa i intervjusituasjonen? La de bånd på seg eller brukte de anledningen til «ta bladet fra munnen». Jeg vil si noe mer om dette i avsnittet om intervjuene.

Man kan aldri garantere en fullstendig objektiv fortolkning av et datamateriale. Det viktige er å være åpen om hvordan man har skaffet til veie materialet, og å være åpen om de valgene

man gjør i forskningsprosessen. Det at datamaterialet er tilgjengelig for andre er kanskje den viktigste sikkerhetsventilen: Det at andre forskere kan gå tilbake til materialet for å etterprøve påstander/konklusjoner gjør at de valg man gjør underveis i en skriveprosess må være godt begrunnet. Man må i analysen være åpen om de valg man gjør og gi en god redegjørelse for valgene.

Generelt om metode

«Samfunnsvitenskapelig metode dreier seg om hvordan vi skal gå fram for å få informasjon om den sosiale virkeligheten, og ikke minst hvordan denne informasjonen skal analyseres, og hva den forteller oss om samfunnsmessige forhold og prosesser. Det dreier seg om å samle inn, analysere og tolke data» (Johannessen et.al. 2011, 33).

I den samfunnsvitenskapelige metodelæren skilles det mellom kvalitativ og kvantitativ metode. Svært forenklet kan man si at kvalitativ metode samler inn og registrerer data i form av tekster, lyd og bilde, mens kvantitative metoder samler inn og registrerer data i form av tall. Jeg har valgt å gjennomføre min undersøkelse som en casestudie. Casestudier omtales av Johannessen et.al som en kvalitativ forskningsmetode (2011, 221-227). Kristen Ringdal mener at casestudier både kan gjennomføres med kvalitative og kvantitative datainnsamlingsteknikker og metoder. Hvis man studerer mange caser beveger man seg gjerne inn på kvantitativ analyse og statistikk, mens studier av et enkeltcase blir en kvalitativ undersøkelse. (2013, 171). Jeg har valgt å forholde meg til ett case i min undersøkelse.

Casestudier

I dag brukes casestudier innenfor en lang rekke fagtradisjoner. Kristen Ringdal definerer casestudier som «intensive undersøkelser av et lite antall caser som kan være (individer), familier, bedrifter, organisasjoner eller land, men også hendelser eller beslutninger. Dataene kan være samlet inn på ulike måter: historiske kilder, registerdata, samtaleintervjuer, feltarbeid eller ved bruk av spørreundersøkelser» (Ringdal 2012, 170)

Bak et casedesign ligger det en teoretisk antakelse om sammenhenger i caset, og disse teoretiske antakelsene danner grunnlaget for oppbyggingen av casestudiet. I min undersøkelse ønsker jeg å analysere hvordan medvirkning håndteres i en byråkratisk oppbygd offentlig virksomhet, og hvordan medvirkning påvirker styring og politikktutforming.

I følge Kristen Ringdal vil hovedfokus i et enkeltcasestudium være å forstå og fortolke det caset man studerer. Unike casestudier kan sammenlignes med det antropologiske begrepet

«tykke beskrivelser» som stammer fra antropologen Clifford Geertz (2013, 172). I begrepet tykke beskrivelser ligger en antagelse om at det fenomenet som studeres bør studeres inngående, i sin kontekst og fra flere ulike vinkler for at man skal kunne forstå fenomenet som studeres. I mitt tilfelle betyr det at jeg bruker ulike kilder og ulike innsamlingsmetoder for å danne meg et så godt bilde av medvirkning i Områdeløft Tøyen som mulig.

Ringdal sier at enkeltcasestudium ikke kan brukes til å teste den generelle gyldigheten av en teori. Den teoretiske antagelsen gir retning til hvordan casestudiet og analysen foregår på. Det gir en retning til datainnsamlingen. Men selv om et enkeltcasestudium ikke kan brukes til å teste en teoris generelle gyldighet, kan det likevel brukes til å teste om en teori får støtte eller ikke i det caset man studerer. På den måten bidrar man til videre teoriutvikling. Den teoretiske antagelsen som ligger bak valget av Områdeløft Tøyen som case er funnene til de Graaf og Michels og de Graaf, van Hulst og Michels (2010; 2014) som indikerer at medvirkningsprosesser høyt oppe på medvirkningstrappa ikke går overens med en tradisjonelt byråkratisk oppbygd styringsstruktur som en bydelsadministrasjon og et bydelsutvalg er. En annen teoretisk antagelse er at medvirkning er et resultat av kapasitet og interesse hos beslutningstagerne, jf. Sandkjær Hanssens teorier om hvorfor man ikke ser mer medvirkning enn det loven tilsier. Jeg vil bruke Områdeløft Tøyen som case for å se om de Graaf og Michels og Sandkjær Hanssens teser om medvirkning får støtte.

Å studere Tøyenløftet som et enkeltcasestudium innebærer en grundig gjennomgang av Områdeløftets ulike sider, det betyr å gi en grundig beskrivelse av organisasjonsoppbyggingen en gjennomgang av historikken og tilblivelseshistorien til Områdeløft Tøyen, en gjennomgang av styringsdokumenter og vedtak knyttet til Tøyenløftet. For å avdekke barrierer og drivere for medvirkning vil intervjuer med ulike deltagere i Tøyenløftet, både fra bydels side (politikere/ansatte) og fra beboernes side være en viktig kilde. Debattartikler, nyhetsartikler og annen omtale av Tøyenløftet vil også bidra til et helhetsbilde.

Datainnsamling

I følge Robert Yin (2014, 105) er det seks hovedkategorier av data som kan brukes i et casestudium: intervjudata, arkiv, øvrige dokumenter, deltagende observasjonsdata, data hentet fra direkte observasjon og fysiske objekter som data. Et casestudium bør kombinere minst to av disse datakategoriene. I denne oppgaven bruker jeg hovedsakelig intervjudata og

arkivdokumenter. Hvordan man går fram for å innhente data avhenger av hvilket design man bruker. I enkeltcasedesign er det mest naturlig med teoretisk, strategisk eller formålsbestemt utvelging (Johannessen et.al. 2011, 224; Ringdal 2013, 178). Jeg har i denne undersøkelsen gjennomgått offisielle dokumenter i bydelen knyttet til Tøyenløftet. Avisartikler og øvrige reportasjer om Tøyenløftet er viktige kilder til bakgrunnsinformasjon. Intervjuer av bydelspolitikere, administrasjonen og beboerrepresentanter utgjør likevel den viktigste kilden.

Intervjuer

Kvalitative forskningsintervjuer er den viktigste datakilden i undersøkelsen. Jeg har intervjuet til sammen sju personer med tilknytning til Områdeløft Tøyen. For å kunne få relevant informasjon om medvirkning og hvordan bydelen håndterer medvirkningsprosesser har informantene blitt strategisk valgt. Jeg har oppsøkt personer som kunne forventes å ha noe å si om det jeg ønsker svar på. I min oppgave ønsker jeg å undersøke hvordan medvirkning foregår, og om medvirkning har hatt betydning for beslutninger. Da må informantene sitte i en posisjon til å mene noe om dette.

Første steg var å ta kontakt med en tidligere bydelspolitiker som satt i Bydelsutvalget i perioden 2011 til 2015 da Tøyenløftet ble igangsatt. Gjennom denne kontakten fikk jeg navn på flere andre personer jeg burde ta kontakt med. Vedkommende hadde forslag til personer både i bydelsadministrasjonen og bydelspolitikken, men tipset også om nøkkelpersoner blant beboerne og i enkelte av de lokale lag og foreningene på Tøyen. Jeg brukte altså det som i metodelitteraturen kalles snøballmetoden, der forskeren forhører seg om personer som bør inkluderes i en studie. De informantene man kommer i kontakt med først, vil gi ytterligere tips om andre som bør kontaktes. (Johannessen et.al 2011, 113)

I og med at det er bydelens tilrettelegging for medvirkning som er det overordnede temaet for oppgaven har det vært viktig å intervjuer både politikere og ansatte i bydelen. Ansatte og politikere kan ha ulike syn på medvirkning, derfor er det viktig å ha med begge perspektivene. De lokale aktivistene er intervjuet for å få innblikk i hvordan medvirkningen fungerer for de som faktisk bor på Tøyen, og som et korrektiv til den «offisielle» fortellingen om medvirkning.

I og med informantene visste om mitt politiske engasjement brukte noen av dem det som utgangspunkt for egne refleksjoner. På den måten kan man si at min egen posisjon påvirket intervjuene, men jeg vil ikke si at mitt ståsted påvirket svarene annet enn at min tilknytning til Tøyenløftet, bystyret og bydelsutvalget ble brukt som knagger i intervjusituasjonen. Jeg kan ikke se at noen av informantene la særlig bånd på seg i intervjuet. Én gang i løpet av de sju

intervjuene ble det sagt fra en av informantene at «nei, dette kan jeg ikke si», men det handlet nok mer om at informasjonen kunne brukes i oppgaven, enn at det var undertegnede som intervjuet. Jeg mener jeg har fått åpenhjertige svar på de spørsmål og problemstillinger jeg tok opp i intervjuene. Ikke alle intervjuene har vist seg like nyttige, og noen informanters svar må tolkes i lys av at det har vært ulike syn på hvordan Områdeløftet skal organiseres. Dette gjelder først og fremst politikerne fra bydelsutvalget: Ikke alle har fått viljen sin, og svarene kan være noe preget av det.

Informantene

De tre politikerne som er intervjuet var alle aktive i bydelspolitikken da Tøyenløftet ble vedtatt, og var altså med på oppstarten av Områdeløftet. De representerer hvert sitt parti, og de kommer både fra posisjon og opposisjon i bydelen. Alle tre var i stor grad involvert i Områdeløftet, så de har god kunnskap om hvordan bydelsutvalget fortolket Tøyenavtalens punkt om medvirkning og de har god kjennskap til hvordan medvirkning bidro/ikke bidro til faktisk endring i politikkkutforming i bydelen. Av ansatte i bydelen har jeg intervjuet to stykker som på ulikt nivå i administrasjonen har befatning med områdeløftet. Ved å intervju personer på ulikt trinn i hierarkiet har jeg ønsket å få informasjon fra personer med litt ulikt perspektiv på områdeløftet og på medvirkning. De to beboerne jeg har intervjuet har jeg tatt kontakt med basert på informasjon på nettsidene til Tøyenkampanjen.

Jeg har ikke funnet det nødvendig å oppgi kjønn eller alder på informantene. Mest fordi det er irrelevant når det gjelder problemstillingen min. Det er liten grunn til å tro at kjønn eller alder påvirker svarene om medvirkningsprosesser. Når det er sagt er alle informantene over 30 år, og det er både menn og kvinner blant dem. En annen årsak til at jeg ikke har oppgitt kjønn og alder er med tanke på størst mulig grad av anonymisering.

Jeg har valgt å nummerere informantene, og de er nummerert i den rekkefølgen de ble intervjuet. Informant 1, 6 og 7 er bydelspolitikere, 2 og 5 er beboere, 4 og 5 er bydelsansatte. I forkant av hvert intervju fikk informantene en e-post som forklarte hva tema for intervjuet ville være. Jeg utarbeidet ikke en intervjuguide, for jeg ville i utgangspunktet ha en fri samtale om medvirkning og områdeløftet med hver enkelt. Men selv om jeg ikke hadde en intervjuguide kan intervjuene likevel defineres som semi-strukturerte. Medvirkning i Områdeløft Tøyen var hovedtema i intervjuene. Intervjuene har en lengde på mellom 45 og 60 minutter. Alle informanter har fått informasjon om at de når som helst kan trekke seg fra studien. Jeg innhenter ikke personsensitive opplysninger, og informantene anonymiseres, prosjektet er derfor ikke meldepliktig ihht, NSDs meldeplikttest.

Dokumentstudier

Innsamling og analyse av diverse dokumenter knyttet til Områdeløftet og medvirkning er den andre hovedkategorien av datamateriale som skal brukes i denne oppgaven. Dokumenter som inngår i denne studien er blant annet bydelens årsmeldinger og årsplaner, programplaner og underveisrapporter knyttet til Områdeløftet, budsjettdokumenter og øvrige BU-saker med tilknytning til områdeløftet. Innkallinger og referat fra møter i bydelsutvalget, i de saksforberedende komiteene, fra referansegruppen og Tøyenrådet er tilgjengelige i det elektroniske saksarkivet for bydelen. I min casestudie har jeg gjennomgått alle saksdokumenter fra møter i bydelen som omhandler Områdeløftet.

For å kunne tolke sakspapirene fra bydelsutvalget er det viktig å kjenne til hvordan saksgang i bydelen er. De fleste saker starter med at bydelsdirektøren legger fram en sak. Direktørens saksframlegg behandles i en av de tre fagkomiteene, som så innstiller til vedtak i BU. I tillegg til den politiske behandlingen i komite og BU er de aller fleste saker også på høring i Rådene i bydelen. Rådene kan komme med innspill til saker som skal behandles i bydelen, men de har ingen formell innstillings- eller vedtaksrett. I komitebehandlingen kan det komme endrings- og tilleggsforslag, det samme gjelder i bydelsutvalget. I lesningen av saksdokumentene i bydelen er det derfor viktig å følge sakene fra innstilling til vedtak, både for å finne ut hva som faktisk ble besluttet, men også for å få innsikt i tenkningen rundt medvirkning i administrasjonen og i bydelsutvalget. Det gir også innsikt i de ulike partienes holdning til medvirkning.

De rullerende programplanene, første plan vedtatt i BU i 13/12 2014 er nøkkeldokumenter når det gjelder bydelens ønsker og tanker rundt medvirkning, og hvordan medvirkning håndteres av administrasjonen. For øvrig er det saker knyttet til oppfølging av Områdeløftet som er av størst interesse. Budsjetter og årsmeldinger omtaler Områdeløftet i veldig generelle formuleringer.

Av andre dokumenter er det først og fremst avisartikler som benyttes i oppgaven.

Avisartiklene er av en slik art at de ikke gir mye kunnskap om medvirkningsprosessene i seg selv. De brukes derfor mest som bakgrunn for Tøyenløftet. Et kjapt søk i Atekst på emneordene Områdeløft Tøyen, Tøyen og medvirkning, Tøyensatsingen og lignende viser at artiklene i stor grad omtaler innholdet – tiltakene - i Tøyenløftet. Kun et fåtall artikler handler om medvirkning. Avisartikler har også blitt brukt i den historiske beskrivelsen av Tøyen.

Avisartikler fungerer dermed mest som kilde til bakgrunnsinformasjon om Tøyen og Tøyensatsingen, eller konteksten, som jo også er viktig i en «thick description» av Områdeløft Tøyen.

Kapittel 4: Empiri

Hva slags medvirkning?

En gjennomgang av intervjuene, programplanene og diverse saksdokumenter til BU viser at bydelen har gjennomført en rekke ulike medvirkningstiltak. Det har riktig nok ikke vært mange tiltak som har beveget seg langt opp på medvirkningstrappen, men som vi skal se er for eksempel det nye Tøyenrådet et forsøk på å etablere et medvirkningstiltak forholdsvis høyt oppe, og et tiltak som har elementer av samstyring ved seg.

I følge en av informantene fra bydelsadministrasjonen var de allerede fra starten av opptatt av medvirkning: «Fra starten av var man veldig opptatt av medvirkning, og man la til rette for det ved idedugnader, vi hadde leid kafekontoret en ettermiddag/kveld, vi hadde åpne folkemøter på IKM, både åpne folkemøter med presentasjon av hva områdeløft er, og seinere hadde vi en erfaringskonferanse med andre områdeløft (...) Det var mange medvirkningsarenaer, det var det.» (Informant 4).

Det er mye rett i dette utsagnet fra bydelsadministrasjonen. Bydelen og prosjektkontoret for Områdeløftet har gjennomført en rekke medvirkningstiltak. Men som vi også ser har mye av medvirkningen handlet om folkemøter. Utover i programperioden fikk man utvidet medvirkningsverktøykassa noe. De fleste informantene, både fra administrasjonen og bydelsutvalget innrømmer at man til å begynne med ikke visste helt hvordan man skulle gripe an Områdeløftet og medvirkningen. Til å begynne med gikk mange av midlene til Områdeløftet inn i det som lignet på ordinær tjenesteproduksjon, og medvirkning var på lavbluss:

Første programplanen var for 2015, da vi begynte å sette form på det. At en bydel fikk delegert et slikt ansvar, for en stor og ganske massiv satsing uten å ha hatt tid til å jobbe godt med kunnskapsgrunnlaget, da gjorde bydelen det den kan. Den startet opp med en rekke tiltak som på mange måter var å styrke innsatsen i en ellers sånn... Det har vært nok av oppgaver å fylle her. Det har man blitt kritisert for, at det var mange tiltak som minnet om ordinær tjenesteproduksjon. (...) Det vi er opptatt av nå er å se på de nye måtene for samskaping og tverrfaglig arbeid og at flere aktører er med og løfter, rom for større grad av frivillighet, sosiale entreprenører, næringsdrivende, borettslagene. Vi startet veldig kommunalt, så blir vi litt mindre kommunalt tunge i den perioden vi går inn i nå. Det tror jeg er viktig, skape en balanse. (...) Det er noe med medvirkningen i dette som kom litt galt ut, men som vi er i ferd med å rydde opp i. (Informant 3)

Kort oppsummert har følgende medvirkningstiltak vært en del av Tøyenløftet: folkemøter, workshops, forslagskasse/epostinnspill, referansegruppe/Tøyenrådet, Prosjektkontoret,

Stedsanalysen (herunder barnetråkk) og Parkanalysen. Både prosjektkontoret, stedsanalysen og parkanalysen er listet opp som medvirkningstiltak. Det kan kanskje virke litt merkelig å inkludere disse tiltakene i medvirkningsaktiviteter, men som vi skal se er det gode argumenter for å definere disse tiltakene som medvirkning. Jeg vil i det følgende beskrive noen av medvirkningstiltakene nærmere.

Folkemøter

Det første som skjedde etter at områdeløftet startet var at bydelsadministrasjonen avholdt en dialogkonferanse.

Mandag 30. september 2013 arrangerte bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen et åpent møte for bydelens befolkning på Cafétéateret. Rundt 120 engasjerte innbyggere møtte opp for å dele ideer om utviklingen av Tøyen-området. Invitasjonen til møtet var i forkant lagt ut på bydelens nettsider og sendt ut på mail til diverse frivillige organisasjoner og lag i bydelen. Møtet ble også annonsert i pressen og det ble hengt opp plakater rundt i bydelen. Det var viktig å skape en god ramme om diskusjonene på innspillmøtet. Det ble derfor satt opp en rekke bord med plakater som definerte diskusjonstema for hvert bord. For å stimulere dialogen rundt bordene og ta notater underveis, hadde hvert av bordene en egen bordvert rekruttert blant medarbeiderne i tjenesteapparatet. (BU-sak 115/2013, s. 4)

Rundt 120 mennesker møtte altså opp. Møtet ble gjennomført på en slik måte at det var lav terskel for å komme med innspill. Bydelen hadde ordnet det slik at deltagerne ble plassert på ulike bord med ulike tema, og med bordverter som kunne veilede og fange opp ting underveis. Personer som ikke tok ordet i selve møtet kunne levere inn sine forslag i en forslagskasse eller sende epost til bydelen i etterkant. På denne måten ble det tilrettelagt for mer deltagelse enn hvis man bare hadde hatt innledninger og plenumsdiskusjoner. Men et slikt opplegg med bordverter og noe så enkelt som god nok plass til for eksempel gruppearbeid er ressurskrevende.

Det ble arrangert et nytt stort folkemøte ett år etter Tøyenavtalen⁴. Der dukket det opp ca. hundre deltagere. Da gikk man igjennom status og fikk innspill til videre prosess. Da Stedsanalysen ble presentert, høsten 2015 ble det arrangert et nytt, stort folkemøte. Der dukket det opp rundt 250 personer. Møtet var lagt opp slik at stedsanalysen først ble presentert, deretter ble det en runde med spørsmål og innspill, før møtet ble avsluttet med en politikerdebatt. Det har også blitt avholdt flere mindre folkemøter med avgrensede tema, blant annet om utforming av Kolstadgata 1 (K1) og Tøyen Torg.

⁴ <http://loft-toyen.no/onewebmedia/TL-ett-%C3%A5r-brosjyre-s-1.JPG>

Bydelen har med andre ord arrangert mange folkemøter i forbindelse med Områdeløftet, det første folkemøtet var også fasilitert på en god måte. Men rene folkemøter som medvirkningstiltak har sine svake sider. Folkemøter kan ofte bli skinnmedvirkning, slik den ene informanten fra bydelsadministrasjonen sier: «Du vet, sånne åpne innspillmøter som det var mange av i starten, de blir jo, det må settes i et system altså. Det er en systematikk som må til, hvis ikke blir det bare en sånn skinnmedvirkning. Postkortaksjoner og klistrelapper og sånt. Du kan få masse bra innspill, men selv om det åpner opp for store, brede prosesser, må det faktisk følges til reelle forslag til politiske vedtak, det er en øvelse.» (Informant 3) Dette er en situasjonsbeskrivelse beboerne er enige i. På spørsmål om hvordan beboerne vil plassere medvirkningstiltakene på medvirkningstrappa svarer den ene: «Medvirknings- og beboermøter var helt nederst. Vi kom med masse innspill og ingenting ble tatt med videre. De hadde en sjekklister og krysset av på at de hadde hatt medvirkningsmøte. Det var hersketeknikk, men jeg lot meg ikke pukke på. Hvis dere inviterer til innspill så må dere jo lytte da for pokker. Dette skal de aldri få gjøre igjen. Vi hadde underskriftskampanje hvor vi fikk 600 underskrifter på at vi trenger en flerbrukshall.» (Informant 2)

En annen innvending mot folkemøter er representativiteten. Som både Sandkjær Hanssen og Mayer har vist er det problemer knyttet til representativitet i beboermedvirkning. Folkemøter er et medvirkningstiltak hvor problemet med representativitet blir tydelig. Det handler om hvem som faktisk dukker opp på slike møter. Som en av informantene fra bydelen sa det: «Da stedsanalysen ble presentert på Vahl⁵ (sic) skole i fjor, da så du hvem som var til stede. Det var middelklassen, hvite, det var ikke mange av de vi leser om i stedsanalysen, de som er Tøyens befolkning.» (Informant 4). I tillegg til at det er en seleksjon i hvem som faktisk stiller på store folkemøter, er det også en seleksjon i hvem som tar ordet i slike møter. Som en av beboerrepresentantene sier det: «Det er ikke alle som er komfortable med å snakke i plenum, med å stå i en folkemengde. Men meningen deres er også viktig. Hvis man vil ha svar fra disse må man være kreativ.» (Informant 5). Etter denne informantens mening er ikke folkemøter et godt medvirkningstiltak. Det er de ressurssterke og de som tør å snakke i forsamlinger som dukker opp. Dette synet får også støtte fra en av politikerne: «Medvirkning er veldig krevende, og du må skreddersy opplegg til de ulike gruppene. Hvis du holder folkemøte så er det de samme gruppene som ikke kommer. Du trenger jo ikke nå de som roper høyest, de som følger med i sosiale medier, de som leser og skriver kronikker. Alle de

⁵ Møtet ble avholdt på Hersleb vgs.

andre gruppene, som ikke kommer på folkemøte, fordi du er alenemor med åtte unger, eller du ikke har noen kommunikasjonskanaler som gjør at de kommer i kontakt med deg, de når man ikke. (Informant 7)

Beboerrepresentantene mener man må være mer kreativ hvis man ønsker å nå flere deler av befolkningen på Tøyen. Det å få trukket med alle deler av befolkningen er viktig, og det er viktig at det er personer som deltar fra bydelens side som kan det å drive med medvirkningsprosesser: «Det må inviteres til stor meningsutveksling. Men så må det være kompetente folk som gjør dette fattbart. Det er en kunst. Det betyr noe hvem det er som medvirker. Når du har barn kan du få rare meninger, du må ha noen som kan omsette dette til noe brukbart. Ungdom kan være vrang i viljen, men ikke egentlig, du må bare kunne oversette det de sier (...). Og det er jo egentlig et fag.» (Informant 5)

Som tidligere vist bor det i overkant av 13600 personer i området som omfatter Områdeløft Tøyen. Antall personer som dukket opp på det best besøkte folkemøtet var ca. 250. Antallet som tar ordet er enda lavere. Folkemøter bidrar dermed ikke til å nå de som faktisk har mest bruk for bydelens tjenester eller Områdeløftets tiltak. De kan likevel fungere godt som informasjonskanal til interesserte personer, og selv om innspill kommer fra et begrenset antall beboere kan man likevel få gode innspill. Ideen om Kolstadgata 1 som kulturhus oppsto i et folkemøte (Informant 5), riktignok før Områdeløftet ble vedtatt, men ideen ble tatt videre da Områdeløftet kom i stand, og historien om K1 er historien om et av de mer vellykkede medvirkningstiltakene i Områdeløftet. Jeg vil komme tilbake til dette senere.

Prosjektkontoret

Prosjektkontoret for Områdeløftet ble ganske tidlig etablert. Til å begynne med var det to ansatte som jobbet med Områdeløftet, i dag har kontoret fire ansatte⁶. Kontoret ble fysisk plassert i aktivitetshuset Kolstadgata1. Det kan kanskje synes noe overraskende at prosjektkontoret blir trukket fram som et medvirkningstiltak. Men som en av informantene fra administrasjonen sier det har prosjektkontoret en viktig rolle å spille i kontakten med beboerne: «Prosjektkontoret har en viktig rolle, de blir bydelens og områdeløftets ansikt utad, de sitter i Kolstadgata, det er et åpent kontor og det må det være, der folk kommer inn og diskuterer ideer og tanker.» (Informant 4). Det at prosjektkontoret skal sitte på Tøyen i

⁶ <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/slik-bygger-vi-oslo/toyensatsingen/omradeloft-toyen/>

aktivitetshuset K1 er altså et bevisst valg. Der skal de ha åpen dør slik at beboere kan komme inn og bidra med ideer og tanker. På den måten er prosjektkontoret en lavterskel inngang til bydelens administrasjon.

Prosjektkontoret med de prosjektansatte skal også drive med oppsøkende virksomhet. De har blant annet vært aktive deltagere i ulike tiltak på Tøyen, som Tøyenfest og julearrangement. Gjennom midler fra Områdeløftet sørger også prosjektkontoret for utvidet åpningstid på biblioteket på torsdager, for på den måten å nå ut til befolkningen. (Programplan 2015, 7) Hvor kjent det er blant lokalbefolkningen at prosjektkontoret holder en åpen dør, og at de er tilgjengelige på biblioteket på torsdager er ikke godt å si, men etter mitt syn er det mulig å definere prosjektkontoret som et medvirkningstiltak.

Stedsanalysen

Stedsanalysen var også et tiltak som ble initiert ganske tidlig i prosessen. Det ble tidlig klart at man hadde et noe manglende kunnskapsgrunnlag for Områdeløftet. Bydelsdirektøren og bydelsutvalget tok derfor initiativ til å få utarbeidet en sosiokulturell stedsanalyse for Tøyen. Å definere en forskningsrapport som medvirkning kan også synes noe spesielt, men flere informanter mener den kan defineres som en del av medvirkningen, og trekker den fram som en rapport som har ført til mange endringer i måten bydelen tenker rundt Områdeløftet. Fra administrasjonen sies det rett ut: «Det har vært to store rapporter som har blitt et kunnskapsgrunnlag. Stedsanalysene og parkrapporten var basert på veldig brede prosesser og veldig ryddige former for innspill. Der mener jeg at produktet på en måte er essensen av folkelige behov og ønsker. (Meg: du sier egentlig at stedsanalysen og parkrapporten er en del av medvirkningen?) Ja, nettopp.» (Informant 3)

Forskergruppa bak stedsanalysen har gått grundig til verks, gjennom Stedsanalysen har de både gjennomført deltagende observasjon på Tøyen, de har gjennomført barnetrakk sammen med elever på Vahl og Tøyen skole, de har gjennomført en grundig befaring av området og de har snakket med næringsdrivende på Tøyen, og ikke minst har de, gjennom kvalitative intervjuer «(...) vært i kontakt med omkring 200 forskjellige aktører tilknyttet Tøyen. Dette innbefatter intervjuer med 19 barn/unge, 26 ulike kategorier av beboere, 3 innenfor politiet, 3 aktører innenfor det kulturelle, 7 parkansvarlige, 9 kommunale institusjoner, 8 religiøse grupperinger, 1 statlig institusjon, 4 ansatte i bydelen, 2 rektorer, 8 boligansvarlige, 39 næringsdrivende, samt 11 brukere/ansatte innenfor rus og psykiatri.» (Brattbakk og Hagen et.al 2015, 5). De har med andre ord snakket med og fått innspill fra en lang rekke personer og institusjoner som har tilknytning til Tøyen.

Det er en gjennomgangstone blant informantene at Stedsanalysen burde ha kommet langt tidligere, aller helst burde man hatt stedsanalysen på plass før man vedtok Tøyenløftet. Det gjenspeiler nok et syn på at Tøyenløftet var noe som ble vedtatt over hodene på befolkningen og lokalpolitikere. Men det gjenspeiler også det at stedsanalysen har vært et veldig godt verktøy for måten Områdeløftet skal drives og organiseres på framover.

Barnetråkk

Som del av Stedsanalysen ble det gjennomført Barnetråkk. Barnetråkk er en norskutviklet metode for å kartlegge barn og unges bruk av et nærmiljø, det er et «(...) digitalt verktøy og undervisningsopplegg som lar barn fortelle planleggere, kommunen og lokalpolitikere hvordan de bruker stedet der de bor og hva de vil ha annerledes⁷.» Gjennom stedsanalysen ble barnetråkk gjennomført sammen med 6. klasse ved Tøyen og Vahl skoler. I arbeidet ble barna bedt om å tegne inn egen skolevei i et digitalt kart, og så markere hvilke deler av skoleveien de føler seg trygge på og hvor de er mer usikre. På den måten fikk bydelen et godt bilde av hvordan barn opplever nærmiljøet sitt på Tøyen.

Parkanalysen

Samtidig med at bydelen bestilte stedsanalysen ønsket de også å gjennomføre en analyse av bydelens parker og grønne lunger. Det finnes noen store grøntområdene rundt Tøyen, Botanisk Hage/Tøyenparken og Fængselsparken er de to store, men det finnes også en del mindre grøntarealer. I følge parkanalysen oppleves Tøyen som et grønt område, men mange av de mindre parkene og grøntarealene er ganske bortgjemte, til dels overgrodde og forsøplede. Mange av respondentene oppgav at de følte seg utrygge på noen av grøntområdene. (Parkløft: Tøyen 2015, 8)

I forbindelse med utarbeidelsen av parkplanen ble det gjennomført tre ulike workshops, to fokusgruppemøter (en for ungdom og en for brukerne av Frelsesarmeens tilbud på Tøyen) og det ble gjennomført en omfattende spørreundersøkelse. Det går ikke fram av dokumentene hvor mange som deltok på workshopene eller fokusgruppemøtene, men 477 personer svarte på spørreundersøkelsen om parkbruk. Parkanalysen er det eneste prosjektet som har benyttet seg av survey/spørreundersøkelse.

⁷ <http://www.barnetrakk.no/>

Fra referansegruppe til Tøyenråd

Det første året av Områdeløft Tøyen var som nevnt preget av prøving og feiling når det gjaldt styringsstrukturen. Det samme var tilfelle med hvordan medvirkning skulle håndteres (Informant 3). I det første saksdokumentet til bydelsutvalget hvor Områdeløftet omtales foreslår bydelsdirektøren at medvirkning skal ivaretas gjennom å oppnevne en referansegruppe.

Medvirkning: Det vil arbeides med å sette sammen en referansegruppe som skal være rådgivende og medvirke til å sette mål og å komme med innspill til strategiplanen. Referansegruppen skal involveres videre i Tøyensatsingen. Forslag til sammensetningen av referansegruppen vil bli klargjort i første BU-møte i 2014 (BU-sak 115/2013, 3)

I det opprinnelige saksframlegget var dette det eneste som sto om medvirkning. I saken forslås det å etablere en styringsgruppe med deltagere fra administrasjonen, posisjon og opposisjon i bydelsutvalget, og en referansegruppe med representanter for beboerne på Tøyen. Bydelsdirektørens innstilling til styringsgruppe var uten representasjon fra beboere. I bydelsutvalgets behandling ble beboerrepresentasjonen noe endret, slik at en representant for referansegruppa også ble oppnevnt til styringsgruppa. I tillegg ble det bestemt at styringsgruppen skulle suppleres med en representant fra et faglig uavhengig kunnskapsmiljø med kompetanse på områdeløft. (BU-sak 04/14; Protokoll, BU 13. februar 2014)

Når det gjelder referansegruppen var ideen at den ikke skulle ha politikerrepresentasjon, men bestå av representanter for befolkningen og samarbeidspartnere på Tøyen.

Referansegruppen skal uttale seg i saker før de delegeres til de aktuelle komitéene. Andre relevante aktører kan tas inn i gruppen dersom behov og det kan foretas endringer dersom nødvendig. Forslag til representasjon i Referansegruppen: 1) Representant fra Tøyeninitiativet 2) Representant fra Tøyenkampanjen 3) Representant fra Tøyen Vel 4) Representant fra Tøyen skole 5) Representant fra biblioteket 6) Representant fra gårdeiere Tøyensenter 7) Representant fra Tøyen Mødregruppe 8) Representant fra politiet 9) Ungdomsrepresentant 10) Eldrerepresentant 11) Representant fra moské i Åkebergveien 12) Representant fra Vahl skole Referansegruppen er kun ett av tiltakene for å sikre medvirkning. Det vil også avholdes temamøter eller møter rettet mot spesifikke grupper (f.eks skolene) for å sikre en bredest mulig og demokratisk medvirkning i prosjektet. Medvirkningsmetodikken må utvikles underveis for å sikre at flest mulig blir hørt. (BU-sak 04/14, 2)

Som vi ser er bydelsdirektørens forslag preget av en representasjonstankegang. Det er stort sett godt etablerte foreninger som foreslås inn i referansegruppen. Til å begynne med ble det med andre ord ikke tenkt særlig kreativt rundt dette med medvirkning, i saksframlegget sier da også direktøren at medvirkningsmetodikken må utvikles videre.

Det var politikere i bydelsutvalget som advarte mot sammensetningen, de mente at referansegruppa ble for lite representativ: «Jeg tror at flere politikere på tvers av partiene mente at det med medvirkning ikke var fulgt opp. I forhold til Tøyenbeboerne var de i kontakt med personer som oss, «intellektuelle», etnisk norske, folk som deltar ellers. Jeg var veldig opptatt av det å kunne få med beboerne i de kommunale boligene slik at de også kunne delta. Det var vanskelig ifølge prosjektledelsen.» (Informant 6).

Den vedtatte styringsstrukturen ble nok i overkant byråkratisk. Flere informanter bekreftet at den første organiseringen med en styringsgruppe og en referansegruppe ikke fungerte etter hensikten, og det var utfordringer knyttet både til styringsgruppa og referansegruppa.

Styringsgruppa ble for eksempel veldig lukket, og den ble, som en fra administrasjonen sier det, et slags mini-formannskap: «Det var BU-leder, nestleder og komitelederne, og da ble det bare egentlig et mini BU – et slags formannskap. Og administrasjonen tungt inne med bydelsdirektøren. Så den styringsgruppen ble veldig lukket vil jeg si.» (Informant 3).

Problemet var også at man ikke hadde gode nok rutiner for å håndtere denne nye organisasjonsstrukturen: «Den lokale styringsgruppe fikk for dårlige papirer til å håndtere spørsmålene som vi skulle. Administrasjonen var konstant bakpå.» (Informant 1)

Det samme gjaldt referansegruppa, heller ikke der fungerte møtene særlig bra. Sakspapirene var dårlig forberedt, og de kom ofte for sent: «Det fantes en referansegruppe, men det var ikke mange beboere med. Det varierte hvor mange som møtte, den var for løst organisert til å ha noen innflytelse. De fikk for dårlige sakspapirer for tett opptil. Alt var litt bakpå. I tillegg hadde de ikke noe obligatorisk oppmøte eller voteringer.» (Informant 1). Fra administrasjonens side innrømmes det at grepet med referansegruppe ikke fungerte:

Ja, det er klart vi lærte mye det første året, med referansegruppen, det ble feil. Der ser vi. (...) Det ble saker over bordet, det ble et diskusjonsforum, ingen vedtak. Referatene fra referansegruppen var bare hvem sa hva. Det var ikke et godt råd for bydelsutvalget å basere vedtakene sine på. Tretten til bords og minst ti ulike meninger. (...) Det var jo problemer, et typisk sykdomstegn i referansegruppen, at på møte tre eller fire så kom halvparten av de som var invitert (...) De følte at de ikke ble verdsatt. Sakene kom dårlig forberedt og for kort tid foran møte, og det er jo helt reelt. Da er det vanskelig å ta stilling og mene noe (Informant 4)

Man gikk derfor bort fra ideen om en deling av ansvaret mellom en styringsgruppe og en referansegruppe. De er nå erstattet av Tøyenrådet. Sammensetningen av Tøyenrådet er veldig lik opprinnelig referansegruppe, det består av beboerrepresentanter på Tøyen. BU oppnevner to politiske observatører til rådet og lederen for Prosjektkontoret er sekretær. Bortsett fra sekretariatsressursen, som er spesiell for Tøyenrådet, har Tøyenrådet blitt et råd på linje med

Eldrerådet, Ungdomsrådet og rådet for funksjonshemmede. Alle saker om Områdeløftet sendes på høring til Tøyenrådet.

Både politikerne, administrasjonen og beboerne har stor tro på den nye organiseringen. Tøyenrådet skal være å være et mellomledd mellom områdeløftet, befolkningen på Tøyen og bydelen: «De skal ta innstillingene fra områdeløftet. Der er beboere og interesseorganisasjoner som er representert. De skal ta stilling før det går videre til politisk behandling. Jeg har tro på det. De har bare hatt ett møte. De må få sette seg til.» (Informant 2).

Den andre beboerrepresentanten sier rett ut: «Jeg har stort håp for Tøyenrådet», men føyer til at rådet burde vært tettere på beslutningene i bydelen, «jeg mener Tøyenrådet bør få anledning til å sende saker direkte til komiteene» (Informant 5). Som vist i metodekapittelet er beslutningsstrukturen i bydelen slik at det er direktøren som forbereder saker til bydelsutvalget. Før sakene behandles i BU er de først på høring i de ulike rådene, deretter behandles saken av en av de tre fagkomiteene i bydelen, disse innstiller så på saken til bydelsutvalget. Beboerrepresentanten sier de forstår at BU har mange hensyn å ta, men når det gjelder Områdeløftet bør Tøyenrådet få egen status: «Når de skal ta beslutninger er det ikke bare Tøyenrådet, det er også andre som mener noe om dette. Man kan ikke tro at bare for man bor på Tøyen så skal man bestemme alt. Det er andre hensyn å ta, og BU skal ta de hensynene også. Men når det gjelder Områdeløft Tøyen, der bør Tøyenrådets mening gå foran. Fremst i køen.» (Informant 5)

Andre medvirkningsaktiviteter

Før første plan ble lagt fram brukte også bydelen allerede etablerte medvirkningskanaler (samtalegrupper med unge somaliske mødre f.eks) for å få innspill til planen (Informant 3), og planen var også tema for åpen halvtime i bydelsutvalget for man vedtok første programplan. Bydelen har også gjennomført mindre workshops med utvalgte grupper. Dette har spesielt dreid seg om planene for Tøyen Torg, hvor det har blitt gjennomført flere workshops med både aktivister på Tøyen, de private eierne av torget og bydelen. (Informant 7)

Et vellykket medvirkningsprosjekt: Kolstadgata 1/K1

Flere informanter trekker fram arbeidet med aktivitetshuset Kolstadgata 1/K1, som et vellykket medvirkningsprosjekt. Aktivitetshuset Kolstadgata 1 huser i dag en miks av frivillige organisasjoner, prosjektkontoret og møtelokaler for bydelens frivillige.

En av bydelspolitikerne sier dette om prosessen med K1: «Den største suksesshistorien på reell medvirkning var prosessen på hvordan K1 skulle tegnes og hvilke rom man skulle ha. Der hadde beboernes innspill enn reell innflytelse på hvordan tegningene endte opp, og da ikke bare referansegruppa, men åpne møter hvor man diskuterte innhold og hvor folk ga innspill på hva de savnet og hva de synes var helt meningsløst å ha der.» (Informant 1). Men selv om det var et godt medvirkningsprosjekt, mener samme politiker at sluttresultatet ikke ble like bra. Men det handler nok om at det var uenigheter og at denne politikeren ikke var enig i resultatet: «Men det var jo ulike ønsker. Ungdomsrådet ønsket at hele huset skulle være bare for dem, mens andre mente det mer skulle være et allaktivitetshus for alle.» (Informant 1).

Bydelsadministrasjonen kaller også arbeidet med K1 for et vellykket medvirkningsprosjekt:

Så var det da Kolstadgata 1, som har tatt mye tid og ressurser og sikkert skapt mye frustrasjon. For den illustrere godt hele områdeløftsatsingen, for K1 var et bygg som både en del av de frivillige og foreningene på Tøyen hadde sett seg ut, og vi hadde allerede lekt med tanken, og sett på bygget i bydelsadministrasjonen. (...) Her var det et bygg som alle var interessert i skulle bli noe, og da ble det jo det. Da var det kort vei til vedtak, det vedtaket kom fort, det kom nesten før programplanen, at vi skulle gå i forhandlinger. Det er ikke sånn vi gjør til vanlig, sånn sett blir Tøyen litt utafør det vi gjør til vanlig. Til vanlig jobber vi i det stille, finner noen alternativer, og så går vi i forhandlinger, så jobber vi litt i det stille og presser på. (Informant 4)

Fra beboerne trekkes også K1 fram som et vellykket prosjekt. Den ene beboeren mener de vant fram med gode argumenter da arbeidet med å utforme K1 startet. De ønsket å påse at K1 ikke ble et nytt familiehus eller kommunalt bydelshus, men et aktivitetshus, kulturhus som kan eksistere også etter at Områdeløftet er over: «Grunnen til at vi har ønsket dette som et kulturhus er hva som skjer etter 2018. Hvordan skal K1 eksistere etter 2018? Det kan ikke bare være et kommunalt hus, som trenger penger og ansatte fra bydelen. (...) Det må bli noe mer.» (Informant 5)

Kapittel 5: Analyse

Hvor på medvirkningstrappa?

Som vi har sett har det vært mange ulike medvirkningsaktiviteter i Områdeløftet. Men ikke alle er like imponert over arbeidet som har blitt lagt ned. En av bydelspolitikerne mener at bydelen verken ønsket eller hadde kompetanse til å drive med medvirkning på et høyt nivå: «Det gikk både på vilje, kunnskap og en innebygget motstand i bydelsadministrasjonen. Man kan ikke peke på noen spesifikke ting som sier at de vet ikke hva de driver med, men det var en holdning om at vi vet best. Det var ikke noen vilje til dialog.» (Informant 7).

De andre informantene er ikke like kritiske til måten medvirkningen har foregått på. Men en av de ansatte i bydelsadministrasjonen erkjenner at man har oppholdt seg på et lavt nivå på medvirkningsstigen, spesielt i starten: «Mye av det i oppstarten var på de laveste nivåene, informasjon. Så har vi klatret oss et stykke oppover. Blant annet ved å sette ned et råd som skal bli mye tydeligere, og som er litt bredere nedsatt, som representerer Tøyens befolkning ganske godt.» (Informant 3).

Hvis vi tar for oss Sandkjær Hanssens deltagelsestrapp trinn for trinn finner vi at medvirkningstiltakene fordeler seg nesten over hele trappa, men medvirkning som når helt opp på øverste trinn er det ikke lett å finne spor av.

Informasjon

På laveste nivå i Sandkjær Hanssens medvirkningstrapp finner vi informasjon. Schmidt, Guttu og Knudtzons kaller dette ikke-medvirkning. Det å bli informert gir ikke beboere noen innflytelse over politiske prosesser eller det politiske utfallet, selv om informasjon er viktig for å muliggjøre medvirkning. Som vi har sett innrømmer bydelen at mye var på det laveste nivået til å begynne med, men de har forbedret seg og tatt et par skritt oppover. Jeg går ikke videre inn på hvilke informasjonstiltak om Områdeløftet bydelen har iverksatt.

Konsultasjon

På neste trappetrinn finner vi konsultasjon. Her plasserer Sandkjær Hanssen blant annet meningsmålinger, som vi så hadde blitt brukt i parkanalysen. Meningsmålinger kan være et godt verktøy for å nå ut til et representativt antall beboere i et område, og på den måten kan det gi mulighet for personer som vanligvis ikke deltar i medvirkningsprosesser til å komme med sin mening. På den måten er det et godt supplement til andre medvirkningstiltak, men i sin natur er meningsmålinger kun egnet til å innhente opplysninger, altså konsultasjon.

Sandkjær Hanssen plasserer også råd/utvalg på dette trinnet (I modellen hennes er råd plassert både på dette trinnet og på øverste trinn.) Jeg vil hevde at forløperen til Tøyenrådet, referansegruppa, passer inn på dette trappetrinnet. Som vi har sett var Referansegruppa løst organisert og definert. De hadde kun forslagsrett til styringsgruppa, som innstilte til Oppvekst, kultur og nærmiljøkomiteen som igjen innstilte til BU. Som en av de bydelsansatte sier åå var det heller ikke godt gjennomarbeidede innspill. Dermed ble det lett for politikerne å ignorere rådene. Referansegruppa satt rett og slett for langt unna til å kunne defineres som noe annet enn konsultasjon. At det var dårlig avviklede møter med sakspapirer som kom veldig sent tilsier nesten at referansegruppa kan defineres som ikke-medvirkning. Men fordi den var en del av bydelens formelle struktur vil jeg likevel fastholde at referansegruppa er på trinn to, konsultasjon. Hadde referansegruppa fungert fra starten av ville den kunne blitt plassert ett trinn høyere, på det som kalles dialog. Men når vi ser hvordan både politikerne, administrasjonen og beboerne sier at den fungerte, er det lite dialog å spore i referansegruppas arbeid.

Dialog

Det tredje nivået i Sandkjær Hanssens medvirkningstrapp er dialog. Sandkjær Hanssen plasserer blant annet folkemøter her. Vi har sett at det har blitt arrangert flere folkemøter i Tøyenløftet. Det første møtet var også tilrettelagt for aktiv deltagelse for alle framkomte. Organisert på en slik måte er folkemøter et godt dialogverktøy, men som vi har sett er det utfordringer knyttet til representativitet. Vi så også at en av beboerrepresentantene mente folkemøtene i regi av bydelen/Områdeløftet lå på laveste nivå. Ut fra måten folkemøtene var lagt opp vil jeg si at noen av dem, for eksempel oppstartsmøtet og noen av de mindre møtene knyttet til arbeidet med K1 var dialogmøter, mens andre folkemøter ikke kommer helt opp på det trinnet. Hvis man ikke bruker folkemøtene til faktisk å engasjere seg i dialog med beboerne, men bare krysse av på en sjekklister (som en av beboerne formulerte det) så kan man vanskelig kalle folkemøtet for dialog.

Det medvirkningsprosjektet som kanskje er mest rendyrket dialog er det åpne prosjektkontoret. I Sandkjær Hanssens modell har hun plottet inn Ordførerbenk som et dialogtiltak. Ordførerbenk er en ordning som en del ordførere landet rundt har tatt i bruk, hvor de flytter kontoret ut blant beboerne. Det skjer gjerne ved at ordføreren plasserer seg ved det lokale kjøpesenteret eller postkontoret noen timer i uka. Åpent prosjektkontor kan sammenlignes med dette, selv om det ikke er politikere som flytter ut. Men at de ansatte i prosjektkontoret for Områdeløftet sitter i kontorer på Tøyen, og ikke i bydelsadministrasjonen

på Grønland, og det at de praktiserer åpen dør for de som ønsker å snakke, gjør at Prosjektkontoret kan plasseres inn på dialogtrinnet.

Dagsordensetting

Trinn fire på trappa er dagsordensetting. Ut fra Sandkjær Hanssens opplisting av tiltak som kan plasseres på dette nivået finner vi barnetråkk. I KS Idehefte sies det om dagsordensetting at det er tiltak som bidrar til at det folk er opptatt av får politisk oppmerksomhet. (2013, 24) Ved å gjennomføre barnetråkk får bydelen kunnskap om hvordan barn og unge bruker nærmiljøet og hvilke kvaliteter og svakheter nærmiljøet har. Spørsmålet er om metoden i seg selv bidrar til å sette dagsorden. Man må selvsagt anta at en kommune eller bydel som iverksetter barnetråkk, faktisk har tenkt å bruke den til noe. Funnene vil dermed legge grunnlag for ny politikk, nye initiativ. Men det er også mulig å se for seg at man, etter gjennomføringen av barnetråkk, legger funnene i en skuff. Skjer det vil barnetråkk oppleves som et medvirkningstiltak lenger ned på trappa. På Tøyen ble barnetråkk brukt i arbeidet med stedsanalysen og dermed ikke direkte i en planleggingsprosess i bydelen, men i og med at stedsanalysen har ført til mange justeringer av hvordan Områdeløftet skal utvikles videre er det absolutt forsvarlig å definere barnetråkk på Tøyen som medvirkning på det nest øverste trinnet.

Når Barnetråkk settes på trinn fire, dagsordensetting, er det også naturlig å plassere Stedsanalysen her. Som vi har sett trekker alle mine informanter fram Stedsanalysen som en rapport som har ført til endringer i Områdeløftet. Gjennom disse rapportene har man fått et langt bredere kunnskapsgrunnlag for videre arbeid. Stedsanalysen ga politikerne mye informasjon, og som en beboer sier det: «Stedsanalysen har jobbet mye med å hente inn informasjon. På mange måter, virkelig kreativt.» (Informant 5)

Veldig konkret kom stedsanalysen med kritikk av styringsstrukturen, som førte til at man vedtok omorganiseringen: «Så gjorde vi jo en del endringer ved årsskiftet, vi begynte i fjor sommer, da stedsanalysen var kommet. Da tok vi faktisk og la ned referansegruppen og styringsgruppen, og slo dem sammen til et Tøyenråd.» (Informant 3). Flere informanter sier at Stedsanalysen har gitt bydelen et godt grunnlag for å foreta nye prioriteringer i Områdeløftet. Hvilke øvrige endringer som har skjedd som følge av stedsanalysen er det vanskelig å finne ut av. Men det at man på grunn av Stedsanalysen gjorde store endringer i strukturen viser at den bidro til å sette dagsorden. Stedsanalysen med Barnetråkk og også Parkanalysen har bidratt til å sette dagsorden.

Medstyring

Øverste trinn i Sandkjær Hanssens medvirkningstrapp kalles medstyring. Ut fra de medvirkningsaktivitetene som har blitt gjennomført på Tøyen har jeg ikke funnet tydelige eksempler på medstyring. Sandkjær Hanssen plasserer for eksempel Råd (eksempelet er barne- og ungdomsråd) på dette trinnet, i tillegg til for eksempel deltagende budsjettering og lokalutvalg. Samtidig er råd/utvalg også plassert på nest nederste nivå i trappa, nemlig konsultasjon. Slik Tøyenrådet og de øvrige rådene i Bydel Gamle Oslo er plassert inn i saksbehandlingshierarkiet i bydelen er det vanskelig å definere Tøyenrådet som medstyring. Hadde de hatt direkte innstillingsrett til bydelsutvalget, direkte kontroll over budsjettmidler eller direkte innvirkning på mål og tiltak i programplanene ville Tøyenrådet kunne blitt definert som medstyring. Slik det er utformet i dag, hvor Bydelsutvalget oppnevner to observatører til rådet og hvor prosjektleder er sekretær for rådet, og det at innspill fra Tøyenrådet går til administrasjonen for bearbeiding og følger saksframlegget helt til BU tilsier at vi snakker om dagsordensetting.

Representativitet

Som vi har vært inne på er representativitet i beboermedvirkning noe som går igjen både i litteraturen og i tilbakemeldingene fra administrasjonen og politikerne. Et argument mot å gå alt for stor kontroll over Områdeløftet til de lokale aktivistene var at aktivistene kun representerte en liten andel av beboerne på Tøyen, og kanskje ikke de som faktisk trenger områdeløftet mest. I følge en av politikerne i BU var målgruppe og medvirkning noe de diskuterte mye i begynnelsen av Løftet:

Det var egentlig veldig komplisert. Først hadde vi lange diskusjoner om hvem er beboerne, befolkningen i området. (...) Vi hadde først diskusjoner om hva som er representativt. Hvilke grupper får vi ikke tak i gjennom folkemøter, hva med representanter fra moskeene, de næringsdrivende? Hva med de som ikke var aktive på de arenaene? Løft Tøyen, Tøyenkampanjen og de andre beboerinitiativene var mange folk i en viss aldersgruppe med mye bakgrunn fra kulturlivet. De var viktige drivere i nabolaget sitt. De var opptatt av få et bedre bomiljø for sine unger og andres unger. (...) Administrasjonen mente de var hipstere som var mest opptatt av sine hensyn. (Informant 1)

Dette inntrykket bekreftes fra administrasjonens side: «Ikke sikker på om å tilrettelegge for hipstere fra hele byen er med å løfte lokalbefolkningens behov da. Det kan være med å gjøre stedet attraktivt som sådan, men...» (informant 3). Begge de bydelsansatte uttrykte en slik skepsis til hvem aktivistene faktisk representerte. På spørsmål om hvem som dukket opp på folkemøtene fikk jeg dette svaret: «Det var nok de samme, la oss si det var en hundre mennesker på de første møtene, så ble de 80, så 50 og nå er det kanskje en kjerne på 30-40,

det er mye de samme menneskene med forskjellige roller. Og det er jo litt skummelt.»

(Informant 4).

Bydelsadministrasjonen innrømmer at man nok var opptatt av å sikre at Områdeløftpengene gikk til de beboerne som faktisk trenger bydelens tjenester: «Den første programplanen som ble vedtatt i fjor, der var det en del bydelsinitierte prosjekter. Der var jo de fleste prosjektene til vanskeligstilte, til brukergrupper som vi normalt ikke klarer å levere gode nok, eller i det hele tatt tjenester til, det er jo den gruppen som, det var jo tanken bak, det er den gruppen som ikke blir hørt, de som ikke kommer på allmøtene de som bor på Tøyen som er veldig usynlige og som kommer frem på kveld og natt» (Informant 4)

Samme syn kommer fra den andre informanten fra bydelsadministrasjonen: «Det er jo litt sånn vanskelig da, fordi du kan på en måte undergrave lokaldemokratiet ved å la de som roper høyest lokalt få den plassen, som egentlig de folkevalgte skulle hatt. Det er et dilemma som er problematisk.» (Informant 3). Dette er uttrykk for den skepsis vi kjenner fra demokratiteoretikere som forsvarer det representative demokratiet.

Administrasjonen er redd for at lokal medvirkning kun kommer de vellykkede middelklassebeboerne til gode, at man gjennom å gi fra seg for mye makt til beboerne, ikke treffer de som faktisk trenger bydelens tjenester.

Men beboerrepresentantene på sin side er redde for at områdeløftpengene brukes opp i det ordinære tjenestetilbudet. De er opptatt av at pengene gjennom Områdeløftet må gå til noe ekstraordinært. De skjønner at bydelen ønsker å bedre tjenestetilbudet til bydelens brukere, men de mener at det har blitt vel mye fokus på bydelens eget tjenestetilbud:

Utegalleriene på veggene, det er fint. Det er viktig for nabolaget, for vi har hele tiden sagt at det må være en balanse mellom fysiske og sosiale tiltak. For at du skal holde engasjementet oppe i befolkningen må de se at noe skjer, da må det være fysisk. Det er da de ser det. De ser ikke de sosiale tiltakene. De ser ikke forbedring i de sosiale strukturere, de ser ikke at noen i K7 har det bedre i sitt liv, det vet bare den personen. Man må se at noe skjer, så må man også holde på med de viktige sosiale tiltakene. Bomiljøprosjektene må handle om hele bomiljøet. Det kan ikke handle om enkeltindivider som bor i de kommunale boligene i dag. For det gjør man kanskje ikke om to år. For da har man sløst bort de bonuspengene man fikk fra kommunen og stat. Oppfølgingen av enkeltindivider må gå over bydelens driftsbudsjett. For det er der oppgaven ligger. Så må bonuspengene komme alle til gode, hele tiden. (...) Vi har hele tiden vært opptatt av at det oppdraget BU fikk fra bystyret, ikke skal spise av midlene som er bevilget som bonus. Vi er redde for at bydelen har stort etterslep på ting, og bruker områdeløftmidlene til å fylle på tjenestene. Jeg skjønner at det er godt å få en sekk penger, men... (Informant 5)

Etablering av Tøyenrådet som styringsgrep

Som vi har sett startet bydelen noe famlende når det gjaldt etablering av styringsstrukturen for Områdeløftet. Den opprinnelige organiseringen med en styringsgruppe bestående av representanter for administrasjonen og bydelsutvalget, og en referansegruppe med representanter fra beboere og foreninger på Tøyen fungerte ikke. Alle mine informanter bekrefter dette.

Etablering av en styringsgruppe og en referansegruppe virker som et typisk «byråkratisk» grep for å håndtere pålegg om medvirkning. Vi har tidligere sett at bydelsdirektøren foreslo at styringsgruppa ikke skulle ha beboerrepresentant. Medvirkning skulle foregå i referansegruppa. Styringsgruppa hadde heller ikke siste ord, for også i den opprinnelige organiseringen var det bydelsutvalget som fattet vedtak om mål og tiltak i Områdeløftet og som vedtok fordeling av midler. Styringsgruppa hadde bare innstillingsrett.

Denne organiseringen ble som sagt gjort om, og fra høsten 2015 ble Tøyenrådet opprettet.

Ded at bydelsdirektøren og administrasjonen la så stor vekt på medvirkning gjennom referansegruppa, og deretter Tøyenrådet, tyder på at de tenkte langs veldig tradisjonelle, byråkratiske strukturer når det gjaldt medvirkning. Man kan være fristet til å kalle dette grepet en byråkratisering av medvirkningen. Ved å få medvirkningen inn i den vante måten å organisere medvirkning på, gjennom råd, har man på sett og vis ikke gjort så mye mer enn å etablere et nytt råd i tillegg til de tre andre. Beslutninger fattes fremdeles i BU, og innstillinger kommer via komitesystemet.

Nå prøver vi å få Tøyenrådet inn i møteserien, slik at Tøyenrådet kommer med en innstilling, de får sakene en uke i forveien, vi vil ha en todeling, vil også at de skal ikke bare ta stilling til ferdigbehandlede saker, men komme med nye innspill. De får sakene to ganger i Tøyenrådet, både som en idedugnad, diskutere, tilbake til administrasjonen som da er prosjektkontoret på Tøyen, inn igjen i Tøyenrådet for innstilling, så går det til OKN for behandling som da innstiller til BU som fatter vedtaket. Men da sier det seg jo selv, da blir det fort en måned eller to fra man begynner prosessen til man kommer i mål, og det er nok lang tid for utålmodige, rastløse sjeler. For oss kan nok det være relativt raskt, men for folk som har en god ide er det lang tid. (Informant 4)

Tøyenrådet har på godt og vondt gått inn i en allerede etablert struktur i bydelen. Det betyr at de har fått en mer definert rolle, som råd på linje med allerede etablerte råd, men det betyr også at Tøyenrådet har blitt fanget av den «byråkratiske mølla».

Tøyenrådet er nok det som kommer nærmest opp til samstyring. Her sitter det beboerrepresentanter tett opp til beslutninger i bydelen. Selv om det ikke er et råd med beslutningsmyndighet så er rådets innstillinger en del av saksbehandlingsrutinen i bydelen, bydelen stiller også med sekretariatsressurser og de stiller med observatører i møtene. Selv om det er BU som fatter vedtak vil det være problematisk å ikke ta hensyn til innspillene fra Tøyenrådet. Dermed kan vi si at bydelen har lagt opp til en samstyringsstruktur for Områdeløftet.

Plassering i linjestrukturen - Prosjektkontoret som styringsgrep

Ut fra en instrumentell organisasjonsteoretisk tankegang betyr plassering av etater/kontorer mye for hvordan kontoret fungerer i en byråkratisk struktur. Hvor en ansatt, et kontor, etat eller lignende er plassert i linjeorganisasjonen har betydning for hvem man interagerer med, hvilke politikkområder man prioriterer og hvilket gjennomslag man får i resten av organisasjonen.

Prosjektkontorets plassering i linja/hierarkiet i bydelen blir trukket frem av de fleste informantene. Mange mener kontoret var feilplassert i linjeorganisasjonen og at denne plasseringen var medvirkende til at man i famlet mye med Områdeløftet generelt og medvirkning spesielt. I dagens organisasjonskart⁸ er ikke Tøyenkontoret inntegnet, men som det framgår av intervjuene med de ansatte i administrasjonen er kontoret fra 1. januar 2016 organisatorisk underlagt økonomidirektøren. Fram til årsskiftet var det underlagt en annen avdeling. En av beboerne mener at plasseringen langt nede i hierarkiet og under økonomidirektøren er helt feil, og at denne plasseringen gjør at kontoret ikke har noen gjennomslagskraft: «Prosjektorganisasjonen er plassert så langt ned at det oppleves ikke som om de er de som styrer. De kommer med områdeløftkompetanse og blir plassert under økonomidirektøren. Helt pussig plassering. Det hører jo ikke hjemme der i det hele tatt. Hvis de hadde hatt makt og myndighet. Nå har de mandat uten myndighet opplever jeg. Bydelen har ikke noe mål med at Tøyen skal komme lenger opplever jeg.» (Informant 2)

At plassering har betydning bekreftes av administrasjonen, men der en av beboerne er kritisk til plassering i økonomiavdelingen, har administrasjonen det motsatte synet:

Mitt inntrykk er at det har blitt litt lettere når de nå er i avdeling for økonomi og stabsfunksjoner. Før var de i en fagavdeling, det gjorde det også vanskelig, for da var

⁸

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Bydeler/Bydel%20Gamle%20Oslo/Budsjett%20og%20dokumenter%20og%20planer%20Bydel%20Gamle%20Oslo/Organisasjonskart%20Bydel%20Gamle%20Oslo.pdf>

de i en linje i en fagavdeling, men skulle samtidig koordinere prosjekter i andre fagavdelinger. Det er så akseptert ute at økonomiavdelingens jobb er å bry seg med de andre avdelingene (...) Økonomi bryr seg, så de er vant til å ha økonomi på kontorene. På den måten blir Prosjektkontoret det også, de er der for å hjelpe, sette i verk prosjekter og få dem til å virke. Da har de en annen legitimitet enn om de lå i en fagavdeling. Men om det bare hjelper på papiret, eller om det reelt virker, vet vi ikke, men jeg tror det virker. (Informant 4)

Det kan synes som bydelen tok et godt grep om prosjektkontoret. Det er riktignok ikke inntegnet i organisasjonskartet, men det har fått en tydeligere plassering i linja, og kan i større grad komme seg unna med innblanding i de andre avdelingenes arbeidsoppgaver. De blir ifølge en av de bydelsansatte mer lyttet til nå. Dette er i tråd med et klassisk instrumentelt syn på organisasjonsstruktur. Hvor du er plassert i linja/hierarkiet har betydning for hvilket gjennomslag du får.

Medvirkningshindre

Lover og regler er til for å holdes

Fra administrasjonens side blir det pekt på en del utfordringer knyttet til å gi alt for mye direkte makt over ressursene til beboerne. I administrasjonen er man opptatt av å ikke trå feil når det gjelder lover og regler, og man vil ha kontroll over pengebruken. I administrasjonen er man også opptatt av at man ikke bare kan overgi kontroll over en pengesekk til en gruppe beboere, for hvem er de? Det handler både om regler knyttet til offentlighetsloven og til administrativ kontroll: «Utfordringen min var jo å ivareta offentlighetsloven, forvaltningen. Her skal vi ha politisk forankrede vedtak, vi skal ikke forfordele, ethvert tilskudd til noen i områdeløftet skal tåle dagens lys, det skal kunne etterprøves, vi skal ikke bare dele potten.» (Informant 4)

En av bydelspolitikere er inne på det samme: «Det er jo offentlige anskaffelser, selv om du har personer som er personlig engasjert i dette feltet kan du ikke bare drive å si at ja, dere kan få fordele disse pengene. Man må ha noen overordnede retningslinjer. Det er ganske mye penger vi snakker om og det må være et forsvarlig system. Samtidig som du ivaretar følelsen av medvirkning og den reelle medvirkningen.» (Informant 1)

Dette er et klassisk forsvar for den tradisjonelle byråkratiske strukturen i offentlig forvaltning. Byråkratiet, det å følge lover og regler, er til for å sikre likebehandling og upartiskhet. Dette synet på byråkratiet lurer nok bak flere av utsagnene fra både en av politikere og administrasjonen. Når en av de andre politikere sier at administrasjonens holdning til

medvirkning er at «vi vet best», så handler nok det om at administrasjonen også har behov for å påse at ting går rett for seg.

Motstand fra bydelsdirektøren og administrasjonen

Den ene beboerrepresentanten mener mye av den dårlige medvirkningen skyldes motstand på toppen i bydelsadministrasjonen: «Bydelsdirektøren i Gamle Oslo har vært kranglete og kantete. Jeg opplever ikke at det er ønske om å være tilstede for befolkningen.» (Informant 2)

Den ene politikeren sier noe av det samme: «Før det kom et Områdeløft til Tøyen kan jeg nesten ikke erindre at medvirkning var en del av vokabularet i bydelspolitikken og heller ikke hos bydelsadministrasjonen. Jeg opplever at bydel Gamle Oslo, det er veldig, alt handler om linja. (...) Jeg mener det er en veldig hierarkisk og patriarkalsk styring av bydelen.

Ledergruppa i bydelen er hovedproblemet. Det er et strukturelt problem om hvordan makta er fordelt. (Informant 7)

Både beboerrepresentanten peker på bydelsdirektøren, mens politikeren peker på hele ledergruppa. Motstand mot nytenkning, at nye ideer tar tid for å sette seg er i tråd med et institusjonelt syn på organisasjonsendring. Motstand fra ledergruppa kan tolkes inn i et institusjonelt perspektiv på organisasjon. Særlig ut fra utsagnet til den ene politikeren. Medvirkning har aldri vært en del av bydelens tankegang, og pålegget om medvirkning i Områdeløftet synes ikke å ha endret dette i særlig grad.

Byråkrati og medvirkning

På direkte spørsmål om hvordan medvirkning virker inn på den tradisjonelle beslutningsstrukturen i bydelen sier en av informantene fra administrasjonen at «Det er klart at hele medvirkningen og styringsprosessen må forankres i BU. Det er de som har siste ordet, og så er det bydelsdirektøren som har ansvar for å iverksette deres vedtak og oppfølgingen. Sånn sett, litt på godt og vondt.» (Informant 4) Dette tyder på at det internt i administrasjonen oppleves som det er noen formelle beskrankninger på medvirkning. Det er bydelsdirektøren som til syvende og sist står ansvarlig for iverksetting av bydelsutvalgets vedtak.

Beslutningsstrukturer som ligger på siden av denne linjestrukturen oppleves som vanskelig å innpasse. Det handler som vi har sett både om bydelsadministrasjonens respekt for lover og regler, men det kan også tyde på at man ikke er helt villig til å gi slipp. Å overlate en pengepott eller reelle beslutninger om politiske prioriteringer til beboere sitter langt inne.

På direkte spørsmål om Tøyenrådet kan overta for øvrig medvirkning på Tøyen, og at den nye organiseringen har «byråkratisert» medvirkningen svarer en av informantene fra bydelen:

«Helt klart. Det tror jeg. At man da føler at man representerer hele Tøyen i Tøyenrådet (...)

Det kan være litt skummelt, hvis de 12, 13 eller 15 medlemmene føler at vi representerer alle, og at det ikke er vits i mer innspill, da er det skummelt» (Informant 4)

Den ene beboerrepresentanten sier følgende: «Jeg tror når man har jobbet i systemet over tid, da blir man byråkratisert som person. De som har jobbet i kommunen over tid, har ikke dette vidsynet lenger. De ser alt gjennom de paragrafene de forvalter og de reglene man har.»

(Informant 5)

Kapasitet

Medvirkning er spørsmål om prioritering, ethvert folkemøte, enhver spørreundersøkelse, hvert nye beslutningsorgan medfører bruk av knappe ressurser, både tid og penger. Å arrangerer folkemøte tar tid, det forsinker prosessen. Hvert nytt råd som skal uttale seg, eller hver ny styringsgruppe på siden av etablerte strukturer innebærer merarbeid i administrasjonen. Det ligger nok ikke vond vilje bak at sakspapirene til både styringsgruppa og referansegruppa kom alt for sent. «Administrasjonen var alltid bakpå» sa en av politikerne. Det handler nok om at man allerede hadde nok å gjøre i en presset bydelsadministrasjon. Administrasjonen ønsker å bruke midler på tidsbegrensede prosjekter, dele ut penger til gode tiltak, men de er også opptatt av å bruke pengene slik at de gir varige resultater. De ønsker å bruke Områdeløftet til å utvikle tjenestetilbudet, bydelsrammene gir ikke anledning til å tenke nytt, det er det ikke rom for i en ellers presset hverdag: «Tjenesteutvikling er nok noe av problemet med de rammene som bydelene har levd med de siste tiårene. Man har ikke så mye penger til å gamble, tenke nytt» (Informant 4). Da blir det heller ikke rom for medvirkning slik aktivistene på Tøyen ønsker: «Sånn sett, Tøyenmidlene skal aldri gå til ordinær drift, og det har nok blitt oppfattet, i og med at det er kommunen og bydelen som driver prosjektene, så tenker folk at det skal bydelen gjøre uansett. Så har ikke vi formidlet godt nok at dette gjør vi i tillegg til, på toppen. For å kunne gjøre det billigere senere, for derved å kunne frigjøre midler.» (Informant 4)

Kapasitet er også noe den ene beboerrepresentanten trekker fram som en stor utfordring for kreativ tenkning rundt medvirkning: «Du har ikke råd til å tenke nytt, fordi du vet ikke om det fungerer. (Informant 5)

Ut fra tilbakemeldinger fra både politikere og beboere kan det synes som en av de største medvirkningshindrene er kapasitet, slik Sandkjær Hanssen sier. Det er ressurskrevende å legge til rette for gode medvirkningsprosesser, og det er ressurskrevende å sørge for at innspill blir tatt til følge.

Interesse

En annen lokalpolitiker mener det handler om at bydelsadministrasjonen ikke hadde tillit til at medvirkning ville gi resultater. Og at man internt i administrasjonen stolte mer på egen kunnskap enn på beboernes innspill: «Det handler om, det er på en måte en slags mangel på tillit, både kunnskap og interesse om de feltene vi snakker om, og en proteksjonistisk holdning. Man vet ikke hva medvirkning handler om. (...) Så det er veldig mange initiativ som blir sett på med mistenksomhet, en lite raus holdning. Jeg tror de stoler mer på den kompetansen bydelsadministrasjonen tross alt har, i linja, snarere enn den kompetansen som finnes ute i feltet.» (Informant 7).

Det kan synes som det til å begynne med var lite interesse for å følge opp bystyrets vedtak om medvirkning på en omfattende måte. I følge den ene lokalpolitikeren sto det både på vilje og kunnskap. Når ledelsen ikke forstår hva medvirkning er godt for, blir selvsagt interessen deretter. Da er det lett å holde seg til medvirkningstiltak som ikke er veldig forpliktende, som for eksempel folkemøter. Etter hvert har både kunnskap og interesse økt. Prosjektkontoret har forsøkt å tenke nytt og kreativt.

Forbedringspotensiale?

På spørsmål om det er et poeng å sikte enda høyere opp på trappa når det gjelder medvirkning sier den ene beboerrepresentanten at det ikke er så sikkert at det er en god ide, den nye strukturen med Tøyenrådet er en god løsning som må få sette seg: «Jeg vet ikke om det er noe poeng med absolutt demokrati. Jeg tror man kan få til mye, og riktige beslutninger med det systemet vi har, med den behandlingsrekka som er nå.» (Informant 5).

Til tross for at beboerne ikke nødvendigvis ser det som ønskelig å gjennomføre medvirkningstiltak med større preg av direkte demokrati er dette noe som vurderes i bydelsadministrasjonen. Det kan synes som administrasjonen har dårlig samvittighet på grunn av at man ikke får løftet medvirkning opp fra det tradisjonelle, at man ikke får utviklet nye metoder. Nøkkelordet for dette synes først og fremst å være kapasitet. Den ene bydelsansatte

har noen interessante betraktninger rundt hva som kan gjøres for å få til mer og bedre medvirkning:

Vi har diskutert det for eksempel ved å legge midler ut, men det har vi ikke helt løst. Men vi har diskutert det. Holocracy. Litt mere prosesser, dialogbaserte prosesser rundt anskaffelser eller lokale løsninger. (...) Jeg tror kanskje vi kommer til å fremme forslag om å prøve noen sånne modeller da. Jeg mener jo at en del av de anskaffelsesprosedyrene jobber veldig mot det lokale da, når ikke vi kan gå ut og shoppe tjenester, å støtte den lokale handelsstanden, eller bruke arkitekter som du vet har kontorer her, eller ikke sant, fordi du er styrt av store samkjøpsavtaler og sånn, så er det er veldig, det er en utfordring. Jeg tror vi er for styrt, jeg tror ikke det er riktig tolkning av EU-regelverk jeg. Vi har rom for å gjøre mer lokal tilpasninger. Det får de til andre steder. Det får de til i, det lokale pundet, i Brighton, lokal valuta for eksempel. En del sånne ting har vi lyst til å teste ut her. Nettopp for å styrke det lokale, ikke minst, dette at vi har startet Tøyen unlimited, hvor det er folk som bor på Tøyen som, som har kjent på sosiale utfordringer, som har forslag til noen løsninger. Og prøver å lage seg en business ut av det. Det synes vi er en kjempeinteressant måte å jobbe på i et områdeløft. Det har vi ikke gjort så mye i Norge. Kall det merdemokrati, lete etter lokale ressurser på en litt annen måte, tenke økonomi i det også. Det er vi veldig spente på, det satser vi på. Vi åpner arbeidsfellesskap for sosiale entreprenører i K4 på onsdag. (informant 3)

Dette er spennende tanker knyttet til utvikling av nye, spennende medvirkningstiltak, men enn så lenge har vi ikke sett dette bli satt ut i livet.

Kapittel 6. Avsluttende drøfting og konklusjon

I denne oppgaven har jeg vurdert ulike medvirkningstiltak i Områdeløft Tøyen for å se hvilke tiltak som har blitt gjennomført, hvor på den såkalte medvirkningstrappa de befinner seg, om det foregår medvirkning på det høyeste trinnet i trappa – medstyring. Jeg har forsøkt å se om det er medvirkningspraksiser som kan gå inn under definisjonen av samstyring. Jeg har også forsøkt å belyse hvorfor medvirkning skjer på det nivået det skjer. Finnes det innebygde hindre mot utstrakt beboermedvirkning i de byråkratiske strukturene? Kan et eventuelt lavt medvirkningsnivå skyldes manglende kapasitet eller interesse? Skyldes det motstand mot nytenkning?

Som vist har det foregått en god del medvirkning. Medvirkningstiltakene er fordelt utover flere trappetrinn i Sandkjær Hanssens modell. Men det er lite medvirkning på det aller høyeste trinnet i medvirkningstrappa, kalt medstyring i Sandkjær Hanssens modell, eller citizen control, delegated power eller partnerships, i Arnsteins medvirkningsstige. For å komme opp på det høyeste nivået må medvirkningen ha «noe ekstra». I KS Idehefte blir medstyring definert som at man «gir deltagerne direkte innflytelse på politiske beslutninger.» (2013, 28). Sandkjær Hanssen mener at barne- og ungdomsråd i en kommune kan plasseres på øverste trinn. Analogt med det kunne man plassert Tøyenrådet på trinnet medstyring, men som vi har sett er rådet kun høringsinstans i saker som har med Områdeløftet å gjøre. Det er fremdeles slik at det er bydelsutvalget som beslutter, og da på innstilling fra en av fagkomiteene i bydelen. Etter mitt syn blir avstanden til «direkte innflytelse» for lang til at man kan si at Tøyenrådet er medstyring. Sandkjær Hanssen sier også at deltagende budsjettering er medstyring. Så langt har ikke deltagende budsjettering vært utprøvd i Områdeløft Tøyen, og det ser ut til at det heller ikke er noe ønske om det verken fra administrasjonen eller beboerne. Selv om det er få medvirkningspraksiser som kan defineres som medstyring kan vi likevel si at Tøyenrådet er et eksempel på samstyring slik Røiseland og Vabo bruker begrepet. Det å ha et råd bestående av beboere, med sekretariatsressurser fra bydelen og med to politisk oppnevnte observatører til rådet, som kommer med innstillinger (om enn to ledd unna beslutningen) er etter mitt syn et eksempel på hvordan en bydelsadministrasjon ser at man må trekke inn flere aktører, utvide det «demokratiske repertoaret» for å møte utfordringer knyttet til oppgradering av Tøyen.

Når det er sagt, så er det ikke sikkert at medvirkning på det høyeste trinnet er noe å strebe etter, på direkte spørsmål om det er et mål å nå opp på høyeste nivå på trappa svarer en av de

bydelsansatte «Absolutt ikke. Det er en selvfølge å lage flere søkbare ordninger, at det er flere midler som er mulig å få tak i. Men det skal jo koordineres også da, ikke bare putte penger ut. (...) Bare en diger pott med penger som folk kan søke på, hva er liksom merverdien av det, hvis man ikke klarer å se det i sammenheng. Begrepet samskaping er jeg veldig opptatt av» (Informant 3).

Som vi har sett er representativitet kanskje den viktigste motforestilling mot å overlate beslutninger til en beboergruppering. Flere mener at bydelsutvalget er det som faktisk representerer alle beboere, i tråd med ideen om representativt demokrati. De som engasjerer seg i lokale aksjonsgrupper er ressurssterke personer, eller unge hipstere, som ikke er de som trenger bydelens tjenester. Det er ikke de ressurssterke beboerne på Tøyen som skal få definerer områdeløftet.

Motstanden mot medvirkning på høyt nivå synes også å bunne i usikkerhet rundt håndhevingen av lover og regler og det med budsjettstyring. På ledernivå er man engstelig for å iverksette prosesser som kan bryte med prinsipper om likebehandling, offentlighet, anskaffelsesregelverk, økonomisk ansvarlighet.

Bydelen har gjennom Områdeløftet gjennomført mange medvirkningsprosesser. Sandkjær Hanssens teser om at manglende medvirkning handler om manglende kapasitet støttes av flere informanter. Bydelen er så presset på eget tjenestetilbud at de ikke har rom for å drive med eksperimenter eller innovativ tjenesteyting. Til å begynne med bunnet nok også motstanden mot utstrakt medvirkning på dårlig kunnskap om hva medvirkning er, og dermed også en lav interesse i administrasjonen.

De Graaf og Michels funn fra Eindhoven og Groningen i Nederland om at medvirkningsprosesser ikke har ført til reelle endringer i hvordan politikk utformes ser ut til å ha delvis støtte i caset Områdeløft Tøyen. En av bydelspolitikere bekrefter i et hjertesukk at antagelsene til de Graaf og Michelshar noe for seg: «Deler av medvirkningsprosjektene har vært vellykket, men det har vært vanskelig å få omsatt det i reelle endringer i beslutningsprosessen og derfor har nok folk blitt litt demotivert underveis.» (Informant 1)

Til tross for dette hjertesukket viser min gjennomgang at medvirkning blant annet har ført til en endring av styringsstrukturen. Om denne endringen i sin tur fører til at bydelsutvalget tar

mer hensyn til medvirkningsinnspill i vedtak knyttet til Områdeløftet er vanskeligere å se. Det andre tiltaket som kan sies å motsi de Graaf og Michels er prosessen som førte til etableringen av K1. Aktivitetshuset ble etablert som en direkte konsekvens av innspill fra beboere. Men ut over de to tydelige og konkrete endringene er det vanskelig å se noen andre konkrete eksempler på at medvirking får avgjørende innflytelse på vedtak i bydelen.

Litteraturliste

Arnstein, Sherry R. 1969. "A Ladder of Citizen Participation." *Journal of the American Institute of Planners*, 35:4, 216-224 DOI: 10.1080/01944366908977225

Brattbakk, Ingar og Aina Landsverk Hagen et.al. 2015. *Hva nå Tøyen? Sosiokulturell stedsanalyse av Tøyen i Bydel Gamle Oslo*. Oslo: Arbeidsforskningsinstituttet

Christensen, Tom, Per Lægred, Paul G. Roness og Kjell Arne Røvik. 2013. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. 2. utg. Oslo: Universitetsforlaget

De Graaf, Laurens og Ank Michels. 2010. *Examining Citizen Participation: Local Participatory Policy Making and Democracy*. *Local Government Studies*, 36:4. 477-491 DOI: 10.1080/03003930.2010.494101

De Graaf, Laurens, Merlijn van Hulst & Ank Michels. 2015. *Enhancing Participation in Disadvantaged Urban Neighbourhoods* i: *Local Government Studies*, 41:1 44-62 DOI: 10.1080/03003930.2014.908771

Healey, Patsy. 1997. *Collaborative Planning: shaping places in fragmented societies*. Basingstoke: Macmillan

Healey, Patsy. 2010. *Making better places: the planning project in the twenty-first century*. Basingstoke: Palgrave Macmillan

Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen og Per Arne Tufte. 2011. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* 3. utg. Oslo: Abstrakt forlag

Ladegård, Gro og Signy Irene Vabo (red.). 2010. *Ledelse og styring*. Bergen: Fagbokforlaget

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo. 2012. *Styring og samstyring*. Bergen: Fagbokforlaget

Ringdal, Kristen. 2012. *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. 3. utgave. Bergen: Fagbokforlaget

Ruud, Marit Ekne. 2003. *Byfornyelse og endringer i urbane bomiljøer : en studie av beboeres erfaringer fra området Grønland/Nedre Tøyen i Oslo 1980-2000* Avdeling for etnologi, Institutt for kulturstudier, Universitetet i Oslo: Unipub

Sandkjær Hanssen, Gro, Hege Hofstad og Inger Lise Saglie (red.): *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget

Schmidt, Lene, Jon Guttu og Lillin Knudtzon 2011. *Medvirkning i planprosesser i Oslo kommune*. Oslo: NIBR

Lund, Bernt H. 2000. *Beretning om Oslo kommune for årene 1948-1986*. Oslo: Proark Hentet fra nasjonalbiblioteket http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008102404064 (01.12.2016)

Lund, Per Øystein 2014: *Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Groruddalsatsingen*. Oslo: Oslo kommune.

Mayer, Margit. 2013. First world urban activism, i: *City*, 17:1, 5-19 DOI: 10.1080/13604813.2013.757417

Wadel, Cato. 2014. *Feltarbeid i egen kultur*. Oslo: Cappelen Damm akademisk

Yin, Robert 2014: *Case study research - design and methods*. Los Angeles, Calif: SAGE

Idéhefte 2013: *Hvordan involvere innbyggerne?* Oslo: Kommunesektorens organisasjon

Dokumenter fra bydel Gamle Oslo:

BU-sak 113/2013:

<http://www.pangstart.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20gamle%20oslo%20%28BGO%29/Intranett%20%28BGO%29/BU-sak%20115-2013%20hoveddokument%281%29.pdf>

BU-sak 04/2014:

<http://www.pangstart.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20gamle%20oslo%20%28BGO%29/Intranett%20%28BGO%29/BU-sak%2004-2014%20rettet.pdf>

Bydel Gamle Oslo 201, Budsjettforslag 2017: <http://bydel-gamle-oslo.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20gamle%20oslo%20%28BGO%29/Intranett%20%28BGO%29/Dokumenter/Bydelsdirekt%C3%B8rens%20forsalg%20til%20Budsjett%202017.pdf>

Parkløft: Tøyen:

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/T%C3%B8yensatsingen/Omr%C3%A5del%C3%B8ft%20T%C3%B8yen/Parkl%C3%B8ft%20T%C3%B8yen%20-%20Fra%20skulte%20perler%20til%20sosiale%20m%C3%B8teplasser.pdf>

Programplan 2015:

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/T%C3%B8yensatsingen/Omr%C3%A5del%C3%B8ft%20T%C3%B8yen/Omr%C3%A5del%C3%B8ft%20T%C3%B8yen%20-%20Programplan%202015%20-%20m%C3%A5l%20og%20strategier.pdf>

Programplan 2016:

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/T%C3%B8yensatsingen/Omr%C3%A5del%C3%B8ft%20T%C3%B8yen/Omr%C3%A5del%C3%B8ft%20T%C3%B8yen-%20Programplan%202016.pdf>

Protokoll, BU møte 13. februar 2014:

<http://www.pangstart.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20gamle%20oslo%20%28BGO%29/Intranett%20%28BGO%29/Godkjent%20protokoll%20bydelsutvalget%2013.02.2014.pdf>

Årsmelding 2014:

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Bydel%20Gamle%20Oslo/Politikk%20Bydel%20Gamle%20Oslo/Politiske%20saker%20Gamle%20Oslo/2015/2015-02-12%20%C3%85rsberetning%202014%20for%20Bydel%20Gamle%20Oslo/%C3%85rsberetning%202014%20for%20Bydel%20Gamle%20Oslo.pdf>

Avisartikler:

VG 23 april 1993: Den skandaløse byfornyelsen

Aftenposten 11. januar 1993: Svelland må i vitneboksen

Dagbladet Magasinet 18. august 2012: Tøyen