

Marit Ekne Ruud
Guri Mette Vestby

Oslo Sør-satsingen 2007-2017

Styringsmodell og arbeidsmetoder

NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Oslo Sør-satsingen
2007-2017

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2018:4	Utfordringer og mulighetsrom. Oppstartsanalyse for områdeløft på Romsås og Grorud
Samarbeidsrapport NIBR/AFI 2017	Lytt til senioren! Utprøving av medvirkningsmodell for aldersvennlige lokalsamfunn
NIBR-rapport 2017:18	Områdeløft Trosterud og Haugerud. Nullpunktsanalyse for måling av effekter
NIBR-rapport 2017:19	Lindeberg som bosted – seks år med områdeløft
NIBR-rapport 2016:1	Områdeløft Ammerud – trygghet og trivsel på spill
NIBR-rapport 2014:11	Å bo på Lindeberg – beboeres erfaringer med området
NIBR-rapport 2011:19	Utviklingen av Søndre Nordstrand. Deltakelse og medvirkning fra innbyggere.
Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011	Midtveisevaluering av Goruddalssatsingen

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Marit Ekne Ruud
Guri Mette Vestby

Oslo Sør-satsingen 2007-2017

Styringsmodell og arbeidsmetoder

NIBR-rapport 2018:9

Tittel: Oslo Sør-satsingen 2007-2017.
Styringsmodell og arbeidsmetoder

Forfatter: Marit Ekne Ruud og Guri Mette Vestby

NIBR-rapport: 2018:9

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-243-1 (Trykket)
978-82-8309-244-8 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3675

Prosjektnavn: Rapport om Oslo Sør-satsingen 2007 til 2017

Oppdragsgiver: Bydel Søndre Nordstrand

Prosjektleder: Marit Ekne Ruud

Referat: Rapporten belyser og vurderer styringsmodellen og arbeidsmetoden som ble brukt i Oslo Sør-satsingen i Bydel Søndre Nordstrand i årene 2007 til 2017, samt belyser i hvilken grad satsingen har lyktes i å legge til rette for deltakelse og medvirkning i lokalmiljøet slik at flere er med gjennom måten satsingen er organisert på. Undersøkelsen er basert på intervjuer med de som jobbet med satsingen og representanter fra sivilsamfunnet som fikk støtte til prosjekter. Funnene viser at satsingen i stor grad har lyktes med å legge til rette for medvirkning og deltakelse.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: Juni 2018

Antall sider: 70

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no
Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Trykk: X-idè
Org. nr. NO 997058925 MVA
© NIBR 2018

Forord

Denne rapporten er skrevet på oppdrag fra Bydel Søndre Nordstrand. Rapporten belyser styringsmodellen og arbeidsmetoden som ble bruket i Handlingsprogram Oslo Sør 2007-2017. Rapporten er utarbeidet av forskere fra By- og regionforskningsinstituttet (NIBR), OsloMet- storbyuniversitetet. Forfatterne er etnolog Marit Ekne Ruud (prosjektleder) og sosiolog Guri Mette Vestby.

Forfatterne ønsker å takke Bydel Søndre Nordstrand ved Inger Aguilar for oppdraget og for all god hjelp underveis. Bydelen har blant annet bidratt aktivt med å rekruttere informanter til intervjuene og stilt sine lokaler til disposisjon.

Videre ønsker vi særlig å takke alle informantene som har brukt av sin tid for å svare på våre mange spørsmål. Uten at folk stiller opp, hadde en slik studie ikke vært mulig å gjennomføre. Aktører både fra bydelens lokalpolitikere, administrasjonen, tjenesteapparat og representanter fra frivilligheten har gitt oss mange interessante fortellinger og svar.

Oslo, juni 2018

Berit Nordahl
Forskningsjef

Innhold

Forord	1
Sammendrag.....	4
Summary	9
1 Innledning.....	15
1.1 Bydelens status ved oppstart av satsingen.....	15
1.1.1 Møtesteder i bydelen.....	16
1.2 Problemstillinger og analyseperspektiver.....	17
1.2.1 Lokal medvirkning	18
1.2.2 Tillit og sosial kapital	19
1.2.3 Evalueringsperspektiv	20
1.3 Metode for datainnsamling og analyse.....	20
1.4 Oppbygging av rapporten.....	22
2 Oslo Sør-satsingen som styringsmodell og arbeidsmetode....	23
2.1 Organisering av Oslo Sør-satsingen	23
2.1.1 Strategiske dokumenter i satsingen.....	25
2.1.2 Finansieringen av Oslo Sør-satsingen	27
2.1.3 Hvor mange tiltak har fått støtte?	28
2.2 Arbeidsmodellen – fra idéforslag til søknader	32
2.2.1 Informasjon og synlighet	34
2.2.2 Endringer i praksis fra 2013	35
2.3 Erfaring med modellen som arbeidsmetode.....	39
2.3.1 Fikk endringene i 2013 praktisk betydning?.....	40
3 Erfaringer med modellen, styrker og svakheter	42
3.1 Innledning	42
3.2 Modellens effekter i lokalmiljøet.....	43
3.3 Modellens innvirkning på samhandling mellom offentlige aktører.....	47
3.4 Samarbeid på tvers av tiltak og aktiviteter i lokalbefolkningen.....	52
3.5 Positive erfaringer med tiltak.....	55

3.6	Oppsummert om opplevde positive og negative sider	57
4	Oslo Sør-satsingen som modell for medvirkning og inkludering.....	59
4.1.1	Har beboernes ønsker og behov blitt hørt?	59
4.1.2	Har frivilligheten fått bedre kår?	60
4.1.3	Har beboernes engasjement økt og lokal identitet styrket?	60
4.1.4	Har modellen styrket integrering?.....	61
4.1.5	Er det skapt flere møteplasser?	61
4.2	Oslo Sør-satsingen sammenlignet med Handlingsprogram Oslo indre øst og Groruddalssatsingen	62
4.3	Hva er det viktig å bygge videre på i de nye områdeløftene?	68
	Litteratur	69

Sammendrag

Marit Ekne Ruud og Guri Mette Vestby

Oslo Sør-satsingen 2007-2017.

Styringsmodell og arbeidsmetoder

NIBR-rapport 2018:9

Hensikten med rapporten har vært å belyse og vurdere styringsmodellen og arbeidsmetoden som ble brukt i Oslo Sør-satsingen i Bydel Søndre Nordstrand, samt å belyse i hvilken grad satsingen har lyktes i å legge til rette for deltakelse og medvirkning i lokalmiljøet slik at flere er med gjennom måten satsingen er organisert på.

Oslo Sør-satsingen var en levekårssatsing som startet i 2007 og som varte fram til 2018. Satsingen var finansiert som et spleiselag mellom staten og Oslo kommune med en kostnadsramme på 32 millioner kroner årlig. Hovedmålet med satsingen var å styrke integrering og inkludering, samt å bedre folkehelsen og bomiljøene. Innsatsområdene var konsentrert om temaene oppvekst, deltakelse og medvirkning, kvalifisering til arbeidslivet, kultur, bo- og nærmiljø, samt folkehelse.

Problemstillinger, metode og kildekategorier

Rapporten tar utgangspunkt i problemstillinger som dreier om satsingens innvirkning på a) sivilsamfunnet, b) samarbeidsrelasjoner og c) møtesteder:

- a) Har beboernes ønsker og behov blitt hørt? Har frivilligheten fått bedre kår? Har beboernes engasjement økt og lokal identitet har blitt styrket? Har modellen styrket integrering / inkludering eller er noen grupper utelatt?
- b) Har metoden bidratt til bedre samarbeid mellom offentlig og privat sektor?

- c) Er det skapt flere møteplasser ved hjelp av beboerinitiativ og lokalt engasjement?

For å få svar på de problemstillingene som etterspørres i utlysningen har vi tatt utgangspunkt i en kvalitativ tilnærming for å få fram mest mulig erfaringsbasert kunnskap om satsingens effekter. Vi har benyttet følgende kildekategorier:

Intervjuer er gjennomført med et utvalg nøkkelpersoner i organisasjoner og foreninger, med beboere, med ledere av tiltak og virksomheter i regi av bydelen og med representanter fra bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen. I tillegg har vi snakket med representanter fra Byrådsavdelingen for eldre og arbeid (EHA). Intervjuene omfatter både personlige intervjuer og fokusgruppeintervjuer. Til sammen har vi snakket med 19 personer.

Dokumenter som benyttes dreier seg om oversikter over søknader, omfang og tematikk, samt bydelens dokumenter og referater fra BU-møter som belyser prioriteringer og mål for satsingen. I tillegg har årsrapporter fra bydelen vært sentrale kilder. Denne typen dokumenter omfatter oversikter og årlige rapporteringer om aktiviteter, og gir god innsikt i hva som skjer i regi av satsingen.

Det er også utarbeidet *forskningsrapporter* fra Bydel Søndre Nordstrand i denne aktuelle perioden som dreier seg om møtesteder og lokal medvirkning. Disse rapportene danner også et viktig bakteppe for denne analysen.

Modellen i Oslo Sør-satsingen

Styringsmodellen i Oslo Sør-satsingen skiller seg fra de andre områderettede satsingene som det er naturlig å sammenligne med, nemlig «Handlingsprogram Oslo indre øst» og «Groruddalssatsingen». Den største forskjellen mellom de tre programmene har vært at det i hovedsak var *sivilsamfunnet* som ga innspill til hvilke tiltak som skulle prioriteres i Oslo Sør-satsingen, dvs. at grasrotengasjementet var både utgangspunktet og resultatet. I Handlingsprogram Oslo indre øst var det i stor grad *kommunale aktører* som fremmet forslag til prosjekter innen «sine» ansvarsområder. I Groruddalssatsingens disponeres midlene først og fremst av *bydelene* som selv utarbeider og velger tiltak som skal gjennomføres, delvis gjennom medvirkningsprosesser, delvis på

bakgrunn av levekårsdata og stedsanalyser som påpeker behov for tiltak.

I Oslo Sør-satsingen er altså midlene først og fremst gitt til sivilsamfunnet, til beboere og frivillige organisasjoner, som har søkt om midler gjennom tilskuddsordningen som bydelsutvalget disponerte. Gjennom tilskuddordningen pekte bydelens innbyggere på utfordringer og behov i lokalmiljøet og ble selv med på å utforme og utføre tiltakene. En fordel med denne modellen var blant annet at bydelsutvalgets representanter, som folkevalgte lokalpolitikere, fikk god kjennskap til lokalmiljøet og hadde gode forutsetninger for å tildele «treffsikre» prosjekter. En prosjektkoordinator, som har vært ansatt på heltid i hele perioden, forberedte sakene for bydelsutvalget og bisto søkere med informasjon om søknadsprosessen.

Hovedfunn

Beboernes behov er ivaretatt: Det er flere indikasjoner på at beboeres ønsker og behov er imøtekommet gjennom tilskuddsordningen i Oslo Sør-satsingen. For det første viser antall innvilgede søknader i løpet av satsingen at både ulike befolkningsgrupper er ivaretatt i alle aldersgrupper og med ulik etnisk bakgrunn, og at det er satt i gang tiltak i hele bydelen. For det andre har beboere som i utgangspunktet ikke har erfaring med å skrive søknader eller å komme med skriftlige innspill fått muligheten til dette gjennom tett oppfølging og oppmuntring fra satsingens koordinator. Flere informanter understreket at uten prosjektkoordinatoren i bydelen ville færre ildsjeler fått støtte til lokale prosjekter. I en bydel med en stor andel beboere med annen bakgrunn enn norsk, og fra land der demokratiske prosesser er ukjent, var det avgjørende for mange at det var en person som de kunne henvende seg til, og få råd og hjelp med hvordan de skulle gå fram.

Bedre kår til frivilligheten: Funnene viser at de som jobber frivillig ikke hadde fått til det de gjør i dag uten penger fra satsingen. Dette ser vi særlig i de prosjektene som har fått små midler, men likevel til viktige tiltak som gjør en forskjell i lokalmiljøene. Det å få bare litt økonomisk støtte viser at det du gjør har betydning og du blir sett. Det viser også at det som gjøres lokalt anerkjennes av det offentlige som et viktig tiltak i lokalmiljøet. Dette fungerer motiverende for videre innsatser og styrker engasjementet både for stedet og for bestemte målgrupper på stedet.

Økt engasjement i lokalmiljøene: På spørsmålet om beboernes engasjement har økt i denne perioden viser funnene at så er tilfelle. Dette vises både i omfanget av søknader og prosjekter som er iverksatt gjennom perioden, gjennom rapporteringer og ikke minst gjennom det som har blitt fortalt oss. Det rapporteres at det er stadig flere som kommer på de ulike arrangementene som både frivilligheten men også bydelen står for.

Styrket integrering: Det er liten tvil om at modellen som er brukt i Oslo Sør-satsingen har bidratt til å styrke integreringen i lokalmiljøene, særlig av beboere med minoritetsbakgrunn, noe våre funn viser. I følge en av informantene har «oppskriften» vært at man må starte i det små og bygge opp personer og miljøer «trinn for trinn». Informanten sikter både til de uformelle søknadsprosessene den første perioden da det holdt å komme med en idé til bydelsutvalget, ofte var disse formulert på urdu, og enkelte av tiltakene som ble satt i gang. Fordi flere i BU hadde urdu som morsmål kunne dette enkelt kommuniseres videre. En viktig lærdom er at integrering på denne måten fremmes gjennom naturlig innbyggerinvolvering- og aktivering; beboere med innvandrerbakgrunn er ikke bare mottakere av eller deltakere i tilbud. Mange av dem var selv aktivt ansvarlige for målrettede initiativ og etablering av aktiviteter, og senere som drivere og organisatorer, noe som innebar mye innsatser av relasjonell karakter og derved sosial aktivering og integrering.

Flere møteplasser: Når vi så hva beboerne spilte inn av ideer og av søknader så vi at de i stor grad var opptatt av sosiale møtesteder, enten i form av møtelokaler for ulike grupper, kulturhus og grendehus, eller å bygge opp og utvikle aktivitetstilbud rundt eksisterende tilbud som idrettsanlegg og fritidstilbud. Det var et behov for felles steder å møtes, ikke minst for de mange minoritetsgruppene i bydelen. Et viktig poeng er at tilskuddsordningen bidro til aktivitetsbaserte møteplasser, dvs. at det ikke bare var fysiske møteplasser der man kunne være side-om-side men der man gjorde noe sammen. På sikt vil dette kunne styrke sosiale nettverk i bydelen og sosial tilhørighet blant beboerne.

Utfordringer med Oslo Sør-satsingen

Selv om Oslo Sør-satsingen langt på vei har lyktes i å styrke bomiljøene, frivillighet, engasjement og integrering i bydelen, samt

å skape flere møteplasser, er det også noe som har vært utfordrende med modellen. Først og fremst har de økonomiske midlene som satsingen har hatt til disposisjon for søknader vært liten, og funnene viser at det var flere søkere som ikke fikk støtte. Antall søknader vitner om stort engasjement og at den økonomiske rammen med fordel kunne vært større for å virkelig utløse det potensialet som søkermassen vitnet om. Da ordningen ble noe endret i 2013 mot mer formaliserte søknadsprosesser ble de mer uformelle initiativene ikke lenger fulgt opp i samme grad. Bydelsutvalgets ønsket at mange miljøer skulle få tilsagn på søknadene og at alle delbydelene ble ivaretatt. Med relativt liten pott som skulle fordeles ble derfor også mange av prosjektene små og dermed mer økonomisk sårbare. Flere av de frivillige fortalte at de måtte bruke mer tid på å søke midler fra ulike andre kilder, og å rapportere til flere dersom de fikk noe. Begrensede tidsressurser ble skadelidende med konsekvenser for kjernevirksomheten. Det var også tid- og ressurskrevende for koordinatoren i bydelen å skulle følge opp, koordinere og rapportere på mange små prosjekter sett i forhold til størrelsen på prosjektene.

Både private aktører fra sivilsamfunnet og offentlige aktører som drev aktiviteter og tilbud til lokalbefolkningen så at de jobbet mot dels de samme målgrupper og/eller de samme geografiske stedene, men at det i en del tilfelle kunne vært større grad av koordinert innsats og erfarings- og kunnskapsdeling. Slik kunne større synergieffekter oppnås mot spesielt sårbare grupper eller miljøer. Å ivareta eksisterende ressursmiljøer var for øvrig likeså viktig som å ha fokus på de svakere. Men slike gode intensjoner var tidkrevende å omsette til praksis, samtidig som det ville kreve en form for skjult kulturell brobyggingsvirksomhet, enten det var på tvers av sektorer, sosiale miljøer, delbydeler eller etniske skillelinjer. Det er viktig å ikke undervurdere innsatsene dette fordrer.

Summary

Marit Ekne Ruud and Guri Mette Vestby

Oslo South Action Plan 2007–2017.

Management model and working methods

NIBR Report 2018:9

The purpose of the report is to illuminate and evaluate the management model and working methods as applied under the Oslo South Investment Initiative (*Oslo Sør-satsingen*) in the city district (*bydel*) of Søndre Nordstrand, and to illustrate the extent to which the initiative succeeded in creating the conditions for involvement and participation in the local community so that more people are involved thanks to the way in which the initiative was organized.

The Oslo South Investment Initiative was a living conditions initiative that started in 2007 and lasted until 2018. It was funded by the state and Oslo City together, and had an annual cost ceiling of NOK 32 million. The initiative's primary goal was to boost integration and inclusion, while also improving public health and the residential environments. The focus areas concentrated on concerns such as childhood and adolescence, involvement and participation, achieving qualifications suitable for working life, culture, housing and local environment, and finally public health.

Issues, method and source categories

The report takes as its starting point issues related to the impact of the initiative on a) civil society; b) collaborative relations / partnerships; and c) social venues:

- a) Were the wishes and needs of the residents heard? Have the conditions for voluntary service improved? Are the residents more involved and has people's sense of local

identity been strengthened? Has the model enhanced integration/inclusion or have some groups been left out?

- b) Has the method improved relations between the public and private sectors?
- c) Were more meeting places created on the back of residents' initiatives and local engagement?

In order to answer the questions enumerated in the project call announcement, we based the study on a qualitative approach to obtain as much experience-based knowledge as possible on the impact of the initiative. We made use of the following source categories:

Interviews were conducted with a selection of key people in organizations and associations, with residents, with managers of initiatives and activities run by the city district and with representatives from the submunicipal committee (*bydelsutvalg*) and district administration (*bydelsadministrasjonen*). In addition, we spoke with representatives of Oslo City Department for Elderly and Work (EHA). The interviews were in the form of both personal interviews and focus group interviews. We spoke altogether with 19 people.

Documents that were used include breakdowns of applications, extent and subject matter, as well as the documents from the city district and minutes of urban neighbourhood committee meetings highlighting the initiative's priorities and goals. Annual reports from the district also constituted sources of information of central importance. This type of document contains summaries with annual accounts of activities, and sheds a great deal of light on what is taking place under the direction of the initiative.

Research reports from Søndre Nordstrand were also drafted in the period under study, focusing on meeting places and local involvement. These reports have formed an important backdrop to this analysis too.

The model used in the Oslo South initiative

The management model in Oslo South initiative differs from that used in the other area-based initiatives which it makes sense to compare it with, i.e., "Oslo Inner East Action Programme"

(*Handlingsprogram Oslo indre øst*) and “Grorud Valley Action Plan” (*Groruddalsatsingen*). The main difference between the three programmes is that in the Oslo South initiative it was primarily *civil society* that suggested the steps and actions to prioritize. In other words, the grassroots commitment was both the starting point and the outcome. In the Oslo Inner East Action Programme, project ideas came mainly from *municipal actors* within “their” areas of responsibility. Under the Grorud Valley Action Plan, the funds are mainly handled by the *city districts* which designed and selected projects to implement, partly through participation procedures, and partly based on living conditions data and place analyses indicating where action was needed.

Funds in the Oslo South initiative were therefore allocated primarily to civil society, to residents and voluntary organizations that applied for funds via the subsidy scheme managed by the submunicipal committee. Under the subsidy scheme, the district’s inhabitants highlighted challenges and needs in the local community and were themselves involved in designing and implementing the measures. One advantage of this model was that, among other things, the submunicipal committee’s representatives, as elected local politicians, were able to familiarize themselves with the local community and were well-equipped to allocate “pertinent” projects. A project coordinator, who has been employed full time throughout the period, prepared the proposals for the submunicipal committee and helped applicants with information about the application procedure.

Main findings

Residents’ needs are addressed: There are several indications that residents’ wishes and needs were addressed under the subsidy scheme in the Oslo South initiative. First, the number of applications submitted during the initiative’s lifetime shows that all age groups and different ethnic backgrounds in the different population groups were accounted for and initiatives were put in motion in every part of the district. Second, residents who initially had no experience of writing applications or making written submissions had the opportunity to do so under close supervision and with the encouragement of the initiative’s coordinator. As several informants maintained, without the project coordinator in the city district, fewer enthusiasts would have received support for

local projects. In a city district where a large proportion of residents are not ethnic Norwegian, originating in countries where democratic procedures are unknown, for many of them it was crucial having a person on hand to whom they could turn for advice and help about what they needed to do.

Better conditions for voluntary services: The findings show that people involved in voluntary work would not have been able to do what they are doing today without money from the initiative. This is particularly apparent in the projects which were allocated small amounts, but still important enough to make a difference in the local community. Just a little financial support shows that what you are doing is considered important and that you are being seen. It also shows that what is being done locally is recognized by the authorities as an important contribution to the local community. The effect is to incentivize further action and strengthen engagement both in respect of the place and specific target groups in the area.

Increased neighbourhood engagement: Asked whether residents' engagement had grown during the period, the findings show that this was in fact the case. It can be seen both in the number of applications and projects put in motion during the period, in the reports and, not least, in what we were told. It is reported that more and more people are attending the various arrangements organised by both the volunteers and the city district.

Strengthened integration: There is little doubt that the model adopted by the Oslo South initiative has had a positive impact on integration in the different areas, especially ethnic minority residents, as our findings demonstrate. According to one of the informants, the "recipe" is that you have to make a modest start before building up people and groups "bit by bit". The informant is thinking both of the informal application procedure during the first period when it was enough merely to float an idea in front of the submunicipal committee, often formulated in Urdu, and some of these proposals were approved and put into effect. Since several members of the submunicipal committee had Urdu as their native language, it was easy to communicate these matters more widely. An important lesson here is that integration gains traction by means of natural involvement and activation of the residents. Residents of immigrant origin are not only recipients of or

participants in the projects. Many were responsible for launching proposals intended for specific groups and for creating activities, and later as instigators and organisers, all of which required a great deal of work of relational nature, and in consequence social activation and integration.

More social venues: When we saw the kinds of suggestions and applications the residents brought into play, it was clear that what they were concerned about was very largely social venues, either in the form of places where different groups could get together, cultural centres and village halls, or by initiating and developing activities based on pre-existing amenities such as sports centres and recreation facilities. There was a need for communal places where people could get together, not least for the many minority groups in the district. An important point here is that the subsidy scheme helped generate activity-based venues, i.e., not only physical venues where people could be active side-by-side as individuals but where they could do things together. In the longer term, this approach will likely strengthen social networks in the district and residents' sense of belonging to a community.

Challenges associated with the Oslo South Investment Initiative

Although the Oslo South initiative has been successful in strengthening the residential milieu, voluntary action, involvement and integration in the district, as well as creating more places where people can socialise, the model has also thrown up a few challenges. First and foremost, the financial resources the initiative had to allocate to applicants were scanty, and as the findings show, for some applicants support was not forthcoming. The number of applications testifies to the extent of interest and commitment and a larger budget would obviously have been welcome to really release the potential represented by the numerous applications. When the initiative adopted in 2013 a more formalised application procedure, the more informal initiatives were no longer followed up to the same extent. The submunicipal committee wanted many groups to have their applications approved and to make sure that all sub-divisions (*delbydel*) of the district were included. Given the relatively small project allocation budget, many of the projects were also small and consequently more economically vulnerable. Some volunteers said

they had to spend more time looking for funds from other sources, and to report to several other bodies if they received anything. This consumed some of the time they had to run the project, something that had a detrimental effect on the core activity. It was also time and resource consuming for the coordinator in the district to follow up, coordinate and report on the many small projects seen in relation to the size of the projects.

Both private actors from civil society and public actors who ran projects and actions for the local population found they were working with the same target groups and/or in the same geographical areas, and that in some cases there could have been a higher degree of coordination and sharing of knowledge and experiences. In this way, it would have been possible to achieve greater synergy effects not least in relation to particularly vulnerable groups or milieux. Working with existing resources in the population was just as important as focusing on the less advantaged groups and areas. But it was time consuming to translate good intentions like these into action, while at the same time it demanded a form of hidden cultural bridge-building, either across sectors, social milieux, sub-divisions of the district or ethnic dividing lines. It is important not to underestimate the effort required to accomplish this.

1 Innledning

Hensikten med denne rapporten er å belyse og vurdere styringsmodellen og arbeidsmetoden som ble brukt i Oslo Sør-satsingen i Bydel Søndre Nordstrand. Oslo Sør-satsingen var en levekårssatsing som startet i 2007 og som varte fram til 2018. Satsingen var finansiert som et spleiselag mellom staten og Oslo kommune, og hovedmålet med satsingen var å styrke integrering og inkludering, samt å bedre folkehelsen og bomiljøene. Innsatsområdene i satsingen var konsentrert om temaene oppvekst, nærmiljø, kvalifisering og folkehelse.

Rapporten setter søkelys både på selve styringsmodellen og på hvordan den ble praktisert basert på erfaringer fra sentrale aktører i satsingen. Det dreier seg om erfaringer både fra de som hadde ansvaret for å fordele midlene til lokalmiljøene og et utvalg av prosjektansvarlige som fikk midler.

1.1 Bydelens status ved oppstart av satsingen

Søndre Nordstrand hadde store levekårsutfordringer da satsingen startet opp i 2007, samtidig som de hadde store økonomiske problemer.

Det var en ung befolkning, og med få eldre innbyggere, og bydelen fikk derfor mindre overføringer enn andre bydeler med en annen befolkningssammensetning. Bydelen hadde den høyeste andelen av minoritetsspråklige i Oslo, og utdanningsnivået var lavere enn gjennomsnittet i byen. I tillegg var det betydelig arbeidsledighet.¹

¹ Opplysningene er hentet fra «Notat om utfordringene i Oslo sør». Oslo kommune 15.09.2006.

Samtidig var det et stort hjelpebehov blant barnefamilier og de unge. Det dreide seg om språkopplæring, oppfølging av familier og mange hadde dårlig økonomi. I tillegg var det en økning i antall barnevernssaker i bydelen. Andel med barnevernstiltak var i 2006 5,2 prosent i bydelen, mens gjennomsnittet i Oslo lå på 3,8 prosent.² Disse utfordringene førte til at utgiftene i bydelen økte og andre forhold som bydelen ønsket å prioritere innen ordinære tjenester måtte kuttes. For eksempel måtte de et år kutte 15 millioner til barnehagene.

En annen utfordring var at bydelen scoret lavest blant Oslos bydeler når det gjaldt andelen fornøyde innbyggere i Publikumsundersøkelsen i 2004. 56 prosent svarte at de var fornøyd med å leve / bo i lokalmiljøet, mens Oslogjennomsnittet lå på 73 prosent.

Bydelen hadde imidlertid også et variert tilbud med kommunale aktiviteter for barn og unge, og hadde svært mange frivillige lag og organisasjoner som gjorde en stor innsats for trivsel og nærmiljø.³

Da Oslo Sør-satsingen startet opp hadde bydelen allerede lang erfaring med inkluderingsarbeid. Eksempler på god tiltak var språkopplæring og foreldreveiledning i barnehagene, arbeid for å styrke samarbeid mellom skole og hjem samt bevisst rekruttering av kommunalt ansatte med innvandrerbakgrunn til barnehager, SFO og fritidsklubber. I tillegg hadde prosjektet «Bjørndal – enda bedre» som mål å kartlegge og mobilisere lokale ressurser i nærmiljøet til felles innsats.

1.1.1 Møtesteder i bydelen

Det var flere ulike typer møtesteder i bydelen da satsingen startet. I følge NIBRs kartlegging av møtesteder som ble gjennomført i 2010 hadde alle fire områdene i bydelen ulike typer innendørs og ulike møtesteder, og som i stor grad også finnes i 2018 (Guttu og Schmidt 2010). På Bjørndal var det blant annet tre skoler, et par religiøse kultursentre og idrettsanlegg, og på Hauketo – Prinsdal var det blant annet skole, et par grendehus idrettshall, ungdomsklubb og seniorsenter. På Holmlia var det i tillegg til

² «Notat om utfordringene i Oslo sør». Oslo kommune 15.09.2006.

³ «Notat om utfordringene i Oslo sør». Oslo kommune 15.09.2006.

skolene også idrettshall, svømmehall, besøksgård, bibliotek og aktivitetssenter, og på Mortensrud var det både idrettsparker, aktivitetshus, leksehjelp i regi av Røde Kors og møtested for innvandrerforeninger. I tillegg nevnes butikksentre, og grønt- og turområder i alle de fire områdene (ibid.).

Imidlertid ble det i kartleggingen påpekt behovet for flere møteplasser i bydelen, særlig rettet mot ulike befolkningsgrupper som kunne ha «sine» sosiale treffsteder, men også der ulike grupper kunne samles. Behovet for å styrke ungdomskubbene ble spesielt trukket fram. Det ble også påpekt at mange av møtestedene hadde et uutnyttet potensial. Her ble skoler og barnehager nevnt som egnede lokaler.

1.2 Problemstillinger og analyseperspektiver

Rapporten belyser og vurderer styringsmodell og arbeidsmetode, og i tillegg ser vi på hvilken effekt modellen har hatt på frivilligheten, innbyggers deltakelse og styrking av lokale møteplasser. Disse temaene gjenspeiles særlig i delmålene om oppvekst, og nærmiljø og kultur. I tillegg er det erfaringer fra aktørene som har vært berørt av satsingen som undersøkelsen bygger på.

Temaene som er belyst er spesifisert i følgende spørsmål:

- Har beboernes ønsker og behov blitt hørt?
- Har metoden bidratt til bedre samarbeid mellom offentlig og privat sektor?
- Har frivilligheten fått bedre kår?
- Har beboernes engasjement økt og lokal identitet har blitt styrket?
- Har modellen styrket integrering / inkludering eller er noen grupper utelatt?
- Er det skapt flere møteplasser ved hjelp av beboerinitiativ og lokalt engasjement?
- Er rådene fra tidligere rapporter om videre gjennomføring fulgt?

Spørsmålene som belyses henger i stor grad sammen og dreier seg om *i hvilken grad satsingen har lyktes i å legge til rette for deltakelse og medvirkning i lokalmiljøet slik at flere er med gjennom måten satsingen er organisert på*. Når det gjelder kunnskap om satsingens organisering har bidratt til bedre samarbeid på tvers, henger det også sammen med eventuelle resultater og som skal ses som en effekt i seg selv. «Output» av satsingen dreier seg følgelig om styringsmodellen og arbeidsmåten har ført til økt deltakelse, medvirkning og inkludering og bedre samarbeidsrelasjoner i lokalmiljøet.

Deltakelse og medvirkning brukes ofte om hverandre og med samme betydningsinnhold. Vi mener det er viktig å skille disse begrepene. Med *deltakelse* mener vi det å være med i lokalmiljøet og som avhenger av faktorer som tillit til samfunnet, verdien man ser av felleskap, individuelle ressurser og selvtillit. *Medvirkning* dreier seg om å kunne påvirke og som avhenger både av de demokratiske ordningene og av ressurser som støttespillere, ildsjeler, frivillighet, økonomi og nettverk (Ruud og Vestby 2011, s. 53).

1.2.1 Lokal medvirkning

Betydningen av lokal medvirkning har fått mer og mer oppmerksomhet i løpet av årene med områderettet innsats, og erkjennelsen av at lokalmiljøene selv vet best hvor skoen trykker og hva det er behov for av tiltak har resultert i større engasjement og deltakelse i lokalmiljøene. Områdeløftene bygger på beboermedvirkning og lokalt engasjement blant innbyggere, borettslag, frivillige organisasjoner lokalt næringsliv, bydelens tjenester og skoler. Ulike samarbeidskonstellasjoner mellom disse og mellom disse og områdesatsingene og andre kommunale og statlige instanser har ført til et bredt spekter av erfaringer om hva som fungerer godt og mindre godt. Områdesatsingene kan ses som en type lokal samfunnsutvikling som finner sted innenfor et nettverk av parallelle prosesser med etablering og forvaltning av relasjoner. Dels foregår det ulike former for samhandling og samarbeid mellom aktører i likeverdige posisjoner hva angår ansvar for framdrift og gjennomføring av tiltak og aktiviteter. Dels er det prosesser der aktører i områdesatsingene involverer andre, sørger for medvirkning eller tilrettelegger og støtter opp om engasjement hos noen andre. Områdesatsingens aktører vil ha erfaring med ulike rolleutøvelser i dette arbeidet. Samarbeidskonstellasjoner

finnes både på tvers av offentlig-private skillelinjer og på tvers av ulike offentlige sektorer.

Både modellen som praktiseres i Oslo Sør-satsingen og modellen i de andre tilsvarende satsingene er i stor grad basert på demokratiske medvirkningsprosesser. Et sentralt spørsmål i oppdraget er om modellen i Oslo Sør-satsingen ivaretar lokal deltakelse på en mer treffsikker måte.

1.2.2 Tillit og sosial kapital

En linse vi studerer Søndre Nordstrand gjennom er å se på de sosiale relasjonene og den sosiale tilliten som finnes i nærmiljøet. Sosial kapital er et begrep som vektlegger lokalsamfunnet som arena for å skape tillitsskapende sosiale nettverk (Putnam 2000). Sosial kapital er en ressurs både for individet og samfunnet, og kan oppstå i ulike former: sosial kapital forstått som sammenbindende (bonding) – møteplasser og nettverk av individer som deler viktige kjennetegn (alder, kjønn, etnisitet, klasse). Eksempler på dette kan være minoritetsmiljøer, ungdomsklubber eller kvinnekafeer. En annen form er den brobyggende (bridging) – møteplasser og nettverk som kobler sammen individer på tvers av forskjellighet, for eksempel biblioteket, skolen eller idrettslaget. En viktig innsikt er at disse to formene for sosial kapital ikke trenger å stå i motstrid til hverandre, men at sammenbindende sosial kapital ofte er en forutsetning for den brobyggende – mange trenger en trygg tilhørighet blant likesinnede før man orienterer seg mot dem som oppleves som mer ulike seg selv. Samtidig påpekes det at den brobyggende sosiale kapitalen ofte ikke kommer av seg selv (Ødegård mfl. 2014), men er mer krevende 'å få til'. Ødegård og hennes kolleger har studert organisasjonslivet og integrering i flerkulturelle lokalsamfunn i norske storbyer. De viser hvordan forskjellige typer av organisasjoner kan spille en viktig rolle for innvandrere med ulike ressurser, og i ulike faser av den enkelte innvandrers integreringsprosess.

I tillegg til begrepsparet sammenbindende og brobyggende sosial kapital kan vi snakke om lenkende sosial kapital (linking) (jfr. Woolcock 1998) som handler om institusjonell tillit eller tillitsfulle relasjoner mellom aktører i ulike autoritets- eller maktposisjoner (se også Andersen m fl 2015). Denne linsen kan vi benytte når vi ser på relasjonene mellom foreningsliv/beboere og myndigheter.

1.2.3 Evalueringperspektiv

Deler av oppdraget faller innenfor en mål/middel/resultat-evaluering og programteori. Spørsmål som ofte stilles er: hva er målet og hvilke virkemidler/tiltak er mest effektive for å oppnå dette målet, og hvilke resultater har man oppnådd? Programteori ser spesielt på bakgrunn og utgangspunkt for hva en vil oppnå. Det er videre viktig å skille mellom mål, tiltak og strategier for å nå målet, samt resultat på kort og på lang sikt. I evalueringer kan det også avdekkes ikke-intenderte effekter, det vil si at det oppnås andre resultater enn det som opprinnelig var tenkt. Dette kan handle om både positive og negative effekter (Ruud m.fl.2011). Gjennom Oslo Sør-satsingen kan det tenkes at for eksempel integreringstiltak som var tiltenkt barn i barnehagene også bidrar til inkludering av foreldrene, eller at en festival som arrangeres i en delbydel tiltrekker seg folk fra hele bydelen eller fra andre bydeler og bidrar til et positivt omdømme.

1.3 Metode for datainnsamling og analyse

For å få svar på de problemstillingene som etterspørres i utlysningen har vi tatt utgangspunkt i en kvalitativ tilnærming. Det dreier seg om å få fram mest mulig erfaringsbasert kunnskap om hvordan satsingen har fungert etter intensjonene, og om det har skjedd eventuelle endringer løpet av perioden med satsingen.

Vi har benyttet følgende kildekategorier:

- Intervjuer
- Dokumenter
- Statistikker og oversikter

Intervjuer

Intervjuene er gjennomført med et utvalg nøkkelpersoner i organisasjoner og foreninger, med beboere og representanter fra bydelsutvalget og bydelsadministrasjonen. Intervjuene omfatter både personlige intervjuer og fokusgruppeintervjuer. Informantene er valgt ut i samarbeid med bydelen, som også har vært behjelpelig med å skaffe aktuelle informanter. Spørsmålene til gruppene har dreide seg om deres erfaringer med og synspunkter på organisering

og arbeidsmetode i Oslo Sør-satsingen, om samarbeidsrelasjoner og om utvalg av og virkningen av tiltak.

Til sammen har vi snakket med 19 personer.

Med bydelsutvalget og bydelen

For å få kunnskap om styringsmodellen og arbeidsmetoden har vi innhentet erfaringer fra de som sitter i sentrale posisjoner i satsingen. Det har vært leder og representanter fra bydelsutvalget, fra lokaladministrasjonen i bydelen og fra Oslo kommune sentralt. Spørsmålene har dreide seg om erfaringer med arbeidsmetoden; om arbeidet rundt søknadsprosessen, om kommunikasjon om og oppfølging av satsingen utad til lokalmiljøene og samarbeidsrelasjoner både innad og med andre aktører som er involvert i satsingen. I tillegg har vi stilt spørsmål om erfaringer med endringer som har skjedd i arbeidsmåte eller organisering de senere årene. Her vil NIBRs tidligere rapporter om satsingen være et sentralt utgangspunkt.

Med representanter fra organisasjonslivet og frivillig arbeid

I gruppeintervjuet med personer fra det lokale organisasjonslivet har vi belyst i hvilken grad tiltakene har ført til at flere deltar lokalt enn tidligere, hvilke målgrupper som omfattes av satsingen, om flere er med i frivillig arbeid og hvilke typer tilbud og møtesteder som er etablert som resultat av støtte fra satsingen. Dessuten var vi ute etter å belyse samarbeidsrelasjoner i tiltakene innen de ulike strategiene som det er jobbet innenfor.

Med tjenesteapparatet i bydelen

For å belyse eventuelle effekter inn mot bydelens ordinære tjenester har vi intervjuet representanter fra barnehageseksjonen, fra seksjonen som jobber med fritid for barn og unge, samt Søndre Ås gård som er et kommunalt fritidstilbud for alle, og med særlig vekt på integrering av barn og unge med spesielle behov.

Dokumenter og rapporter

Dokumentene som benyttes dreier seg om oversikter over søknader, omfang og tematisk, samt bydelens dokumenter og referater fra BU-møter som belyser prioriteringer og mål for satsingen. I dokumentene har vi kunnet avdekke hva lokalbefolkningen var opptatt av og aktivitetsnivået i lokalmiljøene,

samt hva bydelens ordinære tjenester og virksomheter ønsket å satse på. Vi har også kunnet se endringer som skjedd over tid; om typen tiltak det søkes på og om omfanget av søknadene er endret.

I tillegg har årsrapporter fra bydelen vært sentrale kilder. Denne typen dokumenter omfatter oversikter og årlige rapporteringer om aktiviteter, og gir god innsikt i hva som skjer i regi av satsingen.

Det er også utarbeidet forskningsrapporter fra Bydel Søndre Nordstrand i denne aktuelle perioden som dreier seg om møtesteder og lokal medvirkning. Disse rapportene danner også et viktig bakteppe for denne analysen.

1.4 Oppbygging av rapporten

Videre i rapporten gir vi først en presentasjon av hvordan Oslo Sør-satsingen har vært organisert og hvordan modellen har fungert som arbeidsmetode (kapittel 2). Kapitlet gir også et innblikk i omfang og typen støttede prosjekter i satsingen. I *kapittel 3* går vi nærmere inn på hvilken betydning Oslo Sør-satsingen har hatt for lokalmiljøet sett gjennom sivilsamfunnets ståsted, for *i siste kapittel* drøfte modellens styrker og svakheter. I det siste kapitlet sammenligner vi også Oslo Sør-satsingen med de tilsvarende satsingene i Oslo, nemlig Handlingsprogram Oslo indre øst og Groruddalssatsingen.

2 Oslo Sør-satsingen som styringsmodell og arbeidsmetode

I dette kapitlet skal vi gå nærmere inn på hvordan Oslo Sør-satsingen har vært organisert, og hvordan modellen har fungert som en arbeidsmodell. Kapitlet vil også belyse ulike typer tiltak som ble finansiert av satsingen og hvilke aktørkategorier som har mottatt støtte. Som det ble påpekt i første kapittel var Oslo Sør-satsingen organisert noe annerledes enn Groruddalssatsingen som pågikk i samme tidsrom. I siste kapittel kommer vi nærmere inn på forskjellene i de to modellene.

2.1 Organisering av Oslo Sør-satsingen

Handlingsprogrammet i Bydel Søndre Nordstrand, også kalt *Oslo Sør-satsingen*, startet etter initiativ fra bydelspolitikere i Bydel Søndre Nordstrand. Dette var i 2006, samtidig som «*Handlingsprogram Oslo indre øst*» var i avslutningsfasen, og erfaringene fra Handlingsprogram Oslo indre øst skulle videreføres til de to nye programmene i henholdsvis Søndre Nordstrand og Groruddalen. Det ble vedtatt å etablere en styringsstruktur for både Programområde 4 i Groruddalssatsingen og Oslo Sør-satsingen etter mønster fra Handlingsprogram Oslo indre øst. Det var imidlertid et mål at satsingen i Bydel Søndre Nordstrand skulle være tettere på de lokale politikere enn som var tilfelle i Oslo indre øst.

Ansvarsområdet for Oslo Sør-satsingen ble lagt til *Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester* (nå Byrådsavdeling for eldre og arbeid (EHA), som koordinerte den kommunale delen av satsingen i nært

samarbeid med Byrådsavdelingen for kultur og utdanning (KOU), Utdanningsetaten (UDE) og Byrådsavdeling for næring og kultur. *Bydelen* ble gitt fullmakt til å disponere kommunale driftsmidler, og koordinerte alle tiltakene, både de som ble gjennomført av Utdanningsetaten og andre etater, og de som ble gjennomført av frivillige organisasjoner og lokale aktører i bydelen. Bydelen fikk også ansvaret for årlig rapportering.

Det er viktig å fremheve at dette først og fremst var *de lokale politikeres* satsing og bydelsadministrasjonen var lite til stede både i utvikling og gjennomføring av satsingen.

Tidlig i 2007 ble det ansatt en koordinator for satsingen i bydelen. Mandatet til koordinatoren var å styrke frivilligheten og være saksbehandler for bydelsutvalget.

Det overordnede ansvaret for den statlige delen av Oslo Sør-satsingen ble i de første årene lagt til Barne-, likestillings- og familiedepartementet (BLD), og fra 2015 til Justis- og beredskapsdepartementet. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDI), som var gjennomføringsorgan for den statlige integreringspolitikken, koordinerte satsingen overfor kommunen.

Politisk møte mellom staten og Oslo kommune har vært det øverste organet i satsingen. Politisk møte ble avholdt en gang i året der ansvarlig statsråd og byråd oppsummerte satsingen og la føringer for det kommende arbeidet.

Det ble også opprettet en referansegruppe for satsingen, *Samarbeidsutvalget*, bestående av representanter fra byrådsavdelingene, Utdanningsetaten, IMDI, NAV og Husbanken. Bydelen var representert ved bydelsutvalgets leder, leder for Helse - kultur og oppvekstkomiteen, bydelsdirektøren og satsingens prosjektleder. Samarbeidsutvalget var et rådgivende organ som fulgte utviklingen og fremgangen mot måloppnåelse i satsingen. Utvalgsmøter ble avholdt 2-3 ganger i året.

Det ble senere også opprettet en *arbeidsgruppe* bestående av en representant fra bydelsadministrasjonen, fra EST og fra UDE. Arbeidsgruppen diskuterte rapporteringen og fikk frem de viktigste sakene fra satsingen. Årsrapportene ble lagt fram i samarbeidsutvalget, for til slutt å bli lagt fram i politisk møte.

2.1.1 Strategiske dokumenter i satsingen

Høsten 2006 ble det utarbeidet et grunnlagsdokument for et 10-årig handlingsprogram av en gruppe bestående av representanter for bydelen, Byrådslederens avdeling, Byrådsavdelingen for finans og utvikling, Byrådsavdelingen for barn og utdanning samt Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester.

Handlingsplanen

På bakgrunn av dokumentet utarbeidet samarbeidsutvalget i samarbeid med bydelen en *handlingsplan* som lå til grunn for prioriteringer av de avsatte midlene.⁴

Hovedmålet i satsingen var

- å forsterke integrering og inkludering
- å bedre folkehelsen og bomiljøene

Innsatsområdene var

- 1) Oppvekst
- 2) Deltakelse og medvirkning
- 3) Kvalifisering og deltakelse i arbeidslivet
- 4) Kultur og nærmiljø
- 5) Folkehelse

Sentrale metoder var

- språkutvikling
- foreldreinvolvering
- tverrfaglig samarbeid
- utvikling av møteplasser og fritidstilbud.

Samtidig ble det i handlingsprogrammet lagt vekt på at

⁴ Byrådssak 1093.1/07: Organisering av Handlingsprogram Oslo Sør.

- Befolkningen, herunder barn og unge, skal i størst mulig grad trekkes med i forhold til forslag til utvikling av og gjennomføring av prosjekter og tiltak
- Midlene skal ikke benyttes til å finansiere eksisterende tiltak, men nyttes til nye prosjekter og tiltak eller til videreutvikling av eksisterende tiltak
- Prosjekter og tiltak skal rettes spesielt mot de delene av befolkningen som er mest utsatt for levekårsproblemer, og boområder med særlige belastninger.⁵

Februar 2007 ble også staten involvert. Da ble det avholdt et møte med Arbeids- og inkluderingsminister Bjarne Håkon Hansen og representanter fra byrådet. Det ble påpekt mange likhetspunkter mellom utfordringene i Groruddalens Programområde 4 (Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og levekår) og i Søndre Nordstrand. Ministeren ba derfor bydelen kontakte IMDI som hadde hatt den statlige koordinerende innsatsen i Groruddalssatsingen, og som fikk den koordinerende rollen fra statens siden også i Oslo Sør-satsingen.

Handlingsplanen med tittel «*Organisering av handlingsprogram Oslo sør*» ble vedtatt juni 2007.

Intensjonsavtalen

Året etter ble det signert en *intensjonsavtale* som beskrev satsingens mål og innsatsområder. Innholdet i intensjonsavtalen ga klare føringer for lokal mobilisering: «*Bydelsutvalget og befolkningen, herunder barn og unge og lokale organisasjoner, skal i størst mulig grad mobiliseres til å delta i utviklingen og gjennomføringen av prosjekter og tiltak. Det er også et mål å styrke beboere i Bydel Søndre Nordstrand sin identitet og stolthet over å bi i bydelen*».⁶

Intensjonsavtalen la vekt på følgende områder:

- Styrke rollen som barnehager, skole og fritidsmiljø i språkopplæring, inkludering og oppvekst

⁵ Byrådssak 1093.1/07: Organisering av Handlingsprogram Oslo Sør

⁶ Hentet fra Saksframlegg: *Retningslinjer for tildeling av driftsmidler for Oslo Sør-satsingen*. Bydel Søndre Nordstrand 21.08.2012.

- Arbeid for at alle barn, uavhengig av sosioøkonomisk og språklig bakgrunn, skal ga like muligheter til å oppnå høyt læringsutbytte og motvirke frafall i den videregående opplæringen
- Motvirke fattigdom og eksklusjon, bl.a. gjennom tiltak for kvalifisering og inkludering i arbeidslivet for alle grupper
- Bedre jenters og kvinner muligheter for å delta i utdanning, arbeidsliv og samfunnsliv
- Mobilisere befolkningen borettslag og sameier, lokale og frivillige organisasjoner og næringslivet til samarbeid som stedsutvikling og styrking av lokalsamfunnet, og om å løse bomiljøutfordringene og forebygge kriminalitet
- Styrke folkehelsearbeidet i bydelen

2.1.2 Finansieringen av Oslo Sør-satsingen

Finansieringen av satsingen har vært organisert som et spleiselag mellom Oslo kommune og staten, med en kostnadsramme på til sammen rundt *32 millioner kroner årlig*. I 2007 bevilget Oslo kommune 12 millioner til oppstart av satsingen, og den samme summen ble bevilget hvert år siden. Disse midlene gikk først og fremst til å støtte lokale prosjekter, i tillegg til å finansiere administrasjon og rapportering. Av disse midlene gikk også 3 millioner til Utdanningsetaten øremerket tiltak i skolene.

Staten hadde allerede fra 2006 bidratt med betydelige midler til bydelen gjennom tiltaket «Gratis kjernetid i barnehagene for alle 5-åringer i bydelen», og i 2008 videreførte staten praksisen med å øremerke midler til tiltak som gratis kjernetid, språkopplæring, frivillighetsmidler og forebyggende helsetiltak. De statlige midlene var på 15 millioner kroner i 2008, senere ble det bevilget mellom 15 og 20 millioner årlig.

Den økonomiske modellen i satsingen var følgelig delt inn i fire hovedkategorier som midlene ble fordelt etter, og omtrent fordelt på følgende årlige summer:

- Kommunale driftsmidler til tiltak i bydelen, 5 millioner kroner

- Kommunale investeringsmidler til tiltak, 4 millioner kroner
- Kommunale driftsmidler øremerket skole og språkopplæring under Utdanningsetaten, 3 millioner kroner
- Statlige tiltak, øremerket blant annet gratis kjernetid i barnehager og folkehelse, mellom 15 og 20 millioner kroner.

I tillegg ble det bevilget ekstra midler til henholdsvis kulturtiltak og frivillighet i bydelen. Fra Kulturdepartementet kom det 500 000 kroner i 2011 og 140 000 kroner i 2012. I årene 2009 til 2012 bevilget Arbeids- og inkluderingsdepartementet 250 000 kroner til frivillighet. I 2012 økte denne potten til 450 000 kroner, og fra 2015 til 460 000 kroner – da gitt fra IMDI. Disse midlene ble viderefordelt etter søknader.

Et par av de første årene i satsingen avsatte også bydelsutvalget 250 000 kroner til fritidstiltak for barn med nedsatt funksjonsevne og til prosjektet Aktiv ferie.

2.1.3 Hvor mange tiltak har fått støtte?

I de årlige rapportene fra satsingen ble de gitt en fylldig dokumentasjon over hvilke tiltak som fikk støtte fra satsingen, samt hvor mye økonomisk støtte som ble gitt hvert prosjekt. I tillegg ble en rekke prosjekter omtalt mer detaljert. Prosjektene ble støttet i tråd med de fem satsingsområdene *oppvekst, deltakelse og medvirkning, kvalifisering til – og deltakelse i arbeidslivet, kultur og bo- og nærmiljø, samt folkehelse*. Fra 2014 ble områdene redusert til fire satsingsområder der deltakelse og medvirkning ble innlemmet i de andre områdene.

Kommunale driftstiltak

Nedenfor vises en oversikt over omfanget av tiltak som ble støttet hvert år. Mange av tiltakene fikk støtte over flere år, men hvert år ble det også innvilget penger til nye prosjekter. Informasjonen er hentet fra de årlige rapportene fra satsingen, samt fra protokoller fra bydelsutvalget. Vi hadde i utgangspunktet tenkt å dele inn tiltakene etter de fem (fire) innsatsområdene for å få et bilde av hvordan tiltakene fordelte seg på satsingsområdene, og for å se om det var enkelte områder som utmerket seg mer enn andre. Dette

skulle vise seg å være mer arbeidskrevende enn forutsatt blant annet fordi enkelte tiltak som var plassert under ett satsingsområde det ene året, var plassert under en annen kategori året etter. Dessuten varierte titlene på de samme tiltakene fra et år til et annet, men som viste seg å være det samme tiltaket.

På mange måter tenker vi at disse variasjonene gjenspeiler satsingens innretning. Satsingen ønsket å støtte et bredt tilfang av tiltak og fordi satsingsområdene favnet vide temaområde kunne de fleste tiltakene gå inn under flere av satsingsområdene. Ett tiltak kunne like gjerne høre inn under oppvekst som nærmiljø eller folkehelse. Ikke minst byttet flere søkere navn underveis og utviklet seg til å bli flere ting enn opprinnelig planlagt. For eksempel ble Holmlia Aktivitetssenter til BUSH (Barne- og ungdomssenteret på Holmlia). Innvandrerforeningen i Søndre Nordstrand ble til Mangfoldhuset, senere har det også blitt frivilligsentral. Vår tolkning er at særlig i de første årene av satsingen, da forslag til tiltak ble fremmet for bydelsutvalget, var det liten bevissthet rundt tiltakenes titler og heller ikke at disse burde være identiske ved støtte over flere år. Det var prosjektenes innhold som naturlig nok var viktig. I ettertid ser vi at når erfaringer skal oppsummeres og evalueres hadde det vært ønskelig med en mest mulig lik mal fra år til år.

Ved en summarisk gjennomgang, så vi imidlertid at tiltakene fordelte seg nokså jevnt alle årene mellom kategoriene oppvekst, nærmiljø- og kulturtiltak og folkehelse. Med så lite midler var det imidlertid lite man kunne gjøre for å styrke sysselsettingen. Det ble derimot igangsatt noen tiltak gjennom NAV og midler fra den statlige delen av satsingen: Mangfoldsløftet (2008-2010) og Arbeidsrettet innsats overfor innvandrere. I hele satsingens periode er det blitt prioritert midler til Sommerjobb for ungdom for å gi kompetanse, arbeidserfaring og ”noe på CV’n”.

Når vi ser hvor mange tiltak som fikk innvilget støtte, som tabellen nedenfor viser, sier det seg selv at summen til de enkelte prosjektene ikke var høy gitt den samlede summen som ble tildelt årlig.

Tabell 2.1: *Antall støttede tiltak årlig, kategorisert etter finansieringsform.** *Midler fra bydelen*

	Kommunale driftstiltak	Investerings-tiltak	Statlige tiltak	Midler til frivillig arbeid	Annet	Tiltak i alt
2007	8	3				11
2008	30	15	7			52
2009	36	2	7	19	2*	66
2010	35	4	6	15	2*	62
2011	38	3	5	17	11'	74
2012	27	-	4	21	18'	70
2013	30	9	5	22		66
2014	41	9	5	24		79
2015	55	8	3	26		66
2016	58	7	3	32		68
2017	43	1		25		44

' *Midler fra Kulturdepartementet*

Vi ser av tabellen at antall tiltak som ble støttet av de kommunale driftsmidlene i satsingen øker fram til 2016. I 2017, da satsingen var i avslutningsfasen, ble det gitt færre vedtak. Antall tiltak som vises i de forskjellige årene betyr ikke at det er nye tiltak som støttes. Antallet gjenspeiler at de fleste tiltakene fikk penger over flere år.

For eksempel viser rapportene fra 2017 at av de 43 søknadene som fikk støtte, hadde 35 tiltak fått støtte tidligere, 4 av disse var blant de første som fikk støtte i 2007-2008, og 9 tiltak fikk støtte mellom 2009 og 2011. Kun 8 av tiltakene som fikk støtte i 2017 var nye.

Det ble tilsammen sendt inn 57 søknader dette året. 4 av de som fikk avslag hadde fått støtte tidligere.

Denne oversikten viser at de fleste tiltakene som fikk støtte i satsingen i stor grad kunne bygge kompetanse og etablere gode rutiner for hvordan tiltakene skulle driftes, fordi de hadde en viss grad av forutsigbarhet.

Blant de tiltakene som fikk støtte over flere år finner vi:

Innsatsområde Oppvekst: Linkarbeider for å styrke foreldrerollen

Tiltaket lønner en deltidsstilling der målet er å styrke forebyggende tiltak rettet mot innvandrerfamilier, særlig store familier og familier med barn med ulike utfordringer med somalisk bakgrunn. Hensikten er å styrke foreldrekompetansen.

Innsatsområde Nærmiljø og kultur: Åpent hus for alle

Tiltaket ble satt i gang av beboere på Holmlia som ønsket å skape en åpen møteplass for nyankomne flyktninger, på tvers av kultur, språk og religion. Prosjektet viste seg å dekke et stort behov og har blitt en viktig sosial møteplass både for nye beboere og for de som har bodd en stund.

Innsatsområde Kvalifisering: Sommerjobb for ungdom

Prosjektet for ungdom mellom 15-19 år har vært et viktig Oslo Sør-prosjekt helt siden starten i 2007. I samarbeid med organisasjoner, lokalt næringsliv og borettslag får ungdom jobberfaring i to uker. Ungdommen får attest fra arbeidsstedet, og flere har fått deltidsjobb hos arbeidsgiverne eller blitt tilbudt oppdrag i andre aktiviteter i nærmiljøet. Prosjektet er i regi av Bydel Søndre Nordstrand.

Innsatsområde Folkehelse: Kvinnetrim

Prosjektet er et lavterskeltilbud for kvinner på Bjørndal i regi av Bjørndal Aktivitetshus. Kvinner i alle aldre og med ulik bakgrunn samles for trene, samtidig som det er en sosial arena som inspirerer til samfunnsdeltakelse, utdanning og arbeidsliv.

Festivaler og arrangementer: Mortensrud Festival

For å motvirke negativ oppmerksomhet på Mortensrud fikk lokalmiljøet gjennom Mortensrud Manifest støtte fra satsingen til å arrangere en festival. Første gang var i 2016. Festivalen gjennomføres med lokal frivillig innsats, og som særlig engasjerer ungdom i planlegging og gjennomføring. Området har savnet møteplasser for beboerne

Investerings tiltak

Når det gjelder *investerings tiltakene* som ble prioritert i denne ti-års perioden, dreide det seg om fysiske tiltak. Prosjektene omfattet først og fremst oppgradering av uteområder i skolene og i barnehager, oppgradering og istandsetting av bygninger og inventar som for eksempel hovedhuset på Søndre Aas gård, klubbhus og til flerbrukshuset på Hauketo, utstyr til treningsanlegg og fritidsklubber samt lys på gangveier.

I 2017 ble det ikke satt av investeringsmidler til de 16 forslagene som kom inn. Det ble i stedet sett på mulighetene for å bruke gjenstående midler fra Oslo Sør-satsingen for å få etablert et allbrukshus på Hauketo. Det påtenkte bygget har tidligere vært landhandleri og ble senere bruk som boliger til vanskeligstilte, forvaltet av Boligbygg. Flerbrukshuset er tenkt som et lavterskeltilbud, en arena i nærmiljøet, der det kan arrangeres alt fra trimkurs til utstillinger og kulturkvelder for befolkningen i lokalmiljøet, lignende det som Lindeberglokalet på Lindeberg i Bydel Alna har fått til (se Ruud og Vestby 2017, s. 67). Saken er pr. juni 2018 ikke avgjort i byrådet fordi den også må ses i sammenheng med den nye satsingen som skal igangsettes i bydelen.

2.2 Arbeidsmodellen – fra idéforslag til søknader

Da satsingen ble kjent ble det ifølge en informant et veldig stort engasjement i befolkningen. Tidlig i 2007 vedtok bydelsutvalget i Søndre Nordstrand at foreninger, lag og enkeltpersoner i bydelen skulle inviteres til å møte bydelsutvalgets medlemmer for å komme med innspill og forslag til tiltak under Oslo Sør-satsingen. I

byrådets vedtak fra samme år ble det lagt til grunn at befolkningen, særlig barn og unge i størst mulig grad skulle trekkes med i utviklingen og gjennomføring av tiltak. Ifølge en av våre informanter var det *nytt at offentlige midler fra områdesatsinger skulle deles ut til ikke-offentlige aktører*. Dette hadde for eksempel ikke vært praksis i «Handlingsprogram Oslo indre øst» som var i avslutningsfasen da Oslo Sør-satsingen ble vedtatt.

Møtet mellom innbyggere og bydelsutvalget fant sted en ettermiddag i mars samme år. Dette skulle bli det første av en rekke møter som ble arrangert frem til 2012, der forslag til tiltak ble lagt frem. Det var et stort behov som skulle dekkes, og det kom inn mange ideer. Forslagene som lokalmiljøet fremmet kunne dreie seg om alt fra enkeltpersoner som ønsket støtte til små tiltak i nabolaget, som å arrangere utflukter for barn eller innvandrerkvinner som manglet sosiale møtesteder, til idrettsforeninger som trengte midler til nye aktiviteter (nærmere beskrivelse av enkelte tiltak kommer i neste kapittel). Innspillene var i tråd med satsingens mål for å bedre levekår, oppvekstmiljø og nærmiljø.

Lokalbefolkningens forslag hadde gjerne form av en enkel side med en idé som ikke var gjennomarbeidet, men det kom også inn mer «profesjonelle» søknader med tiltaksplaner og budsjett. Poenget med å invitere lokalbefolkningen til å komme med innspill og idéer til bydelsutvalget var å få med seg alle deler av befolkningen, også de som ikke hadde erfaring med å søke midler fra det offentlige eller som selv ikke hadde gode norskerferdigheter eller lese- og skriveferdigheter. Modellen ble beskrevet som en «*laverskel-modell*» for lokal medvirkning der sivilsamfunnets aktører fikk en indirekte mulighet til å påvirke hva satsingen skulle inneholde (Ruud og Vestby 2011, s. 22).

Det var bydelsutvalget som bestemte hvilke forslag som fikk støtte hvert år, men forut for vedtakene ble det først utarbeidet en innstilling som i stor grad ble gjort i samarbeid mellom representanter fra ulike enheter som Salto, barnevern, forebyggende avdeling og NAV. Forslagene ble gjennomgått av Bydelsdirektøren for så å bli sendt til bydelens råd, utvalg og komitéer for uttalelse. Kultur- og oppvekstkomitéen hadde saken til behandling, for deretter å bli vedtatt i bydelsutvalget.

Koordinatoren hadde en fri rolle til å følge opp tiltak og prosjekter, samt å gi råd til forslagsstillerne om hvordan forslagene kunne utformes, og eventuelt ba dem vente til året etter når idéen var mer utarbeidet. På denne måten fikk også lokalbefolkningen en opplæring i prosessene rundt slike prosedyrer og ble mer rustet til å kunne gjennomføre prosjektene dersom de fikk støtte. Koordinatoren hadde ingen påvirkning på satsingens innhold eller organisering.

I de første årene av satsingen ble det satt av kr 100 000 i året til et ungdomsfond, der unge kunne søke om midler til for eksempel å være med på et kurs, til basketballnett, eller for å kjøpe utstyr de trengte til utdanning. De var søknadsfrist en gang i måneden. Gjennom denne ordningen kom det frem et stort omfang av barnefattigdom i bydelen. Dette ble synlig blant annet fordi unge søkte om støtte til kontingent til idrettsaktiviteter i de lokale klubbene. Støtte ble også gitt til ferieaktiviteter der foreldre eller organisasjoner kunne søke om støtte til for eksempel å arrangere fisketurer eller for å kunne åpne idrettshallen enkelte dager i ferien.

2.2.1 Informasjon og synlighet

Tidlig i satsingen ble det lagt ut informasjon til beboerne på bydelen hjemmesider i form av *Nyhetsbrev*. Det første nyhetsbrevet kom året etter at satsingen startet, i 2008, og det ble sendt ut 6 ganger i året med informasjon om hendelser, tidsfrister for ideer og søknader, gode eksempler fra satsingen etc.

Deretter ble det etablert en *Facebook-gruppe* om satsingen i februar 2009, slik at lokalbefolkningen kunne følge med på hva som skjedde. Her ble det lagt ut informasjon både om midler til lokale prosjekter som det kunne søkes om, og om arrangementer i lokalmiljøet. Hensikten med FB-gruppen var også å få opp engasjementet blant lokalbefolkningen.

Samme år ble også *Lokalforum* etablert; et forum der de som hadde fått støtte til prosjekter kunne møtes for å utveksle erfaringer, få informasjon fra bydelen og bygge nettverk og kompetanse. I forumet ble det både informert om søknadsfrister og rapporteringer, og det ble arrangert workshops og forelesninger for å gi inspirasjon til de som hadde fått støtte til tiltak. «Mange søkere visste ikke forskjell på budsjett og regnskap», ble vi fortalt.

Målet med lokalforum var å gjøre organisasjonene gode til å drive sine organisasjoner og at bydelen fikk god oversikt over hva som skjedde i det frivillige feltet i bydelen.

Den først tiden ble det informert om satsingen og invitert til Lokalforum gjennom lokalavisen Nordstrand Blad og bydelen hjemmesider. I tillegg hadde bydelen stand og oppslag på biblioteket og der folk ferdes.

2.2.2 Endringer i praksis fra 2013

Etter de først fem årene av satsingen ønsket politikerne å endre praksisen for tildeling av midler til tiltak. Det kom nye medlemmer til Helse- kultur og oppvekstkomiteen i 2012, og etter valget fikk bydelsutvalget også nye medlemmer. Det nye bydelsutvalget ønsket å formalisere søknadsprosessen etter forvaltningsloven. Frem til da hadde, som vist ovenfor, innbyggerne foreslått for lokale politikere hvilke tiltak som burde igangsettes for å oppnå satsingens mål og delmål. *Politikerne ønsket å endre praksisen slik at organisasjoner, bydelens virksomheter og enkeltpersoner ikke lenger fremmet forslag, men i stedet søkte om midler fra satsingen til gjennomføring av tiltak.* Derfor ble det nødvendig å utarbeide nye retningslinjer for ordningen.⁷

I september 2012 ble det vedtatt nye retningslinjer for utdeling av driftsmidler fra Oslo Sør-satsingen.⁸ De nye retningslinjene representerte lite nytt. Også etter 2012 kunne det søkes om midler både til gjennomføring av tiltak og prosjekter, til drift av nyetablerte tiltak og til utvikling av metoder. Prosjekter og tiltak som fikk støtte skulle rettes spesielt mot de deler av befolkningen som var mest utsatt for levekårsproblemer og i boområder med særlig belastninger. Søknader til ordinær drift av etablerte organisasjoner skulle ikke prioriteres.

De nye retningslinjene tok utgangspunkt i de samme målene som satsingen var tuftet på, og var samtidig en veileder for søkerne. Den beskrev *hvem* som kunne søke, og som i prinsippet var alle både i og utenfor bydelen dersom målgruppen var innbyggere i

⁷ Hentet fra Saksframlegg: *Retningslinjer for tildeling av driftsmidler for Oslo Sør-satsingen*. Bydel Søndre Nordstrand 21.08.2012.

⁸ *Retningslinjer Oslo Sør-satsingen* Vedtak BU 13.09.2012.

bydelen, og *hva* det kunne søkes om. Det dreide seg både om tiltak og metodeutvikling i samsvar med satsingens mål og delmål – først og fremst rettet mot levekårsutfordringer blant befolkningsgrupper eller bomiljøer.

Det som var mest nytt sammenlignet med satsingens tidligere praksis var de mer *formelle kravene* om hva søknadene skulle inneholde. I tillegg til kontaktinformasjon, skulle det oppgis hvilke delmål under programmets mål tiltaket var tilknyttet, budsjett og finansieringsplan og krav til medvirkningsprosess. I tillegg ble det satt krav til innsendt regnskap, statusrapport og sluttrapport som skulle inne på egne skjemaer. Det ble satt faste datoer for rapporteringer og for innkomne søknader. Søknadene, også på egne skjemaer, skulle sendes elektronisk.

For søkerne medførte den nye ordningen at de ikke kunne endre på søknadene gjennom dialog med bydelen slik de hadde kunnet tidligere. For eksempel for kvinner med innvandrerbakgrunn som ikke kunne norsk var en slik type hjelp avgjørende de første årene av satsingen.

I denne nye ordningen ble det gitt klageadgang for søkere fordi søknadene ble regnet for enkeltvedtak. Derfor ble det også lagt ved orientering om klageadgang og klageinstans som vedlegg i tildelingsbrevet. Det ble gitt skriftlig begrunnelse for avslag på søknaden eller dersom søknaden hadde fått redusert tilsagn i forhold til søknadssum.⁹

Med den nye ordningen ønsket også bydelsutvalget å støtte litt større prosjekter enn før, og dermed også færre. På den måten ble det mer stabilitet og forutsigbarhet i antall søknader. Det ble også færre som fikk midler bare en gang.

I tillegg ble mål og delmål justert noe slik at satsingens mål ble tydeligere. Den nye måldokumentet for 2013-2016 ble vedtatt av bydelsutvalget 20. juni 2013. I det nye måldokumentet ble innsatsområdene utdypet med delmål.

Under *innsatsområde 1. Oppvekst* ble det formulert følgende delmål:

⁹ *Retningslinjer Oslo Sør-satsingen* Vedtak BU 13.09.2012.

1. Barn i førskolealder skal ha tilstrekkelige norskerferdigheter til å mester skolestart. Andelen elever på 1. trinn med behov for særskilt støtte i norsk skal reduseres.
2. Læringsresultater og gjennomstrømming på skolene skal bedres til Oslo-gjennomsnittet
3. Foreldremedvirkning og foreldreveiledning skal være en integrert del av samarbeidet i barnehagene og skolene. Likeså skal barn, unge og foresattes medvirkning være en integrert del av bydelens barne- og ungdomsarbeid.
4. Det skal være økt medvirkning og deltakelse av barn og unge i trygge, attraktive og inkluderende kultur- og fritidsaktiviteter. Flere jenter skal delta i bydelens fritidstilbud.
5. Utsatte barn og unge skal ha særskilt oppmerksomhet i bydelens fritidstilbud.

Innsatsområde 2. Nærmiljø og kultur

1. Det skal opprettholdes og utvikles et variert og inkluderende kultur og foreningsliv med bred deltakelse fra alle befolkningsgrupper. Frivilligheten skal gis gode rammer og utviklingsmuligheter med satsing på økt samhandling og felles møteplasser. Samarbeidet mellom frivillige organisasjoner og bydelens virksomheter skal styrkes.
2. Det skal være økt samfunnsdeltakelse og valgdeltakelse. Politisk råd, styrer og utvalg skal gjenspeile befolkningssammensetningen.
3. Nærmiljøet og bydelens offentlige områder skal oppleves som trygge. møteplassene skal oppleves som attraktive og inkluderende.

Innsatsområde 3. Kvalifisering

1. Flere personer i utsatte grupper skal delta i utdanning og arbeidsliv.

2. Søndre Nordstrand skal være en foregangsbydel som satser på utvikling og kompetanse, hvor flerspråklighet er en ressurs.

Innsatsområde 4. Folkehelse

1. Helsetilstanden i befolkningen skal bedres og ikke skulle vesentlig fra Oslo-gjennomsnittet

De nye delmålene skulle bidra til en mer målrettet tildeling av midler den siste perioden av satsingen.

Tidligere retningslinjer var basert på intensjonsavtalen fra 2008 med stor vekt på deltakelse og mobilisering av lokalbefolkningen, og som var en ledetråd i bruk av midlene. I intensjonsavtalen het det: *«Bydelsutvalget og befolkningen, herunder barn og unge og lokale organisasjoner, skal i størst mulig grad mobiliseres til å delta i utviklingen og gjennomføringen av prosjekter og tiltak. Det er også et mål å styrke beboerne i Bydel Søndre Nordstrand sin identitet og stolthet over å bo i bydelen.»* Denne intensjonen skulle fortsatt gjelde i den nye ordningen.

Andre endringer handlet blant annet om å innlemme retningslinjer som gjaldt bydelens frivillighetsmidler til også å gjelde driftsmidler for Oslo Sør-satsingen. Oslo Sør-satsingen hadde et annet formål enn frivillighetsmidlene og måtte derfor tilpasses en rekke avtaler og dokumenter, som intensjonsavtalen, måldokument, årlig politisk møte og til enhver tid bydelens levekårsutfordringer.

Etter 2013 ble kursen endret noe med forsterket innsats med barn og unge, arbeidsledighet og ungdomsledighet, og folkehelse.¹⁰ I 2017 ble satsingen faset ut. Mot slutten av perioden ble bydelens frivillighetsmidler doblet til 1,2 million kroner i 2017 og 1 million i 2018. Midlene skulle kompensere for reduksjon av driftsmidlene i slutfasen.

For å bistå de tiltakene og foreningene som hadde fått støtte mot slutten av satsingen, ble det høsten 2017 arrangert to møter i bydelens regi. I møtene ble det gitt innspill til hvordan tiltakene kunne leve videre uten økonomisk støtte fra Oslo sør-satsingen, og det ble lagt opp til at de som sto for tiltakene eventuelt kunne finne nye samarbeidspartnere.

¹⁰ Referat politisk møte 2013.

2.3 Erfaring med modellen som arbeidsmetode

I dette avsnittet kommer vi nærmere inn på hvilke erfaringer som de ulike aktørene som arbeidet med satsingen har hatt i disse årene satsingen har pågått. Det dreier seg både om hvordan modellen har fungert som arbeidsmetode, både før og etter endringen i 2013, og i hvilken grad tiltakene som ble innvilget var i tråd med satsingens mål og delmål. Informasjonen er hentet både fra intervjuer med de som har hatt sentrale roller i satsingen, med de som har mottatt midler og fra møtereferater.

Det første året kom det inn så mange ideer at de ikke hadde mulighet til å håndtere alle ideene i bydelsutvalget; de hadde verken kompetanse eller kapasitet, ifølge en av informantene. Dette året ble det ansatt en prosjektkoordinator i bydelen som skulle forberede sakene (dvs. å sortere ut innspillene fra lokalbefolkningen) til bydelsutvalget.

«Det var en sunn blanding av aktører som søkte de første årene. Den viktigste jobben vi gjorde var å ivareta de svakeste», forteller en informant. Videre fortelles det at ingen hadde mulighet til å følge opp ideene og prosjektene som det ble delt ut midler til den første tiden. De hadde ikke verktøy til å måle hva 20 - eller 30 000 kroner gikk til. Det viktigste var at det engasjerte miljøene. Alle kunne søke, og det ble engasjement i befolkningen gjennom flere år. Folk fikk noe å kjempe for. Informanten mente de små ideene ga mye for pengene. «Verdien av innsatsen var formidabel», ble det hevdet.

Informantene så også at det ble en slags konkurranse mellom de fire delområdene i bydelen om å få penger til sine prosjekter. I sine vurderinger måtte bydelen ta hensyn til at alle steder skulle få. Informantene forteller at de etter hvert måtte prioritere litt annerledes der kriteriet var likhet mellom miljøene. «Politikerne ble mer og mer opptatt av at områder ikke skulle forskjellsbehandles», ble vi fortalt. Et mål var å spisse tiltakene mot enkelte temaer, men det ble imidlertid aldri ble praktisert. Og det var ifølge informantene vanskelig å velge mellom 120 søknader når det ikke var spisset mot noen temaer. Da hadde de heller ikke mange begrunnelser for avslag.

Det levnes imidlertid liten tvil om at saksbehandleren i bydelen hadde stor betydning for at lokale ildsjeler «turte» å foreslå hva pengene skulle gå til, og etter hvert kunne søke om midler fra satsingen. Flere informanter understreker at uten saksbehandleren i bydelen ville færre ildsjeler fått støtte til lokale prosjekter. I en bydel med en stor andel beboere med annen bakgrunn enn norsk, og fra land der demokratiske prosesser er ukjent, var det avgjørende for mange av disse at det var en person som de kunne henvende seg til, og få råd og hjelp med hvordan de skulle gå fram. De fikk selvtillit og troen på at det nyttet. Dette viser at det var viktig å ha en person som de lokale ildsjelene kunne henvende seg til.

Men med den ordningen som ble praktisert, ble ikke ordningen et krafttak slik den var ment som, men snarere «klatting» utover. «Man ønsket å gjøre noe stort, men det ble mer smått», sa en av de vi intervjuet.

2.3.1 Fikk endringene i 2013 praktisk betydning?

I hvilken grad den nye ordningen førte til praktiske endringer for saksbehandling og vedtak var det delte meninger om blant våre informanter. Enkelte mente at søknadsprosessen ikke ble mer formell for søkerne med den nye ordningen selv om prosjektet skulle beskrives og det skulle legges ved budsjett. I følge informantene hadde flere søkere praktisert skriftlige søknader også tidligere, og det var fremdeles dialog rundt søknadene dersom det var behov. Fordelen ved den nye ordningen var at skriftlige søknader var et bedre grunnlag for å vurdere tilslag eller ikke. Informantene trodde heller ikke det var mange som falt fra i den nye ordningen fordi det var en transparent prosess der de som trengte hjelp til søknadene ble fanget opp.

Det ble ikke lenger avsatt midler til ungdomstiltak (utdeling hver måned etter søknader) og ferieaktiviteter (søknadsfrist i forkant av skoleferiene). Dette var midler som organisasjoner og beboere, også ungdom, kunne søke på. Bakgrunnen var et dette ble fordelt fortløpende av administrasjonen (koordinator / Salto / NAV og andre). Med den mer formelle tilskuddsordningen skulle man følge forvaltningsloven, blant annet med rett til klageadgang. Søkere til de ulike strakstiltakene ble derfor oppfordret til å bruke vanlig søknadsfrist en gang i året.

Forskjellen på prosjektideer og prosjektsøknader var likevel at ideer ikke var en formell prosess og de fanget opp de minst ressurssterke med den første ordningen. Ifølge informantene var det flere «usynlige» og ressursvake grupper som ble inkludert i tiltak med ordningen de hadde i Oslo Sør-satsingen sammenlignet med for eksempel Groruddalssatsingen.

Imidlertid medførte den nye ordningen at prosjektansvarlig i bydelen fikk en større arbeidsmengde fordi alle søknader ble behandlet som enkeltvedtak, med de formelle kravene etter forvaltningsloven det medførte. Blant annet dreide det seg om skriftlige tilbakemeldinger med begrunnelser for avslag, og behandling av eventuelle klagesaker. I tillegg skulle det, som tidligere, rapporteres årlig til byrådsavdelingen og statlige instanser.

3 Erfaringer med modellen, styrker og svakheter

3.1 Innledning

Styringsmodellen på Søndre Nordstrand skiller seg fra de andre områdeløftene i landet. I Søndre Nordstrand var det bydelsutvalget som stilte de kommunale driftsmidlene til disposisjon gjennom en tilskuddsordning som frivillige organisasjoner, beboere og bydels egen virksomhet kunne søke på. Gjennom tilskuddordningen pekte bydels innbyggere på utfordringer og behov i lokalmiljøet og ble selv med på å utføre tiltakene. Bydelsutvalget prioriterte søknadene og gjorde endelig vedtak.

I andre satsinger går overføringene til bydelene der en egen prosjektadministrasjon forvalter de øremerkede midlene til områdesatsing. Tiltak som gjennomføres er imidlertid i økende grad initiert på bakgrunn av medvirkningsprosesser med lokalmiljøene gjennom åpne fora som folkemøter, workshops og spørreundersøkelser i lokalmiljøet.

Erfaringene som er belyst i oppdraget skal være til nytte for både bydelen lokalt og andre interesserte. Et mål med satsingen har vært at det skapes varige endringer i lokalmiljøet etter at satsingen er ferdig, og at lokalmiljøet har fått den læringen og den redskapen som skal til for å fortsette å engasjere seg lokalt og delta i frivillighet uavhengig av prosjektmidler. I hvilken grad er dette oppnådd?

I dette kapitlet skal vi diskutere i hvilken grad modellen har hatt en ønsket virkning for befolkningen i bydelen, samt i hvilken grad modellen egner seg som en arbeidsmodell i lignende

områdesatsinger. Som vi skrev innledningsvis, har *hensikten med analysen vært å belyse og vurdere styringsmodell og arbeidsmetode, og i tillegg se på hvilken effekt modellen har hatt på frivilligheten, innbyggeres deltakelse og styrking av lokale møteplasser*. Eventuelle effekter kan i tillegg avdekkes i *stedsidentitet og stolthet med stedet*. Felles for disse temaene er at de er diffuse og ikke direkte målbare. Det har heller ikke vært gjennomført systematiske målinger i disse årene som kan avdekke endringer. Samtidig er det flere indikasjoner som kan vurderes indirekte og som kan si noe om eventuelle virkninger.

3.2 Modellens effekter i lokalmiljøet

I dette delkapitlet retter vi søkelyset på effekter i lokalmiljøet forstått som beboerengasjement og frivillighet, og mulige sammenhenger mellom dette og den modellen som ble valgt. Dette berører spørsmål om frivilligheten har fått bedre kår og om beboerengasjement har økt. Vi tar utgangspunkt i hvordan modellen ga visse føringer for samhandlingen mellom bydelen (administrasjon/politiske utvalg) og aktører i sivilsamfunnet som er eller kan være en ressurs for lokalsamfunnsutvikling og styrking av nærmiljøkvaliteter i dette området.

Samhandling mellom bydelen og frivilligheten: effekter i lokalmiljøet

Lokal medvirkning i form av beboerinnsats og lokalt engasjement i frivillige foreninger, borettslag og lokale institusjoner er sentralt innenfor områderettede innsatser. I Oslo Sør satsingen finnes det mange eksempler på samspill mellom offentlige og private aktører. Spørsmålet er hva som kjennetegner dette samspillet og om modellen de har praktisert har hatt noen betydning, i så fall hvordan.

Det finnes mange lokale ildsjeler i denne bydelen som i mange år har stått på for sine saksområder og til beste for lokalsamfunnet. Det må sies å være en klar fordel at mange av dem kjenner bydelen veldig godt og har tykke erfaringslagre og nettverk å spille på. Fra studier av ildsjeler i lokalt utviklingsarbeid vet vi at ildsjeler brenner for å skape noe av betydning for stedet, det sosiale miljøet, trivselen, aktivitetsmangfoldet og oppvekstmiljøet. De er motorer og pådrivere som får andre med seg og særlig brenner de for å

skape noe sammen med andre. Engasjementet utløses ofte av at de ser et behov, en mulighet, et problem eller en utfordring (Vestby, Gundersen og Skogheim 2014). Akkurat det samme møtte vi også på Søndre Nordstrand. I tillegg til en sterk interesse for selve saken, enten det var idrett, kulturarbeid eller humanitært arbeide så fremviste våre intervjuobjekter i frivilligheten en interesse og omtanke for stedet sitt. Vi så tydelig det som i stedsforskningen betegnes som emosjonelle/symbolske tilknytninger til et sted, en tilhørighet og samhörighet som gjør at man bryr seg om hjemstedet sitt, det som er «fields of care» (Tuan 1997, Holloward og Hubbard 2001). Ildsjeler i frivilligheten og engasjerte beboere på Søndre Nordstrand mobiliserte seg når det skjedde alvorlige hendelser med kriminalitet og medieoppslag. Når de fra sine ulike utkikkspunkter så at noen grupper unge gutter befant seg «i randsonen» da følte de ansvar for å gjøre en innsats. Når de så hvor viktige tiltak og aktiviteter som ble drevet for og med barn og unge var, så la de mye arbeid i å opprettholde og videreutvikle dette.

I forbindelse med Oslo Sør satsingen fikk mange økonomiske tilskudd til nye tiltak, ekstra-tiltak eller videreutvikling av eksisterende tiltak. Da ordningen ble etablert kom den altså som en kjærkommen satsing, særlig fordi bydelen i noen år hadde dårlig økonomi fordi de hadde mange saker knyttet til barn og barnefamilier som måtte prioriteres.¹¹ Daværende BU-leder beskrev satsingen som en vitamininnsprøyting og en redningspakke, spesielt etter at de hadde vært «bundet på hender og føtter». «*Nå hadde man plutselig en årlig sum alle kunne søke på!*», forteller han.. Det fortelles at det ble et veldig engasjement og en masse innspill og idéer kom opp. Hele tankegangen var at «*vi skulle ha grasrotengasjement*», sier tidligere BU-leder. «*Vårt prosjekt var å engasjere befolkningen og tilpasse de behovene som ble meldt nedenfra*». Han mente at engasjement hadde endret seg veldig mye; det økte betydelig og det kom inn veldig mange innspill, så mange at de ikke maktet å håndtere det på godt vis. De hadde ikke tilstrekkelig kapasitet. Derfor ansatte de en koordinator som kunne jobbe grundigere med dette, vurdere behovene og kvaliteten på innspillene og ikke minst: ta seg av dialog med de som sto bak innspillene.

¹¹ «Notat om utfordringene i Oslo sør». Oslo kommune 15.09.2006.

Mange av dem som fikk økonomiske tilskudd fikk også verdifull hjelp og støtte i søknadsprosess og etableringsfase. I fase 1, der det var mulig å komme med idéer og innspill uten «fiks ferdige prosjektbeskrivelser», var dialogen med koordinator til uvurderlig hjelp for de som ikke var vant med å rigge til tiltak og aktiviteter eller å søke om penger. «*Jeg kunne treffe dem, informere, lære dem opp, bygge opp kompetansen til å søke*», sa koordinatoren.

Beboerengasjement ble på den måten ivaretatt i mer uformelle samhandlingsformer med bydelen v/ koordinatoren. Det er grunn til å anta at en del initiativ ikke ville ha blitt realisert uten denne formen for dialog og samarbeid i oppstarten.

Fra koordinatorens side var det også en bevisst strategi for å få «mange på banen», og særlig gjaldt dette minoriteter som ikke hadde bakgrunn for å håndtere det norske systemet og hvordan man best skaffet midler, mobiliserte og organiserte aktiviteter. Eller som daværende BU-leder sa: «*De fikk muligheten for trinn-for-trinn: begynne i det små og gå den naturlige stien. Dette var den skjulte effekten*». Også han ivaretok mer uformelle dialoger der en del beboere kunne diskutere sine ideer og forslag på sitt eget morsmål. Det ble bygget en plattform som de kunne vokse på over år, og så kunne man gradvis stille mer krav til f.eks. rapportering og andre formaliteter. Det lå en klar opplæringsagenda i dette; en form for investering i sivilsamfunnet slik at flere av dem gradvis kunne stå for slike prosesser selv.

Tilskuddsmidlene kom altså lokalsamfunnet til gode også i form av effekter som kompetansebygging, og i kjølvannet av dette bygget selvtilliten seg opp hos flere som gradvis ble kapable til å drifte aktiviteter og skaffe og forvalte midler. Dette er grep vi kjenner igjen fra områdeløftene i Groruddalen, der bydelsansatte har jobbet systematisk med opplæring og kursing i organisasjonsdrift, gjennomføring av tiltak og arrangementer og søknadsskriving. Særlig har dette vært rettet mot mer uformelle grupper som ikke har vært kvalifisert for offentlig støtte og som har manglet kompetanse på drift av frivillige organisasjoner eller aktiviteter (Vestby/Oslo kommune 2016).

I Oslo Sør-satsingen åpnet altså denne praktiseringen av samspillet med frivilligheten i første fase for de som ellers ikke ville ha søkt og fått støtte. Veldig mange innspill og forslag kom opp. I den nye praksis som ble etablert i fase to skulle det sendes inn formelle

søknader med prosjektbeskrivelse, målsetting og budsjett. Det var nye medlemmer i Kultur- og oppvekstkomitéen i bydelen som tok initiativ til endring. Søknader skulle behandles som enkeltvedtak og skulle følge forvaltningsloven som da også innebar klagerett og krav på begrunnelse for avslag. Tilskuddordningen ble altså mer formalisert og med nye retningslinjer.

Bakgrunnen for å innføre den nye ordningen var, i tillegg til de formelle kravene, et ønske om å konsentrere prosjektene til færre og mer konsentrerte innsatser, med flere store prosjekter og færre små. Det skulle også bli mulig å søke om høyere beløp. Dette ga politikerne et litt bedre grunnlag for å velge ut søkere. Ser vi på søknadsbehandlingen fra 2013 kom det inn omtrent like mange søknader som tidligere (64), hvorav 30 ble tildelt midler. Året etter kom det inn 70 søknader, der 41 fikk støtte.

Da satsingens midler gikk over til å bli en tilskuddsordning ble koordinator for driftsmidlene og for investeringsmidlene i større grad saksbehandlere. Det kunne gis råd og veiledning, men det var politikerne som skulle føre debatten.

Den nye ordningen førte da også til endringer i *samspillet* mellom etablerte og nye/potensielle mottakere av tilskudd og bydelens ansatte (koordinator for driftsmidler og vedkommende med ansvar for investeringsmidler). Det fortelles at dialogene ble redusert, i noen tilfelle opphørte de, fordi regelverket tilsa at bydelen enten sa ja eller ga avslag på en søknad med begrunnelse forankret i de nye kriteriene. «*Vi mistet muligheten til å dele erfaringer og finne løsninger*», uttalte koordinator. Dette kan ses som en uintendert negativ effekt av å endret praksis med nye kriterier for ordningen. Men ifølge BU-leder var det fremdeles mulig med en litt åpen prosess der de kunne få litt hjelp og nødvendige forklaringer på ting. Han berømmet koordinator for dialogene med beboerne, og mente at beboernes engasjementet kunne tilskrives den bistanden koordinatoren gav og hvordan vedkommende klarte å fange opp de som trengte hjelp. Koordinatoren var et ankerpunkt i samspillet mellom med engasjerte beboere og bydelen.

Dette at bydelen/kommunen inntar en aktiv, åpen og tilretteleggende rolle i samspillet med frivilligheten er også noe som ble tydelig dokumentert i den nevnte studien av ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid fra 2014. Nesten 60 prosent av ildsjelene som besvarte en survey (N:553) i studien mente at det var svært

viktig for deres engasjement at kommunen er en aktiv samhandlingspartner; det innebærer både faglig støtte og veiledning, hjelp til å finne fram i byråkratiske ordninger og systemer, inntar rollen som veiviser og kontaktledd, samt bistår med økonomisk støtte. Denne studien viser for øvrig at mange etnisk norske frivillige også setter pris på praktisk hjelp med søknader, formalia, tillatelser og rapporteringer (Vestby m.f.l. 2014 op cit). Denne form for rolleutøvelse går rett inn i det som kan defineres som kommunens samfunnsutviklerrolle, en av fire hovedroller de som offentlig aktør skal forvalte. Det er mange måter å forme en slik rolleutøvelse på. Når det gjelder samspillet med sivilsamfunnet om kulturtiltak, idrett, oppvekstmiljø eller lokalsamfunnskvaliteter så er det ikke bare økonomiske tilskudd og praktisk bistand som fungerer motiverende på frivilligheten. Likeså viktig er de symbolske handlingene; som å få anerkjennelse gjennom å «bli sett» og få en «klapp på skuldra» for den innsatsen og omtanken som legges ned (ibid.).

Den nye ordningen i Oslo Sør satsingen førte til mer arbeid for dem som skulle formulere begrunnelser for så vel tildeling som avslag. Samtidig var mottakere sikret større forutsigbarhet og fikk litt større pott, spesielt syntes den nye ordningen å gagne de litt etablerte. Innsatsen ble dermed litt mer spisset, mens det i fase 1 hadde vært veldig vidt og for så vidt i tråd med de brede mål og intensjoner i satsingen. Men i fase 2 ble det ikke så mye penger til nye tiltak og til det å stimulere beboere med gode forslag til å gå videre med å utforme mer konkrete prosjekter. Ei heller kunne de videreføre en praksis med «spontan»-tilskudd eller «strakstiltak» som var mulig før. Samspillet mellom frivilligheten og bydelen endret litt karakter da det i fase 2 ble mer strukturert etter de nye kriteriene med tilskudd ved at innholdet i samhandlingen var noe mer formalisert og med en lengre tidshorisont.

3.3 Modellens innvirkning på samhandling mellom offentlige aktører

En intensjon i satsingen var å fremme samarbeid og samhandling mellom aktørene. I hvilken grad har modellen påvirket samhandling mellom aktører i bydelen som har fått støtte til prosjekter?

Samarbeid mellom enheter i bydelen

I fokusgruppeintervjuene kom det fram at det var behov for å diskutere aktiviteter og tilbud mer på tvers av tjenestene og enhetene. «*Vi burde se alle likhetene mellom tiltak og utvikle dem videre*», ble det sagt. Det var ikke faste og forpliktende samarbeidsbroer mellom barnehage, fritid, skole og kultur, og de ulike seksjonene / etatene så ikke med samme øyne på de felles gruppene som virksomhetene rettet seg mot. Informantene mente at de som koordinerte satsingen burde ha satt av mer tid og ressurser til å samarbeid for mer helhetlige innsatser. Slik det ble praktisert ble samarbeid – eller ikke-samarbeid- lett personavhengig og som sådan sårbart.

Det er viktig å understreke at det ikke lå i koordinatorens mandat å styrke samarbeidet på tvers av seksjoner / enheter i bydelen. For øvrig ble koordinators rolle omtalt i svært positive ordlag i fokusgruppene. De så at rollen ikke var lett og at det var enormt mye arbeid med først innspill/forslag og dialoger rundt dette og så behandling av mer formelle søknader og begrunnelse for tildelinger og avslag.

Som tidligere skrevet var ikke administrasjonen i bydelen involvert i satsingen, det var politikerne som forvaltet og fordelte midlene fra satsingen. Kanskje det hadde vært et bedre samarbeid mellom politikere og administrasjonen dersom administrasjonen i bydelen hadde sett mulighetene i utviklingen og gjennomføringen av satsingen og ikke bare i prosessen med fordeling av midler.

Nedenfor beskrives et par konkrete eksempler på tiltak/prosjekter der ulike offentlige enheter samarbeider.

Bibliotek, barnehage og skole «NyeLesefrø»

Biblioteket fikk penger fra Oslo Sør satsingen de siste årene til arbeid med språkopplæring og litteratur for barn. I samarbeid med barnehageseksjonen drev de i 10 år Lesefrø-prosjektet for at barn skulle få styrket sine språkferdigheter før de begynner på skolen. Biblioteket besøkte barnehagene med lesestunder, teater og spesialbygde hyller med bøker. Det ble utviklet en spesiell Lesefrø-metodikk som ble videreført i grunnskolen 1. og 2.klasse på bibliotekets budsjett. Dette startet i 2008 da to barnehager og Deichmanske var med i et prosjekt med Lesesenteret i Stavanger fordi det var mange familier som savnet lesestradisjoner.

I 2011 fikk leder av barnehageseksjonen i oppdrag å lage en oppskrift som utviklet Lesefrø til «NyeLesefrø i barnehagene». Dette prosjektet fikk økonomisk støtte fra satsingen fra 2012 og fram til det siste året av satsingen. Det var egentlig barnehagesektoren som utviklet metoden og som laget ordningen med sertifisering av barnehager etter et sett med kriterier og med årlige systematiske rapporteringer. «Nye lesefrø»-prosjektet hadde 3800 bøker som sirkulerer i barnehagene. Tre ganger i året ble det arrangert presentasjoner av nye bøker i hver barnehage. Men de trengte mer penger, i fjor var det kr. 80 000. «Når barnehagen skal eie noe kan ikke forankringen ligge i kulturetaten», sies det fra barnehagehold. Det ble opprettet en stilling til dette sentralt i Kulturetaten, mens ivaretagelse av den opparbeidede kunnskapen lokalt i bydelen ikke ble sikret videreføring. Blant annet ble alle rektorene invitert til møte for å få dem inn i samarbeidet og etablere dette på en ordentlig måte og med kobling mot storesøsken og familier. De spurte seg hvor de skal hente midlene fra nå.

Søndre Aas gård og miljøsenter, skoler, barnehager, barnevernet, fritidsseksjonen, NAV.

Søndre Aas gård er et kommunalt lavterskeltilbud til barn og ungdom og familier med en rekke tilbud knyttet til hest/ridninger, dyrehold og gårdsdrift. De lærer opp eldre barn og unge til å ta aktivt del som bidragsyttere i aktivitetene og det er jobber til om lag 100 personer. «Viktigst i vår tenkning er at vi skal utdanne unge til å forstå at andre har det vanskeligere, at de kan være med å gjøre en forskjell, og: at de selv utvikler seg», sier lederen på gården.

Søndre Aas gård har fått støtte hvert år. Som start fikk de kr. 800 000. De samarbeider med skoler, NAV, barnevernet, fritidsseksjonen og Motorsenteret. Oslo Sør-midlene har i 2 -3 år satt dem i stand til å lønne lærer til prosjektet «Mat i jord der du bor». De har laget bikuber og drivhus og lærer ungene å spise noe annet enn fastfood. Det var gratis suppe og grønnsakmåltider til barna. Gården har også fått investeringsmidler for å bygge ridehus, reparere grisebinge og stall, oppgradere hovedhuset og turveier. Målet for bydelen har vært å styrke gården til å bli en møteplass for alle.

Samarbeid og samhandling mellom bydelen og rådhuset

Etatene på rådhuset har i liten grad styrt hvordan Oslo Sør satsingen skulle utformes. I tillegg til å legge føringer i budsjettet og kanalisere de statlige søknadene, var deres rolle i forhold til samspillet med lokalpolitikere i bydelen å støtte og hjelpe den lokale prosjektledelsen, være en uformell diskusjonspartner i det løpende arbeidet, samt at de fungerte som et bindeledd, en «trakt» som de selv sier, mellom Byrådet og bydelsutvalget. Samtidig fikk Byrådsavdelingen en formell rolle gjennom leder av samarbeidsutvalget. Tilskuddsordningen var det BU som fordelte. For øvrig var det allmenn enighet om at barn og unge skulle være den en prioritert målgruppe.

Etatene og den lokale prosjektledelsen/koordinator dannet et arbeidsutvalg som møttes jevnlig. I samarbeidsutvalget møtte BU-leder og en politiker fra bydelens kultur- og oppvekstkomité. Rådhuset ble holdt orientert om arbeidet i bydelen men la i praksis ikke sterke føringer og delte bydelens innstilling om at innspill/søknader nedenfra i sivilsamfunnet og god medvirkning skulle legges til grunn. «Det folkelige engasjement skiller Oslo Sør satsingen fra Groruddalssatsingen», fortalte flere av informantene. Det betyr ikke at folkelig engasjement ikke har vært viktig del av områdeløft i Groruddalen, men snarere at det i Oslo Sør var et definert utgangspunkt: at behov, ønsker og forslag skulle komme nedenfra, en «grasrottilnærming».

Det er viktig å understreke at Oslo Sør-satsingen ikke var knyttet til en overordnet organisatorisk struktur i form av et fagkontor eller avdeling i rådhuset på samme måte som Groruddalssatsingen. Groruddalssatsingen var organisert under Plankontoret for Groruddalssatsingen med fagpersoner som koordinerte bydelens innsatser mellom Oslo kommunes etater og virksomheter, og mellom stat og kommune, og som hadde sine ansvarsfelt knyttet til de fire programområdene.¹² I Oslo Sør-satsingen måtte de selv ta kontakt med kommunale etater og bygge opp nettverk for å få satt i gang større *investeringstiltak* som for eksempel utbedring av skolegårder og idrettsarenaer, eller rehabilitering av bygningsmasse, noe som ble opplevd som tidkrevende.

¹² Plankontoret koordinerer også den nye Groruddalssatsingen 2017-2026

Utdanningsetaten og bydelspolitikerne samarbeidet imidlertid når satsinger var knyttet til utdanning (skoler og barnehager), tiltak for språkopplæring og Lesefrø-prosjektet. Det ble fortalt at det var et godt samarbeid mellom Utdanningsetaten og koordinator i bydelen om tiltak som ble støttet fra tilskuddsmidlene og som altså var gått til offentlige institusjoner i bydelen.

I saksdokumenter går det fram at det har vært et godt og viktig samarbeid mellom bydel og skolene. Prosjektskolene fikk penger til prosjektet «Tett på». I 2014 innførte Utdanningsdirektoratet Skalapoeng på Nasjonale prøver, noe som gjorde det mulig å sammenligne resultater over tid på en mer treffsikker måte enn tidligere. Skolene i Bydel Søndre Nordstrand lå i 2016 godt an sammenlignet med det nasjonale snittet. På niende trinn lå alle skolene over landsgjennomsnittet.¹³

Et annet eksempel på samarbeid er cricketbanen. For å få gjennom et lenge etterlengtet tiltak i bydelen innenfor programperioden, nemlig cricketbane, måtte BU sørge for å skaffe tomte og få det godkjent i BU før det formelt gikk gjennom i Byrådsavdelingen. Det var viktig å markere at de ønsket å få til en slik bane. De hadde ikke penger til tomte og den var ikke regulert, men BU sørget for at det ble en sak som skulle følges opp. Pengene ble bevilget fra investeringsmidlene og banen ble et identitetsskapende tiltak.

I følge en av informantene i BU var samarbeid med næringslivet imidlertid en tung materie. Næringslivet så ikke gevinsten av å samarbeide om lokale tiltak. For eksempel ble satsing på sysselsetting i området mislykket i satsingen, det ble for krevende.

Et tredje eksempel på samhandling var *Gratis aktivitetsskole (AKS) på Mortensrud* skole som ble opplevd som en suksess av skolen. Skolen og AKS jobber tett og bevisst med norskopplæringen. Rundt 85 prosent av barna fikk særskilt støtte i norsk. I følge en brukerundersøkelse var foreldrene svært godt fornøyd med tiltaket.

Samarbeid stat - kommune

Som tidligere skrevet var satsingen finansiert som et spleiselag mellom Oslo kommune og staten. I organiseringen av satsingen, der både representanter fra kommunen og departementene møtte i det øverste organet politisk møte, ble det også lagt opp til tett

¹³ Politisk møte Handlingsprogram Oslo Sør 2016. Referat. 21.06.2016.

samarbeid. Imidlertid viser intervjumaterialet at staten ikke ble oppfattet som en reell samarbeidspartner i satsingen fordi pengene som staten la inn var bundet opp til øremerkede prosjekter allerede fra begynnelsen av satsingen. Prosjektene som staten støttet ble gjennomført mer eller mindre uavhengig av de lokale prosjektene som bydelen ga støtte til. Et unntak var prosjekter som dreide seg om språk og utdanning, der midler fra EHS fordelt gjennom Utdanningssetaten og staten finansierte noe hver.

3.4 Samarbeid på tvers av tiltak og aktiviteter i lokalbefolkningen

Som vi har vist tidligere i rapporten inngikk de støttede tiltakene under de fem (senere fire) strategiene som ble definert i satsingen: Oppvekst, nærmiljø og kultur, kvalifisering og folkehelse. Det var derfor grunn til å anta at de tiltakene som lignet på hverandre, og jobbet for samme målgruppe, også samarbeidet på tvers av de ulike tiltakene. I hvilken grad finner vi dette?

Konkret samarbeidspraksis?

I samtalene med representanter for organisasjoner og beboere som hadde fått støtte til tiltak gikk det fram at det ikke var noe særlig samarbeid på tvers av tiltakene. Snarere ble det påpekt at det var konkurranse om midlene og at alle parter tapte på en slik konkurransesituasjon.

I den sammenheng ble «*Lokalforum*» sin funksjon og virkemåte drøftet under fokusgruppeintervju. Dette kunne vært et forum som i større grad og mer systematisk tok for seg det felles, det å i større grad jobbe sammen mot samme grupper eller områder. Alle syntes Lokalforum som møtested for frivilligheten og ulike tiltak/aktører var veldig viktig når det gjaldt nettverksbygging. Men flere delte oppfatningen om at det var vel mye fokus på det å formidle til hverandre og litt mindre det å søke å koordinere, mer spesifikt drøfte hvordan en kunne supplere hverandres virksomheter og aktivitetstilbud og styrke relevansen overfor beboerne, ikke bare hver for seg, men sammen. I den forbindelse mente noen at Lokalforum var for stort og mangslungent, at det «*ikke er operasjonelt på en effektiv måte*» og at en løsning kunne være at man tidvis opererte med mindre grupper der deltakerne hadde et

felles anliggende. Men alle var enige i at de hadde noen gjennomgående fellesnevner, og de fellesnevnerne på ulike måter var knyttet til integrering og inkludering.

Utfordringer som kan forsterke konkurransesituasjon og dermed svekke samarbeid

I fokusgruppeintervjuer kom det frem at praksisen med å gi tilskudd til veldig mange – og *nye initiativ* som dukket opp – hadde noen negative bivirkninger, sett fra ståstedet til de som driftet tiltak og aktiviteter og mottok støtte, enten dette var private aktører fra sivilsamfunnet eller offentlige institusjoner som også nøt godt av ordningen (barnehager, skoler, bibliotek o.l.) Dette dreide seg også om utfordringer knyttet til samarbeid og at flere mente man i for stor grad satt på hver sin tue. «*Det dukker hele tiden opp nye organisasjoner og grupper som skal jobbe med det samme (som de eksisterende) og som sliter med å rekruttere frivillige. Vi bør jobbe mer sammen og ikke bare på hver vår tue*». Dels hadde det altså med saksfelt/frivillige til samme felt å gjøre og dels hadde det med økonomi/kniving om ressurser. «*Dess flere nye organisasjoner, dess flere skal dele på penga... da får vi alle gjort mindre...vi bør gå mer sammen*», sa en. En negativ bieffekt av dette var at mange etter hvert «*braker mer tid på å søke og rapportere*» enn kjernevirksomheten fordi man må prøvde å søke flere kilder når midlene fra bydelen ble fordelt til langt flere og det ble mindre på hver. Dette må i så fall sies å være en uuntendert negativ effekt.

Lederen for Søndre Aas gård mente at det var problematisk med korte perioder med finansiering på prosjektmidler, så var det «å rykke tilbake til start» når de hadde fått etablert og opparbeidet tilbudet/aktiviteten. Han syntes det burde øremerkes midler til videreføring dersom det fungerte bra. Hadde de ikke hatt finansiering fra Oslo Sør midlene hadde de ikke turt å dra i gang så stor aktivitet. Nå har de søkt Bufdir. om penger til flere prosjekter. De har hatt penger fra Bydelen siden 1995. Lederen fortalte at han ikke merket noen særlig forskjell ved overgang til ny ordning fra 2013, kanskje fordi de alltid hadde laget søknader med budsjett.

På den ene siden må det sies å være positivt at det «stadig dukker opp nye initiativ», det kan ses som et uttrykk for økt beboerengasjement. På den andre siden ble det utfordringer med hensyn til koordinering og det å jobbe mer i fellesskap for samme sak, samme gruppe eller samme geografiske område. Og altså det

økonomiske med at det synes å bli mindre til hver aktør/organisasjon/gruppe. Dessuten skulle det skaffes frivillige til alle aktiviteter og tiltak, og det kunne komme til at man konkurrerte om de samme nåværende og potensielle frivillige. I flere sammenhenger dukket det opp spørsmål rundt dette: om det burde gis tilskudd til mange tiltak spredd over hele bydelen, eller færre tiltak plassert strategisk? Derav fulgte diskusjon om tiltakene skulle vært mer samlet om færre tiltak. Dette kunne ha bidratt til å gi større tiltak og mer forutsigbarhet. Dessuten ble det fremholdt at større, mer omfattende og solide tiltak lokalisert på bestemte steder kunne styrke disse stedenes attraktivitet fordi de hadde en bestemt aktivitet eller et tilbud som tiltrakk seg beboere fra hele bydelen.

Et beslektet tema som ble grunnlag for mye diskusjon var satsinger og fordelinger mellom de ulike *geografiske områdene* i bydelen. Delbydeler og naturlige lokalsamfunn ligger dels langt fra hverandre og med kronglete transportmuligheter gir dette at for eksempel et tilbud eller en aktivitet ett sted ikke oppleves å være et reelt tilbud for beboere andre steder. «*Tilbud for ungdom på Holmlia er ikke et tilbud for ungdom på Mortensrud. Det blir feib*», er det en som sier.

Dette ble også aktualisert i diskusjoner om festivaler; «Vær stolb»-festivalen sa de ønsker å være en festival for hele Søndre Nordstrand og som kunne bidra til å «samle det hele». Med andre ord å bygge opp under en lokal identitet for hele bydelen som gjør at beboere føler tilhørighet utover sitt nære lokalmiljø. Den identitetsbyggingen virket det ikke som alle ga sin tilslutning til. Det arrangeres festivaler også i andre delbydeler, altså mindre geografiske nedslagsfelt, noe som en del mente var viktig for å skape gode naboskap og tilhørighet i nærmiljøet.

Bydelspolitikere berettet også om at det var konkurranse mellom de fire områdene i bydelen og at det var vanskelig å prioritere og ta riktige hensyn.¹⁴ «*Dette førte til at vi måtte jobbe grundigere med ting! Vurdere behov, kvaliteten på idéen og fordeling mellom de fire delbydelene*», fortalte en av dem. En fordel med denne modellen var blant annet at bydelsutvalgets representanter, som folkevalgte lokalpolitikere, hadde god kjennskap til lokalmiljøet og hadde gode forutsetninger

¹⁴ De fire områdene er Mortensrud, Bjørndal, Hauketo – Prinsdal og Holmlia. Hvert område omfatter imidlertid flere mindre delbydeler, men disse er ikke relevante avgrensninger i denne undersøkelsen.

for å tildele «treffsikre» prosjekter. Dessuten vil vi anta at kunnskapen og innsikten om bydelen, miljøer og ressurspersoner ble styrket gjennom at de gjennomgikk og vurderte så mange innspill/søknader om tilskudd fra en rekke ulike aktører, foreninger og miljøer. For øvrig sa BU-leder at han ikke hadde hørt noen negative kommentarer etter endringen til mer formelle søknader om tilskudd. Intensjonen om å styrke stedsidentitet og stolthet med stedet ser altså ut til å lykkes mer på delbydelsnivå/nærmiljønivå enn på bydelsnivå i sin helhet.

Så virker det som *politikkerne i bydelsutvalget* også sto i dette «geografiske dilemmaet». På den ene siden ønsket de rettfærdige fordelinger mellom de ulike geografiske lokalsamfunnene i bydelen slik at midlene kom beboere i alle nærmiljøer til gode. På den andre siden slås det fast i Handlingsplanen at «*prosjekter og tiltak skal rettes spesielt mot de delene av befolkningen som er mest utsatt for levekårsproblemer, og boområder med særlige belastninger*». Den sistnevnte vektleggingen blir også fulgt i den nye Områdesatsingen, der enkelte boområder eller nærmiljøer er valgt ut, noe som har fått beboere i andre områder i bydelen til å reagere. Men det er grunn til å poengtere at forventningene til bydelspolitikere, slik det ble uttrykt gjennom våre intervjuer, også er at de skal ha fokus på det som er viktigst og mest nødvendig. Mange er bekymret over «ungguttene på randen» og andre former for utenforskap, som de som svever i utkanten av sosiale miljøer, som sitter mye hjemme og som virkelig har behov for et fellesskap. Lavterskeltilbud i alle delbydeler anses som viktig i denne sammenheng. Prioritering av det som betegnes som «boområder med særlige belastninger» er det motsatte enn det å spre tilskuddsmidlene tynt utover, ikke bare på mange mottakere/små tiltak, men geografisk. Bydelen og bydelspolitikere burde hatt en mer analytisk holdning, ifølge flere informanter. Med dette mente de både at behovene skulle vært kartlagt bedre, og at de ikke nødvendigvis skulle vært så opptatt av å spre tiltakene til alle nærmiljøer.

3.5 Positive erfaringer med tiltak

Det er liten tvil om at tiltakene som har fått støtte har hatt positiv virkninger i de respektive lokalmiljøene. Vi har ikke kunnet gå inn i hvert enkelt tiltak for å se betydningen av disse, det har heller ikke vært vårt mandat i denne rapporten. Men vi vil likevel trekke fram

noen få eksempler som belyser ulike styrker ved modellen som er brukt i Oslo Sør-satsingen, enten det dreier seg om tiltak for å trygge nærmiljøer, integreringstiltak, prosjekter rettet mot barn og unge eller det å skape møteplasser.

Alle har behov for bekreftelse, der en lærer av hverandre», uttrykte en av informantene. Det kan være språkgrupper eller det å lære å svømme. «Vi bor rett ved Hvervenbukta, men folk kan ikke svømme og er redde for å bruke det fine stedet», ble det sagt. «Det er viktig at også de med minoritetsbakgrunn kan ha et sted å treffe andre, og få bekreftelse og utveksle felles erfaringer». Tiltaket *Svømmekurs for kvinner* ble satt i gang av Oslo Kirkkuyu kulturforening der frivillige med ulik språkbakgrunn stilte opp for å være tolker slik at kvinnene forsto instruktøren på kurset. I tillegg til svømming opplevde kvinnene bedre helse og fikk interesse for å være mer i bevegelse, samt at de utviklet sosialt nettverk.

Hva små tiltak og enkelte ildsjeler kan få til med enkle midler belyses i tiltaket som heter *Dagravnene*. Det er en gruppe på 15 personer, mange av dem pensjonister som ønsker å bidra til å trygge nærmiljø for barn og ungdom. De går ute i forbindelse med storefri på Mortensrud ungdomsskole, går på senteret og T-banen. Ved skoleslutt og en times tid fremover er de ute der barn og unge ferdes, dette har de fått veldig bra tilbakemeldinger på. De har godt samarbeid med Røde Kors senteret på Mortensrud, Salto, politiet og barnevern. De har fått kr. 10 000 fra Oslo Sør satsingen og kr. 2 500 fra Tryg forsikring. Dette har gjort det mulig å dekke litt utgifter og arrangere avslutninger for de frivillige. Men de ønsker seg noen midler til å hente inn foredragsholdere til inspirasjonsseminar. Ikke minst tenker de at dette kunne inspirere flere til å melde seg til tjeneste. De har prøvd å få med seg voksne med ulik etnisk bakgrunn, men dette har vært vanskelig å få til, selv om de har hatt møter i moskeer og innvandrereforeninger

Av *møteplasser* som er utviklet under satsingen finner vi tiltakene *Biblioteket som møteplass*. Midler fra satsingen er brukt til å pusse opp lokaler og etablere et datarom/lesesalsrom for ungdom og studenter. *Sportsklubben* på Holmlia har fått penger til å åpne klubbhuset som møteplass for ungdom. Klubbhuset brukes daglig til mange aktiviteter. *Bjørndal aktivitetsbus* har fått husleietilskudd. Her jobber det frivillige med ulike lavterskeltilbud. Her er det mye trening for kvinner, et lavterskel tilbud med pilates og aerobic som

også fungerer som sosial møteplass. Kvinnedagen arrangerte de en stor samling for kvinner med medbragt mat og dans. De arrangerer også fisketurer for ungdom og for barnefamilier. *Mangfoldshuset på Mortensrud* er en viktig møteplass som tilbyr en rekke ulike aktiviteter: kvinnekveld, temakvelder, datakurs, kino, bowling pluss arrangerer hyttetur med overnatting.

Integreringstiltak er det mange av i satsingen. Også disse tiltakene vitner om frivillige som ønsker å gjøre noe for andre. Særlig har idrettslagene vært engasjert i å få med barn og unge med innvandrerbakgrunn. *Klemenstrud idrettslag* fikk støtte fra satsingen for å involvere foreldre i idretten, og skape møtepunkter der foreldre kunne ta aktiv del i barnas idrettshverdag. *BUSH* (Barne- og ungdomssenteret på Holmlia) fikk blant annet støtte til «En pose nonstop», der de bruker kulturelle uttrykk for å integrere barn og unge, og sette fokus på en positiv oppvekst i mangfoldet på Holmlia. *Mangfoldsutvalget* i bydelen ble opprettet i 2009. Forumet har tatt opp viktige debatter knyttet til mangfold og flerkultur i bomiljøene, foreldretollen, og forhold til skolene. «*Crimefight football*» er et beboerinitiativ der barn og unge inviteres til å spille fotball i Fjellhallen på Mortensrud på fredags- og lørdagskvelder.

Det første store arrangementet med penger fra satsingen var *Lysvandring* som startet i 2010, og som omfattet hele bydelen. Lysvandringen ble arrangert hvert år siden, og ble et veldig populært tiltak med en stor økning i antall deltakende i løpet av årene.

3.6 Oppsummert om opplevde positive og negative sider

I dette siste avsnittet summerer vi kort opp det vi kan identifisere som fordeler og ulemper, positive og negative sider ved den modellen som er valgt og med praksisformer for tilskudd til tiltak og aktiviteter før og etter 2012.

Positivt sider og effekter:

- Beboerengasjement har økt betydelig da mange (nye) ble invitert til å komme med forslag og innspill til tiltak, og som senere ble søknader.

- Modellen som er brukt i satsingen er lavterskel, alle blir sett. Det blir spredd til ulike tilbud og fordelt på alle områder.
- Kompetansen til å utforme tiltak og søke om midler er bygget opp hos mange flere.
- Det oppstår tillit gjennom prosessen fordi søkerne og prosjektlederne/prosjekteierne har god kontakt med bydelen.
- Det er styrket bånd og kjennskap til andre/hverandre.
- Sivilsamfunnets aktører i foreningslivet og organiserte aktiviteter bryr seg også om sårbare grupper som faller utenfor i lokalsamfunnet.
- Det er skapt mange flere aktivitetsbaserte møteplasser i bydelen gjennom satsingen. Ved å gjøre noe sammen blir man kjent, noe som igjen styrker sosiale relasjoner og integrering.

Negative sider og effekter:

- Det har ikke vært umiddelbart enkelt for søkerne å se forskjell på bydelens frivillhetsmidler og driftsmidler fra Oslo Sør-satsingen.
- Det er konkurranse om små penger (liten pott) og som oppleves som urettferdig og skaper misunnelse i nærmiljøet
- En bi-effekt av dette er at det er mindre midler og flere må bruke tid og ressurser på å søke midler fra andre kilder, samt at de må rapportere til flere dersom de får, i stedet for å bruke tid på kjernevirksomheten.
- Prosjektledere finner det vanskelig å koordinere på tvers og å få til samarbeid.
- Mange små prosjekter er mye å administrere
- Mange små prosjekter er sårbart og ikke så levedyktige som færre store ville vært.

4 Oslo Sør-satsingen som modell for medvirkning og inkludering

I dette siste kapitlet skal vi oppsummere hvilken betydning Oslo Sør-satsingen har hatt for lokalmiljøene i Søndre Nordstrand, sett i lys av problemstillingene som ble skissert i innledningen. Deretter ser vi på de ulike modellene som er brukt i de andre satsingene i Oslo og drøfter disse i forhold til Oslo Sør-satsingen. Sist i kapitlet ser vi nærmere på forskjellene mellom områdeløft som helhetlig metode på utvalgte områder og de større satsingene som favner bredere.

4.1.1 Har beboernes ønsker og behov blitt hørt?

Det er liten tvil om at beboeres ønsker og behov er imøtekommet gjennom tilskuddsordningen i Oslo Sør-satsingen. Det er flere indikasjoner på dette som har kommet frem i denne studien. For det første viser antall innvilgede søknader i løpet av satsingen at både ulike befolkningsgrupper er ivaretatt i alle aldersgrupper og med ulik etnisk bakgrunn, og at det er satt i gang tiltak i hele bydelen.

For det andre har beboere som i utgangspunktet ikke har erfaring med å skrive søknader eller å komme med skriftlige innspill fått muligheten til dette gjennom tett oppfølging og oppmuntring fra satsingens koordinator. Det ble lagt stor vekt på møter, dialog og informasjon om satsingen. På den måten lærte også lokalbefolkningen hvordan et prosjekt skulle utformes og drives.

På spørsmålet om beboeres behov er blitt hørt kan dette spørsmålet også ses i sammenheng med befolkningens behov i

bydelen. Fattigdom i bydelen ble et stadig større tema i satsingens tidsrom, men var ikke en del av handlingsprogrammets innsatsområder. Imidlertid ble prosjekter og tiltak rettet mer og mer mot den reelle situasjonen i bydelen. For eksempel skulle alle tiltak rettet mot barn og unge være gratis eller svært billig. Det ble blant annet opprettet utlåssentraler med vintersportutstyr slik at alle barn og unge kunne delta på ski eller skøyter, eller andre uteaktiviteter, og utendørs treningsapparater ble plassert i alle idrettsparkene.

4.1.2 Har frivilligheten fått bedre kår?

Det som fortelles fra våre informanter er at de ikke hadde fått til det de gjør i dag uten penger fra satsingen. Dette ser vi særlig i de prosjektene som har fått små midler, men likevel til viktige tiltak som gjør en forskjell i lokalmiljøene. Det å få bare litt økonomisk støtte viser at det du gjør har betydning og du blir sett. Det viser også at det som gjøres lokalt anerkjennes av det offentlige som et viktig tiltak i lokalmiljøet.

Det er i tillegg viktig å trekke frem synergieffekten av å støtte frivilligheten i form av støtte til tiltak. Det er enkelt å tenke seg at når et tiltak får økonomisk støtte og kommer i gang, enten det dreier seg om fritidsordning for småbarn i regi av idrettslaget eller å gjøre lokalmiljøet tryggere, blir det flere frivillige som engasjerer seg fordi de ser at det nytter. Tiltakene som settes i gang blir brukt og dekker et behov hos målgruppen.

I tillegg skal man ikke undervurdere den sosiale effekten av frivillighet – for de som jobber frivillig blir tiltakene et treffpunkt og møtested.

4.1.3 Har beboernes engasjement økt og lokal identitet styrket?

På spørsmålet om beboernes engasjement har økt i denne perioden viser funnene at så er tilfelle. Dette ser vi både i omfanget av søknader og prosjekter som er iverksatt gjennom perioden, gjennom forskjellige typer rapporteringer og ikke minst gjennom det som har blitt fortalt oss. Det rapporteres at det er stadig flere

som kommer på de ulike arrangementene som både frivilligheten men også bydelen står for.

Folk har blitt stoltere av stedet sitt, sies det. Stoltheten har kommet gjennom at de har fått anerkjennelse ved å få litt «drahjelp» fra bydelen til det de brenner for. Og selv med lite penger til små prosjekter har beboerne klart å skape noe. «Litt har vært bedre enn ingenting, det har betydd enormt» sier en informant. Ikke minst har festivalene hatt stor betydning for å styrke den lokale stedstilhørigheten. Satsingen har bevisst støttet lokale festivaler rundt om i bydelen nettopp for å styrke stedstilhørighet og stolthet, og for å skape felles møteplasser på tvers av alder, kjønn, bakgrunn og interessegrupper. Dette kommer også frem blant annet i det store oppmøtet som festivalene rapporterer om.

4.1.4 Har modellen styrket integrering?

«Den viktigste jobben vi gjorde de første årene var at vi ivaretok de svakeste» sier en av informantene. Vedkommende sikter til at modellen den første tiden, der alle var velkomne til å komme med innspill til tiltak i lokalmiljøet, ga en sunn blanding av støtte til både de som trengte midler til allerede etablerte tiltak og de som aldri hadde satt i gang noe men som «brant» for å gjøre noe for nabolaget. Det var god spredning av alt fra fotballklubber til enkeltpersoner.

Det er liten tvil om at modellen som er brukt i Oslo Sør-satsingen har bidratt til å styrke integreringen i lokalmiljøene, særlig av beboere med minoritetsbakgrunn, noe våre funn viser. I følge en av informantene har «oppskriften» vært at man må starte i det små og bygge opp personer og miljøer «trinn for trinn». Informanten sikter både til de uformelle søknadsprosessene den første perioden da det holdt å komme med en idé til bydelsutvalget, ofte var disse formulert på urdu, og enkelte av tiltakene som ble satt i gang. Fordi flere i BU hadde urdu som morsmål kunne dette enkelt kommuniseres videre.

4.1.5 Er det skapt flere møteplasser?

Når vi ser hva beboerne har spilt inn av ideer og av søknader ser vi at de i stor grad har vært opptatt av sosiale møtesteder, enten i form av møtelokaler for ulike grupper, kulturhus og grendehus,

eller å bygge opp og utvikle aktivitetstilbud rundt eksisterende tilbud som idrettsanlegg og fritidstilbud. Det var et behov for felles steder å møtes, ikke minst for de mange minoritetsgruppene i bydelen. Mangel på møtesteder ble også påpekt i NIBRs tidligere undersøkelse om møtesteder (Guttu og Schmidt 2010). Behov for grendehus / lokale forsamlingslokaler, og møtesteder for ulike innvandrere ble særlig trukket fram.

Funnene viser at det er skapt flere møteplasser i bydelen, både sosiale treffpunkt og møtelokaler for alle aldersgrupper. Blant eksempler på vellykkede satsinger kan nevnes tiltakene på *Søndre Aas gård* på Holmlia som er rettet mot barn og unge, og særlig for dem med ulike fysiske og sosiale utfordringer, og *Mangfoldhuset* på Mortensrud med tilbud for alt fra eldre innvandrere, samtalegrupper for unge jenter til kulturkvelder og utflukter. I tillegg ble tiltaket *Åpent hus for alle* satt i gang av beboere på Holmlia for å skape møteplass for nyankomne flyktninger så sent som i 2016. Det arrangeres mange ulike aktiviteter i løpet av året, og bare på de to årene som tiltaket har eksistert har det kommet over 100 på tilstelningene. Den store oppslutningen om tiltaket vitner om et stort behov for slike tiltak.

4.2 Oslo Sør-satsingen sammenlignet med Handlingsprogram Oslo indre øst og Groruddalssatsingen

I denne undersøkelsen har vi tatt for oss den styringsmodellen som Oslo Sør-satsingen har vært organisert etter og hvilken arbeidsmetode som har blitt brukt. Dette handlingsprogrammet gikk samtidig som Groruddalssatsingen, fra 2007 og med utfasing i 2017. Som vi skrev tidligere var begge programmene tenkt som en fortsettelse eller videreføring av Handlingsprogram Oslo indre øst som pågikk i ti år fram til 2006 og som hadde de tre indre bydelene i Oslo øst som nedslagsfelt, men nå med søkelys på de mest levekårsutsatte områdene i drabantbyene.

Handlingsprogram Oslo indre øst

Handlingsprogram Oslo indre øst ble koordinert av en statlig-kommunal styringsgruppe, ledet av den gang Byrådsavdelingen for eldre og bydelene, mens tiltakene ble ledet og gjennomført i

bydelene og av de ulike etatene. Styringsgruppen besto av representanter fra de tre bydelene, samt representanter fra de involverte departementene og byrådsavdelingene. I 1998 ble det opprettet en koordineringsgruppe med representanter fra de tre indre øst bydelene, Skoleetaten og Friluftsetaten.

Det var tre tverretatlige arbeidsgrupper på områdene «bolig og bomiljø», «Oppvekst og skole» samt på «Helse, sosial, arbeid og eldre» for å koordinere og initiere tiltak innen disse områdene. Byrådet utarbeidet forslag til prinsipper for fordeling av midlene (50 millioner årlig fra kommunen og tilsvarende fra staten), mens de tre bydelsutvalgene i indre øst vedtok forslaget om bruk av midlene på bakgrunn av innkomne forslag. Forslagene ble lagt frem for styringsgruppen. Også i dette handlingsprogrammet ble det lagt stor vekt på beboer- og brukermedvirkning. Et dilemma som tidlig kom opp var at mange av driftstiltakene ville «binde» opp midler for flere år, selv om det ble lagt opp til noe også skulle dekkes av virksomhetens ordinære budsjetter.¹⁵ *Forskjellen fra dette handlingsprogrammet og Oslo Sør-satsingen var at tiltakene var initiert av aktører i bydelen og ikke fra frivillige / sivilsamfunnet.*

Basert på erfaringer med styringsmodellen som ble brukt i indre øst ble det lagt sterkere føringer for at bydelene selv skulle ha ansvaret for både prioriteringer og gjennomføring av satsingene i de nye programmene, selv om det ble lagt opp til samarbeid med både statlige departementer og direktorater og med kommunale etater og avdelinger. Ikke minst var det viktig å få beboerne selv på banen.

Groruddalssatsingen

Bakgrunnen for satsingen i Groruddalen var opprinnelig den høye trafikk tetthet og de store miljøbelastninger for beboerne i dalen. Det ble opprettet et eget plankontor i kommunen i 2001, med oppgave å utvikle en helhetlig utviklingsplan for dalbunnen. Etter hvert ble satsingen også utvidet til å omfatte boligområdene og boligsosiale forhold. I tillegg til behov for fysisk opprusting var det særlig relativ svekkelse av områdenes sosioøkonomiske posisjon som var bakgrunnen for satsingen (Ruud m.fl. 2011).

¹⁵ Opplysningene er hentet fra Byrådsak 148/98: Handlingsprogram for Oslo indre øst – fordeling av midler for 1998.

I januar 2007 ble det inngått en avtale om en omfattende satsing i Groruddalen mellom staten og Oslo kommune, med intensjon om et langsiktig samarbeid fram til 2017. Hovedmålet var en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Satsingen var organisert i fire programområder: 1) Miljøvennlig transport i Groruddalen, 2) Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø, 3) Bolig-, by- og stedsutvikling og 4) Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering.

I programmet ble det lagt vekt på at det skulle utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag og næringslivet, bydeler og offentlige institusjoner. Samtidig rettet den seg mot utvalgte bydeler, boligområder og befolkningsgrupper, og omhandlet både tekniske, fysiske og sosiale tiltak på lokalt nivå. Områderettet satsing, etter hver kalt områdeløft, ble lagt under programområde 3 «Bolig, by og stedsutvikling». Bydelene praktiserte ulike modeller for å utvikle og gjennomføre områdeløftene. En tilnærming var at bydelen brukte bydelens ordinære tjenesteapparat som igangsetter av tiltak, i samarbeid med andre kommunale etater. En annen tilnærming var at bydelen etablerte en egen prosjektorganisasjon med egne ansatte. Den siste modellen ga bydelen større frihet og handlingsrom for å igangsette prosjekter, samtidig som det kunne være utfordrende med forankring hos andre etater.

Groruddalssatsingen var en tung satsing som både favnet lokale tiltak og store overgripende planer. I tillegg var det mange tunge aktører som skulle involveres. Statlig forvaltning, kommunale etater, planmyndigheter, kommersielle aktører og bydeler skulle samarbeide, planlegge og implementere tiltak.

I den nye Groruddalssatsingen som startet i 2017 er følgende målsettinger lagt til grunn: Groruddalssatsingen 2017-2026 skal bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i områder i Groruddalen der behovene er størst, slik at flere beboere i disse områdene blir økonomisk selvstendige og aktiv deltakende i lokalsamfunn og storsamfunn. Det er utviklet delprogram for følgende tre områder: *oppvekst og utdanning*, *syssetting* og *nærmiljø*. I det nye programmet er bydelens tjenester koblet tettere mot programmet enn i den første satsingen.

Hva er det spesielle med Oslo Sør-satsingen?

Styringsmodellen på Søndre Nordstrand skiller seg fra de andre områderettede satsingene. Som vi har sett i denne rapporten var det bydelsutvalget som disponerte de kommunale driftsmidlene gjennom en tilskuddsordning som frivillige organisasjoner, beboere og bydelens egen virksomhet kunne søke på. Gjennom tilskuddordningen pekte bydelens innbyggere på utfordringer og behov i lokalmiljøet og ble selv med på å utføre tiltakene. Bydelsutvalget prioriterte søknadene og gjorde endelig vedtak.

En fordel med denne modellen var blant annet at bydelsutvalgets representanter, som folkevalgte lokalpolitikere, fikk god kjennskap til lokalmiljøet og hadde gode forutsetninger for å tildele «treffsikre» prosjekter. I de andre satsingene gikk overføringene til bydelene der en egen prosjektadministrasjon forvaltet de øremerkede midlene til områdesatsing. Tiltak som ble gjennomført ble imidlertid i økende grad initiert på bakgrunn av medvirkningsprosesser med lokalmiljøene gjennom åpne fora som folkemøter, workshops og spørreundersøkelser i lokalmiljøet.

Den største forskjellen mellom de tre programmene har vært at det var *sivilsamfunnets* som ga innspill til hvilke tiltak som skulle prioriteres i Oslo- Sør satsingen, mens i «Handlingsprogram Oslo indre øst» var det i stor grad *kommunale aktører* som fremmet forslag til prosjekter innen «sine» ansvarsområder. I Groruddalssatsingen ble tiltakene definert delvis gjennom medvirkningsprosesser, delvis på bakgrunn av levekårsdata og stedsanalyser som påpekte behov for tiltak.

Satsingen i Oslo Sør hadde følgelig en friere posisjon enn Groruddalssatsingen, fordi BU kunne tilpasse behovene, og en mer lokal forankring enn «Handlingsprogram Oslo indre øst» fordi det i stor grad var sivilsamfunnet som fikk støtte til prosjekter.

Forskjellen på områdeløft og handlingsprogrammene

For mange fremstår forskjellen mellom *områdeløft* som områderettet satsing og de større satsingene som uklar. I de neste årene skal Søndre Nordstrand gjennomføre områdeløft i delbydelene Holmlia Syd og Bjørnerud.

Det er viktig å skille mellom områdeløft som er begrenset til utvalgte områder innenfor en begrenset tidsperiode og med

mindre ressurser, og hele Groruddalssatsingen (og delvis også Oslo Sør-satsingen) som favner større utsatte byområder og som går over mange år. De store velferdspolitiske grepene ivaretas av de store programmene for på sikt å kunne bedre levekårene for folk som bor i områdene. Med utsatte byområder menes områder der store deler av befolkningen scorer under gjennomsnittet på en rekke levekårsvariabler. Det kan handle om at lokalbefolkningen har lavere inntekt, lavere utdanning, færre sysselsatte og at flere lever under fattigdomsgrensen enn i andre områder.

Områdeløft gjennomføres som helhetlige og koordinerte innsatser i slike byområder, og har som oftest en varighet på rundt fem – sju år. For å kunne ivareta en helhetlig tilnærming anvendes ulike metoder, tiltak og strategier, og det er særlig søkelys på å involvere lokale aktører i prosessen. Det inkluderer beboergrupper i alle aldre og med ulike bakgrunn, det lokale organisasjonslivet og næringslivet, ansatte i skoler og de som jobber med tjenestetilbudet i området. Det benyttes både sosiale, kulturelle og fysiske virkemidler. Kunnskapen som inngår i områdeløftene og som danner grunnlag for hvilke tiltak som skal iverksettes kombinerer «harde fakta» om fysiske forhold og levekår i befolkningen, med kvalitativ kunnskap om lokalsamfunnets opplevelser, behov og ønsker.

Hva kan vi forvente av områdeløft i utsatte områder?

Spørsmålet er hva en kan forvente av endringer på bakgrunn av et områdeløft. Selv om områdeløft er begrunnet i velferdspolitiske mål betyr det ikke at et områdeløft kan løse de store utfordringene i utsatte områder. Det sier seg selv at denne typen nærmiljøtiltak ikke endrer beboeres tilknytning til arbeidslivet, inntekter eller trangboddhet. Det er heller ikke målet i et områdeløft. Målene i områdeløftene retter seg mot stedet og ikke mot individuelle levekår. Målene dreier seg først og fremst om at nærmiljøkvaliteter skal styrkes og at innsatsen skal bidra til inkluderende lokalsamfunn der flere er aktivt deltakende. Å styrke beboeres egne ressurser og mulighetsrom inngår i dette. I områdeløftene som ble satt i gang i den nye Groruddalssatsingen er ambisjonene i tillegg å knytte områdeløft tettere til tjenestene i bydelene.

I begrepet nærmiljøkvaliteter ligger det at kvaliteter som har betydning for nærmiljøet oppleves som trygt, godt og

inkluderende, og rommer både fysiske og sosiale forhold. Det som områdeløft kan bidra med er at beboere får økt livskvalitet.

Erfaringene fra de områdeløftene som er gjennomført viser at det særlig har vært viktig å få på plass synlige, fysiske resultater i nabolaget så raskt som mulig som beboerne har etterspurt, enten det er belysning i gangveier og i uteområder, oppgradering av lekeplasser, bygging av arenaer for uteaktiviteter eller sitteplasser og utegriller. Det vitner om at det skjer noe i området, og det viser at beboerne blir tatt på alvor med sine innspill, de blir «sett» og lyttet til.

Likevel er det sosiale arenaer som det er størst behov for; steder der beboere i ulike livsfaser og med ulike bakgrunn kan stikke innom, treffe andre i nabolaget eller delta på samlinger og arrangementer. Det som særlig går igjen i områdeløftene er behovet for steder der ungdom kan treffes. Flere områdeløft har fått til velfungerende sosiale møteplasser for beboere i alle aldre, ofte som resultat av fysisk oppgradering.

Erfaringene med områdeløft er også at ett tiltak kan ha flere positive effekter. Dersom en tenker at det brukes penger på å bygge en leke- og aktivitetspark i nærmiljøet og som viser seg å bli attraktiv å bruke for de som ønsker å leke eller trene, kan det føre til nye bekjentskap blant barnefamilier, eller til at beboere som tidligere ikke var i aktivitet kommer seg ut og opplever bedre helse.

Det kan også tenkes at økt livskvalitet oppnås for eksempel ved at barn eller eldre opplever uteområdene som tryggere på kveldstid fordi det er blitt mer lys på gangveiene eller ved at ungdom opplever å bli sett og ivaretatt av ledere på den lokale ungdomsklubben. Andre eksempler kan være at kvinner utenfor arbeidslivet opplever å bli mindre isolert fordi de blir kjent med andre og bygger nettverk på det lokale møtestedet. Dette er relativt enkle tiltak men som kan bidra til at områdene erfares som bedre

4.3 Hva er det viktig å bygge videre på i de nye områdeløftene?

- Det må bygges felles forståelse for hva som er de viktigste behovene i de utvalgte områdene, samt å kommunisere at alt ikke kan løses gjennom områdeløft.
- Det må bygges videre på gode krefter i miljøene. Gjennom Oslo Sør-satsingen er det opparbeidet mye kompetanse blant beboerne i de ulike lokalmiljøene, samt at flere frivillige har kommet på banen gjennom satsingen.
- Det er viktig å holde på lavterskeltilbudene. Beboerne må bli hørt, men det er likevel behov for strategiske prioriteringer med færre men større tiltak.
- Det er viktig å sørge for samskaping – at ulike aktører jobber sammen for å finne gode løsninger. Både bydelsadministrasjon og bydelspolitikere bør samarbeide for å se felles mulighetene i utviklingen og gjennomføringen av en satsing.
- Det er viktig å sørge for å bygge kompetanse og å vedlikeholde og overføre kunnskap på tvers av organisasjonen.
- I områdeløft er det viktig å tenke *sted* mer enn *grupper*.
- Det er viktig å unngå konkurranse om midler, men heller oppfordre til å samarbeide og slå sammen ideer.

Litteratur

- Andersen, B., Røe, P. G., & Sæter, O. (2015). Trust and distrust in Oslo: Examining the relationship between the ideals of urban policy and (re)actions and ideals of citizens. I E. Righard, M. Johansson, & T. Salonen (red.), *Social Transformations in Scandinavian Cities: Nordic Perspectives on Urban Marginalisation and Social Sustainability* (s. 107-123). Lund: Nordic Academic Press.
- Guttu, J. & Schmidt, L. (2010) *Møtsteder i Bydel Søndre Nordstrand*. NIBR-rapport 2010:19. Oslo: NIBR.
- Holloway, L. & Hubbard, P. (2001) *People and Place: the Extraordinary Geographies of Everyday Life*. Harlow: Pearson Education Limited.
- Ruud, M. E. & Vestby, G. M. (2011) *Utviklingen av Søndre Nordstrand. Deltakelse og medvirkning fra innbyggerne*. NIBR-rapport 2011:19. Oslo: NIBR.
- Ruud, M. E. & Vestby, G. M. (2017) *Lindeberg som bosted – seks år med områdeløft*. NIBR-rapport 2017:19. Oslo: NIBR.
- Ruud, M.E, J. Holm-Hansen, V. Nenseth og A. Tønnesen (2011) *Midtveisevalueringen av Groruddalsatsingen*. Samarbeidsrapport NIBR /TØI.
- Tuan, Y. F. (1997) *Space and Place: the Perspective of Experience*. London: Edward Arnold.
- Vestby, G. M., Gundersen, F. & Skogheim, R. (2014) *Ildsjeler og lokalt utviklingsarbeid. Gløden. Rollen og rammevilkårene*. NIBR-rapport 2014:2. Oslo: NIBR.
- Vestby, G. M. (2016) *Alle på banen! Innbyggerinvolvering, tverrfaglig samarbeid og offentlig-privat samspill i områderettet arbeid*.

Håndbok 2 fra Groruddalssatsingen 2007-2016. Oslo:
Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune.

Woolcock, M. (1998) Social capital and economic development:
Toward a theoretical synthesis and policy framework. In
Theory and Society, 27, p. 151-208.

Ødegaard, G., Loga, J., Steen-Johnsen, K. & Ravneberg, B. (2014).
*Fellesskap og forskjellighet: integrasjon og nettverksbygging i
flerkulturelle lokalsamfunn*. ISBN: 978-82-7935-355-3. 200 s.
Abstrakt forlag.

Dokumenter

Aktivitetsrapportene fra 2008 til 2016. Oslo Sør-Satsingen. Bydel
Søndre Nordstrand.

Byrådssak 148/98: *Handlingsprogram for Oslo indre øst – fordeling av
midler for 1998*.

Byrådssak 1093.1/07: *Organisering av Handlingsprogram Oslo Sør
(Søndre Nordstrand)*.

Måldokument 2013-2016. Oslo Sør-satsingen.

Notat om utfordringene i Oslo sør. Oslo kommune 15.09.2006.

Politisk møte Handlingsprogram Oslo Sør 2013. Referat. 18.06.2013.

Politisk møte Handlingsprogram Oslo Sør 2016. Referat. 21.06.2016.

Retningslinjer Oslo Sør-satsingen. Vedtak BU 13.09.2012. Bydel Søndre
Nordstrand

Retningslinjer for tildeling av driftsmidler for Oslo Sør-satsingen.
Saksframlegg 21.08.2012. Bydel Søndre Nordstrand