

Siri Nørve og Oddrun Sæter

## **Levende bydel?**

Evaluering av utvikling av område-  
forvaltning i fire bydeler i Oslo

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Siri Nørve og Oddrun Sæter

## **Levende bydel?**

Evaluering av utvikling av område-  
forvaltning i fire bydeler i Oslo

Prosjektrapport 203 – 1996

Prosjektrapport 200  
Siri Nørve og Oddrun Sæter  
**Levende bydel?**  
Evaluering av utvikling av områdeforvaltning i fire  
bydeler i Oslo

ISSN 0801-6461  
ISBN 82-536-0539-0

160 eks. trykt av  
S. E. Thoresen as  
Resirkulert papir:  
omslag Cyclus 200 g  
innmat Fortuna 100 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1996

Adr.: Forskningsveien 3B  
Postboks 123 Blindern  
0314 OSLO  
Tlf.: 22 96 55 00  
Faks: 22 69 94 38

**Emneord:**

Bydelsforvaltning  
Områdeforvaltning  
Desentralisering  
Organisasjonsutvikling  
Tverrfaglig samarbeid  
Frivillig organisasjon

## FORORD

"Levende bydel" er et forsøk i områdeforvaltning i fire bydeler i Oslo, Bygdøy/Frogner, Grorud, Hellerud og Søndre Nordstrand. Hovedprosjektet startet mot slutten av 1993, med en varighet på to og et halvt år, til medio 1996.

Det følgende er en evaluering av prosjektet, og omfatter alle fire bydeler, behandlet som fire ulike case i et forsøk. Evalueringen startet opp i april 1994, og ble avsluttet i september 1996. Det har hatt en ressursramme tilsvarende ca 7/8 forskerårsverk ved Byggforsk.

Oslo kommune, Byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester, seksjon for sysselsetting og nærmiljø, har vært oppdragsgiver for evalueringen.

Oddrun Sæter har vært prosjektleder ved Byggforsk, og Siri Nørve kom til som medarbeider i 1995. Susanne Søholt har hatt ansvaret for kvalitetssikring av prosjektet.

Siri Nørve og Oddrun Sæter har deltatt på lik fot i datainnsamling, analyse og rapportskrivning. Nørve har hatt ansvar for fremstillingen av Hellerud og Søndre Nordstrand bydeler, og Sæter har hatt ansvaret for Bygdøy/Frogner og Grorud bydeler. Vi har ikke forsøkt å presse fremstillingen inn i en felles form, både fordi vi er to med ulik formidlingsmåte, og fordi bydelenes gjennomføringsprosesser var såvidt ulike. Vi har derimot hatt felles diskusjoner, slik at begge er innforstått med den andres fremstilling og perspektiv, samt at vi har flettet avsnitt fra begge i andre deler av rapporten.

Vi takker alle ansatte i bydelene og Oslo kommune sentralt som har bidratt i datainnsamling og diskusjoner.

Oslo, oktober 1996  
Kirsten Arge  
forskningssjef

Oddrun Sæter  
prosjektleder



Sammendrag .....	7
Summary .....	11
<b>BAKGRUNN FOR "LEVENDE BYDEL" OG EVALUERINGENS TILNÆRMING.....</b>	<b>14</b>
Innledning .....	14
1. Problemstillinger for evalueringen .....	14
2. Hvorfor områdeforvaltning? Bakgrunn for forsøket.....	17
2.1 Styring av tjenesteproduksjonen, demokrati og effektivitet.....	18
2.2 Gjenoppdagelsen av det sivile samfunn.....	21
2.3 Fra kommune til bydel til tjenestested .....	22
2.4 Områdeforvaltning og "Levende bydel" - en oppsummering.....	24
3. Tilnærming og metoder i evalueringen.....	27
3.1 Organisasjonsendring.....	27
3.2 Metoder for innsamling av data .....	30
3.3 Samarbeidsforhold og datakonsekvenser.....	32
<b>BYGDØY/FROGNER .....</b>	<b>35</b>
1. Bydelssærtrekk.....	35
1.1 Befolknings sammensetning og tjenestebehov .....	35
1.2 Organisasjonsstruktur.....	35
2. Forankringsprosess .....	36
2.1 Målsettinger .....	36
2.2 Gjennomføringsorganisasjon .....	37
2.3 Hele bydelen, sentral prosjektledelse.....	38
3. Samarbeid .....	40
3.1 Spesielle utfordringer.....	40
3.2 "Levende bydel"-møter .....	41
3.3 Oppslutning fra deltakerne.....	44
3.4 Baser og koordinering .....	45
4. Hva har en oppnådd i Bygdøy/Frogner?.....	48
4.1 En bydelsbase med ulike funksjoner.....	48
4.2 Andre tiltak .....	49
5. Prosesser og resultater - en oppsummering .....	52
5.1 Organisering ved prosjektets avslutning.....	52
5.2 Prosjektlederrollen .....	52
5.3 Viktige sider ved prosjektet i Bygdøy/Frogner.....	53
<b>GRORUD BYDEL .....</b>	<b>56</b>
1. Bydelssærtrekk.....	56
1.1 Befolknings sammensetning og tjenestebehov .....	56
1.2 Organisasjonsstruktur.....	57
2. Forankringsprosess .....	57
2.1 Målsettinger .....	57
2.2 Gjennomføringsorganisasjon .....	58
3. Samarbeid .....	61
3.1 Tjenesteledergruppe .....	61
3.2 Base og koordinasjon .....	68
3.3 Samarbeidsutvalg.....	69

4. Hva har en oppnådd i Grorud bydel?.....	72
4.1 Aktiviteter knyttet til basen.....	72
5. Forankring av prosjekterfaringer .....	74
5.1 Organisering ved prosjektets avslutning.....	74
5.2 Prosjektbetingelser- og prosesser.....	75
<b>HELLERUD .....</b>	<b>77</b>
1. Særtrekk ved bydelen.....	77
2. Mål for "Levende bydel" på Hellerud.....	77
Oppsummering.....	78
3. Iverksetting .....	78
3.1 Linjeorganisasjon med supplement.....	78
3.2 Tjenesteledergruppen og koordinering .....	80
3.3 Fellesutvalget for frivillige organisasjoner. ....	81
3.4 Områdebasen.....	82
3.5 Oppsummering av organisasjonen for iverksetting.....	82
4. Hva har skjedd på Hellerud?.....	83
4.1 Fellesutvalgene og samarbeidet med lokale organisasjoner .....	84
4.2 Basen - beskrivelse.....	85
4.3 Tjenesteledergruppenes arbeid.....	87
4.4 Arbeidsmåter og utforming av koordinatorrollen .....	91
4.5 Områdeforvaltning - Haugerud.....	94
5. Avsluttende oppsummering .....	95
<b>SØNDRE NORDSTRAND .....</b>	<b>97</b>
1. Lokale rammebetingelser.....	97
2. Mål for "Levende bydel" på Søndre Nordstrand.....	97
Oppsummering.....	98
3. Iverksetting .....	98
3.1. Tjenestelederforum .....	99
3.2 Fellesutvalg for de frivillige organisasjonene.....	99
3.3 Områdebasen.....	100
3.4 Oppsummering.....	100
4. Hva skjedde i Søndre Nordstrand? .....	101
4.1 Tjenestelederforum .....	102
4.2 Baser.....	104
4.3 Fellesutvalgene og samarbeid med frivillige organisasjoner.....	104
4.4 Prosjektarbeid rettet mot kontaktetablering .....	105
4.5 Oppsummering av arbeidsmetodikken.....	108
5. Avslutning - Søndre Nordstrand.....	108
5.1 Status.....	108
<b>SAMMENLIGNENDE ANALYSE.....</b>	<b>110</b>
1. Baser - uformell møteplass eller kontorfellesskap for kommunale tjenester? .....	110
1.1 Kompletterende baser .....	113
1.2 Baser - et spørsmål om bydels- og bygningsstruktur.....	113
2. Hvilke tiltak - og aktivitetstyper har "Levende bydel" fått i stand eller styrket?.....	114

2.1 Målgruppeorienterte tiltak.....	115
2.2 Generelle tiltak.....	116
2.3 Tiltak og samarbeid med privat sektor.....	117
3. Samarbeid - fora, koordinering og forankringsprosesser.....	119
3.1 Arbeidsmodeller - større forskjeller enn likheter.....	119
3.2 Koordinering og forankring av samarbeid.....	121
3.3 Forankring, profesjoner og organisasjoner.....	124
4. Ulike modeller og ulike perspektiver.....	126
4.1 Mot modeller.....	127
5. Modernisering av lokalforvaltningen.....	129
5.1 Organisasjons- og styringsendringer i det offentlige.....	130
5.2 Lokale behov eller desentralisert tjenesteutøving?.....	134
6. Samarbeidet med tredje sektor.....	135
6.1 Integrasjon eller effektivitet?.....	137
7. Ulike løsninger tilpasset bydelsstruktur, og ulike verdivalg.....	140
 LITTERATUR.....	 141
 Vedlegg 1: Modeller ved forsøkets slutt, Bygdøy/Frogner og Grorud.....	 143
Vedlegg 2: Intensjonsavtale.....	144

## Sammendrag

### *Bakgrunn og evalueringsperspektiv*

Dette er en evaluering av et forsøk i områdeforvaltning, eller områderettede strategier, i fire bydeler i Oslo. Bydelene er Bygdøy/Frogner, Grorud, Hellerud og Søndre Nordstrand. Forsøket har funnet sted i perioden 1993 til 1996, til sammen i tre år. Evalueringen er utført på oppdrag av Oslo kommune, Byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester, seksjon for sysselsetting og nærmiljø.

I forsøket er de organisatoriske målsettingene å utvikle forvaltning av tverrfaglig og tverretattlig samarbeid i offentlig sektor på områdenivå, men også å utvikle nye samarbeidsrelasjoner mellom offentlig og privat sektor. Gjennom samarbeid og samordning av ressurser ønsker en å oppnå helhetlige løsninger, bedring av bydelens tjenester og at befolkningen tar ansvar og er aktive i nærmiljøet.

I evalueringen fokuserer vi på iverksetting og oppnåelse av de organisatoriske målene. Vårt perspektiv er at politikk og forvaltning kan studeres som organisasjonsprosesser. Vi ser disse prosessene som åpne, ved at de står i relasjon både til sentrale politiske føringer og lokale kontekster. "Bakkebyråkratenes" holdninger og praksis bestemmer også langt på vei innholdet i disse prosessene.

Evalueringen er basert på samtaler og intervjuer av ulike aktører i bydelene og sentralt i kommunen, samt dokumentstudier.

### *Ulik basisorganisering*

Alle bydelene hadde som mål å utvikle to knutepunkter for samarbeid mellom offentlig og privat sektor. For offentlig sektor ønsket en å utvikle et *tjenestelederforum*, der tjenesteledere i området skulle samarbeide. De private organisasjonene skulle samarbeide gjennom et *fellesutvalg*. Tjenestelederforumet og fellesutvalget kunne så finne felles saker å arbeide med. Koordinering av samarbeid skulle knyttes til *baser*. Baser er steder for samlokalisering av såvel offentlig som privat organisasjon, samt aktiviteter rettet mot befolkningen.

Prosjektene var derimot nokså ulikt administrativt forankret i forvaltningen.

I *Bygdøy/Frogner* omfattet prosjektet hele bydelen. Prosjektet ble ledet av en *prosjektleder* uten andre oppgaver. Prosjektleder møtte i bydelens ledergruppe. Prosjektet hadde også en styringsgruppe bestående av tre politikere fra ulike partier, samt administrasjonssjefen i bydelen. Hver av de tre områdene i bydelen hadde en egen koordinator (1/5 tid) som rapporterte til prosjektleder. Prosjektleder møtte også på områdemøter.

I *Grorud* bydel omfattet prosjektet ett område, Ammerud. Prosjektet ble ledet av *prosjektleder* uten andre oppgaver. Prosjektleder rapporterte til ledergruppa. Området hadde egen koordinator på heltid som rapporterte til prosjektleder.

I *Hellerud* bydel omfattet prosjektet hele bydelen. Administrasjonssjefen var i dette prosjektet også prosjektleder. Prosjektet ble ledet gjennom bydelens ordinære organisasjon. Hver sone hadde egen koordinator (1/5 tid) som rapporterte til prosjektleder.



*Søndre Nordstrand* bydel hadde en egen *prosjektleder* underlagt kultursjefen. Prosjektleder hadde ingen formell rapporteringsplikt til toppen i bydelsforvaltningen. Prosjektet var her dermed løsere knyttet til sentraladministrasjonen enn i de andre bydelene. Forsøket var omfattet av områdene Bjørndal og Søndre Holmlia.

To av bydelene, Grorud og Hellerud, er på mange måter nokså like. Boligstrukturen er mangeartet, men med sterke og tradisjonsrike innslag av blokkstrukturer og borettslag, og en synlig offentlig tjenestestruktur. I Søndre Nordstrand har en en blanding av gamle og nye boligområder, boligstrukturen er av småhuskarakter og mindre blokker, med en utbyggingstakt i stor skala. En har hatt en eksplosjon i befolkningstilveksten. Behovene for å utvikle et offentlig tjenesteapparat er store. I disse tre bydelene har en fått en økning i beboere fra andre deler av verden. Bygdøy/Frogner er en bydel dominert av privat eierstruktur.

### ***Ulike iverksettelsesprosesser***

Iverksettingen av utvikling av områdeforvaltning i de fire bydelene tok forskjellig form, avhengig både av at de var organisert på forskjellig måte, men også ved at de lokale forholdene var med på å sette premissene for hva som var mulig og ønskelig å gjennomføre av samarbeid og samordning.

I *Bygdøy/Frogner* gikk en etter hvert bort fra å organisere lokalt samarbeid gjennom tjenestelederfora og fellesutvalg. På grunn av få kommunale tjenestesteder i hvert av de tre områdene i bydelen, Frogner, Ruseløkka/Skillebekk og Bygdøy, og på grunn av en sterk dominans av private organisasjoner, valgte en å organisere samarbeid i ett forum i hvert område, i såkalte "*Levende bydel*" - møter, hvor en etablerte ulike samarbeidsprosjekter av kort eller lengre varighet. En hadde opprinnelig tenkt at koordineringen av samarbeid skulle legges til bestemte institusjoner i hvert område, men en fant at koordineringen kunne gå på omgang, og at ansvaret kunne legges til tjenesteledere i de institusjoner/tjenestesteder som hadde anledning til det. Områdebasen ble slik ikke en fast base, men flere mulige. Flere viktige nyskapinger fant sted i prosjektperioden, blant annet en informasjonstjeneste og en frivillighetssentral, begge lokalisert i en base *felles* for hele bydelen. En har forlatt målet om en fullstendig områdestruktur i tjenesteutviklingen. Arbeidet i "*Levende bydel*" har resultert i opprettelsen av en egen ny avdeling i bydelen, avdeling for nærmiljø og sosiale tjenester.

I *Grorud* hadde prosjektet sin hovedbase på "Låven", en gammel gård mellom blokkene på Ammerud. Dette skulle fungere som et uformelt treffsted for beboerne, og som en formell koordineringsbase. Etter hvert fikk en en egen koordinator hit. En fikk opprettet et tjenestelederforum fra begynnelsen av, hvor ansatte fra bydelsforvaltningen var pålagt å møte, og med invitasjon til andre offentlige tjenester. Disse hadde møter først seks, siden fire ganger årlig, hvor ideer til samarbeidstiltak ble født, noen mer prosjektpreget, andre mer vedvarende og formalisert. Etter hvert fikk en også igang et mer systematisert samarbeid mellom noen beboerorganisasjoner i området, et samarbeidsutvalg. En viktig nyskaping i prosjektperioden var informasjonstjenesten, lokalisert i basen. Mot slutten av prosjektperioden ble det vedtatt å videreføre "*Levende bydel*" til de tre andre områdene, først med oppstart var Kalbakken i januar 1996. En egen utviklingsavdeling ble også opprettet i bydelen.

I *Hellerud* bydel startet en med å etablere tjenestelederforum i de tre områdene i bydelen. I det ene området, *Haugerud*, etablerte en også en egen områdeleder som satt i bydelens ledergruppe. Under denne områdelederen ble tjenestene organisert i tre linjer med egne ledere. I *Haugerud* ble det etablert en ny tjenestebase for hjemmetjenestene i området, inkludert eksisterende og nye botilbud for eldre og PU-klienter. I alle tre områdene var det ett av tjenestestedene som hadde ansvar for koordinering av tjenestelederforumet, ved at leder her fikk avsatt en dag i uken til dette. Etter hvert tok arbeidet med å tilrettelegge tjenestene i tråd med PU-reformen så mange ressurser at en måtte gi opp full områdeforvaltning i *Haugerud*, og alle tre områdene hadde nå kun en koordinering lokalt, som bydelen kalte for "områdeforvaltning light". Bydelen har prioritert omorganisering i egen tjenestestruktur, og har ikke fått etablert noe fellesutvalg med formalisert samarbeid med de mange borettslag i bydelen, samt frivillige organisasjoner.

I *Søndre Nordstrand* etablerte en også tjenestelederforum i de to valgte områdene, men disse fora har for det meste fungert som fora for informasjon. Prosjektleder har i hovedsak arbeidet målrettet med etablering av større nærmiljøinstitusjoner i bydelen, som nærmiljøbase på *Søndre Holmlia*, inkludert kafé og tilbud for arbeidsledige, et samarbeidsforum med borettslag i området, samt planer for en flerbruksskole. Bydelen har i perioden hatt en ekstra dårlig økonomi, og har måttet prioritere arbeidet med å stabilisere denne fremfor å satse fullt ut på prosjektet. "Levende bydel" har derfor i denne bydelen hatt mer preg av å være et nærmiljøprosjekt.

### ***Sammenlignende analyse***

Ser vi samlet på arbeidet i "Levende bydel", tegner det seg ulike modeller for områdeforvaltning.

- Samarbeidet mellom offentlig ansatte og offentlige og private har tatt ulik form i bydelene. Tre av bydelene opprettet tjenestelederfora, men disse har hatt ulike grader av formalisert samarbeidsstruktur, avhengig av plass i bydelsadministrasjonens indre struktur. Vi så et mønster fra det mest formaliserte og tjenesteorienterte (*Hellerud*) via et mer verksted- og nærmiljøorientert samarbeid (*Grorud*) til et forum preget mest av informasjon (*Søndre Nordstrand*). I *Bygdøy/Frogner* valgte en å samle offentlige og private i et felles forum, og her var samarbeidet derfor mest preget av beboer- og brukerinteresser.

- De fire bydelene har løst base- og koordineringsproblemet på ulike måter, tilpasset bydelenes muligheter, ønsker og interesser. I en bydel hadde basen et mer formelt preg, ved at de mest ble brukt for bydelsadministrasjonens tjenester (*Hellerud*). I andre bydeler spilte basen større rolle som et uformelt treffsted for beboerne i området (*Ammerud*, *Søndre Nordstrand*). Frivillighetsarbeidet sto mest sentralt i den tredje basetypen (*Bygdøy/Frogner*).

- Motivasjonen for samarbeid med frivillige og private organisasjoner syntes å ha ulik vekt i bydelene. *Hellerud* var særlig interessert i å bli tilført ressurser gjennom samarbeid med private organisasjoner (borettslag). Her kom ikke samarbeidet inn i organiserte former. I *Grorud* og *Søndre Nordstrand* var en mer opptatt av løsning av felles problemer og oppnådde samarbeid omkring dette. I *Bygdøy/Frogner* ble samarbeidet instituert og rettet seg mot allmenne interesser, særlig planlegging og fysisk opprustning av fellesarealer.

- De tjenester ulike former for samarbeid har igangsatt hadde, på tross av mange ulikheter i de fire bydelene, et felles preg. Vi kan skille mellom tilbud til særgrupper, eller tilbud som retter seg mot alle i bydelen/området.

Når det gjelder særtiltak har innvandrere og flyktinger fått nye tilbud, enten ved norskopplæring, eller i form av flyktningeboliger. Formiddagstilbud for enslige mødre har også flere bydeler satset på. "Levende bydel" har også satt ulike sysselsettingstiltak inn i nye rammer.

Når det gjelder tiltak som retter seg mot alle i bydelen/området, har informasjonsarbeid vært viktig, men særlig prioritert i to av bydelene (Bygdøy/Frogner, Grorud). Informasjon til beboere om spesielle prosjekter har også vært viktig i Søndre Nordstrand. Nye samarbeidsrelasjoner i forbindelse med lokale kulturarrangementer har vært et tydelig trekk ved "Levende bydel".

Samlet sett må vi i evalueringen konkludere med at de ansatte i bydelsadministrasjonen har vist en viss treghet i forhold til oppslutning om nye former for samarbeid. Vi har tolket dette som at de samarbeidet mye fra før, og at det tar tid å gi nye relasjoner mening - både i forhold til ressursbruk, tidsbruk og målgrupper.

### ***Oppsummering***

Prosjektet "Levende bydel" har vist at områderettede strategier kan realiseres ulikt alt etter hvilke tjeneste- og organisasjonsstrukturer som finnes i bydelene fra før. Men bydeler som har relativt stor likhet med hensyn til strukturelle variable, har likevel utviklet ulike former for områderettede strategier. Dette kan forklares med ulikheter i verdivalg i den offentlige forvaltning, som i hovedsak betyr ulikheter i valg av arbeidsmetoder, og i grad av involvering av privat sektor. Det er derfor to forhold som er førende ved utvikling av områdeforvaltning: de strukturelle forhold i bydelen, og de forvaltningsmessige prioriteringer. Nye politiske skifter lokalt (men også sentralt) kan endre på de sistnevnte.

## **Summary**

### **Background and Perspective of the Evaluation**

This study is an evaluation of an experiment in area management or area-directed strategies in four districts of Oslo. The districts comprise Bygdøy/Frogner, Grorud, Hellerud, and Søndre Nordstrand. The experiment has been carried out over a three year period, from 1993 to 1996. The evaluation is sponsored by the municipality of Oslo, that is, by the City Council Office of Employment and Social Services, an office serving under the Department of Employment and Local Environment.

The organizational goals of the experiment include the development of the administration of interdisciplinary and interdepartmental collaboration in the public sector as well as the development of new ways for the public and private sector to join forces. Overall solutions, improvement of the services in each district, and an increased sense of responsibility and commitment to their neighborhoods on part of the residents were sought through teamwork and coordination of resources.

In carrying out the evaluation, we focused on the implementation and achievement of the organizational goals. Our point of departure is that policy and administration can be studied as organizational processes. We regard these processes as open in that they are related to central political leads as well as to local contexts. In addition, the attitudes and practices of the grass root bureaucrats are influential when it comes to the content of the processes.

The analysis is based on talks and interviews with different actors located in the local district administrations and centrally in the city government. The interviews were supplemented by document studies.

### **The Districts and the Organization of the Projects**

The goal of all four districts was the development of turning points for the collaboration between public and private sector. Whereas there was a common request for a *leadership forum* of coaction for *public servants*, the private organizations were to work together through a *joint committee*. This was meant to lay the ground work for the collaboration of the leadership forum and the joint committee on common cases. The coordination of this collaboration was to be connected to *bases*. At the bases, localizing of both private and public sector take place in addition to the development of activities addressed to the residents.

Administratively, the projects were effectuated differently.

In the section of *Bygdøy/Frogner*, the project incorporated the entire district. The project was headed by a director working full-time on the project. The director participated in the meetings of the district's administrative leadership group. In addition, the project had an advisory board consisting of three politicians of different parties as well as the head of the district administration. Each of the three areas in the district had their own coordinator (20 % time) who reported back to the project director. The project director also participated in the area meetings



In the district of *Grorud*, the project included one area only. As was the case with *Bygdøy/Frogner*, the project was headed by a project director without any additional tasks. The director reported back to the leadership group. The area had their own full-time coordinator who reported back to the project director.

In the district of *Hellerud*, the project encompassed the entire district. In the case of this district, the head of the administration was also the director of the project. The project was headed through the regular organization of the district. Each area had their own coordinator (20% time) who reported back to the project director.

The district of *Søndre Nordstrand* had their own project director working under the office of culture. Formally, the project director was not instructed to report back to the head of the district administration. Consequently, the project was more loosely tied to the administration than was the case with the other districts. The experiment comprised two areas.

Two of the districts, *Grorud* and *Hellerud*, show several similarities. The building structure varies, but there are common elements of apartment houses and housing cooperatives, rich in tradition, in addition to a visible public service structure. At *Søndre Nordstrand*, one finds a mixture of old and new neighborhoods; the building structure is characterized by small houses and apartment houses. This district is undergoing a big-scale development, and it has witnessed an explosive increase in residents. The needs to develop a public service apparatus are pressing. The three districts have also had an increase in residents originating in other parts of the world. In comparison, the district of *Bygdøy/Frogner* is dominated by a private ownership-structure.

### **A Comparative Analysis**

The implementation of the development of the area administration in the four districts took on different directions. This was contingent on dissimilar ways of organizing as well as on the fact that different local conditions set different premises for what was feasible and acceptable to carry through in terms of collaboration and coordination. Consequently, separate models of area management unfolded in the four districts.

- The collaboration between public employees and between the public and private sector have evolved in a different manner. Three of the districts established leadership forums for public servants. However, dependent on their position in the inner structure of the district administrations, the forums have experienced different degrees of formalized cooperative structure. We observed different patterns of cooperation, from the strictly formalized and service oriented (*Hellerud*) via a more workshop-like and local environment-oriented form of cooperation (*Grorud*) to a forum characterized mostly by information (*Søndre Nordstrand*). The district of *Bygdøy/Frogner* chose to bring together the public and the private in a common forum. Consequently, in this district the cooperation was mostly characterized by resident- and user interests.

- According to the possibilities, wishes and interests of the four city districts, their base- and coordination problems have been solved in distinct ways. In one district, the base was primarily utilized for the services of the city administration and, therefore, had a more formal character (*Hellerud*). In other districts, the base's role was that of an informal

meeting place for the residents of the area (Grorud, Søndre Nordstrand). Voluntary work was at the focus of the third base type (Bygdøy/Frogner).

- Different importance seemed to be attached to cooperation with voluntary and private organizations. Through the cooperation with private organizations (housing cooperatives), Hellerud hoped to be supplied with new resources. In this district, the cooperation was not organized formally. Grorud and Søndre Nordstrand were concerned with finding solutions to common problems and succeeded in establishing cooperation in the areas in question. In Bygdøy/Frogner the cooperation was institutionalized and addressed more general interests, such as the planning and physical upgrading of public areas.

- Those services initiated through the various forms of cooperation have, in spite of many differences in the four districts, one common character. We distinguish between provisions addressed to special groups and provisions addressed to all residents in the city district or area:

- Immigrants and refugees have been offered Norwegian classes or dwellings. Several of the districts have invested in after noon arrangements for single mothers. The project has also placed different unemployment undertakings into a new framework.
- With respect to programs directed towards all the residents in a district, information work has been of importance. In particular, two districts prioritized this work (Bygdøy/Frogner, Grorud). Information regarding special projects has also been of importance to Søndre Nordstrand. New cooperative relations regarding local cultural arrangements have been an obvious feature of the experiment.

The employees in the district administrations must be said to have showed a certain slowness with respect to their support for the new forms of cooperation. According to our interpretation, this slowness is due to an already established way of collaborating. In addition, it takes time and resources to add meaning to new relations.

The evaluation indicates that it is not unproblematic to plan for a closer collaboration between public and private sector. The success of such an undertaking is contingent on the goals established for the collaboration, in addition to the benefits experienced by the parties as a result of the collaboration. One finding shows that too much weight on efficiency on part of the district administration acts to impair the degree of collaboration.

### **Conclusion**

This project has suggested that area-directed strategies can be implemented differently depending on the already existing service and organizational structures in the district. Still, districts with similar structural variables have chosen distinct forms of area-directed strategies. This can be explained by dissimilarities in terms of choice of values in the public administration. Primarily, this means differences in choice of work related methods and in degree of inclusion of private sector. Thus, two conditions have priority in area management, that is, the district's structural conditions and its administrative priorities. Political shifts, both locally and centrally, may affect the latter.

# BAKGRUNN FOR "LEVENDE BYDEL" OG EVALUERINGENS TILNÆRMING

## Innledning

I dette kapitlet tar vi for oss definisjon og avgrensning av oppdraget, samt bakgrunnen for "Levende bydel". Vi tar også for oss "Levende bydel" ut fra tenkning om organisatoriske prosesser. Og vi redegjør for hvilke data vi bygger våre beskrivelser og drøftinger på. Herunder vil vi også si litt om de særegne dataproblemene vi har hatt ved gjennomføringen av denne evalueringen

I første hovedavsnitt ønsker vi å presentere tre spørsmål.

- Vi vil først gå inn i utgangspunktet for prosjektet, ut fra anbudsbeskrivelsen og vårt tilbud og gi en presisering av evalueringens mål.
- Deretter vil vi sette "Levende bydel" inn i en dobbel kontekst. De overordnede rammene er endringene i offentlig styring og den lokale konteksten er de omstillingsproblemer bydelene sto overfor etter bydelsreformen.
- Til slutt vil vi presisere hvilke føringer disse kontekstuelle rammene legger på tolkningen av "Levende bydel".

## 1. Problemstillinger for evalueringen

### Utgangspunkt for evalueringen av "Levende bydel"

Evalueringen tar utgangspunkt i anbudsinnbydelsen fra Byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester, seksjon for sysselsetting og nærmiljø av 13.01.94. Prosjektet som skal evalueres presenteres her i en forebyggingspolitisk ramme.<sup>1</sup> Et hovedsatsingsområde er å styrke nærmiljøet for å fremme helse og redusere risikofaktorer for sykdom, skade eller sosiale problemer. Innsatsen skal rettes mot styrking av det fysiske, det psykiske og det sosiale nærmiljøet.

Det heter videre i anbudsinnbydelsen at et viktig virkemiddel for å nå dette målet, er *utvikling av områdeforvaltning*. Oslo kommune ser et stort samsvar mellom de sentrale mål for prosjektet og de sentrale mål for bydelsreformen i 1988. Prosjektet kan følgelig ses på som en styrking av det arbeidet kommunen satte i gang da bydelsreformen ble innført.

Hovedmålsettingen for "Levende bydel" er "å utvikle områdeforvaltning og gjennom dette å oppnå at:

- offentlige og private ressurser forenes i helhetlige løsninger på tvers av vanlige sektorgrenser
- befolkningen tar ansvar og er aktive i sitt nærmiljø
- bydelens tjenester og aktiviteter forbedres gjennom områdevist samarbeid og forvaltning
- erfaringer og metoder tas vare på gjennom systematisert dokumentasjon".

(Anbud på evaluering av prosjektet "Levende bydel" 13.01.94)

---

<sup>1</sup> Stortingsmelding nr. 37 (1992-93)



Disse hovedmål for arbeidet ble også fastslått i en intensjonserklæring mellom Oslo kommune og Sosial- og helsedepartementet av 22.11.94, som en revisjon av intensjonserklæringen av 28.06.93, se vedlegg 2.

Et langsiktig mål er også at prosjektaktivitetene vil inngå som en ordinær del av bydelenes offentlige forvaltning og at de erfaringer og den kunnskap som opparbeides, videreføres til de øvrige bydeler i Oslo kommune.

På denne bakgrunn ønsket byrådsavdelingen en evaluering av prosjektarbeidet.

#### *Byggforsks anbud - noen avgrensinger*

Den foreliggende evaluering er basert på vårt anbud av 27.01.94. I vårt tilbud valgte vi å fokusere på to typer problemstillinger:

1. Hvilke vilkår har vært til stede og hvilke virkemidler har vært satt inn for å lykkes i å utvikle områdeforvaltning? (med sikte på å nå de overordnede mål)
2. Hvilke endringer i forvaltningsstruktur og samhandlingsrelasjoner har funnet sted i den enkelte bydel?

Eller reformulert som:

- Hva har bydelene gjort?
- Hvordan gjør de det?
- Hvilke endringer finner vi i samhandlinger *på tvers i tjenestestrukturen*?
- Hvilke endringer finner vi i samhandlinger *mellom offentlig organisasjon og private organisasjoner* (frivillige og borettslag)
- Hvilke *organisatoriske endringer* finner vi i forvaltningsstrukturen?

Vårt anbud presenterer en kasuistisk tilnærming, der den enkelte bydel vil bli beskrevet. På bakgrunn av fire case vil vi foreta en sammenligning av modeller og erfaringer på tvers av bydelsforsøkene. Ved å se på ulike case, det vil si fire ulike bydeler, kan vi identifisere ulike betingelser for samarbeid og oppslutning, og ved dette også produsere kunnskap som er viktig med tanke på videreføring til andre bydeler.

Vi ser forsøket "Levende bydel" som et organisasjonsendringsprosjekt. Aktørene skal prøve ut nye organisasjons- og kontaktformer, innad i egen organisasjon, i relasjon til offentlige tjenester som ikke ligger til bydelens ansvarsområde, og i relasjon til ulike organisasjonstyper i det sivile samfunn. Vi finner her to typer organisasjoner, boligforvaltningsselskaper og frivillige organisasjoner.

Organisering er ikke bare en sosial prosess, men også knyttet til materielle muligheter. Samarbeid og samhandling skjer på *steder*. Virksomheter må ha et sted å være, tjenester og lokale organisasjoner må ha steder å treffes. Dette er et viktig element i forsøket og sentralt i vår forståelse av organisasjon og mulighetene for organisatorisk endring.

Ny samhandling kan skape nytt innhold, i form av nye tjenester, bedre tjenester eller andre tjenesteendringer. Disse innholdsmessige resultatene vil vi i begrenset grad dokumentere. "Levende bydel" som prosjekt er en organisatorisk tilnærming, der innholdet i hovedsak er oppgaver som bydelsforvaltningene er pålagt å løse gjennom strategisk plan og andre

planer og vedtak. Det innebærer at innholdet i arbeidet med "Levende bydel" er omfattende og ikke lar seg fullt ut skille fra bydelens øvrige virksomhet. Derfor vil vi legge hovedvekten på forsøkets organisatoriske side og dets organisatoriske resultater.

I noen grad vil vi komme inn på substansielle, tjenestemessige spørsmål. Vi må se på hva de nye samarbeidsorganer har tatt opp, for å se hva samarbeidet inneholder, i relasjon til tjenestestedenes ordinære drifts- og forvaltningsoppgaver. Det vil også være av interesse å se på utviklingen av de oppgavene som samarbeidsforaene tar på seg over tid og hvilke grupper tiltakene retter seg mot.

#### *Prosess, resultater og effekt*

Når en skal evaluere, undersøker en vanligvis om aktører har klart å realisere uttalte målsettinger for sin virksomhet. Aktørene kan være institusjoner, organisasjoner eller tidsavgrensede prosjekter. Vår oppdragsgiver ønsket også en evaluering av prosjektet ut fra *prosjektmålene*, og en vurdering av *videreføringsverdien* av forsøket.<sup>2</sup>

Hva er i denne evalueringen et prosjekts resultater? Intensjonsavtalen viser til to typer av mål:

1. Å utvikle områdeforvaltning
2. De mål en skal nå gjennom å utvikle områdeforvaltning

Det vi her evaluerer, er arbeidet med å utvikle *områdeforvaltning*. Vi ser ikke primært på den effekt områdeforvaltning/forsøkene på områdeforvaltning har på de overordnede mål (de mål en skal nå gjennom områdeforvaltning).

Vi vil beskrive de ulike modellenes utgangspunkt eller strategi (hva gjør de), iverksetting (hvordan gjør de det) og erfaringer i utviklingen, samt hvilke organisatoriske løsninger de enkelte bydeler synes å havne på. Organisatoriske løsninger er i vår forstand *resultater*, prosessens resultater.

*Vi skiller her mellom effekt og resultat, der effekt er oppnåelse av de "ytre mål" (nivå 2) og (prosess)resultatene er oppnåelse av de "indre mål". Vår evaluering tar for seg prosessen, å utvikle områdeforvaltning.*

Vi gir ingen direkte anbefalinger om videreføring. Det vår rapport viser, er hvilke konsekvenser ulike veivalg får. Hvilke strategier og arbeidsmåter fører til hvilke resultater? Her må en også ta i betraktning de lokale forutsetninger for det enkelte prosjekt.

Vi vil gå nærmere inn på tilnærming og metode etter en presentasjon av den bakgrunn vi setter "Levende bydel"-prosjektet inn i.

---

<sup>2</sup> Anbudsnotat av 13.01.94

## 2. Hvorfor områdeforvaltning? Bakgrunn for forsøket

"Levende bydel" er et forsøk der en ønsker å iverksette og utprøve modeller for områdeforvaltning innen fire bydeler i Oslo kommune.

### Bydelsreformen

Oslo kommune opprettet 33 bydelsutvalg i 1973. Disse hadde en begrenset funksjon. I 1984 vedtok bystyret opprettelse av fire prøvebydelsforvaltninger, som fikk ansvaret for sosiale tjenester, helsetjenester og administrative funksjoner. På bakgrunn av erfaringer fra disse prøveprosjektene ble det i 1987 vedtatt å desentralisere store deler av helse - og sosial-tjenestene til bydel, og denne reformen ble iverksatt fra 1. juli 1988. Byen ble inndelt i 25 bydeler. Hver bydel består av folkevalgte organer, bydelsutvalg med underutvalg og egen bydelsadministrasjon. Bydelsadministrasjonen ledes av en administrasjonssjef. Bydelsutvalgene skal innen de rammer som er trukket opp av bystyret og byrådet, ha det overordnede tilsyn og kontroll med bydelsadministrasjonen i de spørsmål som er delegert til bydelene. I tillegg til de oppgavene som prøvebydelene hadde fått ansvaret for, fikk bydelene fra 01.07.88 overført ansvaret for institusjoner for eldre og barnevernet. Bydelene har senere fått overført ansvaret også for flyktninger og psykisk funksjonshemmede.

### Områdeforvaltning

Områdeforvaltning er et forsøk på å koordinere og samordne ulike tjenester, samt offentlige tjenester og innsats fra private og frivillige organisasjoner. Dette skal skje innenfor et geografisk område mindre enn bydelen. Det politiske ansvaret for tjenesteytingen på områdenivå er ikke delegert fra bydelsutvalget. Det etableres ikke politisk styring på områdenivå. Forsøket er en administrativ reform som tar sikte på å legge noen beslutninger om tjenesteproduksjon og fordeling nærmere innbyggerne. "Levende bydel"s områder kan derfor ikke forstås som et fjerde forvaltningsnivå. I tillegg til å legge tjenester nærmere innbyggerne, forsøker "Levende bydel" også å etablere samarbeid og kontakt med private og frivillige organisasjoner for å reise og koordinere ressurser.

Forsøket er ett i rekken av en mengde forsøk på reformer innen lokalforvaltningen og må ses i lys av grunnlaget for denne forsøksvirksomheten. Vi vil trekke opp en dobbel ramme for å sette forsøket "Levende bydel" inn i en kontekst.

Den overordnede rammen for forsøket er omlegging av selve styringssystemet for tjenesteproduksjon i velferdsstaten. Den indre rammen er de forutsetninger og problemer som bydelene i Oslo sto overfor da "Levende bydel" ble iverksatt. Det som binder disse to rammene sammen er styringsendringene i offentlig politikk, der kjernen i denne styringsendringen er en større vekt på *finansiell styring*.

Vi må også ta med oss en endring i politisk tenkning i perioden omkring forsøkets initiering, som vi finner uttrykt i politiske dokumenter. Dette er en *kritikk av velferdsstaten*, der poenget er at staten ikke kan løse alle problemer, og at det sivile samfunnet selv må ta mer ansvar for problemer. Liknende perspektiver finner vi i Forebyggingsmeldingen, Stortingsmelding nr. 37 (1992-93). Prosjektet forankrer seg direkte i tanker om forebygging, med referanse til meldingen. Vi vil derfor i forbindelse med kritikken av velferdsstaten, trekke inn hovedtrekkene i forebyggingstenkningen.



Vi vil til slutt se på forsøket "Levende bydel" i relasjon til de ulike begrunnelser og motiver som ligger bak. Områdeforvaltning kan være mulige løsninger på svært ulike problemer. Vi vil derfor anta at gjennomføringen av det enkelt bydelsforsøk vil bli forskjellig, avhengig av hvilke motiv som ligger til grunn. Det er samtidig rimelig å anta at ulike organisasjons-former i bydelene kan gi ulike resultater. Evaluering av iverksettingen av område-forvaltning i fire bydeler vil derfor gi et nyansert bilde av hvor egnet en slik forvaltning er til å løse en del av de utfordringer som bydelene står overfor.

## 2.1 Styring av tjenesteproduksjonen, demokrati og effektivitet

I kommunesektoren har en de siste årene arbeidet med utvikling av styringssystemene. Grunnen til denne aktiviteten, er den sentrale plassen kommunene og den kommunale virksomheten har i statens politikk. Staten har brukt kommunene til å gjennomføre velferdsstatens politikk. Kommunene kan beskrives som partnere med staten for en felles løsning av de offentlige oppgavene.<sup>3</sup>

At politikken gjennomføres gjennom kommunene, kan tilbakeføres til to typer begrunnelser:

- Den ene dreier seg om *demokrati*. Kommunene gjør det lettere for folk å delta i offentlig styre og stell enn om en for eksempel hadde arbeidet gjennom andre desentraliserings-modeller. Deltagelse er her en verdi i seg selv.
- Den andre grunnen dreier seg om *effektivitet*. Gjennom å tilpasse løsninger lokalt, mener en at en i størst grad vil tilpasse løsningene til de lokale behov. Dette fordi kommunene vil kunne samordne sektorinnsatser innenfor et geografisk område. Dette antas å gi både en bedre ressursutnyttning og en mer behovstilpasset tjenesteproduksjon.<sup>4</sup>

### Demokratiet som deltagelse, meningsdanning og kontroll

Følger vi først målsettingen om *demokrati*, har deltagelse en selvstendig verdi. Men bare en liten del av befolkningen vil til enhver tid delta. Vi vet også at deltagelsen både i kommunestyre og i direkte aksjoner er skjev m.h.t. sosioøkonomiske grupper, alder og kjønn.<sup>5</sup> En har derfor søkt å utvikle styringssystemer som legger til rette for større nærhet mellom samfunnsborgeren og de kommunale beslutningsfatterne enn det som er mulig gjennom tradisjonelle kanaler i det representative demokrati. Dette har tatt ulike retninger, som utvidede deltagelsesrettigheter i forhold til planlegging<sup>6</sup>, og som videre delegasjon av kommunal myndighet og kommunale oppgaver til underkommunale nivåer. I et demokrati-teoretisk lys er hensikten å motvirke passivitet hos borgeren og stimulere til deltagelse.

Deltagelse vurderes som en verdi i seg selv, og den representative modellen forutsetter en levende offentlighet, der den politiske meningsdanning skjer og der verdier og løsningsforslag kan brytes. Dersom den politiske debatt uteblir og deltagelsen i den politiske prosess blir lav, vil dette i sin tur svekke det politiske systemets legitimitet i befolkningen. Et levende lokaldemokrati blir slik sett som en forutsetning for vårt politiske system. Slik sett henger også legitimitets-, deltagelses- og offentlighetsspørsmålet sammen.

<sup>3</sup> Kjellberg 1993

<sup>4</sup> Forsøksprogrammet i regi av Miljøverndepartementet, "Samvirke mellom offentlige og lokale ressurser", er et eksempel på dette

<sup>5</sup> Offerdal 1995

<sup>6</sup> Jfr. Plan- og bygningsloven §16

Revitalisering av det lokale demokrati er også Kommunenes Sentralforbunds hovedparole for 1996.

Et annet aspekt ved den demokratiske styringen, er den politisk-økonomiske kontrollen, både av de valgte representantene og overfor tjenesteapparatet. I kommunene er det idealet om lekmannsskjønnet som skal prege denne kontrollen. Kommunale beslutninger er en balansegang mellom fagkyndighet og lekmannsvurderinger. Velgere skal kunne stille politikeren til ansvar og politikerne må kunne legitimere seg overfor sine velgere. Politikeren må organisere en forvaltning slik at det er mulig å ha oversikt og styring. Dette har vært problematisk etter som de politiske organene måtte beskjefte seg med store og komplekse saker. Dette skapte et overbelastnings- eller styringsproblem.<sup>7</sup>

Disse hensyn leder igjen til modeller med delegasjon til underkommunale nivåer, der rasjonalen er å legge noen av tjensteproduksjonsbeslutningene nærmere brukeren, der brukerens preferanser og etterspørsel skulle ha innvirkning på det som produseres.<sup>8</sup> Mange kommuner er også for store til at borgere og politikere kan ha den kjennskap til og kontroll som demokratisk styring forutsetter.

### **Effektivitet**

En like viktig forutsetning for reformene i forvaltningen, har vært velferdsstatens finansielle krise. Det er begrenset hva staten er i stand til å finansiere over offentlige budsjetter. Det oppstår hele tiden en etterspørsel etter tjenester som langt overstiger den finansielle evne. Det finner sted en endring i befolkningsetterspørsel, dels fordi nye grupper kommer inn med sine krav og fordi teknologiske nyvinninger flytter grensene for hva som er mulig. Som følge får vi endringer i politikken selv, nye reformer og nye tjenester. Situasjonen er da at mulighetene er begrensede til å imøtekomme både etterspørsel og forventninger. Slik får vi både en finansiell krise og en forventningskrise. Velferden var blitt for dyr.

### *Stat - kommune. Kommunen og finansielt ansvar*

Ekspansjonen i velferdsstaten skjedde innen kommunesektoren. Staten finansierte de tjenestene som kommunene produserte ved å gi refusjoner ut fra et stykkprissystem. Dette førte til at kommunene kunne ekspandere uten å ta hensyn til kostnadsveksten. Kommunene var entreprenøren og før 1986 ble regningen sendt staten. Dette framtvang en endring av systemet for tjenestefinansiering. Endringen har to elementer:

- Statens overføring til finansiering av kommunale tjenester, beregnes ut fra et kriteriesystem som legger hovedvekten på demografiske forhold. Nivået i overføringene bestemmes av kriteriesystemet. En får ikke lenger overføringer etter faktisk forbruk.
- Pengene overføres som en ramme som kommunene fritt disponerer, ut over hva de er lovpålagt å produsere.

Hovedpoenget med inntektssystemet er at beslutninger om tjensteproduksjon i kommunene må sees i sammenheng med finansieringsgrunnlaget. Produksjons- og finansierings-beslutninger ble lagt til det samme administrative nivå og skulle slik framtvinge en bedre husholdning med midlene i den enkelte kommune. Statens styring av

---

<sup>7</sup> Eriksen 1993

<sup>8</sup> Baldersheim 1993



kommunene dreide fra en styring basert på insentiver gjennom refusjon for produksjonen til en rammestyring. Dette er en *styringsendring*, der styringen av tjenesteproduksjonen og av kommunene i større grad skjer *finansielt*.<sup>9</sup>

#### *Nærhet til brukeren - endring innad i kommunen*

Kostnadseffektiviteten i staten er blitt styrket gjennom rammefinansiering av kommunene. Neste nivå er kommunens styring av egen tjenesteproduksjon. Effektivitet i tjenesteproduksjonen er ikke bare et spørsmål om produksjonsøkonomi i tjenestene, men i like stor grad et spørsmål om å produsere de *riktige tjenestene*. I prinsippet skulle denne styringen skje gjennom politikerne som i valgperioden er brukernes ombudsmenn. Imidlertid har dette i praksis vist seg å være vanskelig.

Iverksettingen av kommunal tjenesteyting går gjennom et tjenesteapparat der profesjoner og tradisjoner legger sterke føringer på hva som produseres av tjenester. Dette apparatet er blitt kritisert for i for liten grad å ta hensyn til hva brukeren ønsker.<sup>10</sup> En har derfor forsøkt å styrke politikernes innflytelse, blant annet gjennom organisatoriske løsninger. Hovedutvalgs-modellen var et slik forsøk på å styre og integrere sektorinteressene. Imidlertid fikk denne organisasjonsmåten den motsatte virkning, politikerne ble talsmenn for sine sektorutvalg og styrket sektorinteressene i relasjon til helhetsinteressen.<sup>11</sup>

For å oppnå både behovstilfredsstillelse og økonomisk effektivitet, har en diskutert andre styringsmåter av tjenesteproduksjonen. Her har det vært hentet modeller fra privat virksomhet, managementmodeller.<sup>12</sup> I disse modellene har en spesielt vært opptatt av politikerens direkte styringsmulighet. Bukve<sup>12</sup> skiller her mellom tre modellvarianter som igjen kan kombineres. Den første varianten innebærer å se brukeren som kunde, avskaffe det offentlige monopolet på tjenesteproduksjon og overføre det offentlige finansieringsbidraget til brukeren (Voucher modellen). Den andre modellvariant<sup>13</sup> er anbudsmodellen. Her oppfordrer de folkevalgte til å stille seg fritt i forhold til egen forvaltning og kjøpe tjenester hos de organisasjoner som produserer dem mest kostnadseffektivt til akseptabel pris. Anbudsprinsippet blir her hovedprinsippet i den kommunale styringen. Gjennomførte eksempler må vi til Sverige for å finne. I Norge har en stort sett prøvd anbudsmodellen på noen områder, spesielt for tekniske tjenester.<sup>14</sup>

Den tredje modellen er en konsernmodell.<sup>15</sup> Politikerne er konserneiere og målleverandører. Administrasjonen skal effektiviseres og underlegges en effektiv konsernledelse. Dette gjør en gjennom styringsteknikker hentet fra private konsern til offentlig sektor. Rammebudsjettering og målstyring er slike styringsteknikker. Dette er den modellvarianten som er mest prøvd i Norge.

---

<sup>9</sup> Tore Hansen 1988

<sup>10</sup> Dette kalles også byråkratikkritikken. Se Saglie 1993

<sup>11</sup> Baldersheim 1993

<sup>12</sup> Bukve 1995

<sup>13</sup> ibid

<sup>14</sup> Baldersheim og Ståhlberg 1993

<sup>15</sup> Bukve 1995

Målstyringskonseptet forutsetter delegering og desentralisering. En skal ideelt sett kombinere «oversiktlig og helhetlig styring fra øverste nivå» til «maksimal frihet til de utførende nivå»,<sup>16</sup>

Oslo kommune er en av de mest bedriftsrettede kommunene i sin styring.<sup>17</sup> Kommunen har ikke bare delegert til bydel, men bydelsadministrasjonene har igjen delegert budsjett- og personalansvar til sine tjenestesteder. Videre har Oslo vedtatt å bruke målstyring i sitt styringssystem og styrer tjenesteproduksjon også ved bruk av anbud. Oslo kommune styres gjennom en variant av en konsernmodell, der fokus for denne styringsmodellen ligger i å øke politikernes styringsmuligheter.

## 2.2 Gjenoppdagelsen av det sivile samfunn

Det er også andre spor som er tydeliggjort i forsøket med områdeforvaltning i "Levende bydel". Dette handler om desentralisering, velferdsstatens grenser og potensialet for å utvikle solidaritet. En har tatt utgangspunkt i tanker om menneskenes integrasjon i bysamfunn. Dette finner vi spesielt i nærmiljø- og forebyggingspolitikken.

### *Forebygging, samordning og nærmiljø*

Utgangspunktet er et skille mellom staten og det sivile samfunn. Kritikken av velferdsstaten peker på at staten stadig overtar større deler av de oppgaver som tidligere ble løst privat eller i tredje sektor. Dette fører til en utarming av det sivile samfunn, og dermed selve grunnlaget for sivilisasjonen. Av dette følger at staten gjennom sin virksomhet svekker kollektivdannelser og solidariteten i det sivile samfunn og dermed sosial integrasjon. Følgen av denne kritikken er at staten bør legge vekt på å tilbakeføre oppgaver til organisasjoner i det sivile samfunn eller gjennom andre tiltak søke å utvikle og vitalisere disse. Det blir da et mål for offentlig politikk å styrke prosesser som fremmer individenes integrasjon i samfunnet.

I offentlig politikk gjenspeiles denne tenkningen i forebyggingspolitikken. Denne er presentert i St.meld. 37 (1992-1993) og i NOU 1991:10 og peker på samordning av ressurser og løsninger som del av problemløsningen. Samordningen skal skje både innad i tjenesteapparatet og mellom tjenesteapparatet og privat organisasjon.

Går vi tilbake til Forebyggingsmeldingen (NOU 1991:10), er det et hovedpoeng at mange av de forhold som påvirker helse, sykdom og sosiale problemer ligger utenfor helse- og sosialtjenestens ansvarsområder. Sektorene er mottager av problemer som oppstår på grunn av forhold som det for en stor del tilligger andre sektorer å gjøre noe med (s. 127). En bør derfor utvikle sektorovergripende tiltak både på det lokale og det sentrale nivå. Mer spesifikt innebærer dette at helse- og sosialpolitikken må nås dels via virkemidler i andre sektorer og at samordning må til.

Samarbeid med andre skal innebære å avklare ansvarsområder og felles interesser av å få gjennomført tiltak. Det som i følge NOU 1991:10 er et problem, er at det lett blir uklare ansvarsforhold mellom etater, og derfor vil viktige tiltak bli lagt død i skjæringsfeltet mellom ulike etater eller departementer. Det er derfor en drivkraft i arbeidet med samordning å hindre at oppgaver blir flytende i ingenmannsland. Og det er en oppgave å oppnå bedre ressursutnyttelse gjennom samordning (s. 87). En er altså ute etter økt

<sup>16</sup> Saglie 1993

<sup>17</sup> Baldersheim 1993

effektivitet, både i den forstand at offentlig sektor skal løse de riktige problemene, ikke la dem falle mellom stolene og at en skal få mer ut av de ressurser en har.

Områdeforvaltning er slik sett både et svar på samordningproblemene mellom sektorer, på at det finnes problemer som ingen "eier" og at en ønsker å effektivisere de midler som settes inn i kommunal virksomhet, her ut fra en *territoriell* avgrensning. Effektivisering og økonomisering skal ikke bare skje i etatene, men *mellom* dem organisert ut fra en felles problemforståelse. Denne antar en er lettere å oppnå dersom en samarbeider på et lavt geografisk nivå. Bak dette ligger en forståelse av områder som lokale samfunn.

Lavt geografisk nivå gir ikke bare oversikt fordi det er færre å forholde seg til, men er *forenklende* fordi en også antar at menneskene her har noe mer felles ut over de aktiviteter som knytter dem til bolig og tjenester.

Politikken forutsetter at bymennesket har en tilhørighet til sitt nærmiljø eller bydel. Politikken ser territoriet som en sosial organisasjon som gir mennesker tilhørighet. En forutsetter at avgrensede lokaliteter har en viss uformell organisasjon og at deltagelse i denne organisasjonen kan styrke folks kontakt og problemløsende evne. Mot deler av denne uformelle organisasjonen ønsker forebyggingspolitikken å rette seg. Politikken går derfor inn for å styrke nærmiljøet for å fremme helse og redusere risikofaktorer for sykdom, skade eller sosiale problemer. Innsatsen skal rettes mot styring av det fysiske, det psykiske og det sosiale nærmiljøet.

Forebyggingspolitikken peker på *områdeforvaltning* som et middel for samordning mellom tjenester og sektorer, på likeverdig basis og at virksomheten rettes mot styrking av lokal organisasjon (nettverk).

#### *Fra nettverk til frivillig organisasjon*

Men det er ikke bare viktig å styrke og bygge opp nettverksressurser. Forebyggingspolitikken ønsker også å mobilisere andre ressurser til oppgaveløsning, enten ved at andre overtar oppgaver eller for å få til oppgaveløsning i fellesskap: "Det er viktig fortsatt å mobilisere de ressurser som eksisterer utenfor offentlig sektor, ikke minst i uformelle sosiale nettverk, selvhjelpsgrupper og frivillige organisasjoner".<sup>18</sup> Samtidig som det offentlige skal drive nettverksbyggende arbeid, skal en også utvide samarbeidet til ikke-kommunal organisasjon. Det heter at vi har en lang tradisjon for at frivillig organisasjon, næringslivet og brukere har vært involvert i forebyggende og helsefremmende arbeid. Og på en rekke områder har private organisasjoner vært igangsettere av tiltak som det offentlige senere har overtatt driften og/eller finansieringen av.

### **2.3 Fra kommune til bydel til tjenestested**

#### *Delegasjon og styring*

Bydelssystemet i Oslo ble innført i 1988. Bystyret formulerer målet for denne reformen: "Bystyret ser innføring av desentraliserte bydelsforvaltninger som ledd i en samlet gjennomgang av den kommunale administrasjon og forvaltning og en sentral del av det nye styringssystemet. Reformens hovedinnhold er desentralisering av politisk makt og

---

<sup>18</sup> NOU 1991:10, s 144



demokratisering av forvaltningen. Bystyrets mål er forøvrig at denne reformen skal bidra til bedret service for publikum, bedre kvalitet på kommunens tjenester, mer effektiv ressursbruk og mer meningsfylt og innholdsrik arbeidssituasjon for de ansatte."<sup>19</sup> Og det heter videre: "Innenfor rammen fastsatt av bystyrets årlige budsjett og en særskilt utformet rammebudsjetterings - teknikk, tillegges bydelsutvalgene et selvstendig budsjett og regnskapsansvar".

Det ble så utarbeidet et kriteriesystem som bakgrunn for fordelingen av de kommunale driftsmidler mellom bydelene. Dette systemet ble innført ved budsjettfordelingene i 1991. Dette innebar at bydelene ikke kunne sende regningen for tjenesteproduksjonen til en sentral administrasjon. Beslutninger om tjenesteproduksjon og finansiering ble nå lagt i samme fora, i bydelsutvalget. Styringsendringen foretatt gjennom inntektssystemet til kommuner og fylkeskommuner, legges nå på kommunenivå med delegasjon til og finansiell styring av bydelene. Endringen i styringslogikken er den samme mellom byråd og bydelsutvalg som mellom stat og kommune, en overgang til hovedvekt på finansiell styring.

Også innad i bydelene skjer det en delegasjon av myndighet. Tjenestestedene fikk overført budsjett og personalansvar og målstyring ble innført. Gjennomføringen i bydelene har her lokale varianter. Også tjenestestedene må husholdere med sine midler i budsjettperioden. Ansvar for styringen flyttes nedover i hierarkiet. Dette er også en ny situasjon for tjenestestedene i bydelene.

#### *Tjenestestruktur som bydelsproblem*

Oslo kommune sitter da med et strukturelt problem. Strukturen i tjenesteytinga er ikke bygd opp rundt bydelen som enhet. Tjenestestedene og tjenesteproduksjonen var ujevnt fordelt i bydelene, ut fra en tidligere utbyggingspolitikk der det enkelte tjenestested ikke skulle betjene innbyggere i spesifikke områder, selv om lokalisering la føringer på tjenestefordeling til brukere. Majorstu' barn gikk ikke i barnehager på Furuset osv. Når bydelene nå overtar ansvaret for en stor del av tjenesteproduksjonen, innebærer det at mange bydeler i utgangspunktet sitter med et feildimensjonert tjenesteapparat, sett i relasjon til egen tjenesteetterspørsel og i relasjon til det finansielle grunnlaget for tjenesteproduksjon som følger av kriteriesystemet. Kriteriesystemet har senere vært under endring fordi det syntes å være ugunstig overfor visse typer befolkningssammensetning. Kriteriesystemet har ikke vært eneste grunnlag for overføringer til bydelene. Som en overgangsordning har Oslo kommune også tatt utgangspunkt i regnskapet fra forrige år, også etter at en oppdaterte kriteriesystemet. Bydelene har ikke fått reelle kutt som en følge av kriteriesystemet.

Da forsøket "Levende bydel" startet opp i 1992, sto flere bydeler overfor en redimensjonering og omlegging av både tjenesteproduksjonen og tjenesteorganisasjonene. Disse problemene var en viktig bakgrunn for å forstå hva som påvirket reorganiseringen av tjenesteytingen. Samtidig fikk bydelene overført nye funksjoner, institusjoner for eldre og PU-reformen. "Levende bydel" arbeidet slik sett ikke på jomfruelig mark og kan ikke antas å være den eneste årsak eller begrunnelse for de faktiske endringer en kan observere i tjenesteproduksjonen.

---

<sup>19</sup> Presentasjon av kriteriesystemet. Seksjon for plan og analyse, Finans- og planavdelingen, Rådhuset, Oslo kommune. Desember 1994

## 2.4 Områdeforvaltning og "Levende bydel" - en oppsummering

Offentlig politikk skal altså ut i nærmiljøet, og det skal utvikles arbeidsmåter i det offentlige som bringer den kommunale organisasjon ned på et underkommunalt nivå. Områdeforvaltning innebærer en samordning av kommunale ressurser på et lavere geografisk nivå og et forsøk på å koble seg til lokale organisasjoner eller andre former for sosial organisasjon innenfor dette territoriet. "Det organisatoriske 'grepet' består i at lokale samfunn med de ressurser som finnes der betraktes som en enhet for på den måten kunne bruke lokale ressurser i fellesskap, samtidig som det er lagt opp til gjennom gjensidig tjenesteytelse" (NOU 1991:10, s. 130).

En ønsker å utvide samarbeidet mellom det offentlige og formell og uformell lokal organisasjon, samtidig som en ønsker å utvikle et områdeperspektiv på kommunal (ikke forvaltning) tjenesteytelse. Dette innebærer ideelt sett at sektoren ikke er enheten, styringsmessig og budsjettmessig, men territoriet eller den territoriale organisasjon..

Departementet ser en slik utvikling også som en del i utviklingen av *lokaldemokratiet*, noe som også innebærer brukermedvirkning og aktiv deltagelse fra befolkningens side (ibid. s 131). Delegering til et underkommunalt nivå skal slik skape aktivitet og økt deltagelse, noe som igjen kan styrke lokaldemokratiet .

Vi har her pekt på at bakgrunnen for reformer i kommunene ligger i kritikken av velferdsstaten. Vi har pekt på at det finnes ulike begrunnelser for de samme tiltak. Desentralisering kan være en alternativ løsning på flere ulike problemer:

- Vi kan forstå desentralisering som et ledd i å *effektivisere tjenesteproduksjonen*, bl.a. gjennom styringsidealer hentet fra næringslivet. Konsernmodellen er ett slikt bilde av styring og styringsteknikker.
- Vi kan se på desentralisering ved å fokusere på *demokrati*. Hypotesen her er at større nærhet vil være et gode for å styrke *deltagelsen og tilhørigheten* (deltagerdemokrati). Men nærhet er også et virkemiddel for å trekke brukerne sterkere inn i prioriteringen av tjenesteproduksjonen og slik *avlaste den politiske styringen*.
- Delegasjon og nærhet til brukeren ses også viktig for å *styrke sosiale fellesskap* og menneskers tilknytning til slike fellesskap for å styrke folks evne til å løse problemer. Dette har betydning for helse og trivsel for det enkelte individ.

Alle disse begrunnelsene finner vi spor av i den tenkningen som ligger i forarbeidet for prosjektet "Levende bydel".

Forebyggingspolitikken ønsker å bygge på en desentral forvaltningsmodell, både for å styrke samarbeidet mellom tjenester nær bruker, for å rette sine tiltak mot sosial organisasjon innen et territorium og for å løse oppgaver i samarbeid med frivillig og privat organisasjon.

Prosjektet "Levende bydel" springer ut fra og begrunner seg i relasjon til denne forebyggingspolitikken. Forebyggingspolitikken er bærer av de samme hovedtanker som offentlig politikk forøvrig og kombinerer tanker om effektivisering med tanker om å styrke sosiale felleskap og deltagelse.

Disse hovedtankene kan søkes virkeliggjort gjennom områdeforvaltning som virkemiddel. Det påpekes i intensjonserklæringen mellom Sosial- og helsedepartementet og Oslo kommune at det er et stort samsvar mellom de sentrale mål for prosjektet og de sentrale mål for bydelsreformen i 1988.

På bakgrunn av de to hovedtankene bak reformer i lokalforvaltningen, *demokratisering og deltagelse, styring og effektivisering*, samt den velferdsstatskritikken som legger vekt på å styrke det sivile samfunn, ser vi at målene i "Levende bydel" som forsøk kan forstås av bydelene på ulike måter, ved at en legger vekt på ulike begrunnelser eller motiver:

- Forsøket kan forstås ut fra en *styringstenkning*, der det å oppnå større effektivitet gjennom bedret styring, blir det sentrale. Som vi har pekt på vil dette måtte være et viktig motiv for mange bydeler i Oslo etter innføring av rammeoverføring til bydelene og de problemer de står overfor ved omstilling av tjenesteproduksjonene. Hovedvekten vil her ligge sterkest på omstilling og samordning i eget tjenesteapparat.
- Men en kan også legge vekt på tankene fra velferdsstatskritikken og tanken om *demokrati som å styrke deltagelse*, noe som vil legge større vekt på å støtte og samarbeide med private og frivillige organisasjoner og samarbeid med brukerne. Hovedvekten vil her ligge på stimulering og samarbeid, snarere enn styring. Kultursektoren vil være sentral for den offentlige innsatsen.

Når en ser på de ulike føringer vi har trukket opp for forsøket, er det rom for ulike tilnærminger som alle er like "riktige". Dette må vi være åpne for i evaluering av forsøket. Forprosjektrapportene inneholder begrunnelser av begge typer, men med noe ulik vektlegging. Imidlertid er disse rapportene skrevet over samme lest, ved hjelp av samme konsulent før prosjektet egentlig starter. Vi må derfor forvente at prosjektene kan være mer forskjellige enn hva forprosjektrapportene viser.

Når vi skal gå inn og evaluere et forsøk, blir også selve *forsøksdimensjonen* sentral. Vi skal ikke se om områdeforvaltning er blitt realisert ut fra en eller annen forestilling om at dette er fastlagte måter å forvalte på, at det ligger en ferdig uttenkt og utprøvd modell som skal implementeres. Når Oslo kommune setter igang forsøk, er vårt perspektiv at dette implisitt betyr at områdeforvaltning kan gjøres på ulike måter, tilpasset ulike bydelers særtrekk med hensyn til geografi, befolkningstetthet og sammensetning, samt tjenestestruktur og politiske føringer. En tjenesteorganisasjon vil ikke være målrasjonell dersom den ikke tilpasses situasjon og kontekst.<sup>20</sup>

Men valget av tilpasningsform, som organisasjonsmodell, styres av flere forhold. Valget må ses på bakgrunn av de alternativene som bydelen står overfor, av hva som er «tilbudet på markedet», av moter i organisasjon.<sup>21</sup> Vi har tidligere pekt på at ulike sider ved

---

<sup>20</sup> Rothstein (ibid.: 52-53).

<sup>21</sup> Baldersheim 1993

management-tenkning sto sterkt i starten av prosjektperioden og at målstyring var vedtatt i Oslo.

Det er få dokumenterte erfaringer med områdeforvaltning i Norge. Et forsøk i bydelen Kroken i Tromsø er interessant, selv om en her har forsøkt områdeforvaltning kun på området for *oppvekst*. På slutten av åttitallet startet en opp med områdeforvaltning i Flora kommune, men forsøket ble ikke evaluert. En "oppskrift", eller håndbok, i områdeforvaltning er likevel formidlet av en av hovedaktørene, som også har vært sterkt inne i forsøksbydelene i Oslo gjennom forprosjektering og veiledning.<sup>22</sup>

---

<sup>22</sup> Holck 1995



### 3. Tilnærming og metoder i evalueringen

#### 3.1 Organisasjonsendring

Iverksetting av politikk har en sterk organisasjonsmessig side. Dette kommer særlig godt til syne når en forsøker å få i stand endring av innarbeidet praksis i forhold til nye politiske mål. Evalueringen er derfor i hovedsak basert på generelle kunnskaper om endringsprosesser i organisasjoner, særlig knyttet til perspektiver om politikk som et spørsmål om organisasjon<sup>23</sup>, men også prosesser knyttet til tverrfaglig og tverretattlig samarbeid<sup>24</sup> og ulike legitimitetsspørsmål som kan reises i tilknytning til dette<sup>25</sup>.

Vi skal gå litt nærmere inn på vårt perspektiv.

#### Prosesser

I vårt tilbud til evaluering<sup>26</sup> la vi vekt på studie av endringsprosessene som en antok ville finne sted i forsøksperioden. Utdypet på et senere tidspunkt<sup>27</sup> ville disse prosessene særlig gjelde:

- Forankring
- Nye samarbeidsrelasjoner

#### *Forankringsprosessen*

Å forankre ny praksis i en organisasjon betyr å vektlegge hvordan nye arbeidsmåter festes, eller institueres, i organisasjonen. Måter å feste ny praksis på skjer formelt gjennom politiske, administrative og faglige retningslinjer, og nye former for ressursbruk. En kan altså starte ny praksis ved å *vedta* ny praksis.

Men en viktig del av forankringsprosessen må også skje, la oss kalle det "kulturelt", eller uformelt, ved at aktører på ulike nivåer ser det som *meningsfullt og hensiktsmessig* å arbeide på de nye måtene. Her er det viktig å fange opp aktørenes opplevelser av ny pålagt og frivillig praksis. God forankring er avhengig av hvilken legitimitet de involverte gir den nye administrative instruks.

En hypotese er at god forankring finner sted bare dersom alle disse forankringsmåter, formelle og uformelle, kan finne sted parallelt. Det er lite rasjonelt å formalisere dersom "kulturelle etterslep"<sup>28</sup> på ulike nivåer forsinker eller saboterer nye administrative mål.

---

<sup>23</sup> Se for eksempel Rothstein (1991), hvor nettopp dette perspektivet betones. I Mintzberg og Quinn (1991) gis omfattende analyser av ulike prosesser i organisasjoner, offentlige og private. Herbst (1977) står som en klassiker i forståelse av ulike alternativer mht. strukturer og prosesser ved organisasjonsendring.

<sup>24</sup> I Repstad (1993) belyses utfordringer knyttet til tradisjonelle eller nye former for samarbeid i offentlig sektor.

<sup>25</sup> Rothstein, *ibid.*

<sup>26</sup> Brev av 13.01.94

<sup>27</sup> Byggforsknotat av 21.11.94

<sup>28</sup> Sosiologen Ogburn brukte dette begrepet om asymmetri mellom materiell og adaptiv kultur, slik han så det i større samfunnsforandringer. Begrepet kan også gi mening til endringsprosesser i organisasjoner, jfr. Sannerstedt i Rothstein (*ibid.*).



Tidligere arbeidsvaner og ulike gruppers forståelse av sin virkelighet i organisasjonen<sup>29</sup> kan komme inn og komplisere den administrative rasjonaliteten. Hva skal forankres, og hvorfor forankre nettopp dette, kan det bli stilt spørsmål ved, også fra aktørenes side.

I en forsøksperiode har en fordelen av å prøve ut ulike måter å forankre på, og vektlegge ulike forankringsmåter til ulike tidspunkter. Noen kan starte i den formelle enden, andre kan starte mer verkstedpreget, som gjennom utprøving i delområder av organisasjonen, og formalisere mer helhetlig underveis. Forankringsspørsmålet kan derfor også ses i sammenheng med måten selve forsøket er organisert i administrasjonen på. I tre av bydelene har en egne prosjektledere til å utvikle strategiene, i den fjerde er administrasjonssjefen "prosjektleder". Selv om forsøket er politisk/administrativt initiert og formalisert i alle fire bydeler, har hver bydel sin egen prosjektstruktur, og sine egne strategier. En måte å beskrive slike prosesser kan være å se dem i lys av "top-down" eller "bottom-up" som perspektiver. En slik tilnærming er egnet for å fokusere hvor i organisasjonen endringer vitaliseres i størst grad, og hvilke rom for forhandlinger om strategier som finnes i endringsarbeidet.<sup>30</sup> Sentrale spørsmål for evalueringen blir derfor hvilken betydning prosjektets plassering i administrasjonen har for utvikling og forankring av områderettede strategier, og hvilken betydning prosjektorganiseringen har for hvor i organisasjonen forsøkets idé vitaliseres i størst grad.

#### *Koordinering og nye samarbeidsrelasjoner*

Et viktig mål for "Levende bydel" er å finne nye samarbeidsmåter, både internt mellom etater og faggrupper i administrasjonen, og mellom offentlige tjenester i og utenfor administrasjonen (som skole, politi) og private tjenester (frivillige lag og organisasjoner, enkeltpersoner, private institusjoner, næringsliv).

Samarbeid er et tema som har vært gjenstand for mange organisasjonsstudier. Særlig har en sett på hvordan profesjonsinteresser og faglige virkelighetsbilder kan muliggjøre eller stå i veien for nye typer samarbeidsrelasjoner.<sup>31</sup> Et problem er ofte at profesjonene lett kan bli sektorforsvarere og "fagidioter" og utvikle internnormer og språkbruk som forsterker barrierene mellom sektorer ytterligere.<sup>32</sup> Den fysiske atskillelsen mellom etater kan føre til ytterligere symbolsk og praktisk skille.

Arbeid og ressurser kan bindes sammen på ulike måter:

*Samarbeid* innebærer at koordinering skjer frivillig. Samarbeidspartene ser at de er gjensidig avhengig av hverandre, og alle vil tjene på et samarbeid. Dette betyr ikke at samarbeid er konfliktfritt, samarbeid krever at alle parter deltar aktivt, og er villige til å inngå kompromisser der det er nødvendig. Dette er ikke alltid like lett. Det kan oppstå gnisninger.

*Koordinering* handler om at en ser delene i helhet, og tilpasser delene til hverandre.

*Samordning* er koordinering som er pålagt en tredje part gjennom regler eller ordre. En av begrunnelsene for opprettelsen av et statsapparat, er at det trengs et organ til å samordne

<sup>29</sup> I Manning (1971) beskrives hvordan ansatte i organisasjoner må fylle de formelle reglene med *mening*. Sannerstedt (i Rothstein, *ibid.*) vektlegger også meningsaspektet i politiske tiltak, ikke bare "tillemprens" eller tjenstepersonens måter å gi mening til politiske beslutninger på, men også medborgernes.

<sup>30</sup> Rothstein, i Rothstein (*ibid.*).

<sup>31</sup> Eksempler på studier kan nevnes: Repstad 1993, Ustvedt Christiansen og Nordahl 1992.

<sup>32</sup> Jacobsen i Repstad (*ibid.*: 70-112).

når samarbeid ikke oppstår frivillig. Det ligger i sakens natur at samordning kan føre til konflikter og interessenmotsetninger.<sup>33</sup>

Vi kan skissere to viktige innfallsvinkler til koordinering; den som finner sted "frivillig" og internt i organisasjonen, og den som er pålagt utenfra. Den første typen kaller vi *utvekslingsperspektivet*, det andre *mandatperspektivet*.<sup>34</sup> I utvekslingsperspektivet er det først og fremst viktig å finne fram til en rimelig oppgavefordeling, og her er partene vanligvis avhengig av hverandres ressurser. I mandatperspektivet ligger oftest et ønske om rasjonalisering og effektivitet, noe som fører til at vi kan finne innebygde spenninger hos aktørene, spenninger som gjerne kan være knyttet til frykt for tap av autonomi eller at det er for ressurskrevende. I koordinering gjennom mandat må en også, hvis ikke motstanden skal bli for stor, støtte seg til at partene samarbeider ut fra en viss frivillighet og en rimelig oppgavefordeling, og basere seg på at samarbeidet er fundert på tillit og reell nytte. Ofte kan en se at det er lettere å få oppslutning fra eksterne og frivillige aktører når en skal koordinere samarbeid her, da disse ikke i samme grad føler sitt domene truet<sup>35</sup>.

#### *Nye organisasjonskrav*

Det som kjennetegner offentlig sektor i dag, er det økende behovet for *fleksibilitet*. Det er behov for å utvikle nye kompetanser, og ny kapasitet, da etterspørselen etter offentlige tjenester øker i takt med befolkningens aspirasjoner og innsikt i hva som er mulig å hente ut av tjenester. Den offentlige sektor har for liten kapasitet til å imøtekomme etterspørselen. Det er derfor et sterkt ønske om rasjonalisering og budsjettnedskjæringer.

Vi ser altså et økende behov for økt *kapabilitet* (kompetanse + kapasitet)<sup>36</sup> på den ene siden, og krav om økt *rasjonalisering* på den andre siden. Organisasjonen må hente ressurser utenfra, fra omgivelsene, eller på tvers i organisasjonen. Kombinasjonsløsninger mellom offentlig og privat sektor blir en viktig strategi. Organisasjonen vil ved dette måtte åpne seg mot omgivelsene i større grad. En slik *nettverkstenkning* i utvikling av tjenester krever sterkere grad av koordinering, noe som også gjør at en i sterkere grad må fokusere på samspill og forbindelseslinjer, og ulike vilkår for oppslutning om samarbeid.

I "Levende bydel" ligger det et overordnet mandat om koordinering av ressurser. I evalueringen vil vi likevel se på hvilken måte koordineringen tar form i praksis. I selve iverksettingen av mandatet ser vi allerede nyanser: I noen bydeler er de ansatte i bydelsadministrasjonen pålagt å samarbeide, i andre bydeler er samarbeidet mer frivillig, som en svakere form for pålegg, altså kombinasjonsformer av utveksling og mandat. Vi vil se nærmere på hva slike nyanser betyr for oppslutning, oppgaveutvikling og vedlikehold av samarbeid.

Siden bydelsadministrasjonen også søker samarbeid med eksterne parter, er det interessant å se hvordan en klarer å få oppslutning blant andre offentlige instanser og frivillig og privat sektor. Dette kan vi også drøfte i lys av mandat eller utveksling som organiserende prinsipp.

---

<sup>33</sup> *ibid.*

<sup>34</sup> Knudsen, i Repstad 1993.

<sup>35</sup> *ibid.*

<sup>36</sup> *ibid.*

I målene for oppbygging av en områdeorganisasjon ligger det i alle bydelene mål om å utvikle *områdebaser*, *tjenestelederforum* (forum for offentlig sektor) og *fellesutvalg* (forum for privat og frivillig sektor). Vi vil se om og hvordan disse organisasjonsmål blir realisert, og hvordan praksis i hver bydel står i sammenheng med måten det overordnede mandat iverksettes på.

### **Resultater**

*Hva som oppnås* i prosjektperioden er av interesse, og vil ses i lys av det vi har beskrevet av prosesskjennetegn ovenfor. Her vil vi drøfte hvilken styrings- og organisasjonsmodell som synes å avtegne seg i hver bydel når det gjelder områdestrategier, men også hvordan ulike organisasjonsmodeller påvirker lokal oppgaveløsning. Vi antyder her en sammenheng mellom organiseringsmåte og tiltaksutvikling, hvor selvfølgelig andre faktorer spiller en rolle, som lokal kontekst og lokale behov. Det resultatbilde vi tegner kan vi derfor inndele i:

- Oppnådd organisasjonsstruktur
- Nytt tiltaksbilde

En del av resultatbildet vil være å drøfte hvilken forvaltningsform som avtegner seg i de fire ulike bydelene. Her vil vi se de ulike bydelmønstre i lys av ulike styringsmodeller, men samtidig være åpne for at bydelene fortsatt er i utprøvningsfase, og ennå ikke har fått form på forvaltningen slik en tenker det i "Levende bydel"-perspektiv.

Vi har ikke anledning til å gå inn i beskrivelser og analyser av enkelttiltak. Der tiltak nevnes, vil vi først og fremst knytte dem til måten samarbeid organiseres på. Ved siden av de organisatoriske grep, vil vi ha som utgangspunkt at den lokale kontekst, som politiske mål, befolkning og lokale organisasjoner også danner premisser for tiltaksutviklingen. Viktig er det også å se hvordan organisering og tiltaksutvikling retter seg mot hele befolkningen i området, eller bestemte målgrupper, og om tiltaksbildet har et lokalt preg, eller om det er "mer av samme sort" som produseres i andre kontekster.

### **3.2 Metoder for innsamling av data**

I evalueringen av "Levende bydel" har vi brukt ulike måter å samle data på; uformelle samtaler, åpne og strukturerte intervjuer, observasjon og dokumentstudier. Vi vil gi en nærmere beskrivelse av gjennomføringen.

#### *Kontakt med prosjektledere og prosjektkoordinator*

I oppstartingsfasen av "Levende bydel" var det viktig å ha samtaler med prosjektlederne, med hver enkelt og samlet, for å få et bilde av hvordan de tenkte seg realisert de ulike målsettinger. Her fikk en innblikk i at selv om de formelle mål var sentralt formulert gjennom intensjonsavtale og forprosjektmal, var det både uklarhet og uenighet om hva "områdeforvaltning" kunne innebære, og hvordan dette skulle realiseres både som forsøksprosjekt og permanent struktur. To bydeler hadde sterke formeninger om at dette skulle gjøres på helt bestemte måter, to andre bydeler var mer opptatt av at en måtte prøve ut ulike måter avhengig av lokale forutsetninger. Et slikt mangfold i arbeidsmål gjorde det



vanskelig å få god oversikt, ikke minst fordi evaluator også måtte porsjonere sin tid i forhold til begrensede finansielle rammer.<sup>37</sup> Evaluator har også underveis hatt flere uformelle samtaler med prosjektlederne.

Evaluator har også hatt samtaler med koordinerende instans i Oslo kommune, ofte i forbindelse med oppklaring av uklarheter og misforståelser.

Vi har hatt tre møter hvor vi har presentert en underveisrapport med fokus på ulike temaer, av generell og etter hvert mer spesiell karakter. Dette har fra vår side vært lagt opp for å få korrigeringer både på beskrivelser og analyser.

### *Observasjon*

Vi har vært tilstede på tjenesteledermøter i tre bydeler, og ""Levende bydel"-møter" i en bydel, for å få innblikk i hvordan tverrfaglig samarbeid kan ta form, og hvordan dette har blitt (forsøkt) institusjonalisert som praksis. Her har det også vært viktig å fange opp ulike prosesser i utvikling av konkrete tiltak. Vi har ikke fulgt alle områders fora. I Hellerud har vi vært tilstede i Tveitasonens tjenestelederforum, på Bygdøy/Frogner valgte vi Ruseløkka/Skillebekk og Bygdøy, da vi så det var svært store områdeforskjeller her. Her var vi i tillegg også observatør på avdelingsledermøter. På Søndre Nordstand har vi vært til stede på tjenesteledermøte i ett av forsøksområdene, på Bjørndal. I Grorud bydel var det enkelt, da kun ett område var valgt for forsøket. Her har vi vært observatør på to møter i tjenestelederforumet. Vi har vært til sted ved møter og seminar mellom frivillige organisasjoner og prosjektet i Hellerud bydel og i Bygdøy/Frogner bydel. Vi har også deltatt på tre konferanser hvor "Levende bydel" var det sentrale tema.

### *Intervju og samtaler*

I tillegg til samtalene med prosjektlederne og observasjonsdata, har vi foretatt intervjuer og mer uformelle samtaler med enkeltpersoner, både fra offentlig og frivillig sektor. Dette har vært viktig for å få utdypende data om hvilke motivasjoner eller motstand som lå bak samarbeidsforsøkene. Vi har her vært interessert i oppfatningene både til de ansatte under bydelsadministrasjonen og de som samarbeidet uten at dette var pålagt, offentlig ansatte og private.

Administrasjonssjefene i hver bydel har også vært intervjuet, den ene har vi hatt flere samtaler med i kraft av prosjektlederrollen han har hatt i sin bydel. Dette var interessante samtaler, da hver av dem understreket forskjellige sider ved i forsøket og dets målsettinger.

### *Dokumentstudier og egenrapporter fra prosjektene*

Vår tilbud på evaluering forutsatte at "Levende bydel" arbeidet på en slik måte at det fantes skriftlig rapportering fra de enkelte prosjektene i hver bydel og fra den sentrale prosjektledelse. Dette viste seg å være en sviktende forutsetning. Det foreligger knapp dokumentasjon fra møtene mellom prosjektene.

Hver bydel har hatt svært ulik praksis når det gjelder å dokumentere trinn i egen prosess, fra nitidige referater og selvevaluerende oppsummeringer, til nesten ingen dokumentasjon utover de strengt nødvendige, som saksforberedelser til bydelsutvalg, o.l. Det har derfor vært vanskelig å få dokumentert sider ved prosjektet. Dette ble forsterket av konflikter

---

<sup>37</sup> Rammene har totalt utgjort ca. 2.5 måneder pr. bydel fordelt over to år, inkludert tre underveisrapporter.

innad i prosjektet. Konsekvensene ble størst m.h.t. dokumentasjon av Helleud bydels prosjekt. Dette vil vi ta opp i eget punkt.

To bydeler har våren 1996 sendt ut spørreskjemaer til tjenestelederne for å få oppsummert erfaringene fra samarbeidet. Resultater forelå fra en av dem sommeren 1996. Evalueringsprosjektets datainnsamling ble avsluttet juni 1996.

### **3.3 Samarbeidsforhold og datakonsekvenser**

Vi vil i det følgende gjøre rede for noen særegenheter ved ett bydelsprosjekt og konflikter innad i hovedprosjektet, fordi disse forholdene har hatt betydning for de data vi sitter igjen med.

#### **Konflikter**

Konfliktene i prosjektet har hatt betydning for interaksjonen mellom bydelene, og bydelenes forhold til koordinerende instans og evalueringsinstansen. To av bydelene har hatt et tett samarbeid med de konsulentene som hadde deltatt i utarbeidelsen av forprosjektene. Deres tilnærming tok utgangspunkt i Floramodellen som de også hadde utarbeidet. Overføringer av Floramodellens erfaringer var også et premiss i den første intensjonserklæringen som ble inngått mellom Oslo kommune og Sosial- og helsedepartementet, senere endret.

Konsulentene har overfor bydelenes prosjektledere gitt uttrykk for å ha et eiendomsforhold til områdeforvaltning som prinsipp og praksis gjennom sitt pilotprosjekt i Flora. De har gjennom sin veiledning presentert faste prosedyrer og prinsipper for realisering av desentralisert tjenesteyting.

Samtidig har det hos forsøkets ansvarlige instans, Oslo kommune sentralt, vært lagt vekt på at bydelene er forskjellige, og at dette innebærer at områdeforvaltning må ta ulik form alt etter bydelssærpreget. To bydeler, Grorud og Bygdøy/Frogner, har særlig understreket dette i sitt arbeid, og valgte andre veiledere etter at forprosjektet var over. De ønsket å utvikle forsøket på egne premisser, noe veilederne ikke støttet. Dette førte til en rekke konflikter internt i prosjektet. Dette ble søkt løst ved at de nevnte bydeler fikk velge egne veiledere. Prosessen bydelene imellom har etter dette ikke blitt hva en hadde forventet. "Levende bydel" som forsøksprosjekt, med oppsummering og læring tilgjengelig for eksterne forskere, har ikke fungert spesielt godt. Evaluerende instans har derfor savnet materiale fra Oslos "Levende bydel"-prosjekt på sentralt nivå.

#### *Relasjonen mellom "Levende bydel" og evaluator*

Det har også eksistert en misforståelse om hva evaluator skulle gi tilbakemelding til "Levende bydel" på. Forventningen var at forskerne skulle evaluere selve prosjektarbeidet i hver bydel underveis i prosessen. Dette har ført til frustrasjon over at evalueringen ikke har vært mer detalj- og handlingsorientert i underveirsrapporteringen. Dette lå ikke i vårt evalueringstilbud. Det er beklagelig at dette ikke ble avklart tidlig i prosessen.

#### **Arbeidsformen og datakonsekvenser - Hellerud bydel**

Hellerud bydel ønsket ikke å bli evaluert i forhold til det tilbud som ble gitt av oss. Men prosjektets koordinator og ledelse i Oslo kommune ville ikke gi bydelen dispensasjon fra

ekstern evaluering. Dette ble imidlertid gjort til evaluators problem, som fikk mye av ansvaret for å innlemme denne bydelen i evalueringen etter pålegg fra kommune og departement. Etter flere møter mellom involverte parter kom bydelen etter hvert med i evalueringen. Bydelen var lite åpen overfor forskerne, og tilgang både til intervjuer, samtale og til skriftlige kilder var lenge dårlig. Forskerne har ikke hatt fri tilgang til å snakke med ansatte om deres erfaringer med arbeidet og gjennomføringen av prosjektets mål. Derfor er det vanskelig å få gode data om organisatorisk læring og om den prosessen som har foregått. Dette har hatt betydning for vår datakvalitet.

Vi vil samtidig uttrykke forståelse for at prosjekter er skeptiske til å bli evaluert. Evaluering oppfattes ofte som kontroll. Evaluering forutsetter også tillit og samarbeid mellom de som evalueres og evaluator for at sistnevnte skal få gode data. Der slik tillit ikke er tilstede foreligger det en vanskelig oppgave for forskeren. Det er for vanskelig å pålegge motvillige prosjekter ekstern prosessevaluering. Villigheten til å inngå i evaluering burde derfor være klarert på forhånd med de bydelene som er interessert å delta i "Levende bydel".

I "Levende bydel" manglet ett av prosjektene også forståelse av egnevaluering som læring, der erfaringene også er tilgjengelig for andre enn aktørene selv (ledermøte, tjenesteleder-møte). Dette i seg selv får konsekvenser for datatilfanget. I relasjon til Hellerud bydel, er dette ekstra beklagelig sett fra evaluators synspunkt. Vårt utgangspunkt er at det er stort rom for hvilke prosjektutforminger aktørene kan velge innen rammen av "Levende bydel" og at det er viktig at hvert prosjekt evalueres på egne premisser.

#### *Administrativ håndbok*

Det er spesielle vanskeligheter forbundet med å dokumentere Hellerud bydels prosjekt, ut fra prosjektets egen tenkning og metodikk. Ser vi på Helleruds forprosjekt, er dette et prosjekt med *sterk administrativ forankring*. Prosjektets metodikk er noe forskjellig fra de andre prosjektene, noe som også får betydning for hvilke typer dokumentasjon som utarbeides. Det heter i deres arbeidsplan at så snart en prosjektorganisasjon er etablert, vil en starte arbeidet med handlingsplaner. Den videre prosess og læring er konsentrert omkring disse handlingsplanene. Denne revideres årlig. Denne arbeidsplanen bygger på en systematikk som bygger på avsnittene i det fremtidige sluttokumentet. Dette slutt-dokumentet vil være en administrativ håndbok i områdeforvaltning.

Hensikten med systematikken er at en vinner erfaringer etter hvert, og disse erfaringene nedfelles i konkrete anvisninger og dokumenter som gradvis utgjør avsnittene i håndboken. Systematikken blir en sjekklister for alle forhold som er vurdert. Intensjonene er at etterhvert som erfaringer vinnes i de ulike deler av prosjektet eller i andre bydeler, kan de systematiseres og bygges inn eller erstatte det som er blitt lagt inn fra før.<sup>38</sup> Hellerud bydel har ikke forpliktet seg til å skrive en tradisjonell rapport eller egnevaluering. Sluttrapporten fra bydelen skal være håndbøker som dokumenterer prosjektets systematikk og arbeidsmåte.<sup>39</sup>

Utviklingen av en håndbok i områdeforvaltning er ett av flere elementer i prosjektet, samtidig som den er dokumentasjonen av prosjektet. I intervju med administrasjonssjefen

<sup>38</sup>"Levende bydel". Hellerud. Forprosjektrapport 12.02 93

<sup>39</sup> Intervju med administrasjonssjef Ekenes 05.12.95

05.12.95 blir denne oppgaven fremhevet som ikke en blant mange, men som det alle oppgaver forøvrig summerer seg opp til. Bydelen har seinere også fått ekstra midler til utarbeidelse av en slik håndbok. Utkast til eller arbeidsprosessen som leder fram til denne håndboka, har vi ikke hatt tilgang til.

Dette innebærer at vi må henvise til bydelens egen rapport, som dokumenter *resultatet* av prosessen med å utarbeide en håndbok i områdeforvaltning, og at *prosessen* må forbli ubeskrevet.



# BYGDØY/FROGNER

## 1. Bydelssætrekk

Bydelen Bygdøy/Frogner er en av byens geografisk sentrale bydeler. Dette betyr nærhet til byens ulike fellesinstitusjoner. Bydelen er preget av stor gjennomfart.

Bydelen er den som har minst regulert friområde i byen. Dens regulerte friarealer er på 3,8 %. Hele 55 % av beboerne oppgir at de plages av trafikkstøy.

Bydelens tre områder Ruseløkka/Skillebekk, Frogner og Bygdøy er tre svært forskjellige områder. Mens Ruseløkka/Skillebekk er området som ligger nærmest sentrum med mye trafikk og støy, er Bygdøy området med villabebyggelse og landlige omgivelser. Frogner ligger midt i mellom og har ikke fullt så mange sentrumsbelastninger som Ruseløkka/Skillebekk.

Bydelen er liten og oversiktlig, men er samtidig uensartet. Helt fra oppstarten har en av den grunn stilt spørsmål om det er naturlig å dele bydelen inn i ulike forvaltningssoner. "Lekkasje" til sentrums og nabobydelers ulike institusjoner har også komplisert en slik målsetting.

### 1.1 Befolkningssammensetning og tjenestebehov

Bydelens beboere har høye inntekter, god boligstandard og høy utdanning. Hele 46,7 % av beboerne har utdanning på universitet/høgskolenivå.

Antall beboere i Bygdøy/Frogner bydel er 19 475. Av disse befinner den største gruppen seg i aldersgruppen 20 - 39 år, nemlig 7 708. I aldersgruppen 0 - 6 år og over 80 år er antallet nesten likt, nemlig 1 184 i den yngste gruppen og 1 255 i den eldste. Bydelens befolkning er i gruppen for 67 år og oppover hele 3 362, mens gruppen 0 - 12 år er på 1 778. Dvs. at det er nesten dobbelt så mange beboere over 67 år som gruppen 0 - 12 år. Bydelens befolkningssammensetning hvor den eldre del av befolkningen utgjør en så stor andel, virker selvsagt inn på bydelens økonomi og vektlegging av tjenestetilbud.

Bydelen har 437 årsverk i bydelsadministrasjonen. 696 beboere er brukere av bydelens hjemmetjenester. Pr. 1 000 beboere over 67 år tilsvarer det 191 brukere. Tallet gir bydelen en 7. plass blant bydelene, dvs. godt over gjennomsnittet. Barnehagedekningen på 64 prosent ligger på bygjennomsnittet. En stor del av plassene er private, og disse plassene tildeles også barn som er bosatt utenfor bydelen. Bare 5,3 prosent er sosialhjelpmottagere.

Beboerantall, kommunale/private tjenestesteder og frivillige organisasjoner er ulikt fordelt i de tre områdene. Dette får også konsekvenser for tjenestetilbud og tjenesteutvikling i bydelens ulike områder. Ulikheter i levekår og holdninger til kommunale tiltak er også forhold bydelen må ta hensyn til i arbeidet i "Levende bydel".

### 1.2 Organisasjonsstruktur



Bydelsadministrasjonen var i oppstarten av prosjektet inndelt i fem avdelinger: helse/sosial, pleie- og rehabilitering, kulturavdeling, og stabsavdelingene økonomi og personal.

Vi skal underveis se at denne strukturen forandres.

## 2. Forankringsprosess

Vi skal i dette avsnittet se på det vi har valgt å kalle forankring. Dette handler både om organisering ved oppstart, og det handler om prosesser underveis. Vi skal ta for oss ulike samarbeidsprosesser, og hvordan disse er organisert.

### 2.1 Målsettinger

I bydelens forprosjekt refereres det til strategiske planer for bydelen og ellers særlig frivillighetsmeldingen. Det er i hovedsak fire forhold som pekes ut, hvor områdeforvaltning ses som et virkemiddel.

En peker på at bydelsreformen skulle skape nye forutsetninger for *lokaldemokrati* og for en bredere medvirkning fra befolkningen og frivillige organisasjoner. Medvirkning og muligheter for egenaktivitet ses her som en styrking av det lokale demokrati.

Også *forebyggende helsearbeid* er et sentralt mål. For å få dette til, må en klare å få til en samordning på områdenivå både av helse- og sosialtjenester og for tjenester som ikke ligger på bydelen. Dette ser en som en utfordring for helsetjenesten som må omstille seg til også andre arbeidsmåter enn de individrettede.

Et tredje motiv er *økonomisk effektivisering* gjennom samordning. Gjennom nye løsninger av kommunale oppgaver kan en få spillerom for nye satsinger.

Et fjerde og delvis selvstendig hensyn, er begrunnet i problemene med å utvikle tiltak overfor *enkeltgrupper med sammensatte og kroniske problemer og yrkesvalghemmede*. Også her trengs samordning. Dette er delvis begrunnet i kostnadseffektivitet, men også i den ressurs disse menneskene er.

Det heter også i administrasjonens begrunnelse overfor BU vedrørende deltagelse i "Levende bydel" at "Spesielt viktig i denne prosessen er å gjøre den offentlige administrasjon lettere tilgjengelig for befolkningen, få bedre oversikt og økonomistyring og skape identitet og samhørighet og aktiv deltagelse for beboerne." (BU-sak 25/92)

Prosjektet "*Levende bydel*" formulerer på denne bakgrunn følgende hovedmål:

1. *Legge til rette for en aktiv befolkning.*
2. *Utvikle omfanget og kvaliteten av bydelenes tjenester og aktiviteter gjennom områdevis samarbeid og forvaltning.*
3. *Utvikle samarbeid mellom bydelens oppgaveområder og utenforliggende sektorer for å forebygge problemer før de manifester seg i hjelpeapparatet.*
4. *Utvikle et mangfold av aktivt organisasjonsliv områdevis, og i samspill med kommunal virksomhet.*
5. *Utvikle rutiner, regler, avtaler og andre verktøy i et allment mønster for kvalitetssikring av områdeforvaltning.*

Iverksettingen av disse hovedmålene, gjennom områdevis handlingsplaner, har gitt forskjellige tiltak, avhengig av områdets særegenhet (befolkning, problemer, o.l.).

Tre av prosjektets mål fokuserer på å utvikle et bedre tjenesteapparat, i samarbeid med områdets organisasjoner, to av målene fokuserer på tilrettelegging for en aktiv befolkning og forebygging av problemer. Målene som forprosjektet formulerte består, og inneholder elementer både av demokrati og effektivitet. Modellen og gjennomføringen ble imidlertid tidlig lagt om. Styrking av folkelig deltagelse betones sterkere i iverksettingsfasen.

I BU-sak 126/95 gjentas og utdypes målene for utviklingen slik, blant annet med referanse til erfaringer som hittil er gjort i "*Levende bydel*". Det understrekes at målet for bydelsadministrasjonen i bydelen er å utvikle en organisasjon som kan håndtere nye oppgaver og "tilpasse seg nye rammebetingelser". Slik målet presiseres, ligger det et ønske om en *fleksibel organisasjon*, som til enhver tid skal evaluere seg selv og sitt forhold til brukerne. *Tverrfaglighet og forebyggende tiltak* er de viktige satsingsområder, altså nyutvikling av både metode og innhold, eller tiltak. Konkret nevnes særlig forebyggende arbeid blant barn og unge, kulturarbeid, tiltak for flyktninger og innvandrere, samt psykiatri-reformens nye krav. I alle disse områder ligger nye utfordringer mht. tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid.

Vi skal se nærmere på hvordan bydelen forsøker å utvikle sin organisasjon og sine tiltak gjennom "*Levende bydel*".

## **2.2 Gjennomføringsorganisasjon**

En sentral oppgave for "*Levende bydel*" slik dette formuleres i forprosjektet for denne bydelen, skulle være å utvikle samarbeidsoppgaver, organisasjon og ledelse innenfor hvert av de tre geografiske områdene. Og "organisasjonen på områdenivå forutsettes å bestå av følgende elementer"<sup>40</sup>:

---

<sup>40</sup> Fra forprosjektrapport side 13, "*Levende lokalsamfunn*" v. Gidske Holck.

1. *Tjenesteledergruppen* som består av tjenesteledere i området
2. *Fellesutvalg* for de frivillige organisasjonene i området. Dette fellesutvalget skal:
  - arbeide for å støtte og skape et mangfoldig organisasjonsliv som dekker områdets behov
  - samarbeide og samordne organisasjonslivets aktiviteter og ressurser for å skape et best mulig tilbud med målsetting om gjennomføring av offentlige oppgaver i kontakt med nærmiljøet
  - være *høringsinstans* for bydelen i saker som berører frivillige organisasjoner.
3. ASVO-bedrift (arbeidssamvirke i offentlig regi), sysselsettingstiltak for yrkesvalghemmede<sup>41</sup>.

Begrunnelsen for en slik struktur er at de tre elementene vil bringe sammen og skape konstellasjoner mellom mennesker som vanligvis ikke samarbeider, og som er underlagt særlover og ulik styringsstruktur.<sup>42</sup>

Det er senere foretatt endringer i denne modellen. Bydelen har i realiseringsfasen gått bort fra å organisere de frivillige organisasjonene i et eget fellesutvalg. En valgte å *integre de frivillige organisasjonene områdevis med tjenstestedene*. Slik sett er også ideen med tjenesteledergrupper bortfalt, noe som ble utprøvd i oppstarten. Det nye organet på områdenivå der alle møter, kalles nå "*Levende bydel*"-møter. En har heller ikke etablert ASVO-bedrifter i alle områdene. Derfor blir samspillet i den reviderte modellen mellom tjensteledere, frivillige organisasjoner og ASVO-bedrift annerledes enn planlagt.

Det heter også i forprosjektet: "Fellesutvalget *skal* (vår uth.) bestå av følgende: [her listes opp ulike frivillige organisasjoner]". Tilnærmingen til frivillige organisasjoner i prosjektets gjennomføring er imidlertid preget av helt andre verdier og metoder enn "*skal*". *Frivillighet og motivasjon* står sentralt.

### 2.3 Hele bydelen, sentral prosjektledelse

I Bygdøy/Frogner bydel var alle bydelens områder med i forsøket, Ruseløkka/Skillebekk, Frogner og Bygdøy.

Bydelens tre områder hadde hver sin områdekoordinator. Disse koordinerte det daglige arbeidet i områdene og leder "*Levende bydel*"-møter i sine områder. I Bygdøysonen var koordinator ansatt som leder av kommunale utleieboliger for folk med bistandsbehov. På Skillebekk var koordinator gårdsbestyrer i Skillebekk trygdebolig, og på Frogner var koordinator leder av et sykehjem.<sup>43</sup> De hadde avsatt en dag i uken til koordineringsarbeid. De tre koordinatorene samarbeidet nært med prosjektleder og møttes en gang pr. måned for å diskutere strategier, tiltak og arbeidsmåte ute i områdene.

---

<sup>41</sup> ASVO er bedrifter som skal organiseres som aksjeselskaper, hvor det offentlige har aksjemajoritet..

Målgruppen for bedriftene er yrkeshemmede som ikke kan skaffe seg arbeid på ordinært vis. Bedriftene skal ha som formål å skape varige arbeidsplasser ved fremstilling av varer og tjenester for det ordinære marked, og gi kompetanse for arbeidstakeren, med mulighet til attføring til ordinært arbeidsliv.

<sup>42</sup> Forprosjektrapport side 13.

<sup>43</sup> Oppgaven kan være forflyttet når dette leses.

Områdekoordinatorene og avdelingssjefene i bydelsforvaltningen hadde også to møter pr. halvår for gjensidig informasjon og for å drøfte hva som kunne være arbeidsoppgaver i områdene. Områdekoordinatorene satt med lokalkunnskaper som avdelingssjefene fikk informasjon om. Det var også bestemt at avdelingssjefene minst en gang i året skulle delta på "Levende bydel"-møtene i hvert område.<sup>44</sup>

Prosjektet v/prosjektleder var organisert i stab direkte under bydelens administrasjonssjef. Prosjektleder satt i bydelens ledergruppe for å kunne gi informasjon om prosjektet og for å få muligheter til å kunne fange opp nye utfordringer som bydelens ledelse sto overfor og som kunne kanaliseres inn i prosjektet.

Bydelsutvalget nedsatte en styringsgruppe for prosjektet med følgende personer: leder i bydelsutvalget var leder for styringsgruppen, øvrige medlemmer var ett medlem fra Arbeiderpartiet og ett medlem fra Høyre. Administrasjonssjef og prosjektleder møtte også i styringsgruppen. Etter siste kommunevalg kom det nye medlemmer til styringsgruppen fra bydelsutvalget. Siden prosjektet i 1996 har gått inn i en avslutningsfase på et halvt år, valgte styringsgruppen ikke å konstituere seg. Styringsgruppen har i løpet av prosjektperioden for 1993 - 1996 behandlet 109 saker fordelt på 19 møter.

Bydelsutvalget har blitt informert om prosjektet gjennom flere orienteringssaker i prosjektperioden. Bydelsutvalget har også vært orientert ved politisk behandling av enkeltsaker i prosjektet, og ved at styringsgruppens protokoller alltid går til bydelsutvalget til orientering.<sup>45</sup>

Vi ser at prosjektet i Bygdøy/Frogner *både* er løsrevet fra linjeforpliktelser og samtidig godt forankret i det politisk-administrative apparat sentralt og blant *bakkebyråkratene*<sup>46</sup> lokalt.

---

<sup>44</sup> Fra sluttrapport, prosjektleder.

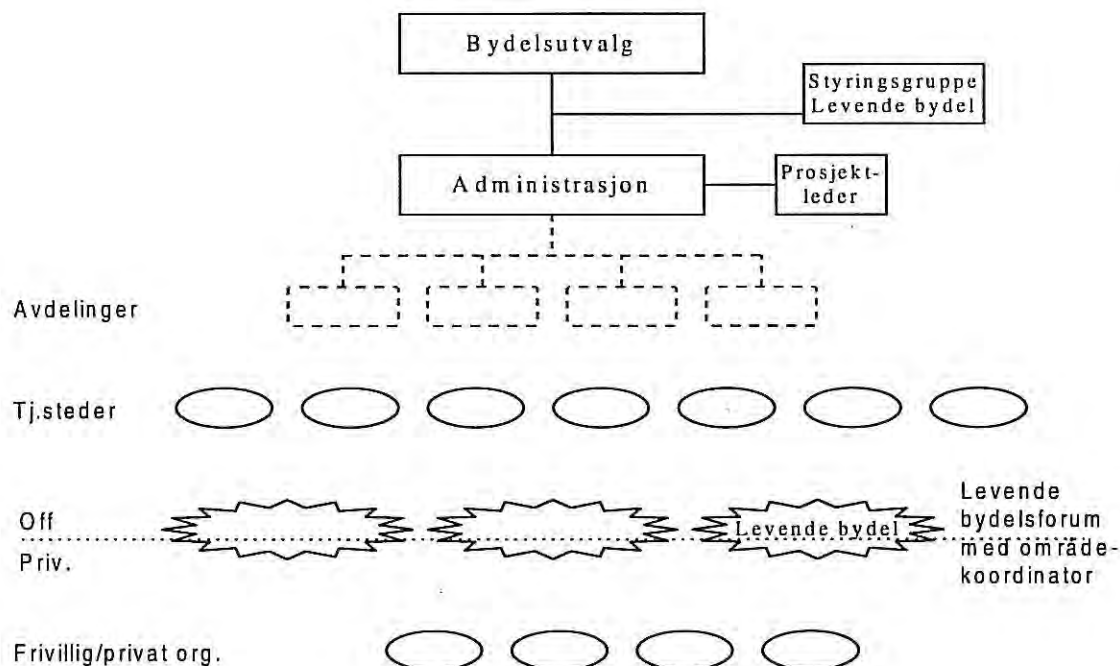
<sup>45</sup> Fra prosjektets egne notater.

<sup>46</sup> I Lipsky (1980), *Street Level Bureaucrats*, gis en analyse av hvilke vilkår og tilnæringsmåter som er styrende i arbeidet til dem som står i daglig kontakt med ulike typer av klienter. I omorganisering av tjenestestruktur kommer en ikke utenom de interesser dette nivået utvikler for sitt arbeid, og som noen ganger (og noen ganger med rette) kan komme i konflikt med overordnede mål.



# Bygdøy Frogner

## forsøksmodell



### 3. Samarbeid

#### 3.1 Spesielle utfordringer

I forprosjektet var målet for alle bydelene å danne tjenestelederforum og fellesutvalg. I Bygdøy/Frogner så en fort at dette var en målsetting som ikke sto i forhold til de lokale betingelser. Dette hadde to viktige årsaker.

For det første, og dette har vi allerede vært inne på, har bydelen ikke desentralisert tjenestene sine til de ulike områder på en måte som gjør det naturlig å samle tjenesteledere i et eget forum. Mange områder har ikke nok tjenestesteder til at dette ga mening. Tjenesteledergruppene som en dannet i oppstarten, ble små og lite hensiktsmessige.

Et annet forhold kom opp etter hvert som en tok initiativ i forhold til tredje sektor. De store frivillige organisasjoner i bydelen, som Røde Kors, menighetene, o.l., ønsket ikke å gå inn i forpliktende samarbeid med kommunen. Prosjektleder opplevde det slik i første fase av prosjektet:

- Vi ønsker å knytte til oss de frivillige organisasjoner. Men det er en lang vei å gå. Vi har invitert til samarbeid med frivillige organisasjoner, men de vil ikke være representert i tjenesteledergruppen. De vil ikke ha noe byråkrati. De vil heller jobbe konkret, og løse problemer i samarbeid med oss over telefon.<sup>47</sup>

<sup>47</sup> Samtale med prosjektleder 08.04.94.

Mange av de frivillige organisasjonene hadde også en intern organisasjonsoppbygging som gjorde at prosjektleder måtte lære seg hvilket nivå hun skulle forholde seg til og forvente samarbeid med. Selve det å bli kjent med organisasjonene ble en del av samarbeidsprosessene. Et annet forhold som gjorde at den opprinnelige forprosjektstrukturen ikke kunne gjelde for denne bydelen, var mangelen på borettslag i området. Borettslagene ble regnet som viktige bidragsyttere og samarbeidspartnere i tredje sektor. Dette kunne en ikke spille på i denne bydelen.

I oppstarten gikk derfor mye av prosjektlederarbeidet ut på å *sondere*, å kartlegge hvem en kunne samarbeide med og hvordan. Dette gjaldt også for offentlig sektor. Prosjektleder la vekt på å ikke opptre som initiator og leder for ulike tiltak, men å spille ballen ut til aktørene. Dette hadde også med at områdene hadde noen tradisjoner en måtte forholde seg til:

- Det er slik vi må jobbe her, vi må se hva slags kultur det er i hvert område fra før.

Det ble opprettet arbeidsgrupper i områdene som skulle arbeide med en slags *identitetssøking* for sitt område. Det var nødvendig å kartlegge hva tjenestesteder og beboere hadde behov for, og hva aktører i området kunne bidra med i realisering av målsettingene. Samlet fikk en erfare at i denne bydelen var det ikke tradisjoner for å samarbeide med kommunale etater, tvert i mot møtte prosjektleder slike holdninger:

- Vi vil at det kommunale skal være usynlig i vår bydel.

"Levende bydel" var i oppstarten ikke noe populært tiltak, slik prosjektleder opplevde det. Til å begynne med gikk derfor en del av prosjektleders tid også med til å informere om hva "det kommunale" kunne bestå av, og bidra med, selv i bydelen Bygdøy/Frogner. Konkret kunne dette etter hvert erfares av beboerne ved at idrettsforeningen fikk penger av kommunen til å rydde strendene, og velforeningene fikk penger til å plante blomster. For øvrig kunne prosjektleder bistå for å finne de rette etater til å hjelpe med lokalt privat oppryddingsarbeid, o.l. Kontakt med "Vestkantavisen" ble også en måte å skape blest om den nye kommunale linje på.

Etter hvert som koordinatorene ble etablert i områdene, kunne disse ta over den kommunale kontakten. Prosjektledelsen mente det var lettere for private å ta kontakt med dem, da de satt med lokalkunnskaper og kontakter lokalt.

### **3.2 "Levende bydel"-møter**

En valgte altså å nedlegge tanken om tjenestelederforum og fellesutvalg. En slo de to sektorene sammen og kalte samarbeidsforumet for "'Levende bydel"-møter". Disse har ulik sammensetning avhengig av hvilket område en befinner seg i.

Dersom en skulle foreta en liten karakterisering av den formelle sammensetningen i hvert område, kan en si at Bygdøy har et stort innslag av statlige institusjoner i sin gruppe (museene), Frogner det største innslaget av privat næringsliv, mens Ruseløkka/Skillebekk mangler disse to deltakertypene, men har private boligsammenslutninger i gruppen.

Vi skal se litt på referater fra områdemøter. Vi har konsentrert oss om de to områdene som er mest aktive, Ruseløkka/Skillebekk og Bygdøy/Frogner-området prøvde med områdegruppe, men måtte legge den på is for en periode på grunn av lav oppslutning, i hovedsak fra de offentlig ansatte. Men gruppa ble etablert igjen, og de siste opplysninger vi fikk fortalte at næringslivet i området har vært aktører på banen der. Det ble også opplyst at når de har møter i "Levende bydel"-gruppen her, avholdes disse to ganger med samme dagsorden, formiddag og kveld, slik at frivillige og private aktører kan ha muligheten til å delta utenom arbeidstid.

Vi plukker ut fra referater fra områdemøtene i de to områdene Bygdøy og Ruseløkka/Skillebekk. Saksmengde og deltakere er ikke ment å være utfyllende. Hensikten er å se hvilke tiltak samarbeid kan organiseres rundt, og noen likheter og forskjeller som preger de to områdene.

## Bygdøy

### Deltakerliste "Levende bydel"-møter Bygdøy distrikt (november 1995)

#### Offentlig ansatte

- bydelsforvaltningen:  
Bergebo barnehage  
Bygdøy/Frogner sosialsenter  
Barneverntjenesten  
Bygdøy/Frogner helsesenter  
Bygdøy helsestasjon  
Deichmans filial (nå nedlagt)  
Bygdøy SFO  
Hjemmetjenestene  
- andre:  
Sentrum politistasjon  
Bygdøy skole  
- statsansatte:  
Kongsgården  
Norsk folkemuseum  
Sjøfartsmuseet

#### Private organisasjoner/institusjoner:

Bygdøy eldresenter  
Bygdøy vel  
Bygdøy menighets barnehage  
Lokalforening av Røde Kors  
Bygdøy menighet

De viktigste *sakene* gruppen har arbeidet med i 1995 har vært natteravning, miljøpatrulje, bydelsdager, dagsseminar om frivillighet, frivillighetsentral, tverrfaglig samarbeid og en brukerundersøkelse.

Året forteller om et aktivt år på kultursiden og i oppryddingsarbeid. De samarbeidende parter har også involvert seg i ulike sosiale tiltak, som forebyggende barne- og ungdomsarbeid, blant annet ved natteravning og samarbeid med politiet. Sosiale tiltak blant ensomme gamle har også vist seg å være viktig i sonen. Samarbeid har gjort at en har fått synliggjort de mer problematiske forhold. I prosjektet har det på tjenestesiden vært påpekt at det tradisjonelt hviler en taushet i bydelen om slike forhold, selv om behovene kan være store i det skjulte.

Formelt var offentlig sektor tungt representert i gruppen, men det er ikke disse som har vært mest aktive. På et ledermøte ble det uttrykt ønske om sterkere oppslutning fra enkelte av de offentlig ansatte som ikke møtte opp eller var passive. Særlig ble lege og ansatte på helsesiden etterlyst. De mest aktive var Folkemuseet, Kongsgården og menigheten, institusjoner utenfor den kommunale etat. Etter hvert som en startet opp med å tenke forebyggende tiltak for barn og unge, ble barnevernets bidrag mer etterspurt, og de kom mer aktivt inn i samarbeidet ved å bidra med informasjon, blant annet om den nye barnevernloven. Koordinator understreket at det ofte skulle konkrete tiltak til for at enkeltaktører kom på banen. Skolen deltok når de så nytte av det i forhold til egne oppgaver, politiet kom inn da en ønsket å satse på forebyggende tiltak blant unge.

Gjennom observasjon på et av disse møtene merket vi oss at det ble gjennomført i en tone av likeverd. Det var vanskelig å vite hvem som kom fra kommunen og hvem som representerte andre instanser. Det som preget forumet var felles interesser for å løse felles problemer.

### **Ruseløkka/Skillebekk**

Offentlig ansatte:

- bydelsforvaltningen

Skillebekk trygdebolig

Skillebekk barnehage

Niels Juelsgate 46

Ruseløkka fritidsklubb

Frivillighetssentralen

Barneverntjenesten

Niels Juelsgate barnehage

- andre:

Sentrum politistasjon

Private institusjoner/organisasjoner:

Mogens Thorsens & Hustrus stiftelse

Ruseløkka/Skillebekk beboerforening

Kong Oscars Minde

Viktige saker i 1995 har vært opparbeidelse av friområdet "Tinker'n", et parkområde som beboerne har opplevd som utrivelig, blant annet fordi narkomane har hatt sitt tilholdssted her. Sakene har ellers vært konsentrert rundt flyktningebarnehagen og planene om kulturaktiviteter her, frivillighetssentralen og generelle temaer som går på samarbeid.

Etter hvert har en i denne sonen, som på Bygdøy, blitt opptatt av kriminalitetsforebyggende arbeid blant ungdom, da det har vist seg at en del av de unge i bydelen er i faresonen. Her har de i begge områder hatt nytte av samarbeid med politiet, og høstet noen nye erfaringer ved å ta problemer og mulige tiltak åpent opp til diskusjon på tvers av fora.

De kommunalt ansatte utgjør også her formelt sett tyngdepunktet, private institusjoner er få. Vi har få opplysninger om oppslutningen på møtene og i samarbeidet, men vi ser at sakene er preget av det kommunen har ansvaret for, som flyktningebarnehagen og frivillighetssentralen. Opprustning av Tinkern førte offentlige og private etater sammen, i hovedsak boligsammenslutninger.



### *Ulike strukturer*

Oversikten viser at områdene har både ulike sammensetning av samarbeidspartnere, og ulike temaer som er gjenstand for samarbeid. Både gruppesammensetningen og samarbeidsoppgaver er tilpasset lokale forhold, og oppslutningen i samarbeidet avhenger av hvilke problemer folk vil ha løst i området. Samarbeid er også organisert rundt mål og problemer som kommunen er med på å definere, som etablering av frivillighetssentral, og samarbeidsspørsmål generelt.

### **3.3 Oppslutning fra deltakerne**

Noen av våre informanter fortalte at oppslutningen blant de kommunalt ansatte om ideene i "Levende bydel" ikke alltid har vært så stor. Det kan være ulike årsaker til dette. Noen ganger handlet det om at den lederen som var med var den eneste som "eide" prosjektideen på arbeidsplassen:

- Problemet er å få trekke i gang alle på et tjenestested, det er lett for at det bare blir tjenestelederne siden de oftest sitter i "Levende bydel"-møtene. Jeg snakker ut fra min forrige arbeidsplass, de ansatte der skjønnte ikke hvorfor de skulle sitte og snakke om sykehjemmet...! En må være med på møtene for å se nytten av "Levende bydel" (Informant)

Det var ikke alltid leder av et tjenestested som deltok på møtene. Dette har også noen nevnt som et problem. Vanlige ansatte opplevde å mangle den myndighet som skulle til for å være aktive, og "kan bare bli sittende og høre på".

I prosjektet har ledelsen erfart hva det vil si at de "på grasrota" er med på å utvikle nye arbeidsmåter fra grunnen av. Som eksempel kan nevnes at hjemmehjelperne deltok i en brukerundersøkelse blant egne brukere, noe som gjorde at de i følge de prosjektansvarlige opplevde dette som positivt:

- Det har skjedd mye spennende med hjemmehjelperne ved å hjelpe til med brukerintervjuer. De er liksom mer oppreist etter å ha vært med på dette (en leder i bydelsforvaltningen).

Når de som skal utføre tjenestene, selv er med på å utrede behov blant sine brukere, er det rimelig at disse kan oppleve endringer i tilnæringsmåter som mer meningsfullt enn om det kom utenfra. Vi har tidligere vært inne på hva opplevd meningsfullhet kan ha å si for de uformelle forankringsprosesser.

En av de som representerte uten å være leder, fortalte at hun kun deltok på "Levende bydel"-møter for å få informasjon. Dessuten "jobber vår etat spesielt, mens "Levende bydel" er mer generelt... "Levende bydel" er ikke noe vi kan dra nytte av". Dette har vi sett også i de andre bydelene. Det er særlig barnevernet som har vanskelig for å gå inn i nye former for samarbeid som ikke er direkte "matnyttig" i forhold til enkeltklienter.

### *Kulturkollisjoner*

Samarbeid mellom offentlig og privat sektor kan også by på noen "kulturkollisjoner" som en kan lære noe av:

- "Levende bydel"-møtene er ikke alle like gode. Vi som ledere er blitt veldig strukturerte, det er det ikke alle på møtet som er, [noen av de private] kan for eksempel flyte ut, jeg har problemer med dette, men vi må jo også kunne flyte...

Å være møtevant er jo blitt en egen kultur. Men som informanten ettertenksomt legger til: "noen ganger må vi også kunne flyte". Samarbeid med private forteller også at det ikke alltid er samme type rasjonalitet i de to sektorer, noe offentlig ansatte etter vår mening kan ha nytte av å tenke over i sine mål om å utvikle tjenester nærmere brukerne. Dette krever også at en kjenner brukernes "språk".<sup>48</sup>

Samme informant la vekt på at hun etter at "Levende bydel" kom i stand var blitt mer interessert i hva som skjedde i bydelen og blitt mer kjent med den. Dette lettet det daglige arbeidet hvor en ofte må både henvise og koble.

Hvilken grad av oppslutning en fikk, ble av noen informanter tillagt koordinators rolle. Koordinator ble ansett som viktig for at samarbeid mellom offentlig og privat sektor både skulle komme i gang og ha en kontinuitet. Dette leder oss inn på hva koordinering kan bestå i.

## **3.4 Baser og koordinering**

### *Baser*

- I hvert av områdene plasseres et områdesenter. Områdesenteret skal være den administrative base for hvert område, et felles knutepunkt for samarbeidet mellom områdets tjenestesteder. Det forutsettes utviklet som et åpent treffpunkt for alle i området. Områdesenteret kompletteres med baser og støttevirksomheter ute i områdene.<sup>49</sup>

I forprosjektet for *Bygdøy/Frogner* var det forutsatt at en skulle opprette områdebaser i de tre områdene, og de skulle legges til eksisterende institusjoner som eldresenter, skole og Røde Kors. Dette har ikke blitt realisert som tenkt. En av forklaringene var delvis det svake innslaget av offentlige tjenestesteder i de tre områdene, noe som har gjort det litt meningsløst å opprette områdebaser. En annen forklaring var tilgjengeligheten til lokaler og oppslutning i de institusjoner som var planlagt å delta. En tredje forklaring er at det ikke er naturlig i denne bydelen å dele den organisatorisk inn i områder. Men det siste er likevel gjort gjennom "Levende bydel"-møtene. Koordineringen i områdene er blitt lagt til etablerte *funksjoner* heller enn til en etablert fysisk base. Den sosiale organisering av prosjektet blir slik den førende, og mindre hjulpet av den materielle organisering:

- Andre kan ha ett sted som base. Vi har ikke det. Derfor må vi bygge på personer i stedet.  
(prosjektleder i 1994)

---

<sup>48</sup> Fra et referat i møte i en områdegruppe minte en hverandre om noe som hadde kommet frem på en konferanse om frivillighet: "Ikke profesjonaliser amatørerne, vi trenger dem slik de er!"

<sup>49</sup> Forprosjektrapport side 11.

På grunn av bydelens ulikheter i områdestruktur, kan en si at områdene utfyller hverandres funksjoner. Folk fra Bygdøy reiser til Frogner for å handle, og folk fra Frogner drar til Bygdøy i fritiden. Dette gjør at en også må tenke helhet på en annen måte, noe som forvansker en enkel baseinndeling i tre områder.

La oss nevne eksempler på baser som også kan inngå i en opprinnelig base-definisjon; såkalt "kompletterende baser".

- Frivillighetssentralen, som også huser bydelens informasjonstjeneste, har blitt "Levende bydel"-basen som dekker hele bydelen. Etter en lengre forberedelsefase kunne denne tas i bruk i sin fulle funksjon i 1995, og ligger midt i handlestrøket på Frogner. Frivillighetssentralen har blitt en viktig base for å realisere samarbeid mellom frivillige, og samarbeid mellom frivillige og det offentlige. At informasjonstjenesten finnes i samme lokale, gjør at basen kan nå mange typer brukere. Leder for sysselsettingstiltakene er også lokalisert her.

- En viktig base har vært vedlikeholdsbasen, hvor de 18 sysselsatte med sin leder holdt til, i kjelleretasjen i en vanlig bygård. I samme bygg finner vi leiligheter for flyktninger, samt flyktningebarnehage. Alt dette er det som kalles "Aktivitetshuset Niels Juelsgate 46", en viktig fot i prosjektet.

Å finne møtepunkter mellom offentlig og privat virksomhet er i seg selv en utfordring i "Levende bydel". I Grorud er den organisatoriske basen samtidig en uformell møteplass for beboerne (se kapittel fra denne bydelen). I Bygdøy/Frogner er det få kommunale bygg å ta i bruk til ulike fellesaktiviteter. Store deler av bydelen har en typisk urban struktur; bygårder med leiligheter og forretningslokaler på gateplan, og privat eierstruktur. En har derfor måttet finne løsninger tilpasset denne strukturen. I Bygdøysonen derimot, har bydelen samarbeidet med statlige institusjoner, som for eksempel Folkemuseet. Dette har blitt interessante arenaer for å realisere mål i "Levende bydel". Her har bydelen spilt på eksisterende møteplasser som ikke er i kommunens eie, uten store kostnader.

### *Koordinering*

Et viktig organisatorisk grep for å få til samarbeid på tvers er koordinering; dette for å se delene i helhet, og tilpasse dem til hverandre, jfr. tidligere definisjoner. Vi vil se litt på selve koordineringsarbeidets form og innhold knyttet til "Levende bydel"-møtene i bydelen. Denne blir særlig viktig her hvor en ikke hadde fysiske baser som "operasjonssentral" for områdekoordinering, og fordi en valgte å samle offentlig og frivillig sektor i samme forum.

Hva besto koordinators oppgaver i? I samtale med en av dem uttrykte hun at mye av arbeidet besto i bistand av informasjon og mindre tjenester, for eksempel ta en telefon for å få vite hvor en samarbeidspart kunne henvende seg for mer informasjon eller for å få teknisk bistand og praktisk hjelp. Koordinatorfunksjonen ble her mer å ligne med en koblerfunksjon.

I utformingen av koordinatorrollen har en stilt spørsmål om koordinering burde utgjøre en egen stilling, eller være noe som gikk på omgang på ulike tjenestesteder. Noen så det som en stor fordel at koordinator var del av et samarbeidende ledd i området:

- En ville byråkratisere all aktiviteten dersom koordinator var på heltid...Jeg kan også tenke meg at dersom denne stillingen ble fast, ville en på nytt skyve lokalbefolkningen ut i det store intet, hvor det offentlige ble sett på som byråkrater og administrasjoner (en koordinator).

Her mente koordinator det var fare for å byråkratisere aktiviteten, dersom dette skulle være en egen stilling. For henne sikret også "deltakerperspektivet" større nærhet til befolkningen i området. Men hun understreket også at det var viktig at koordinatorene hadde nær kontakt med bydelsadministrasjonen og avdelingssjefene. Hittil hadde prosjektleder i "Levende bydel" vært et viktig bindeledd opp mot administrasjonen. Spørsmålet for koordinatorene var hvordan koordinering etter prosjektavslutning kunne forankres tettere opp til administrasjonen.

Vi har nevnt at koordinatorene hadde jevnlige møter med sentral avdelingsledelse. Disse møtene har blant annet vært viktige for å oppklare den rolleforvirring som oppsto i områdene. Noen opplevde koordinatorrollen som truende ved at koordinator kunne overta funksjoner som enkelte tjenesteledere så på som sine. "Levende bydel" ble for noen et prosjekt som stjal oppgaver og ansvar fra folk. Det ble nødvendig med en avklaring.

"Levende bydel"-gruppen var inndelt i ulike arbeidsgrupper, avhengig av hvilke konkrete oppgaver en samarbeidet om. I noen områder var koordinator for områdegruppen også koordinator for arbeidsgruppene. Et problem som oppsto var at koordinator lett kunne havne i rollen som den som hadde eller forvaltet ideene, og fikk eller tok på seg ansvar for å gjennomføre dem. Her trengtes også en avklaring om arbeidsdeling lokalt.

Koordinator har ikke hatt mandat til å pålegge noen å delta i møtene. En måtte satse på frivillig oppmøte, da pålegg ikke har vært arbeidsformen i denne bydelen i prosjektfasen. Dette er i seg selv en utfordring. Folk måtte selv se nytten i samarbeid. I følge en av koordinatorene var det mange som ikke møtte i "Levende bydel"-gruppene fordi de var redde for merarbeid. "Det trengs tid å se hvor spennende og lærerikt det er å jobbe tverrfaglig". Dette kunne en ikke se før en hadde erfart det, var hennes oppfatning.

#### *Mobilisering i forhold til de frivillige*

Spørsmålet om samarbeid mellom frivillige grupper og organisasjoner, og mellom frivillige og det offentlige er et tema i "Levende bydel". Dette har også vært ikke bare et tema, men også en krevende arbeidsprosess i denne bydelen. I oppstarten av prosjektet var det som tidligere nevnt en viktig del av mobiliseringsarbeidet å finne måter å trekke frivillige lag og organisasjoner med i samarbeidet. Sentralt i dette arbeidet, besto i å arrangere et *dagsseminar*, der frivillige og offentlig ansatte, sammen med politikerne i bydelen, møttes.

Blant temaer var spørsmålet om hvorvidt samarbeid med de frivillige skulle gi innsparinger på offentlige budsjetter eller om dette skulle utløse flere ressurser. En så ut til å havne på siste ønskemål, ideelt sett. Et innlegg fra Diakonhjemmet viste tall som forteller at hver frivillig organisasjon betyr kostnader for det offentlige i form av støtte, men gir gevinster i form av en aktiv befolkning, noe som i seg selv regnes som viktige verdier i det norske samfunn.



Underveis i seminaret kom en til det punkt at ulike velforeninger gjennom ulike innlegg så at de hadde felles interesser, og med bydelsadministrasjon og politikere til stede, var det ikke vanskelig å foreta ressurskoblinger på stedet.

#### **4. Hva har en oppnådd i Bygdøy/Frogner?**

Når vi skal se på hva en har oppnådd gjennom "Levende bydel"-prosjektet i Bygdøy/Frogner bydel, må vi både trekke fram enkelttiltak som har vært av sentral betydning, og vi må se på hvordan selve organisasjonsapparatet har fungert og utviklet seg i løpet av prosjektperioden. En viktig del av det vi kan kalle resultater innenfor prosjektets tidsramme, med relevans for prosjektets målsettinger, blir å se på hvordan tenkemåten i "Levende bydel" er forankret som *struktur* på ulike nivåer i organisasjonen.

##### **4.1 En bydelsbase med ulike funksjoner**

###### **Frivillighetssentral**

Bydelsutvalget vedtok etablering av frivillighetssentral i juni 1994 (BU-sak 82/94). Det ble nedsatt en arbeidsgruppe i bydelen som skulle arbeide med denne etableringen. Gruppen besto av:

- En BU-representant fra Høyre
- Frogner menighet
- Ruseløkka/Skillebekk eldresenter
- Nasjonalforeningen for folkehelsen
- Oslo Røde Kors
- Prosjektleder

Arbeidet med en frivillighetssentral må regnes som en sentral aktivitet i prosjektet i denne bydelen, hvor hele bydelens beboere er målgruppen. Prosjektleder har brukt mye av sin tid med å skrive søknader og legge til rette mht. lokaler og ulike ressurser for at dette skulle kunne realiseres. Etter hvert som den tok form ble det viktig å utarbeide informasjonsmateriale om sentralen, presentert i lokale medier og ulike fora, som personal- og medlemsmøter, på tjenestesteder og blant frivillige organisasjoner.

I prosessen med å etablere Frivillighetssentralen besto arbeidet i å få de ulike parter til å forplikte seg på samarbeid og bidrag til sentralen. Dette ble i seg selv en egen prosess. Her dukket også spørsmålet opp om "hvem som eier og forvalter de frivillige krefter". Institusjoner som anvender frivillig arbeid kan føle seg truet, dersom en setter frivillighet inn i nye systemer en frykter skal tappe eksisterende frivillighetsarbeid. Dette problemet ble også formulert her.

Bydelen og samarbeidspartene fikk lønn for sitt forarbeid, og Frivillighetssentralen ble høytidelig åpnet høsten 1995. Frivillighetssentralen er lokalisert i den gamle melkebutikken i Frognerveien, sammen med den nyopprettede informasjonstjenesten.

Blant viktige mål var å få koblet yngre pensjonister og ungdom til barnefamilier, som barnevakt, o.l., og til å utføre tjenester for de aller eldste. Bydelen har mange ensomme og

uføre gamle som trenger både håndrekninger og selskap. Lekselesingstiltak for unge innvandrere var også på dagsorden, hvor en pensjonert lærer og en student meldte seg til dette i oppstarten.

Av årsrapporten for 1995 fremgår det at over halvparten av de frivillige som har meldt seg som hjelpere er i full stilling, og de fleste er kvinner. Gjennomsnittsalderen er 50,3 år. Blant de 24 brukerne er også de fleste kvinner, med en gjennomsnittsalder på 70 år. Det er kvinner som trenger assistanse, og det er kvinner som hjelper.

### **Opplysningstjeneste**

"Informasjonsbutikken" er lokalisert sammen med Frivillighetssentralen.

Informasjonstjenesten er svaret på at Statens opplysningstjeneste skal finnes i alle bydelene i Oslo. Slik kombineres lokal informasjon og informasjon om offentlige tjenester generelt, som støtteordninger og ulike klient- og sivilrettigheter. Informasjonstjenesten har ikke vært betjent hele året, i perioder har en måtte benytte telefonsvarer. Høsten 1995 hadde en i gjennomsnitt 9,25 henvendelser pr. dag, hvor de fleste henvendelser var spørsmål om adresser og telefonnumre. Blant spørsmål for øvrig var en stor del spørsmål om Frivillighetssentralen, om kultur-, kirke- og fritidstilbud, og helse- og sosialtilbud.

### **Andre basefunksjoner**

Bydelens sysselsettingskoordinator og miljøarbeider for langtidsledig ungdom holder også til i disse lokalene.

### **Oppsummert**

Frivillighetssentralen med informasjonstjeneste fyller viktige basefunksjoner i et "Levende bydel"- perspektiv, hvor det offentlige apparat og privat tjenesteyting i samarbeid gis et materialisert uttrykk. En ny organisasjons- og samarbeidsstruktur kommer konkret til syne for beboerne i bydelen.

Basen inngår som en del av bydelens avdelingsstruktur, ved at den innlemmes i den nyopprettede avdeling for Nærmiljø og sosiale tjenester. Dette innebærer en viktig forankring av et nyopprettet samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Et viktig delmål i "Levende bydel" er nådd i denne bydelen.

Basen retter seg mot hele bydelen og fyller dermed ikke noe mål om å forvalte tjenester områdevis. Dette har ikke vært hensiktsmessig for disse funksjonene.

## **4.2 Andre tiltak**

### **ASVO-bedrift**

Et viktig mål i denne bydelen var fra starten av å opprette ASVO-bedrifter. Dette er tiltak for alle kategorier som faller utenfor det vanlige arbeidsmarked, som funksjonshemmede og psykiatriske pasienter.

Bydelen arbeidet lenge med søknad til staten om støtte til en bedrift knyttet til "Balder tekstil", et firma i bydelen. Det ble avslag i 1995, men i 1996 kan den med bystyrets godkjenning, som gjenstår, realiseres med 20 ansatte. Staten vil dekke etableringsmidlene

med 1,5 millioner kroner, og 72.400 pr. arbeidstaker pr. år. Bydelen yter 37.000 pr. arbeidstaker pr. år. Beregnet salg fra bedriften skal dekke innkjøp av materialer og bonus til arbeidstakerne. Disse summene skal til sammen dekke årlig driftsbudsjett. I et notat fra prosjektet sammenligner en utgiftene bydelen har til driften av en slik bedrift med utgifter til dagsenterplass for de som arbeider her, som vil koste 150 000 pr. person. For 20 ansatte betyr altså ASVO-bedriften en innsparing på 2.26 millioner årlig for bydelen, samtidig som vi må anta at de ansatte kan oppleve en hverdag i arbeid som mer meningsfull enn som pasient ved et dagsenter.

### **Annen sysselsetting**

En har hele tiden arbeidet med å skaffe arbeidsledige arbeid og var i august 1995 oppe i 47 sysselsatte personer. Disse fordeler seg på 36 KAJA-plasser, en praksisplass, en vikar plass, en yrkeshemmet og åtte aktive tiltak. Profilen ligger på vedlikeholdsarbeid (BU-sak 101/95).

I strategisk plan 1995 - 98 heter det at arbeidet med sysselsetting og tiltak for kvalifisering for arbeid, spesielt for ungdom, er sentrale tiltak som må styrkes og videreutvikles. Etter at bydelen har overtatt ansvaret for flyktninger og innvandrere, må sysselsettingsarbeidet ytterligere bli prioritert, både for den enkelte som er arbeidsledig, men også for å få kontroll med utviklingen av sosialbudsjettet.

Sysselsettingsprosjektet lå administrativt under prosjektet "Levende bydel", finansiert med tilskudd fra "Prosjektet for forebygging av skadevirkninger av langtidsledighet hos ungdom". I prosjektets oppstartingsfase ble hovedvekten lagt på å øke antallet tiltaksplasser gjennom nært samarbeid med arbeidskontoret og sysselsettingskontoret og de ulike tjenestestedene i bydelen.

Ut fra det omfanget prosjektet etter hvert fikk, ble det ansatt egen koordinator for sysselsettingsarbeidet og lagt administrativt inn under avdeling for Nærmiljø og sosiale tjenester opprettet i bydelen. Tilknytningen til "Levende bydel" blir opprettholdt ved at tjenesteledere møter på "Levende bydel"-møter i sine soner.

### *Sysselsetting med friske midler*

Ser vi på Sysselsettingsprosjektets økonomiske bidrag til "Levende bydel", finner vi at av de samlede ressurser som kanaliseres inn i prosjektet, til sammen 2.519.000 i 1995, bidrar prosjektet "Arbeidsledig ungdom" med 1.014.000. "Levende bydel" har slik sett godt ivaretatt sin målsetting om å utvikle tiltak, men der tiltakene finansieres av "friske " offentlige midler, lite og ingen ting som resultat av omfordeling av ressurser muliggjort ved samordning av tjenester, slik de overordnede "Levende bydel"-mål sikter på. Dette viser at arbeidet i "Levende bydel" like mye handler om kobling og innhenting av ressurser, som det å få mer ut av eksisterende budsjetter.

### **Aktivitetshuset Niels Juelsgate 46**

I denne bygården har bydelen utviklet tilbud for flyktninger. Gården inneholder leiligheter hvor det bor flyktninger, og en barnehage som ble pusset opp på sysselsettingsmidler. I kjelleren holder arbeidslaget til bydelens vedlikeholdstjeneste til, de fleste på sysselsettingsmidler.

Ønsket er at gården skal fungere som et lokalt kulturhus, med aktiviteter for barn og voksne. En har startet kunstscole for barn her på kveldstid, og en inviterer alle barn i området til å komme. Bydelen forsøker seg på en ny type integrasjon av flyktninger i nærmiljøet, ved at barnehagen blir bindeledd mellom beboere og befolkning i gårdens og områdets nærhet.

### **Miljø-og kulturtiltak**

I prosjektets realiseringsfase har en sett at mange av de tiltakene en har fått i stand, flere av kortvarig eller sesongbetont karakter, er konsentrert rundt opprustning av det fysiske miljøet, som friområdet "Tinkern" på Skillebekk og strendene på Bygdøy, samt områdeiltak i regi av velforeningene. En har kunnet søke på frie midler i bydelen, og lag og organisasjoner har fått muligheten til opprustning, og mer langsiktig planlegging i samarbeid med bydelsadministrasjonen. De fleste av disse tiltakene er utviklet gjennom samarbeidet i Levende bydel-møtene.

Mange av samarbeidstiltakene har ellers en kulturprofil. Dette gjelder såvel fysisk opprustning, som arrangementer som bydelsdagene og aktiviteter knyttet til museene og flyktninge-barnehagen. I et møte mellom alle tjenesteledere og koordinatore kom det også til uttrykk at mye av arbeidet i "Levende bydel" i videste forstand er kulturarbeid. Og ser vi bredt på begrepet, er dette riktig. Mange av tiltakene som en samarbeider om, er tiltak som ikke er knyttet til klientarbeid, men til beboernes tilknytning til sted og til hverandre som beboere i en bydel eller et område. Når tiltak får preg av å "styrke lokal tilhørighet og lokale nettverk", er dette slikt "limingsarbeid" som en ofte ser i kulturarbeid i landet vårt.<sup>50</sup>

Dette limingsarbeidet styrkes også ved økende satsing på informasjon i bydelen. Men informasjon er samtidig nært knyttet til markedstenkingen i det offentlige tjenesteapparat i dag, hvor brukeren skal gis anledning til å velge på et marked for service og tjenester, i et mer "(for)brukerorientert" samfunn.

### **Oppsummering**

#### *Kultur, informasjon, særtiltak*

Tiltaksprofilen som er utviklet i prosjektet har to viktige trekk; kultur- og informasjon, og særtiltak for utsatte grupper. "Levende bydel" har bidratt til en desentralisering av ansvar for ulike grupper, og samtidig utvikling av tjenester som ikke er direkte knyttet til profesjon og klientrelasjon, men mer til generelle brukerrettigheter. I de sistnevnte tiltakene er samarbeid mellom privat og offentlig sektor oftest bærebjelken, i de førstnevnte er det det offentlige apparatet som både er bærebjelke og drivkraft, hvor det private yter sin skjerv hvor det er mulig og hensiktsmessig.

---

<sup>50</sup> Jfr. de ulike kulturstudiene i "Kultur- og Regional Utvikling" (KRU) - programmet i regi av Kommunenes Sentralforbund.



## 5. Prosesser og resultater - en oppsummering

Vi skal til slutt se på et kjernepunkt for både prosjektarbeidet, og vår evaluering. Hvordan har erfaringer i prosjektet blitt forankret i moderorganisasjonen? Hvordan har en utviklet nye tilnærminger og strukturer, i tråd med mål for "Levende bydel"?

### 5.1 Organisering ved prosjektets avslutning

I sitt utkast til sluttrapport oppsummerer prosjektleder slik:

"Bydelsutvalget har ved flere anledninger vedtatt arbeidsoppgaver knyttet til nærmiljø. Det gjelder oppgaver som frivillighetssentral, opplysningssenter, ASVO-bedrift, generell ekstern/intern informasjonsvirksomhet, ordningen med områdeorganisering, der de tre geografiske områdene har en koordinator som servicefunksjon overfor beboere og tjenestesteder i forbindelse med tiltak i nærmiljøet. Det er nå vedtatt at disse arbeidsoppgavene, som omfatter miljøarbeid og som har sosialfaglig karakter, legges sammen med avdeling for Arbeid og sosiale tjenester. Avdelingen har endret navn til Nærmiljø og sosiale tjenester og har følgende oppgaver:

\* Frivillighetssentral \* Opplysningssenter \* Informasjon \* ASVO-bedrift \* Sosialsenter  
\* Sysselsettingsarbeid \* Nærmiljøarbeid \* Aktivitetssenter.

Administrasjonen har i prosjektperioden foretatt en omorganisering som ble endelig vedtatt 01.09.95. Administrasjonen ble delt i 4 avdelinger: Helse og miljø, Pleie, rehabilitering og omsorg, Barn og ungdom og Nærmiljø og sosiale tjenester. Organisasjonsskisse over ny modell er vedlagt, se vedlegg 1. Begrunnelsen for å omorganisere var blant annet at bydelsforvaltningen ønsket en renere brukerorientert organisasjon og foretok en opprydding i forhold til det. Videre ble det konkludert med at prosjektet "Levende bydel" så langt var vellykket, og at det derfor var ønskelig å få organisert det inn i ordinær drift."

Erfaringene fra prosjektet er allerede "sugd opp" i systemet og inn i en ny avdelingsstruktur, som karakteriseres som mer brukerorientert. "Barn og ungdom", og "nærmiljø" er kommet inn som nye begreper i avdelingsstrukturen. Oppvekst- og bomiljø er blitt et offentlig ansvar i større grad. Arbeidet i "Levende bydel" er integrert i en ny avdelingsstruktur, og ligger ikke lenger "utenpå" organisasjonen.

### 5.2 Prosjektlederrollen

Spørsmål som er viktige å stille når en skal evaluere hva som er oppnådd i "Levende bydel", handler om i hvilken grad vi kan tilskrive endringer i forvaltningsstruktur og samarbeid den spesielle tenkningen som ligger til grunn for forsøksprosjektet, - og hva som ville skjedd av endringer i bydelene uavhengig av "Levende bydel", eller endringer som har funnet sted fordi en hadde en prosjektleder "gående løs" som kunne utrede behov og hente inn løse oppstartmidler til ulike tiltak.

I Bygdøy/Frogner ser en at noe av det som er kommet i stand i prosjektperioden ikke kan tilskrives arbeidet i områdegruppene, men heller dette at en hadde en prosjektleder som

kunne utrede og initiere. Dette gjelder både seminarer, ASVO-bedriften, Frivillighets-sentralen, sysselsetting og aktivitetshuset Niels Juelsgate 46. Her er det prosjektleder som har fungert som en motor for utvikling av tiltak. Desentraliseringen av ansvar for utsatte grupper ville på en eller annen måte kreve at en fant løsninger på dette uavhengig av "Levende bydel". Når "Levende bydel" kom inn med ekstraressurser utenfra, var dette en anledning å få det til. "Levende bydel" har en entreprenørrolle her, og er slik viktig i nyskaping av tiltak på tvers i den foreliggende organisasjon. Vi ser også at selve iverksettingsmodellen, med "Levende bydel"-møter, har hatt begrenset betydning for dette utviklingsarbeidet. Så langt ser det for oss ut som at bydelsprosjektets leder har drevet dette utviklingsarbeidet ut fra sin posisjon som "fri" i relasjon til drift av tjenester. Det er slik sett prosjektet og dets ulike arbeidsformer som er motoren i utviklingsarbeidet, ikke *områdestrukturen*.

Prosjektleder med sine forvaltningsressurser har fungert som en utviklingsorganisasjon i den ordinære organisasjon, og tiltakene kunne fødes og integreres som ressurser i bydelen, hvor noen av dem er en realisering av mål i "Levende bydel".

Frittstående prosjekter utenpå den tradisjonelle forvaltningen har den ulempen at de kan forbli kortvarige hendelser som ikke etterlater annet enn kortvarige tiltak. Men selv om prosjektet dør med prosjektlederen, kan varigheten finnes i form av andre ressurser enn de som er spesielt knyttet til prosjektet. Slike ressurser kan være varige spor som lokaler og arealer en har rehabilitert eller utviklet i prosjektperioden, og de statlige støtteordninger en har klart å hale inn til kommunen eller bydelen, og som i mange tilfeller løper langt utover prosjekttiden. Dette er tilfellet for Bygdøy/Frogner. Prosjektet tillot opprustning av aktivitetshuset Niels Juelsgate 46, et tiltak som bydelen likevel måtte utvikle. Det tillot oppbygging av en frivillighetsentral med treårig statsstøtte, som løper to år over prosjekttiden, og et lokale, samt ressurser i form av et nyutviklet nettverk av samarbeidspartnere, hjelpere og brukere.

Vi tolker det også som viktig for utvikling og varighet at den aktuelle prosjektlederen kjenner forvaltningens irrganger og lokale forhold gjennom sin tidligere rolle som kultursjef i bydelen. Dette har sannsynligvis lettet noen prosesser andre prosjektledere måtte bruke tid på å lære, som å systematisere behov, skrive søknader og følge byråkratiske prosedyrer. I dette ligger implisitt at det i mange tilfeller kan være en fordel å trekke egnede ansatte ut av ordinære oppgaver til utviklingsarbeid i en organisasjon. I andre tilfeller kan det selvfølgelig være en fordel å hente inn folk som ser på det hele med friske øyne.

### **5.3 Viktige sider ved prosjektet i Bygdøy/Frogner**

"Levende bydel" i Bygdøy/Frogner hadde som mål å utvikle sin forvaltningsorganisasjon for å håndtere nye oppgaver og tilpasse seg nye rammebetingelser, og samtidig utvikle nye tjenester og tiltak i tråd med beboernes behov og i samsvar med kommunalpolitiske mål. Dette synes langt på vei realisert i forsøksperioden. Vi skal oppsummere noen organisatoriske betingelser for denne realiseringen.

#### *Mindre sårbar*

Gjennom prosjektets formelle forankring hos politikere og øverste administrative ledelse har prosjektets mål og metoder blitt godt ivaretatt underveis. En styringsgruppe bestående

av en samstemt tverrpolitisk gruppe gir større legitimitet til prosjektet enn om den var bundet opp av ett partipolitisk program, og som sådan er "Levende bydel"-tenkingen i denne bydelen også mindre sårbar for politisk skifte.

#### *Lokal tilnærming*

Gjennom erkjennelsen av at det ga liten mening i å dele offentlig og privat sektor i to ulike fora, men samle dem i ett, har en også bygget videre på bydelens eksisterende befolknings- og organisasjonsstruktur, og ved dette tatt på alvor mål om å nærme seg beboerne med tjenester som beboerne kan ha nytte av, og som står i forhold til deres virkelighet. Erkjennelsen av at ikke alt lot seg organisere ut fra baser i tre ulike områder, førte til en kombinasjon av områdekoordinering og sentral koordinering. Prosjekterfaringene viste at en måtte finne sin lokale tilnærming for å realisere overordnede mål for "Levende bydel".

#### *Særtiltak*

Desentralisert kommunalt ansvar har også stilt krav til denne bydelen om ivaretagelse av utsatte grupper, og bydelen fikk gjennom "Levende bydel" mulighet både til å kartlegge behov og utvikle tiltak. Grupper med spesielle behov, som arbeidsledige, yrkesvalghemmede og flykninger har i prosjektet fått særtiltak som viser at det offentlige apparat ikke har lagt seg flat for "bydelskulturen" som helst så at "det kommunale ikke var synlig i bydelen".

#### *Prosesorientert*

Prosjektperioden har vist at det skal mange små skritt ute i marken til før en får samlet interesser og ressurser på en måte som gjør at en kan kalle det "samarbeid". Tregheten i første fase viste at bydelens befolkning manglet både kunnskaper og "brukertradisjoner" i forhold til kommunale tjenester. "Levende bydel" ble på denne måten også et pilotprosjekt i bestrebelser på å forene offentlig og privat sektor til felles innsats, men også en slags opplæring i å være bruker uten å være klient.

#### *Borger - bruker<sup>51</sup>*

Borgerperspektivet har stått sterkt i prosjektet i denne bydelen. Med dette menes at beboernes rettigheter er blitt betonet fremfor deres potensielle status som klienter eller mottakere av kommunale tjenester. Dette har selvfølgelig å gjøre med det sterke innslag av private interesser i bydelen, og en bydel med ressurssterke grupper. Befolkningens rettighets-tenkning siver inn i forvaltningen som tilnæringsmåte også her. En har merket en slags forsiktighet fra bydelens side. "Det kommunale" underordnes borgeren i et slags tjenerforhold. I andre bydeler kan vi tenke oss det motsatte, at kommunalt ansatte sitter med sanksjonsmidlene overfor grupper som er mer avhengig av offentlige tiltak og hjelp, hvor beboerne kommer i en form for underordnethet i forhold til kommunalt tjenesteapparat. Dette betyr ikke at det i bydelen Bygdøy/Frogner ikke er mange som sliter både med fatigue, ensomhetsproblemer og oppvekstkriser, problemer det ikke er hverken legitimt å uttrykke eller legitimt å be om hjelp for. Opplysninger i prosjektmøter forteller om skjult elendighet, i en bydel hvor fasaden er viktig.

#### *Bruker - tjenesteyter*

---

<sup>51</sup> Når vi bruker begrepene borger, bruker og klient, uttrykker dette ulike roller mellom det offentlige og innbyggeren. Borgerrollen viser til vår selvstendige og politiske rolle, klienten til en avhengig rolle der en som klient har rettigheter til visse offentlige ytelser. Som bruker står vi også i en relasjon til tjenesteapparatet, men uten spesifikke rettigheter - se for øvrig Mordal 1994.



Nyanser i forholdet mellom bruker og tjenesteyter kan muligens uttrykkes med forskjeller som "invitert" og "innkalt". Invitasjon har stått sentralt i "Levende bydel" her, både overfor offentlig ansatte, og fra offentlig sektor til beboere. Oppslutning i "Levende bydel"-møter har vært frivillig (men under sterk anmodning) blant ansatte i bydelsforvaltningen. I andre bydeler er en pålagt eller "innkalt".

#### *Egennytte motiverer*

Prosjektet har også vist at ansatte i kommunale stillinger selv ikke er de første til å slutte opp om tverrfaglig samarbeid. For noen områder har koordinatorene meldt om svak oppslutning fra enkelte etater, gjerne de som er bundet opp av sine spesielle målgrupper, eller ikke ser nytten av eller prioriterer generelle eller forebyggende tiltak.<sup>52</sup> Samtidig kan folk melde om at de har gjennomgått en prosess i å se meningen med tverrfaglig og tverretattlig samarbeid. Det tar gjerne litt tid "å gå seg til" i gruppene, noe vi også har sett i andre bydeler. Men forskjellen i opplevd hensikt har også hatt å gjøre med sammensetningen i "Levende bydel"-gruppen å gjøre. En informant opplevde større mening med deltakelsen i "Levende bydel" ved å skifte fra ett område med dårlig oppslutning blant de offentlig ansatte, til en gruppe hvor oppslutningen og motivasjonen var større.

#### *Utvikling av relasjonen mellom offentlig og privat sektor tar tid*

Prosjektfasen har vist at det er mulig å få frivillig og privat sektor på banen dersom en har muligheten til å bruke tid på informasjons- og mobiliseringsarbeid. Siden en hadde en egen prosjektleder som sto for mye av dette arbeidet, har forvaltningen kunne nå fram til og gå i samarbeid med flere organisasjoner og institusjoner en fra før ikke samarbeidet med. Områdekoordinatorene tok etter hvert over kontakten som prosjektleder hadde initiert, i ulike former for lokal forankring. Her gjenstår det selvfølgelig å se hvor levedyktige relasjonene er på sikt.

#### *Oppbygging av bydelskompetanse i planarbeid*

Bydelen selv har fått erfaring i planleggingsarbeid. På grunn av liten kommunal eierstruktur på bygnings- og arealsiden, har kommunen i denne bydelen ikke tradisjoner i utvikling og ivaretagelse av kommunal eiendom. Nye behov, som opprustning av friområder, og nye samarbeidsmuligheter, har ført til at bydelsadministrasjonen har gått mer aktivt inn i både forskjønnende og trygghetsskapende opprustning av fellesområder (f.eks. "Tinkern", parken i Ruseløkka/ Skillebekk), sammen med ikke-kommunale instanser. Desentralisert ansvar for utsatte grupper har også gjort at bydelen i prosjektperioden har kunnet ruste opp kommunal eiendom til virksomhet for flyktninger og arbeidsledige.

#### *Samordning på bydelsnivå fremfor områdebaser*

Når vi skal vurdere hvorvidt bydelen har utviklet en organisasjon med desentralisert ansvar i de tre områdene, må vi konkludere med at dette bare delvis er gjort. De tre områdene har ikke noen egen administrativ base, og heller ikke fullt desentralisert lederansvar og budsjettstyring. Bydelen så tidlig i prosjektfasen at områdetenkningen måtte modifiseres og tilpasses bydelens ulike foreliggende strukturer. Det var ikke naturlig å "områdeforvalte" i en slik grad en opprinnelig hadde planlagt i forprosjektet. Dette i erkjennelsen av at skal organisatoriske mål være for beboerne, må de også realiseres i forhold til lokale forutsetninger.

---

<sup>52</sup> Prosjektledelsen sendte ut spørreskjemaer som ledd i egenevaluering av prosjektet. Det var så liten svaropplutning at undersøkelsen ble lagt på is. Dette kan tolkes som lunken opplutning om målene for "Levende bydel". En er i hvert fall ikke ivrig på å formidle sine erfaringer tilbake til bydelsadministrasjonen.



# GRORUD BYDEL

## 1. Bydelssætrekk

Grorud bydel har en variert boligstruktur, med en blanding av blokkbebyggelse og eneboliger, samt felter med to- og firemanns boliger og rekkehus. Mesteparten av bebyggelsen ble oppført i perioden 1950 til 1970. Bydelen deles i to av Trondheimsveien og T-banen. Den avgrenses av jernbanelinje og Østre Akervei i sør/øst og Lillomarka i nord. Bydelen har bra med grøntarealer og Alnaelva med turvei krysser bydelen fra nord til sør.

Bydelen har fire skolekretser: Ammerud, Kalbakken, Rødtvet og Grorud.

Kalbakken har et stort industrifelt i sør langs Østre Aker vei, og området langs Trondheimsveien/T-banen har en rekke forretninger. Grorud senter er det største handelssenteret, og er et sentralt knutepunkt for kollektivtrafikk. På Kalbakken finner vi et mindre forretnings-senter, samt trygde- og omsorgsboliger og Edda kino. På Nordtvet, som er en del av Kalbakken, har vi også en senterdanning av hovedsakelig offentlige tjenester med skole, fritidsklubb, bibliotek, svømmehall, Nordtvet gård og Grorud samfunnshus. Bydelen har ikke noe naturlig senter hvor befolkningen fra alle områder ferdes.

Bydelen har to kirker, en ved Grorud senter og en på grensen mellom Rødtvet og Ammerud. De fleste beboere på Kalbakken sogner til Bredtvet kirke, som ligger i Bjerke bydel. Utendørs idrettsanlegg med idrettshus finnes ved Grorud senter og på Rødtvet. Kalbakken har et stort idrettsfelt som sitt geografiske sentrum.<sup>53</sup>

I tillegg til kirker og idrettsfelt er den offentlige sektor i form av kommunale tjenester og institusjoner og kollektive sammenslutninger i borettslag viktig som "offentlighetsarenaer". "Levende bydel" vil være en utfordring i forhold til dette, da bydelen sannsynligvis bærer på lange tradisjoner i forvaltning av fellesressurser. Dette kan være en tung maskin å snu ved endringsforsøk.

### 1.1 Befolkningssammensetning og tjenestebehov

Grorud bydel har ca 16 000 innbyggere. Innbyggertallet i bydelen er økende. Altersgruppa barn og unge er forventet å øke med 16,6 prosent fram mot år 2000, og gruppa 3 - 10 år er forventet å øke med hele 26,4 prosent. Veksten i den eldste eldrebefolkningen (80 - 89) er forventet å bli 23,3 prosent.

Vel ni prosent av befolkningen har utenlandsk opprinnelse og vel 82 prosent av disse er fra «fjernkulturelle» land. Av 147 nyfødte barn i 1995 var 75 prosent av fremmedspråklig opprinnelse, av disse er 76 prosent bosatt på Ammerud og Grorud. Mens områdene Grorud og Rødtvet har en jevn aldersdeling i befolkningen, er Ammerud kjennetegnet ved en stor andel yngre befolkning og Kalbakken med en relativt stor del eldre befolkning. Samtidig er Kalbakken det området hvor det ble født flest barn i 1995.

<sup>53</sup> Deler av dette kap. er hentet fra prosjektleders utkast til sluttrapport fra bydelen.

Bydelen er sammensatt, materielt og befolkningsmessig. I noen områder vil det være særlig viktig for den offentlige sektor å legge til rette oppvekstforholdene for den økende andel barn og unge. En flerkulturell befolkning stiller også krav om tilrettelegging og opplæring, slik at hele befolkningen kan integreres i bomiljø og samfunn på best mulig måte. Som i andre bydeler vil desentralisering av særtiltak for utsatte grupper, som eldre, yrkeshemmede og arbeidsledige også bety at en tenker nytt i forhold til tjenester og tiltak.

## 1.2 Organisasjonsstruktur

Bydelsadministrasjonen er organisert i fire avdelinger: kultur og helse/sosial, samt stabsavdelingene økonomi og personal. Bydelen har ett sosialsenter, ett barnevern og en helsestasjon. De to sistnevnte ble i 1995 flyttet fra helse/sosial til kulturavdelingen, som dermed samler alle bydelens tjenester tilknyttet oppvekstområdet.

De fleste etatene er ikke desentralisert til områdene, som i alle bydeler i Oslo. Avgjørende myndighet i fagavdelingene ligger sentralt i bydelen. Dette er en særlig utfordring når en skal forsøke å forvalte tjenestene i ulike områder.

## 2. Forankringsprosess

Vi skal i dette avsnittet se på organisering og samarbeidsprosesser i Grorud bydel.

### 2.1 Målsettinger

Groruds forprosjektskisse er forankret i forebyggende helsearbeid og bystyrets Langtidsbudsjett for perioden 1992 - 1996<sup>54</sup>. Her pekes det på at mange av de mål og strategier som er nevnt gjelder tiltak og virksomhet i *nærmiljøet*.

Strategisk plan for Grorud har to innfallsvinkler.

- Den ene retter seg mot arbeidsmåter og strategi: samarbeid og samordning og nye organisatoriske løsninger i lokalsamfunnet. Under denne strategien formuleres tre innsatsområder, bydelsidentitet og nærmiljø, og service og samordning av tiltak til befolkningen. Vi vil kort stille opp målene fra strategisk plan:

- Bydelens innbyggere og ansatte er stolte av bydelen, har tilhørighet til den og tar ansvar for å delta i utviklingen av det kulturelle og sosiale miljøet.
- Samarbeidet mellom befolkningen og tjenestene skal styrkes for å sikre medbestemmelse, skape engasjement og ansvar i nærmiljøene i bydelen.
- Bydelen vil legge til rette for at lag og organisasjoner skal sikres gode vilkår slik at de kan konsentrere seg om å yte sine tilbud til befolkningen.

---

<sup>54</sup> Forprosjekt Grorud bydel.

Deretter kommer tre mål som retter seg mot videreutvikling av service, øke tilgjengeligheten og sikre brukerne et effektivt og h elhetlig tilbud.

Dette inneb erer at tjenstestedene skal f olge disse m alene ved sin tenkning og ved utforming av sine tiltak og handlingsplaner. Dette gjelder følgelig ogs a for "Levende bydel"s -prosjektet.

- Den andre strategien retter seg mot m al for tre ulike livsfaser eller grupper, mot oppvekst, innvandrerbefolkning og trygg alderdom.

Det heter videre at de økonomiske rammene innen planperioden vil være stramme og at nye tiltak vil måtte realiseres gjennom omdisponering av eksisterende ressurser. I notater fra prosjektet forenkles m alene på denne måten:

*Gjennom etablering og utprøving av en områdeorganisasjon vil prosjektet ""Levende bydel" Grorud" søke   bidra til*

-   styrke de sosiale nettverkene i områdene
-   tilrettelegge for at befolkningen selv kan medvirke i utviklingen av eget n ermilj 
-   sikre befolkningen et effektivt og h elhetlig tjenestetilbud.

"Levende bydel" i Grorud handler om   prøve ut et bestemt organisatorisk virkemiddel, det de velger   kalle *områdevis samarbeid og samordning*.<sup>55</sup>

### **Oppsummering**

Ser vi samlet på prosjektets målformuleringer, med basis i strategisk plan og forprosjekt, ser vi at "Levende bydel"-prosjektet i Grorud bydel legger stor vekt på tilhørighet, medbestemmelse, nettverk og n ermilj utvikling. Det er sterkt preget av tenkning om sosial integrasjon og lite om økonomisk effektivisering. En bestemt type endring av forvaltningsorganisasjonen er virkemidlet for   få realisert de ulike mål.

## **2.2 Gjennomføringsorganisasjon**

Grunnstammen i gjennomføringsorganisasjonen for "Levende bydel" i Grorud, forsøksområde Ammerud, ser slik ut:

*En tjenesteledergruppe i hvert område som utarbeider planer og tiltak for området som helhet, og søker   utnytte ressursene samordnet*

*Et områdesenter som fungerer som administrativt knutepunkt i området og som motor i samarbeidet mellom offentlig og privat/offentlig virksomhet*

*Et fellesutvalg, eller samarbeidsutvalg, for frivillige lag og organisasjoner i hvert område.*<sup>56</sup>

Vi skal gå nærmere inn på hvordan denne organiseringen er oppbygd.

<sup>55</sup> Notat fra prosjektleder til ledermøte, mai 1995

<sup>56</sup> ibid

### **Eget prosjekt i ett område**

"Levende bydel" i Grorud bydel ble organisert som eget prosjekt. I oppstarten ble området Ammerud valgt som forsøksområde. Hensikten var at erfaringene herfra skulle ligge til grunn for spredning til de tre andre områdene Grorud, Kalbakken og Rødtvedt på senere tidspunkter. Fordelen med en slik avgrenset arena kunne være at en ville gjøre noen erfaringer før alle ble dratt inn i endringsarbeidet. Ulempen kunne være at området brukte tid og ressurser som kunne fordeles til hele bydelen. Slike ytringer har kommet fra ansatte i de andre områdene.

Det praktiske ansvaret for iverksetting av forsøket hvilte på *en egen prosjektleder* direkte underlagt administrasjonssjefen, og med en arbeidsgruppe bestående av bydelenes ledergruppe som prosjektstyringsorgan. Bydelsutvalget hadde den politiske styringen med prosjektet.

### *Samarbeidsorganisasjon*

En områdekoordinator med sete i forsøksområdets administrative base rapporterte til prosjektleder, som rapporterte videre til administrasjonssjef. Den ordinære drift for bydelenes tjenester ble rapportert i linjen som tidligere, men samarbeidstiltak knyttet til forsøket ble rapportert av de involverte aktører til områdekoordinator. "*Vi kaller dette å utvikle en samarbeidsorganisasjon som supplement til den tradisjonelle linjeorganisasjonen, ...en "matriseorganisasjon" "*"<sup>57</sup>

Tjenestelederne utarbeidet handlingsplaner for områdene. For noen tjenestesteder ble den delen av budsjettet som skulle gå til forebyggende arbeid knyttet opp til tiltak basert på tverrfaglig samarbeid og samarbeid med tredje sektor i området, og kunne slik inngå i "Levende bydel"-arbeidet.

### *Endring i prosjektorganisasjonen underveis*

Den formelle prosjektforankring har vært i endring i bydelen. Koordinator for basen og samarbeidet var i første prosjektår personalsjefen i bydelsforvaltningen. Begrunnelsen for å bruke personalsjefen som koordinator var at dette hadde større forankringspotensiale i og med at han var knyttet til linjeorganisasjonen.<sup>58</sup> Etter hvert som prosjektet utviklet seg, så en at det ble behov for en koordinator på heltid, og stillingen ble utlyst og besatt med en som hadde sin fulle tid i basen, hvor arbeidet besto både i å koordinere samarbeid, og å være leder for de sysselsatte og informasjonsarbeidet i huset. Koordinatorstillingen var slik en kombinasjonsstilling, hvor en skulle ivareta bydelens og området "ekstrautstyr", men utenfor de tradisjonelle linjeoppgaver. Det var prosjektleder som i oppstarten ivaretok mange av de oppgavene den nye koordinatoren hadde i dag:

..Prosjektleder har dermed hatt tre roller; leder av tjenestestedet på Ammerud gård, sekretær for tjenesteledergruppen på Ammerud og leder for prosjektet som helhet. Dette har vært en mulig blanding i denne utviklingsfasen i prosjektet, men for å sikre forankringen og videreføringen av prosjektresultatene bør prosjektleder fristilles fra de administrative oppgavene i 1995 (Fra BU-sak nr. 112/94, side 35).

Etter første prosjektår flyttet prosjektleder sitt kontor ut av "Låven", et uttrykk for at forankringen av prosjektets idé gikk "lenger inn": Oppgavene for prosjektleder ble nå å gjennomgå erfaringer gjennom oppsummeringsmøter og utarbeide egnevalueringsskjemaer til

<sup>57</sup> *ibid.*

<sup>58</sup> Internt notat fra 1994



ulike involverte grupper i Ammerudområdet, samt legge planer for videreføring til nye områder, som i første etappe skulle bli Kalbakken, med oppstart i begynnelsen av 1996.

At prosjektleder fra første stund var nært knyttet til administrativ ledelse gjennom direkte rapportering hit, har vært regnet som en fordel i prosjektet. På den måten har en utviklet en felles forståelse for nødvendige prosesser underveis, men likevel i en arbeidsdeling i forhold til forankring på ulike plan: Administrasjonssjefen har arbeidet med å forankre ideer og arbeidsmåter i forhold til politikere og ledergruppe "for å sikre legitimitet"<sup>59</sup> her, mens prosjektleder kunne rette innsatsen mot befolkningen. I bydelens ledelse ble det gitt uttrykk for at innsatsen i forhold til lokalbefolkningen ikke hadde vært mulig dersom "Levende bydel" ikke hadde vært organisert som eget prosjekt.<sup>60</sup>

### *"Der energien oppstår"*

I den åpne organisasjonen, inkludert målsettinger som "Levende bydel"-forsøket la opp til, ble derfor prosjektformen vurdert som egnet i denne bydelen. Hensikten å nå befolkningen i nye former for samarbeid, krevde funksjoner som kunne ivareta "det som faller mellom stolene", det de ordinære tjenester ikke kunne fange opp. Budsjettmessig har en også lagt vekt på at det underveis skulle settes av frie midler "som kan brukes der energien oppstår", eksempelvis til frivillige som søkte om støtte til tiltak i området, eller andre tiltak.

Selv om det kunne ta tid å forankre de nyutviklede strategier, vurderte administrasjonen det som en forutsetning at iverksetteren, her prosjektleder, kunne arbeide uavhengig av de ordinære tjenester. Forankringen ble vurdert som en egen nødvendig prosess.

### *Base med koordinator*

Som nevnt i vårt innledningskapittel, kan forankring bestå av mange ledd på flere nivåer. I områderettede forsøk, hvor nærheten til beboerne står i fokus, vil en viktig del av forankringen også bli å finne i institusjonelle løsninger, fysiske og organisatoriske, på møtet mellom offentlig sektor og beboere/tredje sektor i et avgrenset område. I Grorud har en fra prosjektets oppstart administrert forsøket fra en fysisk base. Den gamle låven på Ammerud gård, som ligger midt mellom blokkene i området, har vært "Levende bydel"s base, "Låven", som den ble kalt til daglig.

I basen har en satset på noen basisfunksjoner knyttet til målsettingene for forsøket. Disse funksjonene koordineres av en koordinator:

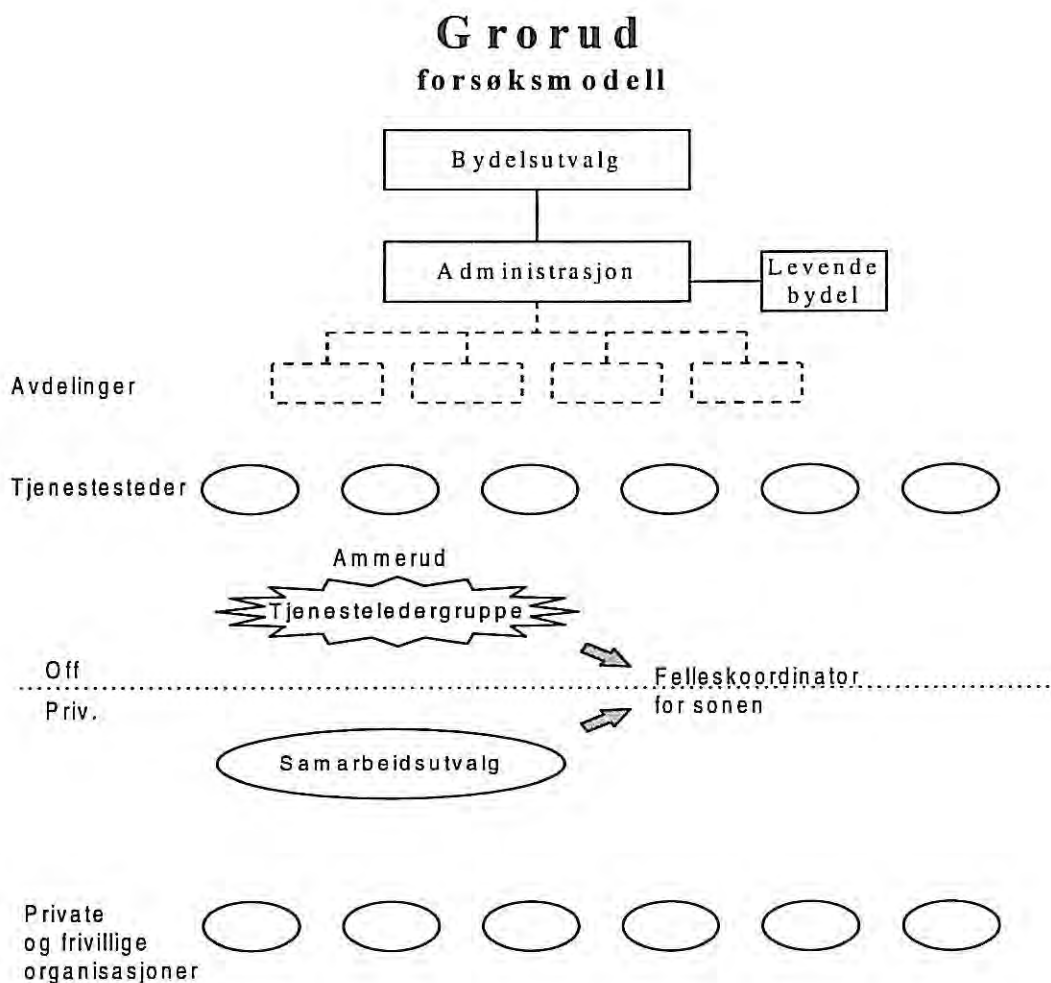
- koordinering av tjenesteledergruppe
- ansvar for sysselsatte knyttet til prosjektet
- ansvar for informasjonstjenesten
- ansvar for koordinering av frivillig sektor,

altså administrative oppgaver, og koordinerings- og sekretæroppgaver. Basen var samtidig ment å skulle fungere som en uformell møteplass for beboerne i området, "en lokal offentlighetsarena med lav terskel". Vi kommer tilbake til en nærmere beskrivelse av livet på "Låven".

<sup>59</sup> Intervju med administrasjonssjef 14.11.94

<sup>60</sup> *ibid.*

Områdebasen med sine ulike funksjoner var en organisasjon i organisasjonen. Et viktig spørsmål i forhold til "Levende bydel" i Grorud bydel ble hvordan forankringen av erfaringene i basen kunne innlemmes og forankres blant ulike aktører i moder-organisasjonen.



### 3. Samarbeid

Vi skal her gå inn på ulike sider ved samarbeidet, både det tverrfaglige samarbeidet og samarbeid på tvers av sektorer. Her blir det viktig både å se måten samarbeidet kom i stand og ble systematisert på, hvem som samarbeidet, hva en samarbeidet om, og hvordan en opplevde samarbeidet.

#### 3.1 Tjenesteledergruppe

Et viktig delmål i forsøket var å utvikle tverrfaglig samarbeid. Fremgangsmåten skissert i forprosjektet var at lederne for hver tjeneste i området (eller andre representanter dersom en ikke hadde egne tjenestesteder i området) skulle møtes og i fellesskap finne ut hvordan og på hvilke områder en kunne samarbeide. *Tjenestelederforumet* skulle være dette faste forum for samarbeid, og ledere ansatt i bydelsadministrasjonen var pålagt å møte her.

Administra-sjonen kunne selvfølgelig ikke pålegge andre offentlig ansatte i bydelen å møte, som skole og politi. Disse møtte frivillig og etter invitasjon.

Tjenestelederforumet ble tidlig etablert på Ammerud, og besto for det meste av ledere ansatt i bydelsadministrasjonen, men også ledere fra andre tjenestesteder i området. Midtveis i prosjektet hadde forumet en slik sammensetning:

*Bydelsadministrasjonen*

Ammerud distrikt hjembaserte tjenester  
Grorud sosialsenter  
Barnevernet  
Ammerudenga-, Ammerudkollen-  
Ammerudgrenda barnehage  
Norsk kurs for innvandrerkvinner  
Grenlund barnepark  
Grorud helsestasjon  
Ammerud fritidsklubb  
Norsk kommuneforbund  
Vaktmester- og vedlikeholdstjeneste

*Annet tjenestested*

Ammerud skole  
Ammerud skole SFO  
Rødtvedt menighet v. presten  
Ammerudlia borettslag  
Ammerudhjemmet (Kirkens Bymisjon)  
Stovner politikammer (forebygg. avd.)

Tjenesteledergruppen møttes i oppstarten seks ganger i året, men antallet møter ble siden redusert til fire ganger i året, da en opplevde at de var for hyppige. Den ble brutt ned til ulike *arbeidsgrupper* som skulle gå sammen om å løse bestemte oppgaver, med kortvarige eller langsiktige mål. I hver arbeidsgruppe ble det valgt en egen leder som rapporterte til koordinator foran hvert møte i tjenestelederforumet, og ellers etter behov.

Vi ser at privat sektor er representert i tjenestelederforumet på Ammerud. Det største borettslaget i området er med, og Kirkens Bymisjons Ammerudhjemmet. Borettslagene ble regnet som en så sentral medpiller i "Levende bydel" at en fant det naturlig å invitere disse med her. Dette ene, og største borettslaget, tok i mot invitasjonen. Vi kommer tilbake til Ammerudhjemmets rolle i området.

### **Arbeidet i tjenesteledergruppen**

Vi skal se litt på hvordan selve arbeidsmåten tok form i tjenesteledergruppene. La oss se på en dagsorden fra 19.12.94.<sup>61</sup>

1. Oppfølging av handlingsplan fra 1994
2. Kartlegging av samarbeidsforventninger. Tjenesteledergruppens organisering og mandat
3. Opplegg for gruppearbeid "over bordet"
4. Gruppearbeid
5. Rapportering i plenum

Møtet tok utgangspunkt i årets handlingsplan for området, som var ulike konkrete samarbeidstiltak utarbeidet av gruppen tidligere, som "Norskopplæring for innvandrerkvinner", "Krise- og konfliktteam", og "Sysselsetting som kvalifisering". Det ble rapportert fra hver av arbeidsgruppene om hva en hadde gjort siden sist. Gruppene hadde hatt varierende akti-

---

<sup>61</sup> Etter egne notater

vitet. Deretter kom folk med ideer "over bordet" (etablert begrep i gruppen) i forhold til oppgaver de ønsket å løse, eller arrangementer de ville sette igang. Dersom flere gikk sammen om å følge opp et nytt initiativ, ble det i samarbeid med områdekoordinator laget en plan etter et fast oppsatt skjema utarbeidet av prosjektet. Det kunne på denne måten dannes nye arbeidsgrupper, eller tiltak kunne innlemmes i allerede eksisterende arbeidsgrupper.

Etter denne muntlige rapportering fra arbeidsgruppene i plenum (levert skriftlig til koordinator på forhånd), samt en runde med "over bordet", delte forumet seg inn i gamle og nye arbeidsgrupper. Disse gikk til hvert sitt rom for å planlegge eller summere opp erfaringer og diskutere videre strategier. Disse ble presentert i felles forum til slutt.

Under dette møtet var det lagt inn en prinsippdiskusjon om tjenesteledergruppens mandat. Noen var imot at en skulle danne slike spesialgrupper som arbeidsgruppene innenfor dette forumet, siden formålet var "samarbeid på tvers". Her kom et ønske om et mer levende forum og mindre rapportering til uttrykk. Andre mente dette samarbeidet kunne ivaretas ved at det var kontakt mellom gruppene. Et annet diskusjonstema var innholdet i arbeidet. Skulle for eksempel "oppvekstgruppa" ha bare barn og unge som målgruppe, eller skulle en samarbeide med eldresektoren? osv. Noen klaget på at "det blir for mye papir". Kvalitetssikringen av tiltak og samarbeid i arbeidsgruppene skjedde ved at en fylte ut et ferdig skjema for hvem en ønsket å samarbeide med (rødt skjema). Når samarbeidet var kommet i stand, ble dette rapportert skriftlig til koordinator - på gult skjema.

Detaljene nevnes her for å illustrere hvilke konkrete spørsmål og problemer som dukket opp når en skulle utvikle nye samarbeidsformer, både med hensyn til ledelse og rapportering, arbeidsform og innhold. Grad av formalisering var også et tema. Eksemplene viser at samarbeidet kunne være nokså omfattende organisasjonsmessig.

Den doble organisasjonen ble synliggjort gjennom rapporteringsrutinene. Tjenestestedene fikk to "ledere" å rapportere til, sin egen linjeleder, og koordinator for tjenesteledergruppen. Det er ikke vanskelig å se at dette kunne være en krevende arbeidsform for ulike aktører i den doble organisasjonen.

Vi skal gi en kort oversikt over noen av tiltakene tjenestelederforumet har utviklet; dette for å gi et lite bilde av hvilke tiltak det falt naturlig å samarbeide om:

1. Hospitering på tjenestesteder

- elever fra det lokale "Norsk kurs for innvandrerkvinner" hospiterer på et tjenestested på Ammerud ca to timer to ganger pr. uke i en tre-måneders periode. Barna får utvidet barnepass.

2. Nærmiljøskole

- introduksjonskurs for flyktninger i samfunn og nærmiljø, hvor de blir introdusert for tjenester og frivillige organisasjoner i området.

3. "Orientekspresen"

- "Norsk for innvandrerkvinner", helsestasjonen og "Huset vårt" samarbeider om nye elever til norsk kurs, barnetilsyn av ulike slag, enkeltsaker.

4. Utredningsgruppe for "Krise- og konflikteam"

- utreder optimal utnyttelse av det eksisterende hjelpe/rådgivningsapparat for å gi trygghet for brukerpersonalet i krise- og konfliktsituasjoner. Utgangspunktet var vold mot eldre og tanken om et kriseteam i forhold til dette.



## 5. "Brobyggeren"

- samarbeidsgruppen for "Brobyggeren" ser på eldre som en ressurs og motiverer eldre til sosialt samvær, samt forsøker å motivere til kontakt mellom unge og eldre.

Noen av disse tiltakene var ikke kommet skikkelig igang, andre kunne vise til større aktivitet, og nye har kommet til. Vi kan ikke gå inn på detaljene her, bare summere opp med å si at samarbeidet langt på vei har tatt form rundt problemer som ellers "faller mellom stolene", noe som var litt av hensikten med "Levende bydel"-tenkningen. Vi merker oss også at innsatsen er konsentrert om de områder som ligger inne i strategisk plan for perioden.

### *Ulik motivasjon*

Som observatører i tjenestelederforumet merket vi oss at det var varierende interesse og motivasjon for å delta i samarbeid. Noen var svært kritiske, andre så ikke helt meningen, men ville gjerne, atter andre var aktive i gruppene. Spørsmålet for oss ble hva som kunne ligge til grunn for de ulike holdninger. Dette er spørsmål som angår alle bydelene, og tverrfaglig samarbeid generelt. Men vi skal likevel gripe fatt i disse problemene her, siden de har kommet særlig til uttrykk i et såvidt stort og bredt sammensatt forum for offentlige tjenester som tjenesteledergruppen på Ammerud er.

Vi hadde noen hypoteser om hvorfor det var interesse for samarbeid:

- at tjenestestedet kunne få tilført flere ressurser ved å samarbeide
- at tjenestestedet hadde lange tradisjoner på samarbeid
- at tjenestestedet hadde målgrupper som trengte en tverrfaglig tilnærming.

Og tilsvarende hadde vi noen hypoteser om grunner til passivitet eller motstand:

- at tjenestestedet hadde for mange oppgaver fra før
- at tjenestene så det som faglig irrelevant å samarbeide utenfor deres ordinære oppgaver
- at det var mangel på tradisjoner for å samarbeide
- at det var generell uvilje mot måten prosjektet var organisert på.

Vi fant alle disse grunner, og flere, etter hvert som vi tok kontakt med enkeltpersoner for samtale, sammen med andre data.

- Jeg har ikke lang fartstid, men jeg har problemer med tjenesteledergruppa....Hva skal jeg bruke den til? Det er et tungvint forum....Jeg kan ikke si jeg har opplevd noe positivt der, kanskje bortsett fra at jeg har truffet folk jeg ellers ikke hadde truffet....Jeg kan ikke identifisere mitt arbeid med Ammerud... (helse/sosial)

- "Levende bydel" er mest vellykket på de uformelle arenaer, det som har med de tunge tjenester, er mindre vellykket... (helse/sosial)

- For vår del har "Levende bydel" hatt mest betydning på miljøsidene, det er her behovet er størst ...(borettslag)

- Hadde jeg hatt behov for å besøke en eller annen institusjon, hadde jeg ikke gått til "Levende bydel" først, men direkte til institusjonen....(barnehage)

- Til å begynne med var jeg begeistret, jeg liker nye ideer. Etter å ha vært med på møtene noen ganger, følte jeg at dette var helt bortkastet tid, og søkte bydelen om å melde meg ut, ev. delegere representasjonen til noen ansatte hos meg. Jeg ble pålagt å delta....Det er først den siste tiden det har løsnet i "Levende bydel"... Jeg føler at vi har gitt et stort bidrag til "Levende bydel"...(hjemmetjenester)

- Det var fint og interessant å komme med der, jeg har hatt en anonym tilværelse før...Jeg henviser nå mange til "Levende bydel" og informasjonstjenesten når det er noe de lurer på... Livet har blitt litt lettere etter at vi fikk de folka der oppe (på Låven)... (norskopplæring).

Hovedinntrykket var at de som hadde vært mest aktive, var minst bundet opp av spesialiserte og lovpålagte oppgaver. Disse har kunnet hente ressurser fra flere kanter, og samarbeid har vært en måte å "fylle på", som for eksempel de som jobbet for borettslaget, for eldre og innvandrere. Vi kan si at dette omfattet tjenester som mer var preget av kulturarbeid og tjenester enn klientarbeid.

Barnevernet er ofte vanskelig å få med i samarbeid<sup>62</sup>, da det synes å være bundet opp av krav til krisehåndtering og mindre til forebyggende arbeid, og sier de må bruke ressursene til beste for enkeltklienter, hvor de igjen er bundet av taushetsplikt, og ikke som andre kan diskutere løsninger åpent. De hadde heller ikke den opplevelsen av relevansen av å konsentrere seg om lokale områder, da de like gjerne måtte arbeide i forhold til fosterhjem utenfor byen som Ammerud eller andre områder i egen bydel. Her fant vi en blanding av faglige og lovpålagte føringer for ikke å involvere seg i nye tilnæringsmåter.

#### *Mye samarbeid fra før*

Noen aktører vektla at de samarbeidet mye allerede, og startet samarbeidet lenge før prosjektet kom i stand. For disse ble "Levende bydel"-samarbeid noe som kom utenpå allerede etablert samarbeid, som arbeidet i oppvekstgruppene.

#### *Lære å bruke "Levende bydel"*

Et annet trekk ved samarbeidsprosessene i "Levende bydel" i Grorud, var at det kunne synes som om noen hadde lært seg å bruke de ressurser "Levende bydel" kunne by på. Noen i gruppa meldte fra om at det tok tid å se hensikten med samarbeidet, men når de tok tyren ved hornene, fikk de oppleve at de kunne hente noe ut av samarbeid, og samtidig fylle lovpålagte målsetninger innenfor egen etat, som for de hjemmebaserte tjenester å satse på tiltak for rusmisbrukere og psykiatriske pasienter. Slik ble prosjektet også en arena hvor sentrale politiske mål kunne virkeliggjøres.

#### *Egenevaluering*

I prosjektets egen oppsummering av samarbeidet kom det frem at de fleste tjenestesteder (12 av 17 besvarte) hadde vært med i et eller annet formalisert samarbeid i regi av "Levende bydel" i løpet av disse to årene. Elleve av disse svarte at tiltaket hadde hatt "stor" eller "noen" betydning for helheten av tjenesteproduksjonen i deres etat. Sju svarte at samarbeidet har hatt betydning for deres brukergruppe. På spørsmål om en har kunnet ta i bruk andre tjenestesteders ressurser for å nå egne mål, var det seks som svarte at dette hadde skjedd i noen grad, en at det hadde skjedd i stor grad. Det som rapporteres som mest positivt med tjenesteledermøtene var dette å "bli kjent, se ansikter" (11) og informasjon (6), ikke det å samarbeide om tiltak.

Bare åtte sa at de fortsatt ønsket å være med i tjenesteledergruppen, seks sa "nei" eller "vet ikke", resten var ubesvart på spørsmål om de ønsket dette. På spørsmål om innsatsen i tjenesteledergruppen sto i forhold til resultatene, svarte bare fire ja på dette, resten nei eller

<sup>62</sup> Jfr. Sæter 1996. Her må tillegges at i noen kommuner samarbeider barnevernet aktivt i forebyggende arbeide, jfr. Sæter 1993.

vet ikke. Elleve sa det ikke ville få noen betydning for deres tjenester om tjenesteledergruppen ble lagt ned.

#### *Ulike tolkninger*

Svarene inviterer til ulike tolkninger. Når en først har vært med i samarbeid under tjenesteledergruppen, så noen at både en selv og bruker hadde hatt utbytte av samarbeid. Det videre svarmønster kan likevel tyde på at dersom en kunne prioritere, valgte en ikke dette forum å etablere samarbeid i. Sannsynligvis bunner dette i forhold som allerede er nevnt, det ble for mye, både møter, papirer og nivåer, å forholde seg til for mange tjenestesteder. Ressursene strakk ikke til. Å utnytte ressursene bedre, som det ofte heter i notater og innlegg rundt "Levende bydel", kunne bli å tyne de ressursene en hadde. Forankringen lå ikke inne i arbeidsstokken som overskudd, motivasjon og opplevelse av hensiktsmessighet.

#### *Hvem skal ha æren?*

En annen forklaring har gruppa selv utdypet i diskusjon med prosjektleder. Her kom det fram at noen hadde opplevd at "Levende bydel" "tar æren for" samarbeid de likevel ville ha inngått i. I dette perspektivet ble svarene en markering av at en både har og ville klart dette for egen regning.

#### *Utbytte*

Andre la vekt på at samarbeid ofte betydde at en skulle yte, uten å få noe igjen. Her kommer vi inn på hvilket bytteforhold samarbeidspartnere inngår i. Institusjoner og faggrupper samarbeider lettere dersom de opplever å ha *utbytte* av samarbeid. Dette er et viktig legitimeringsgrunnlag. Har en ikke opplevelse av at en får noe igjen, hjelper det ikke om koordinator har mandat til å pålegge dem å samarbeide. Et slikt utvekslingsforhold kan være vel så viktig som pålegg for at samarbeid kan bli "selvgående".<sup>63</sup>

#### *Ressurser*

Noen institusjoner kunne oppleve at deres brukere fikk et utvidet tjenestetilbud ved å samarbeide med andre, som hjemmetjenestene, noe våre egne data kunne tyde på. Her er tjenestebildet mer diffust, ikke spesialisert, det skal lite til for at ikke en eller flere av deres brukere kunne få en bedre hverdag, enten ved at unge handlet for dem, eller at noen tok dem med på tur. For slike etater kan meningen med "Levende bydel" begrunnes i det deres brukere får, ikke i hva de ansatte kan eller makter ut fra egen arbeidssituasjon eller eget "domene". De ansatte er avhengig av de *ressurser* andre kan by på for deres klienter, noe som legitimerer samarbeid på tvers for disse.<sup>64</sup>

#### *Økonomistyring og personalledelse*

En hovedkritikk av "Levende bydel" gikk i diskusjonen med prosjektleder på at arbeidet i prosjektet er på siden av tiltak en prioriterte, og at fellestiltak måtte kobles til ordinært budsjettarbeid. Dette handlet om samordning innen *personalledelse og økonomisk administrasjon*.<sup>65</sup> Her kom en inn på spørsmålet om hvorvidt hvert område skulle utgjøre et "konsern" i moderbedriften bydelsadministrasjonen. I en konsernmodell har hver delbedrift egen økonomistyring.<sup>66</sup>

<sup>63</sup> Knudsen i Repstad 1993.

<sup>64</sup> *ibid.*

<sup>65</sup> Internt notat fra prosjektleder, 31.05.96.

<sup>66</sup> Jfr. Mintzberg 1991.



### *Hvorfor kommer de andre offentlige tjenester på møtene?*

Det var ikke alle i tjenestelederforumet som var pålagt å møte. Dette var de som jobbet utenfor bydelsadministrasjonen, som skole, kirke, politi, leder av borettslaget, leder ved Ammerudhjemmet. Et spørsmål var hva som gjorde at disse møtte opp og deltok i samarbeidet likevel. For noen av dem var "Levende bydel" et sted å få informasjon og bli kjent, uten at de kunne yte så mye til samarbeidet. Dette gjaldt særlig skolen. Her understreket en at en alltid hadde hatt samarbeid med bydelsforvaltningen, som kulturavdeling og bamevern, samarbeid en finner over alt i Oslo. Politiet var med fordi bydelspolitiet skulle jobbe forebyggende, og "Levende bydel" var et egnet forum til å bli kjent med området og tjenestene på; dette kunne lette samarbeid om tiltak. Ammerudhjemmet hadde en naturlig plass, særlig overfor tredje sektor (se senere), men deltok også i tjenestelederforumet da en inngikk i områdets helse- og sosialstruktur. Menigheten er gjerne overlatt til seg selv, og å delta i et slikt forum, kunne bringe dem inn i en ny kontekst. Borettslaget var representert her fordi de så at de hadde utbytte av samarbeid i miljøsaker.

Konklusjonen blir at disse deltok fordi de så at de hadde noe igjen for å delta, enten ved å bli bedre kjent, eller også fordi ens etat skulle arbeide forebyggende, og "Levende bydel" kunne bidra med samarbeidspartnere og andre ressurser. Vi har vært inne på ressurs- og utbytte-perspektivet som motivasjonsfaktor tidligere. Vi antar at dette må gjøres gjeldende for alle som møtte frivillig i tjenesteledergruppen.

### **Oppsummering**

Samlet var erfaringene fra tjenestelederforumet og samarbeidet her "både - og". Oppsummert kan det se ut som om erfaringene gikk mest i positiv retning når en snakket om forbedringer av tilbudet til brukerne, og mer negativt når det gjaldt selve organiseringen av samarbeidet. Dette viser at samarbeid kan være brytsomt for aktørene, men likevel nyttig for brukerne.<sup>67</sup> Det kunne se ut som et flertall betraktet "Levende bydel" som en overflødig organisasjon, men avviste likevel ikke dens berettigelse da en så at prosjektet hadde sine funksjoner, særlig på den uformelle arena, og i forhold til å bli kjent med tjenestesteder og få informasjon om området og dets tjenester og brukere.

En annen viktig oppsummering syntes å være at det krevde læring å bruke den samarbeidsmuligheten "Levende bydel" kunne by på. Her stiller prosjektet på lik fot med andre tidsavgrensede prosjekter. Erfaringer viser at en trenger flere år å "gå seg til" i forhold til nye tilnærminger dersom de er liv laga.<sup>68</sup>

Læringsprosesser må finne sted på alle nivåer i organisasjonen. Tjenesteutøverne, eller "bakkebyråkratene", kan betraktes som nederste ledd i et byråkrati, et ledd som rutinemessig utfører de pålagte oppgaver. Betrakter vi dem i tillegg som selvstendige aktører gruppert i ulike enheter, må vi se på dem som organisasjonsledd som inngår i aktiv utveksling, og som utvikler viktige normer for tjenesteutøvelse ("bottom-up"). Dette perspektivet hjelper oss til å forklare at vi finner avvik fra politisk-administrative intensjoner ("top-down"). Slike prosesser viser at organisasjonen formes gjennom handlinger på ulike nivåer, og innebærer nye erkjennelser basert på erfaringer en gjør underveis. I et slikt supplerende

<sup>67</sup> Knudsen, *ibid.*: 17.

<sup>68</sup> Jfr. Sæterdal 1990, som beskriver ulike faser i et forsøk.



perspektiv på byråkratisk organisering, som innbefatter både formelle og uformelle prosesser på flere nivåer, vektlegges det at *endring er en prosess som tar tid*.<sup>69</sup>

Selv om erfaringene med tjenestelederforum var "både-og", oppsummerte administrasjonssjefen i forslag til strategisk plan for 1996 - 99 slik:

Erfaringene hittil viser at det å etablere en tjenesteledergruppe for å få løst oppgaver med ledere/representanter for virksomheter i og utenfor bydelsforvaltningen til en tverrsektoriell samhandling, har vært vellykket.<sup>70</sup>

Når en karakteriserte erfaringene som vellykket, var det sannsynligvis i en erkjennelse av at resultatene så bra ut i forhold til den tiden prosjektet og utprøvingen hadde forløpt. Dette var en måte å være realistisk på. En annen tolkning kan være at administrasjonen valgte å satse på denne arbeidsmåten fordi en har sett at den har bedret tjenestene for flere brukergrupper.

### 3.2 Base og koordinasjon

Etablering av en *områdebase* var en viktig målsetting i "Levende bydel":

Områdebasen skal være motoren i samarbeidet mellom beboerne og det offentlige. Områdebasen skal koble og utløse nye ressurser innenfor oppgaveområder som i dag ofte faller mellom stolene og som det er vanskelig å finne økonomi for. Områdebasen skal fungere som en administrativ ressurs for den frivillige innsatsen og sikre kontinuitet i det frivillige engasjement.<sup>71</sup>

I Grorud bydel var det "Låven" på Ammerud gård som var områdebasen i forsøksområdet. Dette skulle være et åpent treffsted for offentlige tjenester, beboere og organisasjoner, og det vitale organ i desentralisering og samordning av tjenester i Grorud bydel. Den organisatoriske base var slik knyttet til et bestemt *sted*. Dette har fått en viss symboleffekt for prosjektet i denne bydelen. For folk i området var "Levende bydel" "Låven".

#### *Kjernefunksjonen i basen er koordinator*

Koordineringen av samarbeidet mellom tjenestesteder og frivillige krevde ikke en person på full tid. I denne bydelen utgjorde selve koordineringen av samarbeidet ca 1 - 2 dager av arbeidsuken. Resten av tiden ble brukt til å administrere unge på tiltak knyttet til "Levende bydel"-forsøket, samt å ha ansvar for den opprettede informasjonstjenesten når leder av denne ikke var tilstede, og løpende ansvar for regnskap og budsjett for områdebasen. Mye av tiden gikk også med til løpende kontakt med personalavdelingen i bydelsadministrasjonen.

#### *Kobling av ressurser*

Koordinator opplevde at hennes viktigste rolle i forhold til samarbeid var *koblerfunksjonen*, særlig kobling av offentlig og privat sektor i ulike samarbeidsprosjekter. Blant de største utfordringer syntes å ligge i å få motvillige parter inn i samarbeid, for eksempel parter en var avhengig av å få på banen for å få realisert ulike tiltak. Som eksempel kan nevnes samarbeid med borettslagene, hvor de hjembaserte tjenester har ønsket å utvikle nye tilbud for

<sup>69</sup> Offerdal 1989.

<sup>70</sup> Forslag til strategisk plan 1996-99, side 8.

<sup>71</sup> Fra forprosjekt "Levende lokalsamfunn", Grorud, side 15.

beboere. I "Krise- og konflikteamet" ønsket en å kunne bistå med støtte og veiledning i forbindelse med krise- og konfliktsituasjoner blant beboere. Initiativet kom til i "Levende bydel"s tjenestelederforum. I tiltaket "Brobyggeren" ønsket en å koble unge og eldre, og eldre til hverandre, gjennom praktiske gjøremål. Ammerudlia borettslag stilte et rom til disposisjon, uten vederlag, til dette formål. Sysselsatte og frivillige gikk inn med organisering og ulike tjenester, og "Levende bydel" kunne bidra med "såmidler". Koordinator var sentral kobler i disse tiltakene.

#### *Hvilken legitim autoritet hadde koordinator?*

Den formelle autoriteten til koordinator lå i at tjenestestedene var *pålagt* å møte på "Levende bydel"-møtene, i tjenestelederforumet. Og så lenge koordinator var underlagt prosjektleder, som sto i direkte linje til administrasjonssjefen, hadde koordinator den nødvendige (om ikke tilstrekkelige) legitimitet til å fungere som det koordinerende ledd.

Slik koordinator så på sin rolle, mente hun at ved forsøkets slutt, det vil si når prosjektlederrollen ble opphevet, burde koordinator legges direkte under administrasjonssjefen. Et annet spørsmål var hvorvidt koordinatorrollen som egen rolle ble nødvendig på sikt.

#### *Koordinator overflødig på sikt?*

En mulig grunn til at koordinatorfunksjonen skulle bli overflødig, var at alle samarbeidsparter opplevde et likeverdig utvekslingsforhold, slik at samarbeidet på tvers ble en innforstått nødvendighet, og dermed en frivillig relasjon. Vi har tidligere vektlagt at samarbeid ideelt sett er en relasjon som er preget av gjensidighet og frivillighet. Det er likevel vanskelig å tenke seg at en kan klare å få til vedvarende samarbeid uten koordinering med den type desentralisering av tjenester en har i Oslo kommune.

Selv om offentlig og privat samarbeid har eksistert gjennom ulike prosjekter før "Levende bydel" kom i stand, synes en utvidelse og systematisering av dette samarbeidet å kreve at noen koordinerer. Det sterke innslag av borettslag i Grorud bydel gjorde at noen av de aktuelle tiltakene var avhengig både av ressurser, aksept og adgang fra borettslagets side for å få realisert dem. Her fungerte koordinator som en døråpner for kommunikasjon.

Dette fører oss naturlig over på hvordan det opprinnelige mål om fellesutvalg for frivillige har fungert i bydelen.

### **3.3 Samarbeidsutvalg**

I forprosjektet for "Levende bydel" var en viktig målsetting å etablere *fellesutvalg*, det vil si et representativt fellesorgan for frivillige organisasjoner og grupper. Dette har ikke latt seg gjøre slik det opprinnelig var tenkt. Ved prosjektets oppstart hadde Ammerud et slikt fellesforum i "Ammerud miljøforum", men dette valgte å nedlegge seg selv på grunn av manglende oppslutning. De tunge organisasjoner som husmorlag, idrettslag, de fleste borettslag, m.m., følte ikke at de fikk nok igjen ved å delta her. Derfor ble strategien heller å satse på å samarbeide om mindre prosjekter hvor interessen var til stede, samt å hjelpe nye grupper i gang. Det ble også regnet som viktig å opprettholde "den lokale offentligheten" som Ammerud miljøforum representerte.<sup>72</sup>

---

<sup>72</sup> Notat fra prosjektleder

### *Torgmodell*

Vi har vært inne på hva bydelen ser som fordeler ved å ha en fleksibel organisasjon i forsøket, hvor ideer og behov kunne fanges opp underveis. Prosjektet har i fremstillinger av seg selv operert med en *torgmodell*, som særlig skal betegne forholdet til frivillig sektor. På torget handler en, og på Låven kunne en altså kjøpe seg tjenester og ideer, og selge dem. Ifølge prosjektet var oppbyggingen av områdesenteret også en bevisst satsing på mobilisering av tredje sektor, som i prosjektets forståelse inkluderte både frivillige grupper, organisasjoner og beboere. Låven fungerte i seg selv administrerende ved sin sentrale koblings- og koordineringsrolle. Holder vi på torgbildet, kan vi imidlertid si at livet på torget ikke helt var overlatt til markedskreftene, det var styrt etter en viss plan.

Som et samlende forum har en dannet et *samarbeidsutvalg* for frivillige. Dette er et utvalg først bestående av boligsammenslutninger i området, men etter hvert har nye foreninger kommet til. Disse møttes jevnlig under ledelse av områdekoordinator. Forumet startet opp i 1995 og hadde dette første året sju møter. I første omgang startet samarbeidet ved å ha som mål å rydde opp langs strendene av Alnaelva, som grenser mot Ammerud. En har også arbeidet med å restaurere den gamle turveien over heia i bydelen.

Prosjektets mål om mer systematisk samarbeid mellom offentlig og privat sektor kom, like gjerne som samarbeidsutvalget, til uttrykk gjennom hverdagen på basen, hvor beboerne brukte senteret, og hvor informasjonstjenesten var en viktig strukturerende faktor. Samarbeidet kom også til syne gjennom de løse midlene som har vært brukt "der energien oppstår".<sup>73</sup> De grupper og tiltak som har fått støtte fra "Levende bydel" har i hovedsak vært frie grupper i kulturlivet, idrettsgrupper, barne- og kvinnerettede tiltak og ulike nærmiljøtiltak.

Samordning kommer også til uttrykk gjennom prosjektets forhold til borettslagene, som var en viktig kollektiv arena i dette blokkområdet, slik Ammerud er. Da hjemmetjenestene, som del av sitt samarbeidsprosjekt i området, ønsket å bruke flere kommunale leiligheter i borettslagene for folk med rusproblemer, måtte de gå inn i en til dels vanskelig diskusjon med borettslaget. Diskusjonen ble også ført i lokalavisene i Groruddalen<sup>74</sup>, og blant folk i områdene. Ville de ha flere rusmisbrukere i sitt bomiljø? Borettslagene ville også ha en bomordning inn til blokkene, noe som ville skape problemer for hjemmetjenestene og vedlikeholdstjenesten. I begge tilfeller måtte basen bidra til å koble parter og diskutere løsninger.

En informant sa det så sterkt som dette: "kommunen er hovedfienden til borettslagene". I dette perspektivet er det en egen utfordring å utvikle et bedre samarbeid mellom kommunale etater og borettslag. På Ammerud har de kommet et godt stykke på vei med dette siden oppstarten av prosjektet.

### *Ikke nødvendigvis nytt, men i ny kontekst*

Ovenstående er eksempler på at samarbeid mellom privat og offentlig sektor kan inngå i de ordinære tjenester, uten at dette kan kalles nytt eller banebrytende, eller skilles ut som egen aktivitet. Det som var nytt, var at dette samarbeidet kunne inngå i en mer helhetlig planlegging og struktur, og at "Levende bydel" kunne bidra med ressurser, og fungerte som ko-

<sup>73</sup> Sitat prosjektleder

<sup>74</sup> Jfr. Akers Avis/Groruddalen 1. november 1995



ordineringsinstans mellom et offentlig tiltak og private interesser. Spørsmålet på sikt er om et lokalt område skal kunne ha en slik koblingsressurs som basen og koordinatorrollen innebærer.

Prosjektet har selv sendt ut et spørreskjema til frivillige lag, organisasjoner og grupper med tilknytning til Ammerud, samt nære samarbeidspartnere fra frivillig sektor, med spørsmål om hvilken kontakt de har hatt med prosjektet, og hva dette har betydd for dem.

### *"Kompetansesenter"*

Av de førstnevnte var det 31 organisasjoner som svarte, og flertallet av disse meldte at de på en eller annen måte hadde hatt kontakt med prosjektet, indirekte (20 stk.) gjennom Ammerudhjemmets "Åpent Forum", arrangert i samarbeid med "Levende bydel", eller ved å annonsere gratis i Ammerudhjemmets TV-19-kanal (9), som også "Levende bydel" var involvert i. Annen kontakt med "Levende bydel" har bestått i at de har fått informasjon derfra (14) eller benyttet kontorer og utstyr (10). Sju av dem hadde ukentlig kontakt med "Levende bydel", elleve hadde månedlig kontakt. Flertallet uttrykte at de var fornøyd med erfaringene, og at det har hatt betydning for deres virksomhet. I et åpent spørsmål kom det også til uttrykk at et slikt "kompetansesenter" i nærmiljøet lettet tilgangen på informasjon og tjenester; "unge og eldre slapp bytur for å lete seg fram i de store administrative kommunale kontorer".

Av de nære samarbeidspartnere som svarte på skjemaet, var det flere som sto i et avhengighetsforhold til "Levende bydel", som de unge på tiltak i teateret og dagredaksjonen for TV-19. For disse har selvfølgelig "Levende bydel" vært viktig, både som arbeidsgiver, som administrasjonsressurs, og som utstyrsressurs.

### **Å spille på eksisterende ressurser**

Som eksempel, og uten å utelukke viktigheten av andre institusjoner i området, skal vi nevne en viktig relasjon i "Levende bydel". Ammerudhjemmet har vært en viktig medspiller for "Levende bydel" i området. Bymisjonens institusjon, som er en blanding av eldreomsorg og kulturhus har, ved siden av sine pasienter, et nettverk av brukere og lange tradisjoner på å åpne opp sine dører for beboerne i området. "Levende bydel" og Ammerudhjemmet har hatt felles interesser i mobiliseringen av tredje sektor. Det har for våre ører ikke kommet til uttrykk noe konkurranseforhold mellom disse om de frivilliges innsats.<sup>75</sup> Tvert i mot samarbeidet de om mange tiltak og arrangementer (se senere). Ammerudhjemmet står imidlertid stadig overfor trusselen om nedsatt kommunal støtte. Dette er kommunale signaler som motarbeider mål i "Levende bydel", mål om å styrke nærmiljø og nettverk, og samarbeid mellom offentlig og privat sektor.<sup>76</sup> Her ligger en samordningsoppgave for kommunen.

Eksemplet viser at prosjektet har vist evne til å spille på eksisterende ressurser, og ikke hatt som ambisjon å finne på nytt hvor det gamle fungerer. Så langt vi har sett, har "Levende bydel" kunne være med på å styrke de funksjonene institusjoner allerede har i nærområdet;

<sup>75</sup> Jfr. de som rapporterte i egevalueringen om at "Levende bydel" tok æren for samarbeid en hadde fra før. Her vet vi ingen ting om *hvem* som har svart slik.

<sup>76</sup> Jfr. "Bymisjonæren" nr. 1, 1996.



dette gjennom å bidra med kommunale ressurser i form av utstyr, personer, kobling og informasjon.

Basen, som serviceinstitusjon, med sine ulike aktiviteter og som uformelt treffsted, har hatt en synergieffekt i området, hvor frivillige har fått hjelp og økonomisk støtte og funnet hverandre i nye samarbeidsrelasjoner, særlig når det gjelder fysisk opprustning av eget nærmiljø. Dette er en viktig realisering av målsettinger om å styrke tilhørighet og utvikle et bedre nærmiljø.

#### **4. Hva har en oppnådd i Grorud bydel?**

Når vi skal snakke om hva som er oppnådd i denne bydelen, er det vanskelig å skille tiltak fra organisasjonsform. Siden Låven med sine ulike funksjoner og aktiviteter har vært den sentrale basen, har den hatt både en administrerende og mobiliserende funksjon.

##### **4.1 Aktiviteter knyttet til basen**

Ved siden av koordinators stedfaste funksjon, har også Låven hatt en funksjon som aktivitets- og nettverksenter. Vi skal se litt på hvilke aktiviteter "Levende bydel" har vært direkte involvert i.

##### **Samarbeid med Ammerudhjemmet**

###### *TV-19*

"Levende bydel" v. områdesenteret har bistått TV-19 med ressurser i form av utstyr og administrative ressurser på dagtid. TV-19 drives av Ammerudhjemmet. En egen samarbeidsavtale ble laget mellom Låven og Ammerudhjemmet. Låven fikk sitt eget redigeringsutstyr med blant annet støtte fra Husbanken, og unge på sysselsettingsmidler kunne produsere programmer for kanalen. Kanalen ble også finansiert gjennom annonsering. Sendingene kunne være opplysning om offentlige tjenester i bydelen. Lag og organisasjoner kunne bruke kanalen til å lage innslag om seg og sine aktiviteter. Det ble arbeidet med å etablere et lokalt nettverk av samarbeidspartnere. Et nyhetsmagasin som heter "Bydelsglimt" ble sendt annenhver onsdag. En ønsket også å kunne overføre møtene i bydelsutvalget i bydelen.

###### *"Åpent forum"*

Ammerudhjemmet arrangerer "Åpent forum" fire ganger årlig hvor en diskuterer nærmiljø og bomiljø. Dette overføres også på TV-19. Det er nedsatt en "Åpent forum" komite, hvor "Huset vårt" (vaktmestertjenesten), Ammerudhjemmet, "Levende bydel" og frivillige var med for å trekke folk med i diskusjoner om nærmiljøet. Her ønsket en å skape en felles arena og møteplass, slik at folk med samme interesser kunne møte hverandre, og for at det offentlige også kunne få innblikk i hva som rører seg blant folk i bydelen.

## Sysselsetting

### *"Roten til alt ondt"*

er langtidsledighet, i følge bydelen, som kalte sitt prosjekt for langtidsledig ungdom dette. Med støtte fra Sosialdepartementet fikk bydelen muligheter til å sette inn tiltak for langtidsledig ungdom. Dette var et tidsavgrenset (1993 - 96) delprosjekt i "Levende bydel", med egen prosjektleder i deltidsstilling. Her ble det lagt opp til at ungdommene kom igang med jobb, skole og fritidsaktiviteter. Metoden var å tilby råd og veiledning for hvordan en kunne komme igang. En har fått kartlagt omfang av langtidsledighet i bydelen, og opprettet nye samarbeidsrutiner med ulike institusjoner, som sosial- og arbeidskontor, flyktningekontor, rusteam, boligkonsulent og barnevern. De langtidsledige har blant annet vært brukt til uløste oppgaver i lokalmiljøet, som maling av offentlige bygg, opprydding av uteområder, o.l. Ønsket for fremtiden var prosjektleder på hel stilling, samt arbeidsleder i full stilling til å arbeide med forskjønnelse av utearealer.

### *TIRK-teatret*

En lokal teatergruppe hadde sin leder på praksisplass ved Låven. Hovedoppgaven for prosjektet var administrativ støtte til teateret. Teateret hadde behov for hjelp til å organisere sine innsamlingsaksjoner (fødselsdagsselskaper, loppemarkeder, o.l.) og "Levende bydel" hadde behov for gruppa for å "levendegjøre" sin informasjon. Teatergruppa hadde som mål å skape kontakt mellom aldersgrupper og ulike kulturer i nærmiljøet.

## Lokal informasjonstjeneste

Våren 1994 ble området informasjonstjeneste åpnet. Denne inkluderer også Statens opplysningstjeneste i bydelen, som hver bydel nå har etablert. Slik forenes et lokalt og et sentralt mål i ett område i bydelen.

Enkeltpersoner og institusjoner kunne ringe og spørre om alt mulig som angår offentlige og private tjenester og aktiviteter av ulike slag. Mange møtte også personlig opp for en samtale. Informasjonstjenesten bidro også med "såpenger" og veiledning til ulike tiltak, og tilbød gratisannonser gjennom TV-19. Folk kunne også komme og ta kopier, låne teknisk utstyr, etc.

Av ansatte ved informasjonstjenesten var en informasjonsmedarbeider på KAJA-stilling, informasjonsmedarbeider på prosjektvikariat og prosjektmedarbeider med EDB-kompetanse på praksisplass. Informasjonsmedarbeideren var også med i tjenesteledergruppas krise- og konfliktteam på praksisplass. TV-19 ble hovedsamarbeidspartner for informasjonstjenesten. En erfarte at lokal-TV var et effektivt informasjonsmedium.

Låven og organisasjonen "Levende bydel" var ellers involvert med økonomisk støtte, veiledning og informasjon/kobling overfor mange grupper og organisasjoner som vi ikke kan gå inn på her.

## Oppsummering

Mye av det vi kan kalle *tiltakene* utviklet i "Levende bydel" var samtidig føtter som prosjektet gikk på. Viktigst her var sysselsetting, kulturtiltak og informasjon. Dette var føtter

som samtidig var konkretisering av samarbeid mellom offentlig og privat sektor, såkalte virkemidler, og tiltak som realiserte mål i prosjektet, tiltak for arbeidsledige, og tiltak i nærmiljøet.

Tiltakene totalt sett i "Levende bydel" i området var organisert inn i ulike fora, som tjenestelederforum, baser og samarbeidsutvalg. Dette gjorde at det var vanskelig å se hva som var sprunget ut av hva, og hvordan ansvaret var fordelt.

Tjenestelederforumet utviklet i hovedsak tiltak for grupper og behov som "faller mellom stolene", dvs. eksisterende tjenestestruktur. Dette var nærmiljøtiltak og tiltak for flyktninger og utsatte grupper, og mest tiltak av typen sosiale tiltak. Frivillig sektor hadde en profil som faller mer under det vi kan kalle kulturtiltak, som frivillig sektor ofte er preget av. Her er selvfølgelig også overlappinger. Basen, eller prosjektet, har hatt ansvar for unge på sysselsettingstiltak, hvor tjenester utføres innen de ovennevnte tiltak.

Vi skal forsøke å gå litt nærmere inn på hvordan prosjekterfaringene kan beskrives, og hvordan de danner grunnlag for utvikling av en ny organisasjonsstruktur i bydelen.

## 5. Forankring av prosjekterfaringer

### 5.1 Organisering ved prosjektets avslutning

Bydelen så på områdeforvaltning som en organisasjonstype som skulle ligge utenpå den ordinære forvaltning og tjenesteyting. I forslag til strategisk plan for bydelen for perioden 1996 – 99 kom dette til uttrykk slik:

"Levende bydel" kan bli et viktig utviklingsprosjekt i bydelsforvaltningens framtidige utforming. Selve prosjektperioden skal avsluttes i 1996. Utviklingen av arbeidet i prosjektet så langt gir grunn til å tro at det vil la seg gjøre å organisere en samarbeidsorganisasjon i tillegg til en tradisjonell linjeorganisasjon for å løse viktige samarbeidsoppgaver i et nærrområde.<sup>77</sup>

Dette innebærer at "Levende bydel" fortsatt skulle bli synlig som et system i systemet, ved at den tradisjonelle linjestruktur i bydelsadministrasjonen ble opprettholdt, men "Levende bydel" kom i tillegg som en "utviklingsorganisasjon", som særlig skulle ivareta oppgaver i nærmiljøet. For fortsettelsen ble det skissert to muligheter for overføring, enten å videreføre til de andre områder som forsøksprosjekt, eller ved omorganisering av forvaltningen.

De siste notater fra prosjektet viste innstillingen til videreføring til andre bydeler fra ledergruppa:

Basert på erfaringene fra prosjekt "Levende bydel" har administrasjonens lederteam kommet til følgende konklusjon vedrørende videreføring av områdeorganisering i Grorud bydel:

1. Vi trenger en arena for idéskaping og informasjon i områdene

---

<sup>77</sup> ibid.

2. Vi trenger et områdesenter for at beboerne skal finne fram i og mellom tjenestene (offentlige og private), koble resurser og tilrettelegge for egenaktivitet
3. Det bør opprettes områdefora for entusiaster, idéskapere, frivillige lag og organisasjoner<sup>78</sup>

Spredningsplanen var slik: Oppstart i Kalbakken i 1996, på Grorud i 1997 og Rødtvedt i 1998. Base opprettes i hvert område, og områdegruppene skal møte 2 - 4 ganger pr. år. En vurderer å gi møtene en seminarform. Tiltakene skal forankres i linjen som ordinært, og informasjon om disse gis nærmeste overordnede. Områdesenteret skal yte informasjon og service, tilrettelegge for frivillig innsats/frivillighetssentral og koordinere samarbeid.

### *Mot en utviklingsorganisasjon*

Vi ser at essensen av prosjekterfaringene munner ut i målsettinger som handler om informasjon, idéskaping og ressurskobling. Vi ser konturene av en ny forvaltnings- og oppgavestruktur rettet mot nye oppgaver i nærmiljøet, med fokus på nye *arbeidsformer*. Dette er hovedtrekkene i det vi kan kalle en utviklingsorganisasjon, eller samarbeidsorganisasjon, i bydelen.

I bydelsutvalget 29.08.96 ble prosjektet "Levende bydel" formelt avsluttet, mens videreføring av områdevis samarbeid og samordning ble vedtatt overført til de andre områdene i bydelen. I samme måned ble ny stilling som *utviklings- og organisasjonssjef* i en nyopprettet avdeling i bydelen utlyst. Hovedansvaret for denne leder blir implementering av erfaringene fra Ammerud til de tre nye områdene, samt videreutvikling av denne organisasjonsmodellen. Skisse av ny organisasjonsmodell er vedlagt, se vedlegg 1.

## **5.2 Prosjektbetingelser- og prosesser**

Prosjektet på Ammerud har på mange måter levd sitt eget liv utenfor bydels-administrasjonen og moderorganisasjonen. Men dette er bare delvis sant. Ved siden av at prosjektleder var direkte underlagt administrasjonssjefen, ble hun etter hvert også likeverdig medlem av ledergruppen. Dette har gjort at erfaringene er blitt formidlet inn i organisasjonen og til politikerne jevnlig, fordøyd og kommet ut igjen i form av nye politiske mål i strategisk plan underveis.<sup>79</sup>

Sammenlignet med Bygdøy/Frogner, som ikke hadde egen administrativ base, men hadde koordineringen innlagt på tjenestesteder, hadde Grorud et forsøk som fungerte som en egen utviklingsorganisasjon noe løsere tilknyttet det ordinære tjenesteapparat. En hadde en fysisk base som manifesterte løsrivelsen, og en hadde en egen koordinator til å administrere det daglige arbeidet. Med en prosjektleder uten linjeansvar som øverste leder og "entreprenør" for denne organisasjonen, lignet den likevel mye på modellen i Bygdøy/Frogner. Vi skal derfor ikke gjenta mange av de samme poenger som gjaldt for prosjektlederrollen i Bygdøy, bare understreke at arbeidsformen har vært nokså lik. Både informasjonstjenesten og tiltak overfor arbeidsledige har blitt utviklet ved at prosjektleder kunne bruke tid på utviklingsarbeid ved siden av det arbeidet som tok form i samarbeidsgruppene. Prosjektet fikk i tillegg en egen koordinator som kunne overta noen av de funksjonene prosjektleder

---

<sup>78</sup> Notat av 26.06.96

<sup>79</sup> Jfr. forslag til strategisk plan for 1996-99, side 8.



hadde, og prosjektleder kunne bearbeide erfaringer og legge opp strategier for overføring til nye områder.

#### *Mange målsettinger*

Prosjektet har vært preget av mange ulike målsettinger på ulike nivåer, og for en utenforstående har det tatt tid å få øye på "strukturene", men her delte en opplevelsen med aktørene selv. Prosjektet har brukt tid på å finne formen, samtidig som det har hatt en kjernestruktur, både gjennom basen og funksjonene her, og gjennom en formalisering av samarbeid gjennom bestemte rapporteringsrutiner.

Arbeidet opp mot de frivillige har krevd at en har gått inn i tålmodige prosesser. Særlig har en erfart at borettslagene er en tung masse å få på gli, samtidig som en erfarte at det nyttet når en brukte tiden som trengs.

Prosjektet har vært preget av tiltak rettet mot en flerkulturell befolkning, og som sådan har det nådd aktuelle brukere på nye måter. Prosjektet har ellers vært preget av evne til å spille på eksisterende institusjoner. Dette gjør at "Levende bydel" ikke bare er Låven, men også bevegelsen og relasjonen mellom ulike arenaer i området.

#### *Utskifting i politisk og administrativ ledelse*

Prosjektet har ikke hatt en styringsgruppe bestående av politikere fra ulike partier, som i Bygdøy/Frogner. Dette gjør at et politisk skifte som kom i bydelen høsten 1995, innebar at prosjektideene måtte formidles til nye politiske hovedaktører. Dette kan i seg selv være en tungrodd prosess. I forsøksperioden sluttet dessuten mange av lederne i bydelen, som administrasjonssjef, sosialsjef og kultursjef. Dette innebar også nye forankringsprosesser overfor disse. Linjelederne deltok av denne grunn på noen tjenesteledermøter for å bli kjent med problemstillinger og arbeidsformer i "Levende bydel".

Utskiftinger på ledelsesnivå er alltid en utfordring i forandringsarbeid. Dette understreker viktigheten av at alle nivåer i organisasjonen er fortrolig med nye tilnæringsmåter. I perioder er det bakkebyråkratene som må overføre nye ideer til ledelsesnivået, slik det delvis har skjedd i denne bydelen.

# HELLERUD

## 1. Særtrekk ved bydelen

Hellerud bydel er bygningsmessig dominert av blokkbebyggelse, men med to mindre områder med eneboliger innimellom. Blokkområdene ble utbygd på 60- og 70-tallet.

Transportsystemet strukturerer bydelen. Bydelen er preget av at den deles opp av hovedveisystemet. E6 deler bydelen i to, der den nordvestre bydelen er preget av industri, handel og næringsvirksomhet. Den øvrige bydelen deles igjen inn av to firefeltsveier. Furusetbanen går gjennom området.

Bydelen har tre sentra med utgangspunkt i T-banestasjonene Tveita, Haugerud og Trosterud. Tveita er bydelens kommersielle senter. Her ligger også butikkssenteret, et stort senter som også trekker til seg kunder ut over bydelen. Senteret har en stor kafé som er en viktig møteplass, spesielt for eldre. Bydelsadministrasjonen er lagt til Haugerud senter.

På Tveita dominerer høyblokkbebyggelse fra 60-tallet, og denne delen har i dag en stor del eldre beboere. Haugerud omfatter et blokkområde bygd på 60-70 tallet (Haugerud). Her er innslaget av lavblokker stort. Stedet har et mindre senter som også huser bydelsadministrasjonen. Småhusbebyggelsen Godlia og Trasop tilhører også Haugerud som administrativ enhet. Trosterudsonen er også et blokkområde og ble bygd noe senere enn de øvrige. Alle blokkområdene i bydelen er organisert som borettslag eller sameier.

Bydelen hadde pr. 01.01.94 totalt 15 272 innbyggere. Alderssammensetningen i befolkning skiller seg ikke markert fra befolkningens alderssammensetning i Oslo generelt. Bydelen som sådan har ingen overrepresentasjon av eldre, dersom en sammenlikner med gjennomsnittet for Oslo<sup>80</sup> og heller ingen overrepresentasjon av barn. Blant familiehusholdene dominerer få-barnsfamiliene sterkt (1 eller 2 barn). Det spesielle ved bydelen er altså ikke alderssammensetningen, men husholdssammensetningen, med stor andel av en-personshushold og for øvrig mange små hushold.

## 2. Mål for "Levende bydel" på Hellerud

Av bydelens forprosjekt framgikk det at bydelen forankrer sin argumentasjon for "Levende bydel" i arbeidet med langtidsbudsjettet for Oslo kommune 1992 - 96 og dets tenkning om økonomisk effektivisering. Viktige strategier i dette dokumentet var at bydelen burde bedre sin produktivitet og effektivitet. For Hellerud bydel ville de økonomiske rammene i perioden være stramme, og nye tiltak måtte derfor realiseres i stor grad gjennom omdisponering av eksisterende ressurser. Det het i forprosjektet at erfaringer viste at områdenes organisering av lokale, kommunale og statlige ressurser ville gi en større effekt og produktivitetsøkning sammenliknet med sektorvise tiltak. "Levende bydel" skulle søke å legge opp langsiktige planer som sikrer at prosjekter og tiltak kunne innpasses i Hellerud bydels arbeid med å nå overordnede mål, og ikke omvendt.<sup>81</sup>

<sup>80</sup> Kilde: Oslo-statistikken. Sosioøkonomiske data for bydelene 1994. Notat 2/1996

<sup>81</sup> Forprosjektrapport 12.02.93

De substansielle mål i "Levende bydel", bydelspolitiske mål, ble nedfelt i strategisk plan. Strategisk plan for perioden definerte tre hovedområder for satsing i perioden 1993 - 1997, med tilhørende hovedmål.

- For sysselsettingsområdet var målet: "Ha samordnet arbeidsoppgaver og ledig arbeidskraft i området, slik at antallet personer uten meningsfylt sysselsetting reduseres betydelig i perioden."
- For det andre satsingsområdet, "Tryggere befolkning", ble målet: "Beboere som er trygge fordi de er kjente, synlige og tar ansvar for hverandre i sitt lokalmiljø. Dette på tvers av alder, funksjonsnivå og etnisk tilhørighet."
- Det tredje satsingsområdet het "Bedret helsetilstand". Her var hovedmålet: "Beboere som har faktisk kompetanse, og er aktive i å bedre sin egen fysiske og psykiske helse."

Under disse hovedmålene ble det formulert delmål. Målene ble videre konkretisert i sonenes handlingsplaner. Iverksettingen gjennom handlingsplaner på sonenivå vil kunne gi noe forskjellige konkretiseringer av bydelens hovedmål, avhengig av områdets særegenhet (befolkning, problemer o.l.). Sysselsettingsmålet var i følge administrasjonssjefen, det prioriterte satsingsområdet for perioden.<sup>82</sup>

### **Oppsummering**

"Levende bydel" som prosjekt ble i denne bydelen primært et omorganiseringsprosjekt med et tosidig siktemål. På den ene siden hadde vi substansielle mål i bydelens politikk. På den andre siden var bydelens mål knyttet til administrative strategier; dette for å styrke økonomistyringen og oppnå bedre økonomisk effektivitet. Nye mål må nås gjennom omdisponering av ressurser.

## **3. Iverksetting**

Vi vil i dette hovedavsnittet se på den gjennomføringsorganisasjonen som skal iverksette prosjektets ideer og mål. Vi vil først beskrive de ulike elementene med utgangspunkt i prosjektets egne dokumenter. Dette vil lede opp til en analyse av modellen.

### **3.1 Linjeorganisasjon med supplement**

Bydelen hadde allerede etablert en tverrsektoriell arbeidsform. Strategien var å videreføre denne. Det het i innledningen i strategisk plan: "Det er Hellerud bydelsforvaltnings faglige vurdering at det ikke er formålstjenlig å definere satsingsområder knyttet til den enkelte alderskategori eller gruppe med spesielle behov - tida er moden for en mer helhetlig forståelse av livsarenaer og tverrfaglige arbeidsmåter i lokalmiljøene". Virkemidlet for å gjennomføre bydelens generelle mål, prioritert gjennom strategisk plan og konkretisert gjennom handlingsplaner, var organisatoriske. Administrasjonssjefen var prosjektleder og hele bydelens organisasjon gikk slik inn i "Levende bydel". Vi fikk et prosjekt som skulle styres administrativt.

---

<sup>82</sup> Intervju med Ekenes 6. des. 1995

Når vi så skal se på organisasjonen for gjennomføring av prosjektet, er utgangspunktet at denne organisasjonen er en linjeorganisasjon. Linjeorganisasjonen skal suppleres med forum for koordinering. Supplementet består av **tjenesteledergruppe, fellesorganisasjon for de frivillige** organisasjonene og en **områdebase** for koordinering mellom det offentlige og organisasjonene. Dette supplementet skulle opprettes i hvert av prosjektets tre områder.

I ett område ville en i tillegg *omorganisere tjenestene*. Hellerud bydel prøvde ut en egen modell for tjenesteorganisering i Haugerudsonen. En rekke av tjenestene som skulle betjene dette området, ble tatt ut av linjen og lagt under en felles ledelse på områdenivå, en *områdeleder*. Tjenestene ble organisert i tre grupper under denne områdelederen og hver gruppe hadde sin leder. Denne organisasjonsformen kaltes i dette prosjektet for forsøk på *områdeforvaltning*. Hvordan en tilordner denne organisasjonsformen til linjeorganisasjonen, ble det ikke gjort rede for. Områdelederen skulle samarbeide med tjenestelederforumet og være lokalisert til en base.

I Tveita- og Trosterudområdene skulle en prøve ut **tjenesteledergruppe, fellesorganisasjon for de frivillige** organisasjonene og en **områdebase** for koordinering mellom det offentlige og organisasjonene, i tillegg til linjeorganiseringen.

Bydelsprosjektet ble sett som stadier i en organisasjon i endring. Målet var at Hellerud skulle fram til en ny organisasjonsform, **områdeorganisasjon**, der tverrsektoriell problemformulering og løsning skulle stå sentralt, og områdeorganisasjonen skulle ha egen leder. Den organisasjonsformen som ble prøvd ut i to soner, med tjenestelederforumet som det sentrale organisatoriske redskapet, kaltes av administrasjonssjefen for "områdeforvaltning light". Dette poengterer at disse to sonene var utprøving og skritt på veien mot noe mer.

"Levende bydel" i Hellerud var et omfattende prosjekt. Prosjektet hadde mål som skulle iverksettes av hele bydelens organisasjon, der linjeorganisasjonen var den sentrale. Det vil derfor være misvisende å si at prosjektet "Levende bydel" i Hellerud arbeidet gjennom Tjenesteledergruppe, Fellesutvalg og Base. Vi må hele tiden trekke inn organisasjonen som helhet.

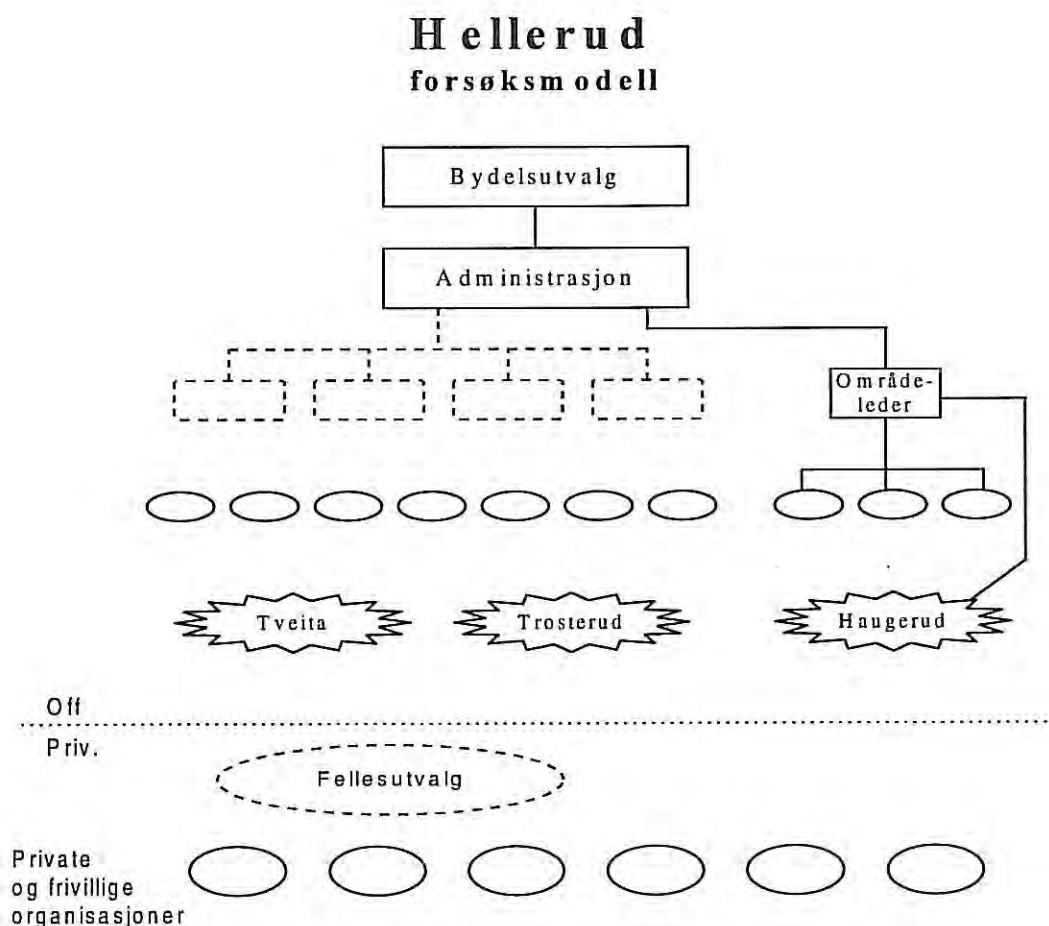
Det innebærer at målene i "Levende bydel" skulle nås såvel gjennom tjenesteledergrupper som gjennom det øvrige av organisasjonen. En fullstendig evaluering av prosjektet i Hellerud bydel skulle innebære at vi måtte evaluere hele organisasjonens aktiviteter og måloppnåelse. Det var dette som for Hellerud ble definert som "Levende bydel". Det var imidlertid urimelig at forskerne skulle forholde seg til hele organisasjonen.

For Hellerud bydel valgte vi derfor å se på de spesifikke organisatoriske elementene som kom i tillegg til linjeorganisasjon. Disse ville vi så beskrive mht. organisasjon, arbeidsmåte og andre forhold som er relevante, for å vurdere hva de hadde oppnådd. Men vi måtte samtidig la perspektivet ligge på hele organisasjonen. Det ville derfor være interessant å se hvilke oppgaver de nye foraene løser, i relasjon til linjeorganisasjonen. Hva var det den supplerte i relasjon til den sektorielle linjeorganisasjon? Var det mye eller lite? Hva slags saker dreide det seg om? Hvor lå motoren?

Men dette innebar også en avgrensning. Sysselsettingsarbeidet var i gjennomføringen av prosjektet i hovedsak plassert utenfor områdeforvaltningen. Derfor valgte vi her ikke gå inn i sysselsettingsarbeidet.



Vi skal kort gjøre rede for de tre elementene i "Levende bydel" som kom i tillegg til linjeorganisasjonen. Gjennomføringsorganisasjonen besto av tre elementer:



### 3.2 Tjenesteledergruppen og koordinering

Tjenesteledergruppen skulle bestå av tjenesteledere i området. Det het i stillingsbeskrivelsen at "tjenestelederen skal arbeide aktivt for å få til et forpliktende samarbeid på tvers av fag og tjenester, uten at dette bryter med de vedtatte ansvarslinjer". Tjenesteledergruppen skulle være tjenestestedenes forum for samarbeid og kontakt. Gruppen skulle løse oppgaver på tvers av sektorer og personalgrupper og dra nytte av ressursbruken i området på en bedre måte. Deltakerne og institusjonene skulle være ressurser for hverandre, både når det gjaldt lokal innsikt/kunnskap, hjelpemidler, lokaler og personale. Tjenesteledergruppen skulle samarbeide med og bidra til å utvikle innholdet i områdesenteret/områdebasen (forprosjektrapporten s. 11).

Gruppen skulle være et forum for å ta opp samarbeidsspørsmål som normalt ikke ivaretas i linjen. Gruppen skulle altså koordinere seg omkring saker som de selv definerer. Målene som var definert for tjenesteledergruppene var i hovedsak organisatoriske, men prosjektet valgte å kalle dem samarbeidsoppgaver. Målene for organisatorisk læring ble formulert slik i forprosjektet:

1. Utvikle faglig samarbeid mellom tjenestestedene og mellom tjenestestedene, frivillige organisasjoner og områdebasen
2. Utvikle samarbeidsrutiner med frivillige organisasjoner
3. Samordne personalopplæring i området, ha ansvar for og utvikle nye samarbeidformer mellom de ulike personalgruppene
4. Samordne sin planlegging, budsjettering og prioritering. Gjennom å samarbeide om driftsløsninger i området, sørge for best mulig utnyttelse av de samlede økonomiske ressursene
5. Samordne innkjøp og fastsette innkjøpsrutiner innefor rammen av kommunens regelverk
6. Samordne vaktmesterrutiner og renholdsfunksjoner
7. Utarbeide avtaler for virksomhet som drives i området
8. Utvikle samarbeidsrutiner med trygdekontor, arbeidskontor, politi m.v. på saksbehandlernivå.

Vi ser her at de organisatoriske målene handler delvis om koordinering av oppgaver og ressurser. Men de handler også om utviklingsoppgaver. I utgangspunktet skulle koordineringen ligge hos en person i tjenesteledergruppen som ble frikjøpt fra sine ordinære oppgaver en dag pr. uke. Denne koordinatoren møtte i ledergruppen. Hvor hyppig koordinatorene møtte, har variert. Videre skulle alle tjenesteledere ha faste møter med sine overordnede om hvordan samarbeidet fungerer.

### **3.3 Fellesutvalget for frivillige organisasjoner.**

Hellerudprosjektet ønsket å opprette samarbeidsutvalg for de frivillige organisasjonene innen hver av sonene. Det en oppnådde av samarbeid, var mellom borettslagene innenfor en av sonene. Selve formålet med samarbeidet "skal være å lette og formalisere kontakten mellom bydelen/tjenestestedene og frivillige krefter og initiativ" (forprosjektet s.13). Samarbeidet og samordningen mellom det offentlige og de frivillige organisasjonene var tenkt å foregå gjennom dette utvalget.

Organisasjonene i området var av to typer: borettslag og sameier (boligforvaltning) og interessebaserte lag og virksomheter som kor, korps, idrett o.l. Prosjektet tenkte seg at disse organisasjonene har ulike bidrag til samarbeidet. Ser vi først på borettslagene, antok en at de hadde *store ressurser* og det var en stor økonomisk virksomhet koplet opp til borettslagene. Hellerud bydelsforvaltnings målsetting ved samarbeid og samordning, var å få til en bedre utnyttelse av de ressursene de bobaserte organisasjonene satte inn, ut fra de egeninteressene de ble tillagt (av bydelsadministrasjonen) for bomiljøet.

De frivillige organisasjonene for øvrig sto i en annen situasjon. De hadde ikke store økonomiske ressurser og hadde problemer med å drive en stabil virksomhet. Det hadde den følger for lokalmiljøet at aktiviteter som en ønsket, stundom forsvant. Tanken var at disse organisasjonenes bidrag var det *frivillige arbeidet*.

Fellesutvalget for frivillige organisasjoner var tiltenkt to oppgaver: det skal arbeide for å støtte og skape et mangfoldig organisasjonsliv som dekker områdets behov. Og det skulle samarbeide og samordne organisasjonslivets aktiviteter og ressurser for å skape et best mu-

lig tilbud med *målsetting om gjennomføring av offentlige oppgaver i kontakt med nærmiljøet.*

Hovedprosjektet i Hellerud bydel skulle ta stilling til hvordan fellesorganet burde etableres i løpet av prosjektperioden. Det skulle etableres egne regler for hvordan fellesutvalget burde bygges opp, hvilket mandat det skulle ha og hvordan dette kunne fungere.

### 3.4 Områdebasen

Områdebasen skulle være den administrative basen for hvert område, et felles knutepunkt for samarbeid mellom områdets tjenestesteder og de frivillige organisasjonene. Områdebasen skulle være motoren i samarbeidet mellom beboerne og det offentlige. Områdebasen skulle kombinere og utløse nye ressurser innenfor oppgaveområder som faller mellom stolene og som er vanskelig å finansiere. De eksemplene på samarbeid som prosjektskissen viste til, var tiltak som var formalisert som AS eller sameie, der de private eide og drev, men med kommunale driftsbidrag.

Dersom en fikk utløst midler til prosjekter for ulike grupper uten sysselsetting, ville det være naturlig å knytte disse tiltakene til basen.

### 3.5 Oppsummering av organisasjonen for iverksetting

Målsettingen for reorganisering av lokalforvaltningen har vært å gi lokalpolitikkerne økt innflytelse til å tenke helhet, samt å sikre en mer effektiv og serviceorientert kommunal forvaltning.<sup>83</sup> Det synes som om mange av de moderniseringstiltakene som prøves ut i offentlig sektor, er inspirert av "management"-filosofi. Utgangspunktet i denne filosofien er ideen om at sosial framgang går gjennom å forbedre den økonomiske produktivitet. Produksjonsøkning kommer i stand ved at topplederens kontroll og ansvar understrekes og ved at det innføres kvantitative resultatindikatorer og effektivitetsmål. Målet for politikken og for administrasjonen er at gitte ressurser utnyttes best mulig.<sup>84</sup> For å få dette til, er det også viktig å oppfange signaler fra brukerne.

En variant av managementmodellen er å overføre styringsteknikker fra privat sektor, som målstyring og rammebudsjettering, kombinert med delegasjon.<sup>85</sup> Hver enhet får resultatansvar ut fra de målene og ressursene som enheten var ansvarlige for. Målstyring som virkemiddel var innført i forvaltningen i Oslo kommune.<sup>86</sup> Målstyring innebar en strategisk styring med resultatansvar for den tjenesteytende enheten.

Vi ser her at Hellerud bydelsforsøk føyer seg inn under denne modellen. Prosjektet betonte sterkt den økonomiske effektiviseringen som mål og motiv for organisatoriske endringer. Administrasjonssjefen var leder for prosjektet, toppleders ansvar ble understreket. Det var i

---

<sup>83</sup> Jensen 1995

<sup>84</sup> *ibid.*

<sup>85</sup> Bukve 1995

<sup>86</sup> Vi går ikke videre inn på hvordan målstyring praktiseres, noe som er forskjellig i ulike bydeler.

utgangspunktet foretatt en delegasjon til tjenestestedene. Økonomi- og resultatansvar var i stor grad delegert til de enkelte tjenestesteder.<sup>87</sup>

Hellerudmodellen går to skritt videre:

- For det første skulle de ulike tjenestestedene samarbeide innen et under-geografisk område, for på sikt å danne en lokal forvaltning. Hensikten med å samarbeide og danne lokale forvaltninger var å utnytte ressursene bedre. Dette kunne skje både gjennom å samordne innkjøp, renholdsfunksjoner, gjennom å utvikle faglig samarbeid mellom tjenestesteder og ved å utvikle samarbeid med de frivillige organisasjonene.
- For det andre skulle en samarbeide med private organisasjoner for å få disse til å bidra til bydelens oppgaveløsning.

#### *Privat organisasjon løser offentlige oppgaver*

Imidlertid hadde Helleruds perspektiv en spesiell vri: Borettslagene ville ut fra egeninteresse i bomiljøet bidra med innsats. Det som var det springende punktet var *hvem* som skulle definere denne interessen og hvilke nye tiltak denne interessen skulle lede til. Målsettingen i Hellerudmodellen var at samarbeidet med lokal organisasjon skulle dreie seg om å gjennomføre *offentlige oppgaver*. Bydelen ville altså tilegne seg ressurser fra de lokale organisasjonene. Tanken om økonomisk effektivisering stoppet ikke ved grensen av egen organisasjon eller offentlig organisasjon, men ble strukket til også å omfatte de lokale organisasjonene.

Tilhørighet som motiv for desentralisering og samarbeid med frivillige organisasjoner var ikke fraværende i begrunnelsene for Hellerudmodellen, men ble klart underordnet økonomisk effektivisering. Nå er det teoretisk ingenting i veien for å ha flere motiv og flere mål med gjennomføringen av et prosjekt. Problemet var imidlertid om den gjennomføringsmodell som ble valgt, favnet alle gode mål og ideer. Det er slik at ulike organisatoriske modeller vil ha fokus på ulike oppgaver/tankemåter og at modellvalgene slik sett ikke er verdinøytrale.<sup>88</sup> Dette spørsmålet vil vi komme tilbake til ved oppsummeringen av Hellerudmodellen, slik forsøket utviklet seg i praksis.

## **4. Hva har skjedd på Hellerud?**

Når vi skal gå gjennom virksomhet og erfaringer med den delen av gjennomføringsorganisasjonen som kommer i tillegg til linjeorganisasjonen, skal vi først se på erfaringene med fellesutvalgene og samarbeidet med lokale organisasjoner, deretter områdebase, og til slutt se på tjenesteledergruppens virksomhet.

<sup>87</sup> Intervju med adm.sjef Ekenes 6. des. 1995

<sup>88</sup> Baldersheim og Fimreite 1994



#### 4.1 Fellesutvalgene og samarbeidet med lokale organisasjoner

Det ble ikke opprettet noen fellesutvalg i noen soner.

##### *Borettslagene*

Ut fra tjenestelederforaenes referater, var det også få spor etter samarbeid med borettslag eller boligsameier. Dette var den organisasjonstypen som Hellerud bydelsforvaltning var mest interessert i å opprette organiserte relasjoner til. Det så ut som prosjektet ikke har hatt en strategi for hvordan dette arbeidet skulle gjennomføres. I Tveitasonen ønsket en kontakt med et borettslag på grunn av problemer som de hjemmebaserte tjenestene opplevde. Ansvaret for å finne en angrepsmåte ble overlatt en av forumets deltakere. Saken kom opp igjen på neste møte, men ble av møteleder sendt tilbake til samme person. Kontakten ble etablert høsten 1995 og sonene hadde da møte med de fire største borettslagene.<sup>89</sup> Dette arbeidet ble prioritert for 1996.

##### *Frivillighetssentral?*

Det ble fra Hellerud bydelsforvaltning sendt søknad om etableringsstøtte til frivillighetssentral. Tanken var å etablere frivillighetssentral i hver av sonene. Hellerud bydelsforvaltning skulle stå som eier av sentralene. Målet med sentralen var å få en felles base. De offentlige tjenestene skulle ha sin områdebase der, og den daglige leder av frivillighetssentralen skulle stå i nær kontakt med koordinator for tjenestelederforumet. Samtidig skulle lederen ha kontakt med de frivillige organisasjonene i området, både gjennom det etablerte samarbeidet borettslagene i mellom og gjennom et nytt forum for de frivillige organisasjonene.<sup>90</sup>

Lokale organisasjoner i Tveitasonen ble innkalt til et møte samme ettermiddag som søknadsfristen gikk ut. De var sammenkalt for å gi sin tilslutning til en søknad som var sendt. Det møtte få personer, og de tilstedeværende tok saken til etterretning. Det er få organisasjoner ut over borettslagene i denne sonen. Men marken var ikke beredt. Hvorfor skulle organisasjonene gå i møte med kommunen om et kommunalt tiltak?

Eksemplene behøver ikke være representative for alle kontakter som er tatt. Dette handler ikke om at det er stor avstand mellom organisasjoner og bydelsforvaltning. I denne sonen bor det ikke mange, og sonen er sosialt oversiktlig. Å opparbeide kontakt med organisasjonene handler i de fleste tilfellene ikke om å opparbeide en helt ny kontakt.

##### *Oppsummering - samarbeid med lokale organisasjoner*

Det synes ikke som om den administrative tilnærminga til organisasjonene har ført til mer samarbeid og kontakt. Arbeidet mot borettslagene har heller ikke vært høyt prioritert før mot prosjektavslutningen. Vi så også at i det siste året av prosjektets drift hadde prosjektet gått inn på andre tilnærminger. En forberedte seg i alle sonene på bomiljøproblematikk og ville seinere invitere borettslagene for å drøfte slike spørsmål.<sup>91</sup> Prosjektet ville ta kontakt

<sup>89</sup> "Utkast til Rapport 1995 - Handlingsplan 1996 for Tveitasonen" Hellerud bydel

<sup>90</sup> Søknad om etableringsstøtte til frivillighetssentral. Kap. 604 Frivillighetssentraler 23.05.95

<sup>91</sup> Referat fra Trosterud Tjenestelederforum 29. januar 1996

og starte samarbeid med et borettslag som er motivert, og håpet gjennom dette samarbeidet å få resultater som inspirerte andre borettslag.<sup>92</sup>

## 4.2 Basen - beskrivelse

Hva er en base? I følge forprosjektnotatet var en base et sted, basen var rom og arealer som skulle lette kontakt og samarbeid mellom ulike parter. Den skulle være en møteplass. Basen skulle være utgangspunkt for å samordne tjenester (innad i det offentlige), og mellom de offentlige og frivillige organisasjonene/borettslag. Basen var slik tildelt en sentral plass i prosjektet, som en motor for å få i gang samarbeid.

### *Tveitasonen*

Det første behovet var da steder å være. Det viste seg å være vanskelig å finne steder.

I Tveitasonen fantes det ikke ledige lokaler, verken som base eller som lokaler for nye virksomheter. Løsningen ble å ta utgangspunkt i ungdomsklubbens lokaler, både for møter i tjenestelederforumet og for tiltak som ble iverksatt av dette forumet. Dette ville antakelig være en forbigående situasjon. Det ble jobbet med å få Tveten gård som felleslokaler.

I Hellerud bydel var ønsket å overta gamle Tveten Bruk, en gammel gård i bydelen, som treffsted, noe som presenteres i Akers Avis 24. mars 1995. Her uttrykkes ønsket fra administrasjonssjefen om å få i stand et samfunnshus med møte- og selskapslokaler, ny fritidsklubb (den gamle i en kjeller på Tveita "holder ikke mål"), og bydelen ønsket seg et bibliotek her. Andre ønsker var at gården kunne huse kulturaktiviteter, ridesenter, base for hjemmetjenestene, undervisningslokaler m.m. Saken lå i slutten av prosjektperioden i Rådhuset fordi det var flere interessenter som ønsket seg gården. Overtakelsen ble tilrådd av bydelsutvalget, og det ble gitt fullmakter til administrasjonen om å søke sju millioner i investeringsmidler ut fra befaring og replanlegging av bruk og drift av bygningene. I foøberedelsen av denne saken ble det nedlagt et stort arbeid, som må ses som en del av prosjektet.

Problemet underveis var at Tveitasonen ikke hadde en base. Ungdomsklubbens lokaler, i et bomberom med typisk ungdomsklubbpreg fra den brune perioden, hadde ikke de kvalitetene som trengs for å etablere en møteplass. Det var også for lite plass. Når det er sagt, hadde prosjektet gjort det beste ut av situasjonen og brukte klubbens lokaler på formiddagstid til andre formål og koblet frivillig arbeidskraft, personer på tiltak, opp mot kommunale oppgaver. Og til en viss grad koblet personer fra ulike tjenester gjennom tiltakene. Dette skal vi komme tilbake til.

Behandlingen av Tveten gård gikk sin gang. I mellomtiden hadde Tveitasonen fått lokaler til etablering i Lønnealleen borettslag.

### *Trosterudsonen*

Trosterudsonen hadde heller ikke egnede lokaler. Der hadde arbeidet rettet seg mot Trosterud gård, som bydelsforvaltningen overtok forvaltningsansvaret for i løpet av 1995. Bydelen var da langt ute i prosjektet, og heller ikke her har en kunnet spille på basen som den sentrale drivkraften i de nye samarbeidssituasjonene og tjenesteorganisasjonens organisato-

---

<sup>92</sup> Trosterud tjenestelederforum. Referat fra planleggingsseminar ved Kvinneuniversitet på Løten 25. og 26. september 1996

riske læring. Avtalen var for fem år. At en lenge manglet lokaler, innebar at først mot slutten av prosjektperioden kunne prosjektet begynne å gjøre hva det hadde planlagt.

### *Haugerudsonen*

I Haugerudsonen skulle prosjektet prøve ut områdeforvaltning som en omorganisering av tjenestene. Der hadde prosjektet lokaler i tilknytning til Haugerud senter. Disse lokalene rommet både kontorer og en kafé som var åpen også for området beboere. Der var også rom som kunne brukes av frivillige organisasjoner. Arealene lå sentralt til med atkomst fra bakkenivå fra gangveisystemet i området, inn mot et felt med trygdeboliger. I dette feltet var noen boliger tatt til annet bruk. De var omgjort til avlastningsboliger og tilrettelagte boliger for utviklingshemmede. Noen boliger var omgjort til kontorer for administrasjon av omsorgstjenestene, som hadde fått en base der. Selv om aktivitetene var i to bygg, kan vi se disse lokalene og aktivitetene som en base, og denne var blitt til gjennom prosjektperioden. I dette området var en kommet langt på vei med å etablere en base. Det manglet ved prosjektets avslutning å få inn aktiviteter som kobler til frivillig organisasjon. Basen var også tiltenkt oppgaver innen bydelens sysselsettingsprosjekt. Sysselsettingsprosjektet har vi valgt ikke å gå inn på.

### *Aktivitetshus - som lokal base?*

Det vi så på Hellerud, var at knappheten på arealer var en vesentlig hemsko i utviklingen av prosjektet. Det tok tid å etablere lokaler som kunne danne utgangspunkt for baser. Det krevde både politiske vedtak, planlegging og opprustning av arealene og penger. Hellerud var ved avslutningen av prosjektperioden der de skulle ønsket å vært ved oppstarten. Slik sett avsluttet Hellerud prosjektet i en tidlig fase. Men vi må også se det slik at etableringen av disse felleslokalene som kan fungere som baser, var et resultat av prosjektet. Deler av prosjektarbeidet, spesielt knyttet til kultursektoren, har bestått i å få etablert disse lokalene. Dette var slik sett eksempel på oppgaver innenfor "Levende bydel" som ikke løses gjennom tjenestelederforaene.

Men la oss gå tilbake til Trosterud gård og planer for bruk av Tveten gård: i hvilke forstand kan vi kalle disse prosjektene en base? Ser vi på Trosterudvillaen, kaltes den for kultur- og flerbrukshus (BU-sak 28/95). I dette framlegget diskuteres flerbruksideen og lokalenes egnethet til ulike formål. I andre dokumenter snakkes det om Trosterudvillaen som en base. En base og et flerbrukshus kan godt være det samme. Går vi imidlertid tilbake til det prosjektet ønsker å oppnå gjennom en base, var det ulike *organisasjonskoblinger*. Koblingen mellom de ulike tjenestestedene vil være vanskelig å få til på Trosterud gård fordi lokalene ble vurdert som uegnet for kontorer.

Koblinger mellom det offentlige og lokale organisasjoner, med det siktemål å utløse et tilskudd til kommunens virksomhet, skulle være det sentrale mål med prosjektet. Som vi har pekt på, skjedde det ikke noen organisering av frivillige lag. Samhandlingen mellom bydelsforvaltningene og frivillige organisasjoner skjedde i relasjon til den enkelte organisasjon. Det syntes som om organisasjonene var villige og interesserte i å stille med bygningsarbeid for å få satt i stand lokaler som de selv trengte (notat til Trosterud tjenestelederforum 20. februar 1996). Notatet viste også til at det var stor pågang av folk som var interessert i å leie til ulike formål, både organisasjoner og privatpersoner. Samarbeidet syntes ikke så langt å strekke seg ut over organisasjonens eget behov. Dersom vi ser på hvilke organisasjoner det her var tale om, var det foreløpig heller ikke de ressurssterke organisasjonene prosjektet her hadde å gjøre med. Det dreide seg om jeger- og fiskeforening,



kurs i ulike kunstoffag, meditasjon og morsmålsundervisning. Dette var noen av de faste aktivitetene i Trosterudvillaens timeplan for våren 1996.

Det syntes også som om det var i den retningen prosjektet nå utviklet seg. I målsettingene for Trosterudsonen, handlingsplan for 1996, het det: "Det er et mål å utvikle tettere samarbeid med frivillige organisasjoner og lag i Trosterudsonen og motivere til større frivillig innsats. Dette innebærer blant annet at sonen legger til rette for at amatører kan samarbeide på en meningsfull måte med ansatte i bydelen for å oppnå felles mål om en "Levende bydel" (Handlingsplan for Trosterudsonen, s. 29). I det samme dokumentet gjentas at borettslagene var viktige samarbeidspartnere. Men det så ut som prosjektet i Trosterudsonen var blitt mer kulturorientert, der deltakelse og tilhørighet kom mer i forgrunnen. Dette kan skyldes den enkle grunn at prosjektet ikke hadde klart å etablere relasjoner til borettslagene av den karakteren prosjektet hadde som målsetting. Og som vi har sett, hadde denne delen av arbeidet heller ikke hatt høy prioritet eller vært lagt inn i egnede arbeidsformer.

Går vi så tilbake til prosjektets eget begrep om en base, syntes ikke Trosterudvillaen å fylle dette. Det var mer tale om utleielokaler for kultur og annen fritidsvirksomhet, samt lokaler til ulike opplæringsformål utenfor det ordinære skolesystemet. Dette inntrykket ble styrket ytterligere av "Reglement for Trosterudvillaen" (Vedlegg til notat til Trosterud tjenestelederforum av 20. februar 1996) som regulerte utleie. Ved prosjektavslutningen var det for tidlig å si noe om hva resultatet ville bli, og hvilket utviklingspotensiale prosjektet har. Om ikke den basen som var etablert på Trosterud, fullt ut fylte prosjektets oppfatning av en base, var villaen som aktivitetshus et viktig sted for mulig kobling av ressurser og for utvikling av det lokale fritids- og kulturliv.

Basen i forbindelse med Haugerud områdeforvaltning var etablert. For Tveitasonen lå Tveten gård på planstadiet, og nye lokaler i Lønnealleen borettslag skulle være klare ved prosjektets avslutning. I mellomtiden hadde fritidsklubbens lokaler gjort nytten som aktivitetslokaler, men kunne aldri bli noen base.

### **4.3 Tjenesteledergruppens arbeid**

Tjenesteledergruppen fastsatte selv hva de skulle utvikle samarbeidet omkring. Tjenesteledergruppene fastsatte dette ut fra egne planer. Disse tok utgangspunkt i strategisk plan og konkretiserer målene innen tre hovedområdene av den strategiske planen. Dette arbeidet ble fulgt opp hvert år gjennom arbeidsseminarer, der alle medlemmene i tjenesteledergruppen deltok. Alle sonene hadde handlingsplaner.

Alle tjenestesteder møtte i tjenesteledergruppen. Tjenestestedene hadde alle en primæroppgave, en funksjon som i noen tilfeller var regulert av lover og forskrifter (Lov om sosial omsorg, Barnehageloven osv.). Det fantes derfor en primæroppgave som skulle fylles. Denne kunne naturligvis avgrensnes på ulike måter. Det nye var at de samme institusjonene var definert å ha ansvar også i andre segmenter/temaområder, som f.eks. "barnehagens rolle i eldreomsorgen".

Også tjenestesteder som ikke inngikk i bydelens tjenester, var invitert (skole, politi o.l.). Hovedideen bak områdeforvaltning var at alle ressurser skulle ses samlet for et område. De ulike tjenestestedene skulle avgi ressurser for å løse de oppgavene som var nedfelt i områdets handlingsplan. Disse aktivitetene var avledet av bydelens strategiske plan. Den



strategiske planen ligger fast for perioden 93 - 97, og bydelens satsingsområder var derfor de samme for årene 93 - 95. De ulike sonene definerte også sine satsingsområder, og sin strategi for å iverksette den overordnede strategiske planen. Tjenestelederforumet på Tveita hadde formulert følgende satsingsområder:

1. Utvikle tjenester slik at disse blir benyttet av flere enn primærbrukerne
2. Etablere kunnskap og ferdighet i å bruke og å være en del av tjenestetilbudet i nærmiljøet

I tillegg kom egenutvikling og skolering av Tveitasonens medarbeidere.

#### *Utvikling av oppgaver*

Det var naturlig å stille spørsmål ved hvordan tjenestelederforumets arbeid hadde utviklet seg og hvilke erfaringer de hadde gjort. Det syntes imidlertid ikke å være en aktuell problemstilling i bydelen. Hva de hadde gjort og hva de hadde endret, ville i følge sonenes koordinator, gå fram av avviket mellom operasjonelle mål mellom år. Det måtte derfor gjøres en analyse for å finne fram til deres "erfaringer". Dette gjør vi her ved å gå gjennom handlingsplanenes mål for to ulike år. Utviklingen vi kan se i tiltak i en sone er slik sett en utvikling som drives fram av de erfaringene og prioriteringene tjenestelederforumet hadde gjort. Vi vil her se på denne utviklingen for en sone og bruker her Tveita sonen og planene til Tveita tjenestelederforum som eksempel. Hva preger utviklingen og hva kjennetegner tiltakene? Hvem er mottaker og hvem utfører tjenestene? Deretter vil vi se på hvilke ressurser som muliggjør denne tjenesteproduksjonen.

## Utvikling av tjenesteproduksjonen i Tveitasonen

1994 Tiltak	1995 Tiltak
Videreutvikle <i>treff for hjemmевærende foreldre med små barn</i>	Etablere <i>alternativ virksomhet</i> ved Tveita fritidsklubb, men nå som fredagstreff
Etablere <i>hyggetreff for eldre</i> på Tveita skole	Etablere <i>hyggetreff for eldre</i> på Tveita skole
Sammenkomst for beboere på Lindeberg <i>alders- og sykehjem</i>	
Profilering av <i>Tveitasonens barn</i> på Tveita senter	Profilering av <i>Tveitasonens barn og unge</i> på Tveita T-banestasjon
Etablere kontakt med <i>borettslagene</i>	Etablere kontakt med <i>borettslagene</i> og utvikle kontakten fra 1994
<i>Norskundervisning</i> ved Tveita skole	<i>Norskundervisning</i> ved Tveita skole
Etablere <i>base</i> for tjenestene på Tveita	Etablere en <i>base</i> for tjenestene på Tveten gård
	Starte <i>danse/lekegruppe</i> 1 gang pr. uke til barn av hjemmевærende
	<i>Pass av barn</i> til mødre på norskkurs
	<i>Bakekurs</i> for innvandrerkvinner uten norskopplæring
	<i>Flerbruk</i> av eksisterende lokaler
	Hvordan overleve med en tenåring i huset
	Utrede behovet/mulighetene for prosjektet <i>QUE VADIS i Tveitasonen</i>
	Prosjekt <i>unge arbeidsledige</i>

For 1996 vil samtlige tiltak videreføres og videreutvikles. I tillegg vil en videreføre et tiltak som fungerer, men ikke sto i planen for 1995; "Mat uten tårer", samt et trimparti for innvandrerkvinner. Vi ser her en stor utvikling i tiltak fra start og fram til prosjektavslutning. De etablerte prosjektene ble vurdert som så vellykkede, at de ble videreført.

La oss se innholdsmessig på noen av tiltakene og se hvordan prosjektet kobler ressurser for å lage tiltak som blir nyttet av flere enn primærbrukerne. Dette var sonens strategi. Prosjektets begrepet "primærbruker" er her litt uklart. Er det de brukerne som vanligvis nytter de benyttede *lokalene* eller er det brukere som gjør bruk av de utøvende *tjenesteytelsene*? Men la oss se på noen tiltak.

### *Tiltak rettet mot kvinner og barn*

Arbeidet med å utvikle tjenestene slik at de kunne bli brukt av flere, retter seg spesielt mot tre grupper: barn, hjemmевærende mødre og eldre. Tiltakene ligger utenfor den alminnelige institusjons eller tjenesteproduksjons-tenkningen. Ser vi først på tiltakene rettet mot hjemmевærende kvinner og barn, var dette tjenester til en gruppe som ikke har hatt noe tilbud.

### *Norskkurs og bakekurs*

Vi tar utgangspunkt i norskkurs for innvandrerkvinner, et tiltak vi finner i alle årsplanene. Kurset skulle drives i samarbeid mellom Tveita tjenestelederforum og Oslo AUF og avholdes i Tveita fritidsklubbs lokaler. Den første gangen de satte i gang kurs rettet mot denne gruppa, måtte kurset avlyses på grunn av manglende oppslutning<sup>93</sup>. Neste kurs, våren 95, var vellykket og 14 kvinner møtte. Barna fikk pass i fritidsklubben.

Disse kvinnene kunne litt norsk. Det fantes flere som ikke kunne noe norsk og som i tillegg var analfabeter. Prosjektet videreførte tanken ved å arrangere bakekurs for innvandrerkvinner, for gjennom praksis å legge til rette for begrepslæring. Det var også et mål å motivere kvinnene til å begynne på norskkurs. Kurset hadde åtte plasser. Også her ble det organisert barnepass i fritidsklubben. Kvinnene som gjennomførte kurset, meldte seg neste høst på norskkurs.

Kontakten med innvandrerkvinnene, førte til at prosjektet luftet ideer om andre kurs og tiltak og kvinnene stilte seg positive til trim. I planene for 96 var trim kommet inn som nytt tiltak.

### *Kobling via fritidsklubben*

Dette er eksempler på at tiltak føder nye tiltak, i nær kontakt med brukerne. Motoren i arbeidet var fritidsklubbens leder, som gjennom mange år har kontakt med barn fra innvandrergruppene. Det var klubbens lokaler som ble brukt og klubbungdommer som så til barna. Selve undervisningen sto AOF for. Til videreutviklingen av nye tiltak nyttet prosjektet høgskolestudenter som hadde en praksis i bydelen. Deres praksis besto for en stor del i å lage undersøkelser og dokumentere behov. Disse studentene sto også for gjennomføringen av bakekurset. Den øvrige arbeidskraften ble hentet fra fritidsklubben og lønnet med midler som ble frigjort ved at klubbleder var frikjøpt for å arbeide som koordinator en dag pr. uke, og fra sysselsettingsmidlene.

### *Treffet*

På tiltakslista finner vi også et treff for hjemmeværende foreldre med småbarn. Dette var en årlig gjenganger blant prioriterte tiltak. Mødre kom sammen med barna sine over en kopp kaffe. Tiltaket ble holdt i skolefritidsordningens lokaler. Her rekrutterte prosjektet unge kvinner, noen gamle medlemmer av fritidsklubben. Brukerne kaller tiltaket for "Treffet". Tiltaket rekrutterte stadig flere brukere. Men i den videre utviklingen av tiltaket ønsket tjenestelederforumet å lage treffet om til åpen barnehage, der alle kunne komme, mot betaler 25 kroner. Det viste seg at brukerne og tjenestelederne ikke har de samme interessene eller preferansene. Brukerne ønsket ikke et profesjonalsert tilbud, og de ønsket ikke å betale. De understreket at for dem var Treffet et møtested for voksne, babyene sov og de større barna var i park. Det var følgelig ikke noe tilbud for de større barna til erstatning for den passeordningen de allerede hadde, og babyer hadde ikke så mye bruk for pedagogiske tiltak. De var heller ikke så interessert i å få med innvandrere. Dette gjaldt åpen barnehage. Norske foreldre ville ikke til åpen barnehage dersom den ble åpnet for innvandrere.<sup>94</sup> Treffet var laget for dem som gruppe, og brukerne hadde vært aktive i å forme både rammer og innhold.

<sup>93</sup> Det viste seg imidlertid at det ikke hadde vært nødvendig, fordi frafallet skyldtes influensa og snøvær. Tjensteutøverne lærte av dette at når det snør, så kommer ikke innvandrerne ut og de tar ikke barna ut i slikt vær. Og barna måtte være med for at de kunne forlate hjemmet

<sup>94</sup> Referat fra Tveita-sonen mandag 13.11.95

Her ser vi et eksempel på at pedagogisk og profesjonell tilnærming, besjelet av en integrasjonsstrategi, ikke slår så godt an hos primærbrukerne. De truet med å gå i fakkeltog mot Hellerud bydel dersom Treffet ble nedlagt!<sup>95</sup> På den andre siden oppsummerte tjenesteledermøtet Treffet slik at dets egentlige målsetting nå var oppnådd, ressursene kunne nå brukes bedre på andre måter.<sup>96</sup> Prosjektet sto overfor dilemmaet å legger ned noe som både var vellykket sett ut fra tjenestelederforumets egne normer og intensjoner og var populært hos brukerne. Av 1996-planene gikk det fram at prosjektet ville etablere åpen barnehage i det gamle lekesenteret på Tveita, som en videreføring av treffet for hjemmeværende med små barn.

#### 4.4 Arbeidsmåter og utforming av koordinatorrollen

Vi vil i dette avsnittet se på tjenesteledergruppens arbeidsmåte og koordinatorrollen. Dette gjør vi for å belyse arbeidsprosessen i prosjektet, noe som igjen kan forklare de resultatet vi fant. Med resultat tenker vi ikke her bare på iverksatte tiltak, men også på organisatorisk læring og utvikling. Hvordan fungerte et tjenestelederforum innenfor en administrativ modell?

Handlingsplanen var det styrende instrumentet for tjenestelederforumets arbeid. I forumet fastlegges hva det skal arbeide med det kommende året. Men denne planen sa ikke alt om forumets virksomhet. I tillegg til planlagte tiltak kunne det komme opp andre saker på møtene. På de møtene vi observerte, var det andre saker som tok mer tid enn sakene som sto i handlingsplanen. Dette kan være tilfeldig. Dette kan vi imidlertid ikke sjekke ettersom det ikke eksisterer fullstendige referater i det tjenestelederforumet vi observerte i 1994 og 1995. Men uansett hvor vanlig eller uvanlig det var med temaer utenfor arbeidsplanene, mener vi at våre eksempel peker på noen trekk ved arbeidsmåten. Dette er trekk som ikke alene kan tilbakeføres til personlige egenskaper ved aktørene, men som også må ses i lys av stadier i en organisasjonsutvikling og den organisasjonsformen som tjenestelederforumet arbeidet innenfor.

##### *Ut på tur - om å løse problemer på stedet*

Denne saken handler om en busstur til Sverige. Den startet med en god idé. Den kom fra de hjemmebaserte tjenestene. Ideen var å lage en utflukt for en del av de eldre som kom seg lite ut. Da ideen ble presentert av koordinator, ble den utviklet videre til å bli et fellestiltak mellom barnehagen og eldreomsorgen idet også barnehagebarn skulle være med på tur. Det ble en del diskusjon om dette var en egnet blanding. Deretter om hvor turen skulle gå. Etter hvert ble turen lenger og lenger og ble til slutt til en dagstur til Sverige. Førskolelærere kunne for barnas skyld kanskje tenke seg en mye kortere biltur og mer turgåing. Det var ikke alle barn som ble tatt med ut på tur. Koordinator kom så med en idé om at det måtte være fint også å få med noen innvandrerkvinner og deres barn på turen. De kvinnene som hadde gått på bakekurset, ble invitert med på bussturen.

Få snakket på dette tjenesteledermøtet, og møtet ble oppsummert av koordinatoren som en konsensus om busstur til Sverige med ulike grupper. Deretter gjorde man avtale om det

<sup>95</sup> Kilde: Udatert notat: Vedrørende formiddagstreffet på Tveita SFO, ved Helset

<sup>96</sup> Referat fra Tveitasonen mandag 13.11.95



praktiske. Bussturen ble senere oppsummert som mer vellykket enn hva praksisstudentene hadde forventet.<sup>97</sup>

Måten som møtene ble arrangert på, der saker kunne komme opp spontant, satte ikke alle deltakerne i samme posisjon til å utarbeide forslag. Det var også uklart hvordan noe ble avgjort, hvilke argumenter eller hvilke tjenestelederes argumenter som hadde gyldighet. Det virket ikke som om alle medlemmer av tjenestelederforumet var like fornøyd, verken med arbeidsmåten eller med hva som ble innholdet i de ulike punkter, men det hadde kanskje ikke så stor betydning for dem så lenge deres primære virksomheter ikke ble berørt. Dette betydde samtidig at ikke alle hadde det samme eierforholdet til problemformuleringen eller til tiltaket. Selv om tiltakene/problemene i utgangspunktet ikke hadde noen "eier", førte den videre utviklingen av tiltaket til at noen resignerte, mens andre tok seg av gjennomføringen.

#### *Koordinators rolle - uformell leder*

Koordinator hadde en sentral rolle. Observasjon i tjenesteledermøter og gjennomgang av referater viste at mye var knyttet til koordinatoren som ildsjel og som klubblleder. Mange av tiltakene ble fremmet gjennom henne og hun tok ansvaret for dem. Hun ledet møtene og prøvde å få andre med. De andre tjenestestedene foreslo sjelden tiltak.

Det var også slik at koordinator var linjeledelsens forlengede arm, og koordinator som møtte i ledergruppen. Hun skulle koordinere de faktiske arbeidsoppgavene som forumet sto overfor, og koordinator ble også motoren i et organisasjonslærings- og utviklingsprosjekt. Dette innebar å få forumet til å se på oppgaver i nærmiljøet som felles, å utvikle et felles ansvar på tvers av tjenestegrenser og tjenestesteder. Ser vi organisasjonsteoretisk på dette, kan problemet formuleres som hvordan lederen skal gå fram for å utvikle en kultur og "vifølelse" for derigjennom å ruste gruppen til å ta felles ansvar. Ansvar betydde ansvar for nye problemer og for problemfelt som falt mellom de etablerte tjenestene og deres ansvarsområde. En ledelsesstrategi er å styre gruppen gjennom praktisk oppgaveløsning. Ved å lykkes oppgavemessig, utvikles gruppen eller gruppens "modenhet" til selv å løse oppgaven.<sup>98</sup> Dette gjør en leder ved å være sterkt oppgaveorientert i starten for deretter å svekke sitt engasjement om det saklige innhold. Lederen skal da i starten være først instruerende og deretter "selgende", deretter mer deltakende og delegerende etter hvert som modenheten i gruppen tiltar.

Vi kan se koordinators atferd i lys av denne ledelsesstrategien. Problemet var imidlertid at koordinator ikke ledet med fullmakter til samordning av ressurser o.l. Men når "lederen" av tjenesteledergruppen ikke hadde et styringsmandat, men skulle koordinere, ble det et møte mellom to ulike organisasjonsprinsipper i gruppen. I forumet var alle like. Når alle var likestilte og ingen kunne styre ut fra posisjon, ville innflytelsen i et forum knyttes til egenskaper og kvalifikasjoner ved personene. Mye sto og falt på koordinator, som ildsjel, på den karismatiske autoritet og på vedkommendes evne til å få saker gjennomført. Koordinator brukte denne personlige autoriteten for å ting gjennom, i tråd med det "mandat" (uformelt) hun hadde.

<sup>97</sup> "Bakekurs for innvandrerkvinner" våren 1995. Rapport. Høgskolen i Oslo. Avdeling for økonomi, kommunal- og sosialfag

<sup>98</sup> Hersey og Blanchard 1977, her i Schein 1980.

Men denne lederstilen kunne undergrave tjenesteledernes felles forankring i prosjektet: alle var ikke likestilte ved at ikke alle hadde den samme definisjonsrett, eller rett til tolke hva som var en riktig fortolkning av forumets mandat og "ånd". Vi fikk en uformell ledelse i tjenesteledergruppen, og gjennomføringen var svært avhengig av den spesifikke lederstilen som koordinator brukte. En konsekvens kunne være at ikke alle utviklet det samme eierforhold til prosjektet

I en annen sone var styringsforholdet enklere, fordi administrasjonssjefen selv hadde gått inn som leder av tjenestelederforumet. For å holde kontakten mellom nivåene, ble det utviklet en turordning i tjenesteledergruppene der hvert av medlemmene av ledergruppen møtte i tjenesteledergruppene.

#### *Områdemodellen og konsernbudsjett*

Tanken i Hellerudmodellen var at alle tjenestesteder skulle avgi ressurser til utviklingen av nye tjenester for etterspørsel som falt mellom ulike tilbud eller institusjoner. Det var derfor interessant å se hvem som avga evt skaffet ressurser og hvem som tok ansvaret for de ulike tiltak i en sone.

I utgangspunktet syntes det som om fritidsklubben *var* prosjektet. Klubben hadde i utgangspunktet gode ressurser i relasjon til antall brukere.<sup>99</sup> I Tveitasonen lå det sterke føringer på sonens virksomhet på lokalitetsiden. De hadde ingen base og det fantes få kommunale lokaler som var egnet for tiltak. Resultatet var at prosjektet brukte det som var, Tveita fritidsklubb. Samtidig var det slik at lederen for fritidsklubben var koordinator for "Levende bydel"-arbeidet i sonen. Dette kan delvis forklare hvorfor den store gruppen av tiltak samles om fritidsklubben og dennes leder.

Konsernregnskapet viser en annen side ved arbeidet.<sup>100</sup> Konsernregnskapet var ikke fullstendig utviklet ved at ikke alle tjenestesteders ressurser var lagt inn. Det regnskapet viste, var hvem som har bidratt med ressurser til de aktivitetene som var satt i gang. Ressursene var regnet i timer. Samlet var det gått med 2 607 timer i Tveita tjenestelederforums aktiviteter for 1995. Den største bidragsyteren er sysselsettings-avdelingen med 1 110 timer, deretter klubben med 412 timer, kultur 385 timer, sosialavdelingen 260 timer, helseavdelingen 117 timer, pleie- og omsorgsavdelingen med 323 timer. Det største *enkeltprosjektet* var barnepass i forbindelse med norskkurset for innvandrerkvinner. Av regnskapet framgår det at timene var finansiert av sysselsettings-midlene.

Sysselsettingsmidlene ble administrert ut fra klubben. Barn og unge som tidligere har vært i kontakt med klubben og som var ledige, ble plukket opp og tatt inn i tiltak som hadde som mål å øke velferden og trivselen for befolkningen, f.eks. barnepass. Ressursmessig innebar dette at ressursene ble tatt fra sysselsettingsmidler og kanalisert inn i ungdomsarbeidet i sonen, et arbeid som igjen rettes mot andre gruppers velferd.

Dette peker mot tjenestelederforumet som en lokal organisasjon som i stor grad fungerte som en utvidet virksomhet ledet fra ungdomsklubben. Dette kunne være fornuftig for å få

<sup>99</sup> Ressursfordelingen mellom ulike offentlige tjenestetilbud i 1992 (utkast til Strategisk plan, s. 5) viser 100 potensielle brukere av ungdomstiltak og 2,5 årsverk. Dessverre kan vi ikke jamføre denne ressursbruken med andre bydeler fordi vi ikke har noen tjenestestatistikk tilgjengelig

<sup>100</sup> "Konsernregnskap" for fellesaktiviteter i Tveita tjenestelederforum 1995

til tiltak gjennom klubben fordi prosjektet der hadde både ressurser, personer og lokaler som fikk ressurskoblingene mellom oppgaver og ressurser til å fungere. Det ble løst nye oppgaver som før ikke ble løst. Og det oppsto nye koblinger mellom tjenestesteder, spesielt mellom ungdomsklubben og de hjemmebaserte tjenestene.

Vi kunne også stille spørsmål ved om en i det hele tatt hadde vært behov for noe tjenestelederforum for å gjennomføre det som områdekoordinatoren ut fra sin base i en fritidsklubb kunne sette i verk med styrkede ressurser.

#### **4.5 Områdeforvaltning - Haugerud**

Det ble i 1994 vedtatt å prøve ut områdeforvaltning i Haugerudsonen. Dette innebar en områdevis samordning av tjenestene i området, med egen leder for området. Denne lederen var medlem av ledergruppen og møtte i tjenestelederforumet.

Områdeforvaltningen skulle her stå for drift av trygdeboligene, hjemmetjenestene og ta hele ansvaret for gjennomføring av PU-reformen og de driftstekniske oppgavene i området.<sup>101</sup> Stillingen ble opprettet for to år, fra 01.08.94. Stillingen ble besatt av en av bydelsforvaltningens linjeledere. Basen er tidligere omtalt. Den ble lagt til Haugerud trygdebolig. Basen hadde tre avdelinger, hver med daglig leder. De tre avdelingene var 1: Hjemmetjenester, bolig/avlastning, 2: Kultur, opplæring, fritid og 3: Servicesentral, sysselsetting. Samlet sett vil det lå det 50 stillinger under områdeforvaltningen på Haugerud.<sup>102</sup>

Oppgavene for leder av områdeforvaltningen var både å drive tjenestene og utvikle det tverrfaglige samarbeidet mellom alle de offentlige tjenestene. Leder skulle også delta i tjenestelederforumet og opprette samarbeid med områdets frivillige organisasjoner og borettslag.

Bakgrunnen for opprettelsen av denne områdeforvaltningen lå i bydelens realisering av omsorgsreformen for psykisk utviklingshemmede. For å få et integrert tilbud til denne gruppen, ønsket en ikke bare å konsentrere seg om botilbudet, men se bolig og tjenester under ett.<sup>103</sup> Mye av dette arbeidet lå under en avdeling i basen som både hadde ansvaret for PU-boligene, avlastning for hjemmeboende utviklingshemmede og de hjemmebaserte tjenestene.

Et sentralt tiltak for å få til koblingen mellom sysselsetting og tjenester, var etablering av nærkafeen. Denne kafeen var åpen for alle. Kafeen skulle utvikle arbeidsplasser til personer som trenger tilrettelagt tilbud, utvikle nærmiljøskapende tiltak for beboerne i trygdeboligene og være en arena som ga mulighet for integrering av beboerne i området.<sup>104</sup>

---

<sup>101</sup> Hovedpunkter i arbeidet i 1994 og søknad satsingsområder 1995. Brev fra Hellerud bydelsforvaltning til byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester 23.01.95,

<sup>102</sup> BU-sak 77/94

<sup>103</sup> Vedlegg til BU-sak 77/94

<sup>104</sup> BU-sak 72/95



Det ville vært interessant å se på utviklingsprosesser i dette delprosjektet. Vi fikk imidlertid ikke fri tilgang til informanter i feltarbeidsperioden. Vi kan derfor bare oppsummere status.

Nærmiljøkaféen og basen for omsorgstjenester ble etablert, i nær tilknytning til avlastnings- og gjennomgangsboliger. Administrasjonssjefens oppsummering av prosjektet la vekt på at det ikke ble realisert områdeforvaltning slik en hadde planlagt fordi PU-arbeidet hadde tatt alle ressurser og oppmerksomhet. Dette hadde vært mer krevende enn de kunne forutse.<sup>105</sup> Tjenestelederforumet hadde også oppsummert sine erfaringer med prosjektet. De pekte på problemer med arbeidsdeling og ansvar. Det var uklart ved starten av områdeforvaltningen høsten 1994 hvem som skulle ha ansvaret for de forskjellige arbeidsoppgavene. Mange av tiltakene i tjenestelederforumets handlingsplan ble overført til områdeforvaltningen, og tjenestelederforumet ble i tvil om hva som var deres oppgaver. Ved avslutningen av prosjektet var denne grensedragnet fortsatt uklar.<sup>106</sup>

Forsøket på områdeforvaltning ble avsluttet ved prosjektperiodens utløp, men virksomhetene fortsatte. Styringen ble endret. Seksjon for sysselsetting ble lagt til teknisk sjef, kultur og fritid til kultursjefen, bolig til administrasjonssjefen og PU og de hjemmebaserte tjenestene ble integrert under én leder.

## 5. Avsluttende oppsummering

Når en evaluerer et tiltak og ser på hva resultatet ble i relasjon til intensjonen, kan bildet bli for snevert. Det vi har prøvd å gjøre, er å se på hva som skjedde i prosessen og hvordan dette kan forklare at ting tar en annen vending enn planlagt. Det kan være gode grunner for at mål ikke nås. Det tilfellet Haugerud skyldes avviket mellom plan og virkelighet, i hovedsak to forhold: at prosjektet ikke hadde kartlagt godt nok sine egen forutsetninger.

### *Fokus på bygningsmessige saker*

Bydelens arbeid med "Levende bydel", hadde først og fremst jobbet med å løse base/areal-spørsmål og å få i gang en samarbeidsprosess mellom tjenestestedene gjennom tjenestelederforaene. Det ble etablert baser for noen av tjenestene, samt nærmiljøkafe i Haugerudsonen, det ble tatt i bruk aktivitetshus i Haugerudsonen, og Tveitasonen fikk lokaler i Lønnealleen borettslag, samt at arbeidet med å overta Tveten gård pågikk. Slik sett vil bydelen om kort tid være atskillig bedre rustet for å tilrettelegge for samarbeid med frivillige organisasjoner og borettslag. Tilgangen til lokaler vil ha betydning for stimulering av aktivitet, noe som var ett av formålene med prosjektet.

Å etablere kontakt med borettslagene, gikk ikke like greit som å arbeide fram lokaler. Dette vil vi tro kan tilskrives både tjenestelederforuanes arbeidsmåter, samt at hovedarbeidet og fokus i prosjektet lå på andre områder. Vi må konkludere med at samarbeidet med de lokale organisasjonene var den delen av arbeidet i "Levende bydel" som kom kortest i prosjektperioden. Og vi fant over tid en endring i arbeidsstilen, fra "innkalling" til "invitasjon" av borettslagene.

<sup>105</sup> Intervju med administrasjonssjef Ekenes

<sup>106</sup> Evaluering av "Levende bydel", Hellerud bydelsforvaltning. Haugerud tjenestelederforum



Mange av oppgavene som ble skapt av bydelens tre tjenestelederfora var de samme, som norskopplæring av innvandrerkvinner, barnepass "mikrobarnehage" o.l., formiddagstreff for hjemmeværende foreldre, barnevaktsentral, leksehjelp og kafè/mat-prosjekter. Tjenestene de utviklet på tvers, så derfor ikke ut til å stamme fra "lokale"/områdebehov, men var tiltak som bydelen trengte, og på ulike steder.

På den organisatoriske siden, foregikk det en utvikling. Bydelsforvaltningen var mot slutten av prosjektperioden i ferd med å sonedele de fleste tjenestene. Det var problemer med samarbeid i foraene, og foraene hadde problemer med kontinuitet. Prosjektleder la vekt på at det var viktig å utvikle en kultur for å bevisstgjøre tjenesteledernes myndighet og ansvar.

# SØNDRE NORDSTRAND

## 1. Lokale rammebetingelser

Søndre Nordstrand er en folkerik bydel i rask vekst med 28 000 beboere. Bydelen er den største i Oslo. Den er inndelt i større utbyggingsområder atskilt av veier eller friområder. Bydelen er ung, idet de aller fleste boligene er bygd etter 1980. De som bor her har derfor sine røtter andre steder i Oslo, andre deler av landet eller i nære eller fjerne land (124 ulike nasjonaliteter). Den har en stor del og økende andel innvandrere hvorav 22,4 % fra fjernkulturelle land. 35 % av beboerne er under 20 år. Bare 4 % er over 67 år.

Prosjektet "Levende bydel" har vært knyttet til Bjørndal og Søndre Holmlia.

## 2. Mål for "Levende bydel" på Søndre Nordstrand

Bydelens forprosjekt var forankret i flere overordnede mål. Forprosjektet pekte på at bydelsreformen skulle skape bedre forutsetninger både for styring av ressursbruken og for lokaldemokratiet. Bydelsprosjektet skulle skape forutsetninger for at tjenestesteder og frivillige organisasjoner i de enkelte områdene i bydelen kunne samarbeide slik at de forsterket identiteten, løste problemer og frigjorde ressurser for aktivitet. De overordnede målene fokuserte på *tilhørighet og deltakelse*, men også på *effektivitet og omstilling*.

Det var derfor viktig å bedre servicen til kommunale brukere, øke den frivillige innsatsen og få flere i arbeid. Det en derigjennom ville oppnå, var å forebygge helsemessige problemer. *Sektorsamordning* var et virkemiddel for å forebygge. En tenkte seg at helse- og sosialtjenesten skulle være sikkerhetsnett i lokalmiljøet og medvirke til at helsemessige hensyn ble ivaretatt også av andre offentlige organer.

*Prosjektets hovedmål* var å utvikle organisatoriske og økonomiske rammer for samarbeid på områdenivå. Og det var en viktig del av prosjektet å finne fram til organisasjoner og arbeidsformer som bygde opp om og tok vare på initiativ og aktiviteter i disse nærmiljøene.<sup>107</sup> Det mer substansielle i arbeidet var forankret i bydelens målsettinger og planer. Vi har i denne evalueringen ikke kunnet gå inn på de ulike avdelingenes årsplanlegging.

Bydelsprosjektet formulerer noen *særskilte arbeidsområder*. Prosjektet så disse som viktige i utviklingen av mer generelle arbeidsmetoder i prosjektet "Levende bydel". De særskilte arbeidsområdene var store prosjekter som var løst knyttet til ideen om områdeforvaltning. Disse var:

- *Syssestetingsprosjektet* som skulle utvikle behov, ressurser og utvikle arbeidsoppgaver for lokal syssestetting for ulike grupper. Prosjektet skulle skape organisasjoner som kunne utvikle slike oppgaver. Poenget var en ressurskobling mellom yrkesvalghemmede og oppgaver som må løses i det nære miljøet

---

<sup>107</sup> "Levende bydel", Søndre Nordstrand. Forprosjektrapport s. 11

- *Lokalaktiv skole*, der en gjennom nettverk og samarbeid med andre kunne bidra til å gi et lokalt innhold i skolen
- *Kafé som sysselsettings- og kulturtiltak*, ev. koblet til etablering av ASVO-bedrift
- Prosjekt om *økonomistyring* i en områdedelt bydelsforvaltning
- *Skole som lokalt kulturbygg*, der en ønsket "å delta i planlegging av nye skoler i bydelen og utvikle bygg for flerbruk i samarbeid med skolesjefen".

### **Oppsummering**

Prosjektets mål var organisatorisk utvikling og omstilling, samt at denne organisasjonen skulle bidra til å løse noen store oppgaver og som var viktige for den generelle læring av arbeidsmetoder. Disse oppgavene var store og langsiktige prosjekter, dels knyttet til planlegging. Oppgavene var prosjektorganiserte og ansvaret plassert hos prosjektlederen for "Levende bydel". Dette var typiske utviklingsprosjekter.

### **3. Iverksetting**

"Levende bydel" i Søndre Nordstrand i sin helhet, omfattet både store prosjektorganiserte plan- og utviklingsoppgaver og organisatorisk utvikling og omstilling. Den *gjennomføringsmodellen* som prosjektet presenterte, handlet imidlertid bare om iverksetting av *områdeforvaltning*. Det var også prosjektets hovedmål å utvikle *organisatoriske og økonomiske rammer* for samarbeid på områdenivå.

Det var en viktig del av prosjektet å finne fram til organisasjoner og arbeidsformer som bygde opp om og tok vare på initiativ og aktiviteter i disse nærmiljøene.

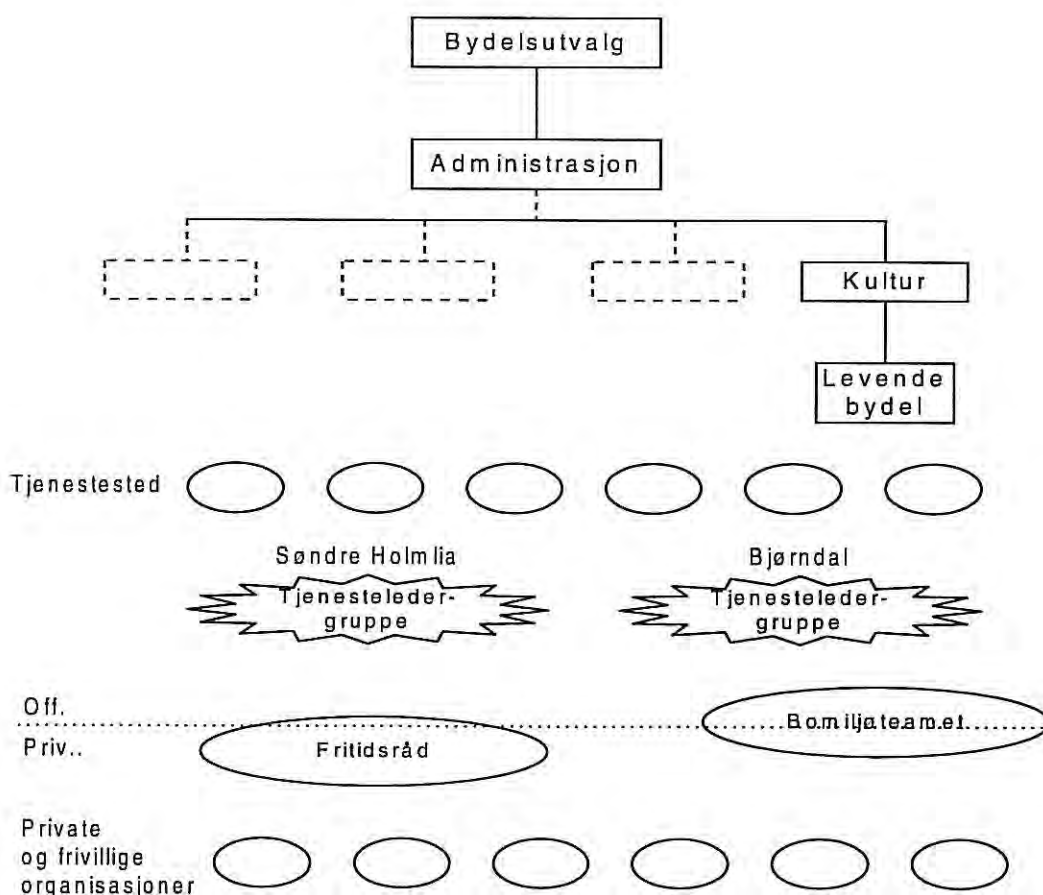
I bydelen Søndre Nordstrand skulle områdeforvaltning utprøves i to områder: Søndre Holmlia og Bjørndal.

Modellen for områdeforvaltning hadde tre elementer:

1. *Tjenesteledergruppen* som besto av tjenesteledere i området
2. *Fellesutvalg* for de frivillige organisasjonene i området
3. *Områdebase*, et sted der samordning mellom det offentlige og organisasjonene kunne finne sted.

# Søndre Nordstrand

## forsøksmodell



### 3.1. Tjenestelederforum

Vi går ikke nærmere inn på forprosjektets beskrivelse av tjenestelederforumets *funksjon*. Vi viser her til beskrivelsen av Hellerud bydelsprosjekt (se tidligere). Det var i forprosjekt-notatet ikke beskrevet hvordan koordinering/styring skulle foregå internt i tjenestelederforumet. Den organisatoriske koblingen mellom "Levende bydel"-prosjektet, dets leder og tjenestelederforumenes virksomhet, var heller ikke beskrevet.

### 3.2 Fellesutvalg for de frivillige organisasjonene

Når vi gjennomgår forarbeidene, har fellesutvalg liten plass i beskrivelsen. Dette springer ut av utgangspunktet. Ett område i bydelen hadde allerede en etablert organisasjon, der lokale organisasjoner samarbeidet. I de to øvrige områdene ønsket en å opprette fellesutvalg. Ett av problemene var at det i et nytt område ikke eksisterer så mange lokale organisasjoner utover borettslag. Ved prosjektstart var de frivillige organisasjonene i områdene inne i en fase med organisasjonsdanning, og prosjektet var derfor forsiktig med å foreslå samarbeidsstruktur mellom disse organisasjonene og bydelen.



Det sentrale i samarbeidet mellom private og det offentlige skulle være en videreutvikling av de avtalene og den arbeidsdelingen som allerede var utarbeidet i et spesielt prosjekt, der felles organisasjoner, servicesentral og fritidssenteret var de partene bydelen samhandlet med. Det frivillige engasjementet skulle utvikles omkring baser. Slik sett var de viktige redskapene i gjennomføringen utvikling av *avtaler og arbeidsformer* og utvikling av *baser*.

### 3.3 Områdebasen

Områdebasen skulle være den administrative basen for hvert område, et felles knutepunkt for samarbeidet mellom områdets tjenestesteder og med de frivillige organisasjonene. Den skulle utvikles som et åpent treffpunkt for alle i området. Prosjektet tenker seg at områdebasen kunne komplementeres med støttevirksomhet ute i området.<sup>108</sup> Hvordan dette var tenkt, redegjorde forprosjektskissen ikke for. Områdebasen skulle være motoren i samarbeidet mellom beboerne og det offentlige. Områdebasen skulle kombinere og utløse nye ressurser innenfor oppgaveområder som faller "mellom stolene" og som var vanskelig å finansiere.

For Bjørndal var Granberg servicesentral (en eksisterende organisasjon innen Bjørndal Sameie) tiltenkt en slik oppgave. Prosjektet ønsket å bygge ut denne servicesentralen slik at den betjente flere borettslag og knyttet deler av sysselsettingsprosjektet på Bjørndal til denne sentralen. Videre ønsket prosjektet å utvikle Bjørndalen skole som en flerbruksskole, som et ledd i baseetablering. For Søndre Holmlia var basen tenkt lagt til Søndre Holmlia Fritidssenter A/S. Dette var tenkt som et samarbeidstiltak mellom borettslagene i Søndre Holmlia og bydelsforvaltningen.

Hva var det vesentlige prosjektet la i basefunksjonene? Vi kan ikke se at mange tjenestesteder ville ha sine kontorer i basen. Det som derimot var viktig, var basens kobling til sysselsettingsprosjektet i bydelen. Til basen i Søndre Holmlia ønsket prosjektet også å lokalisere en ASVO-bedrift og tenkte å knytte KAJA-stillinger til basene. Sysselsetting og opplæring hadde en sentral plass i basens virksomhet, samt fritids- og kulturarbeid.

### 3.4 Oppsummering

De overordnede målene fokuserer på *tilhørighet og deltakelse*, men også på *effektivitet og omstilling*. Det innholdet som ble gitt prosjektet, var oppgaver av utviklingskarakter, lagt direkte under bydelens prosjektleder. Mange av disse oppgavene var ikke egentlig områdeorientert. Tjenestelederforumet hadde en begrenset plass i denne prosjektutviklinga. Dette var en forskjell mellom Søndre Nordstrand-prosjektet og de tre øvrige.

*Områdebasen* var derimot viktig og skulle være motoren i samarbeidet mellom beboeren og det offentlige. Det var områdebasen som skulle kombinere og utløse nye ressurser innenfor oppgaveområder som i utgangspunktet ofte faller mellom sektoroppgavene, og som det var vanskelig å finne finansiering for. Ut fra de problemstillingene prosjektet arbeidet, syntes områdebasen og dens kontaktskapende og ressursutløsende funksjon i relasjon til deler av tredje sektor - de frivillige organisasjonene - å være det viktigste.

---

<sup>108</sup> "Levende bydel", Søndre Nordstrand. Forprosjektrapport s. 23

Samarbeid med frivillig sektor var tenkt mer differensiert enn bare gjennom samhandling med et fellesutvalg av frivillige organisasjoner. Prosjektet bygde her allerede på erfaring høstet ved etablering av Søndre Holmlia Fritidssenter A/S.

I målene og oppgavene for prosjektet, var områdeforvaltning et mål i seg selv, samtidig som *områdeforvaltningsmodellen* som arbeidsform ville ha mindre betydning i iverksettningen av de mer substansielle målene i prosjektet. Slik sett ligger det en motsetning innebygd i prosjektet.

Det er vanskelig å karakterisere Søndre Nordstrands modell. Slik prosjekt "Levende bydel" arbeidet, med store prosjekter lagt under kultursjefen, men med egen prosjektleder og lite gjennom områdeorganisasjon, er det vanskelig å se at de var på vei mot noen ny modell. Utviklingsprosjektene var prosjekter i områdene, men med en løs kobling til tjenestelederforumene i gjennomføringen. Det var også andre store prosjekter i området, som Nærmiljøprosjektet, som arbeider på liknende måter og samarbeider med "Levende bydel". Søndre Nordstrands strategi var slik sett ikke så forskjellig fra andre kommuner eller bydeler med stort innslag av prosjektarbeid.

#### 4. Hva skjedde i Søndre Nordstrand?

Under forprosjektet var bydelens lederteam prosjektets arbeidsgruppe, og arbeidsutvalget i bydelsutvalget var prosjektets styringsgruppe. Prosjektet ble lagt til kulturavdelingen. I de to første årene av prosjektets drift var ikke kultursjefen representert i bydelens lederteam.

Prosjektleder var plassert under kultursjef, og heller ikke prosjektleder møtte regelmessig i ledergruppen. I starten møtte hun en gang pr. måned, men det opphørte etter at bydelen fikk ny ledelse som måtte prioritere de store underskuddene i budsjettet. Prosjektet ble slik svakt forankret i bydelens toppledelse. Bydelsadministrasjonen hadde ikke personellressurser eller tid til å gå inn i prosjektet. Hadde ikke prosjektet allerede vært etablert og finansiert av eksterne prosjektmidler, ville det ikke bli etablert på dette tidspunkt.<sup>109</sup> Prosjektet var derfor henvist til å klare seg sjøl, uten å bli støttet opp gjennom ledelsen. "Levende bydel" var slik et prosjekt blant mange andre prosjekt i bydelen. Men bydelen var inne i en ny fase, og prosjektleder ville antakelig begynne å møte litt igjen mot slutten av forsøksperioden.

Prosjektleder møtte ikke i styringsgruppen og hadde slik en rolle som koordinator. Hun opplevde seg ikke som leder eller koordinator, men som "en leder uten makt". Prosjektleder opplevde å ha og ta ansvaret, men på grunn av styringsstrukturen og forankringen av prosjektet, hadde hun ingen formell styringsrett. Hun opplevde seg som uformell leder av gruppen. Dersom det skulle komme til noen konflikt eller uenighet mellom prosjektleder og tjenestestedene, måtte prosjektleder gå til sin overordnede kultursjefen som så kunne ta problemene opp i ledermøter. Til tross for den perifere forankringen, mente prosjektlederen at hun hadde hatt den ledelsestøtte hun hadde behøvd gjennom det nære og uformelle samarbeidet med administrasjonssjefen.

---

<sup>109</sup> Intervju med administrasjonssjef Erik Artur 14.11.94

Evalueringens utgangspunkt var at vi skulle evaluere fire bydeler komparativt, som fire modeller. Noe av grunnlaget for den fjerde modellen, Søndre Nordstrand falt bort fordi områdeforvaltningsdelen ikke kunne iverksettes med ledelsesforankring og derfor ble ytterligere perifer i prosjektet. Vi skal ikke se bort fra erfaringer fra gjennomføringen av "Levende bydel" i Søndre Nordstrand. Men vi vil velge å se på også andre forhold i prosjektet enn områdeforvaltning.

Vi skal i denne bydelen først se på tjenesteledergruppens virksomhet, deretter på samarbeidet med lokale organisasjoner og til slutt komme tilbake til noen av de store utviklingsprosjektene som var lagt til "Levende bydel", som prosjekt. Vi gir her ingen fullstendig beskrivelse av mål og utvikling av disse prosjektene. Her viser vi til prosjektleders rapport. Vi velger å gå inn i tre av prosjektene som *eksempler på arbeidsmåter*, for å etablere *frivillig organisasjon*, samt *samarbeid* mellom lokal organisasjon og kommunal forvaltning.

#### 4.1 Tjenestelederforum

Det skulle etableres to tjenestelederfora, ett for Søndre Holmlia og ett for Bjørndal. Forumet for Søndre Holmlia ble etablert i oktober 1993 med medlemmer fra 24 tjenestesteder. Forumet fra Bjørndal ble etablert i november 1993 med medlemmer fra 12 tjenestesteder. Tjenestelederne var pålagt å møte. Tjenestelederforumene arbeidet ikke etter en fastlagt plan, og de hadde ikke koordinatore eller ledere. Det var *prosjektets leder* som innkalte og som var referent. Det eksisterte ikke årsrapporter eller annen oppsummering av deres virksomhet.

Deler av møtene gikk med til informasjon med innleder utenfra, om konfliktmekling, grøntplan, orientering om bydelens satsingsområde "Gode oppvekstmiljø", orientering fra kultursjefen om samarbeid mellom de frivillige og det offentlige og andre mer allmenne spørsmål. Og det var informasjon fra de ulike tjenestestedene. Ser vi på sakene som tjenestelederforaene arbeidet med, var dette saker som: startpakke overfor innvandrere "Velkommen til oss", norskopplæring for innvandrerkvinner, barnepass for disse kvinnene under kurset og bruk av kafeen på Åsbråten.

Oppmøtet var ikke godt. Omlag halvdelen av de innkalte møtte, til tross for at tjenestelederne var pålagt å møte.

Når vi samlet sett ser på virksomheten fram til våren 1995, var det ikke så mye handling. Arbeidet var preget av at arbeidet med "Levende bydel" ikke var prioritert av bydelens ledelse, og det lå derfor ikke sterke sentrale krav mot de enkelte tjenestesteder om å skape fellesvirksomhet ut fra den lokale situasjonen. Det var mye felles informasjon og drøfting i tjenestelederforumene.

##### *Definisjonsmakt og eierskap*

Går vi tilbake til tjenestelederforumets mål, var ett av disse å løse oppgaver på tvers av sektorer og personalgrupper og dra nytte av ressursbruken i området på en bedre måte.<sup>110</sup> Men hvilke oppgaver var *felles oppgaver* og hva var en *bedre ressursutnyttning*? Etter som arbeidet i forumet ikke var planstyrt og forumet slik sett hadde en fellesplanlegging for å komme fram til felles oppgaver, kom forslagene fra enkeltpersoner/tjenestesteder. La oss se

---

<sup>110</sup> "Levende bydel", Søndre Nordstrand. Forprosjektrapport s.15



på utviklingen og gjennomføringen av ett tiltak som bakgrunn for å diskutere videre hva som var felles oppgaver og hva som var bedre ressursutnytting. Her ligger noe av problemene for videreutviklingen av tjenestelederforumene.

Vi tar utgangspunkt i introduksjonspakken overfor innvandrere "Velkommen til oss". Programmet var delt i fire bolker: Arbeid, barnehage, skole og fritid/kultur.<sup>111</sup> En del av introduksjonsprogrammet tok opp barneoppdragelse "på norsk". At tjenestelederforumet tok opp temaet barneoppdragelse, hadde sin begrunnelse. Det kom klager til borettslagene fra beboere over barn fra fjerne kulturer som lekte ute sent om kvelden, noe som medfører støy og uro for (de norske) beboerne. Klagene kom sikkert til flere, men i dette tilfelle til sosialtjenesten. Gjennom sosialtjenesten ble de tatt opp som sak i Tjenesteledermøtet på Bjørndal. Poenget var hvordan bydelsforvaltningen, gjennom "Levende bydel" skulle forklare foreldre med annen kulturell bakgrunn hvordan de bør oppdra barn i Norge, at de skulle komme inn i tide og legge seg. Ut fra denne grunntanken, ble oppgaven overlatt til to barnehager. De skulle lage informasjonsmøter overfor to ulike etniske grupper med barneoppdragelse på dagsordenen.

Her var sosialtjenesten den som satte problemstillingen og som fremmet tiltaket som to førskolelærere motstrebende må utføre. Disse to tiltakene ble mislykket. Nesten ingen kom. Tiltaket ble oppsummert av prosjektleder: "Vi som arrangerte møtet, lærte nok mest. Tiltaket er godt, men innkalling og møtested er viktig. Flere trodde vi skulle lære bort barneoppdragelse, noe de jo kan fra før. De var også redd det hadde noe med barnevernet å gjøre".<sup>112</sup> Med andre ord, innvanderforeldrene hadde skjønt det moralske poenget bak innkallingen. Likevel presset sosialtjenestens representant sin idé videre og ønsket fortsatt en barnehage til å være arrangør for et nytt møte overfor en ny etnisk gruppe. De to som hadde stått bak de to gjennomførte møtene, betakk seg for flere slike møter og viste til arbeidspress, samt at primæroppgaven lå i egen barnehage. De kunne ikke være så mye borte. Representanten for sosialtjenesten tilbød å kjøpe fri den aktuelle førskolestyreren.<sup>113</sup> Tjenestelederforumet bestemte seg for å forespørre en styrer som ikke var til stede. Men representanten for sosialtjenesten ringte likevel seinere til en av dem som ikke ønsket å føre dette opplegget videre for å prøve ut sin sak en runde til.

Det som skjedde her var flere saker. Tjenestelederforumet hadde problemer med å få oppslutning og legitimitet blant tjenestestedene, selv om de var pålagt å møte. Gjennom å produsere raske, positive resultater, kunne resultatene fungere som en motivasjon for videre arbeid. Tjenestestedene kunne se at det nyttet. Her opplevde tjenestelederne det motsatte, at tiltaket ble mislykket, noe som virket demotiverende. Vi så også at det var *sosialtjenesten som satte de normative premissene*, som foreslo tiltak som andre skulle gjennomføre, og om det trengtes midler, fantes det fleksibilitet i sosialsenterets budsjett. Det var *sosialsenteret som også satt med ressursene*, i hvert fall dersom noen av sosialsenterets mål kunne oppnås gjennom arbeidet i tjenestelederforumet.

Dette skapte den situasjonen at tiltaket ikke eides av de andre tjenestestedene og det ble ikke noe felles ansvar. Førskolestyrerne oppfattet det ikke som bedre ressursutnytting at de

<sup>111</sup> "Levende bydel", Statusrapport 1993-94. Søndre Nordstrand bydelsforvaltning. Senter for nettverk og helse, s. 8

<sup>112</sup> Referat fra møte i tjenestelederforumet, Klemetsrud sosialsenter. 29.03.95

<sup>113</sup> Referat fra møte i tjenestelederforumet, Klemetsrud sosialsenter. 29.03.95



skulle bruke av sin arbeidstid til informasjon overfor innvandrerforeldre. Barnehagene var belastet nok med underdekning av pedagoger. De mente derfor at det var best ressurs-utnyttning at styrerne fikk mest mulig arbeidstid i egen barnehage. Så kom tilbudet fra sosialtjenestene om å kjøpe fri førskolelærerens arbeidskraft, noe som heller ikke syntes å løse problemet. Det grunnleggende var at førskolelæreren ikke oppfattet dette arbeidet som en del av sin jobb. Slik sto situasjonen våren 1995.<sup>114</sup>

Den videre utvikling av forumene var uklar og prosjektet var ikke kommet langt med denne utviklingen i prosjektperioden. Tjenestelederforumet på Bjørndal ønsket selv å fortsette. Diskusjonen om felles oppgaver og bedre utnyttning av ressurser, vil vi ta opp igjen i sluttkapittelet på bakgrunn av erfaring fra alle bydelene som var med i forsøket.

## **4.2 Baser**

I denne bydelen hadde prosjektet fått etablert en områdebase på Søndre Holmlia. Basen lå på Åsbråten og i tilknytning til kafeen (som omtales senere). Den var et sambruk mellom Søndre Holmlia Fritidssenter ved borettslagene og bydelsadministrasjonen. Basen huset fritidsaktiviteter for barn og unge, gymnastikksal for skolen, squash-hall og kafé. Basen var ment å ivareta samarbeidet mellom områdets tjenestesteder og lokale organisasjoner. Problemet her lå delvis i at det var vanskelig å få de lokale organisasjonene på banen slik at prosjektet kunne se på samarbeidsmuligheter. Men et visst samarbeid hadde prosjektet fått til gjennom kafeen på Åsbråten. Basen var mer et treffsted for aktiviteter og kurs enn noen forvaltningsorganisasjonsbase.

I Bjørndalområdet var det vanskelig å realisere en områdebase på grunn av lokalmangel.

Samlet sett kan vi si at bydelen utmerket seg ved sin satsing på møtesteder for beboerne heller enn organisatoriske baser.

## **4.3 Fellesutvalgene og samarbeid med frivillige organisasjoner**

I denne bydelen finnes det en forhistorie mht. samarbeid med frivillige organisasjoner. Det ble allerede i 1969 opprettet en samarbeidsorganisasjon mellom frivillige organisasjoner, Hauketo og Prinsdalen Fritidsråd. Hauketo og Prinsdal er områder som ble bygd ut før etableringen av den nye bydelen tok til. Området har en blandet bebyggelse med mange småhus. Det var i sin tid Husmorlaget som tok initiativet til å danne Fritidsråd. Formålet med organisasjonen var å koordinere de forskjellige arrangementer i nærmiljøet for å unngå møtekollisjoner (slik at ikke alle holder julemesse samme dag) og skulle engasjere seg i saker til beste/interesse for distriktets beboere.<sup>115</sup>

Organisasjonene hadde også felles aktiviteter. Dette var lokale arrangementer, tenning av julegran, arrangering av Hauketo- og Prinsdalsdagene og ulike arrangementer for barn og ungdom natten før 1.mai. Ved arrangementer som ga overskudd, gikk dette overskuddet til organisasjonene etter tur. Fritidsrådet skilte mellom aktive og passive medlemmer. Borettslag og sameier var ikke medlemmer av Fritidsrådet. De skulle holdes informert og var invitert til å komme med skriftlige forslag som Fritidsrådet ville behandle. Blant de aktive fant

<sup>114</sup> Datainnsamlingen ble avsluttet mars 1995

<sup>115</sup> Forslag til retningslinjer for Hauketo og Prinsdalen Fritidsråd 13. juni 1994

vi idrettslag og skolekorps, vellet og menigheten, pensjonistforeningen og skolene. Dette var de aktive organisasjonene, bærernø av "det lokale". Av kommunale tjenestesteder var skolene og fritidsklubben også med. Skolen har tradisjonelt deltatt i det lokale samfunnet i Prinsdalen/Hauketo.

Fritidsråd var den modellen som prosjektet arbeidet videre etter i denne bydelen. Denne bydelen går ut fra en lokal modell og denne modellen avviker fra hovedmodellen i forsøket "Levende bydel" ved at borettslagene ikke er med. Kultursjefen tok i 1993 initiativet til å samle organisasjonene på Søndre Holmlia til en tilsvarende organisasjon. Men her var fokus noe endret. Det heter: "Holmlia fritidsråd er en sammenslutning av frivillige og kommunale organisasjoner som har til formål å fremme Holmlias organiserte fritidsaktiviteter, samt å arbeide for bedre nærmiljø".<sup>116</sup> Det het videre i § 6 at Holmlia fritidsråd samarbeidet med bydelsforvaltningen v/kultursjefen i saker som var nevnt i formålsparagrafen. I rådet satt organisasjoner som skoler, skolekorps og skolekor, fritidsklubber, båtklubb, menigheten, KFUM og KFUK, sportsforeninger, m.fl. Heller ikke her var borettslagene med, til tross for at strukturen i boligmassen besto i større grad av blokkbebyggelse enn i Prinsdalen. Vi ser at det er bydelsforvaltningen som tok initiativet overfor organisasjonene for å etablere samarbeid. Fritidsrådet hadde en vanskelig start, og etter et år ble det tatt nye initiativer for å få til aktivitet.

Det samme skjedde for feltet Bjørndal-Klemetsrud. Initiativet kom fra bydelsforvaltningen ved prosjektleder og kultursekretær. Hensikten var å få de ulike organisasjonene til å samordne seg overfor bydelsforvaltningen. Det ble nedsatt en forberedende gruppe (vår 1994) som senere skulle lage et møte for å konstituere rådet og arbeidsutvalget. Første felles arrangement var kulturfestivalen juni 1995. Imidlertid har det vært et problem i de to sist oppstartede områdene å få gjenklang hos organisasjonene.<sup>117</sup> Det ble derfor ikke etablert noe samarbeidsutvalg slik prosjektet tenkte seg i forprosjektskissen.

Det var med andre ord lite å spille på i samarbeidet mellom frivillige og tjenestesteder når tjenestelederforumet ikke egentlig var etablert og tjenestelederforumet heller ikke hadde noen med/motpart å samarbeide med mht. de frivillige organisasjonene.

#### **4.4 Prosjektarbeid rettet mot kontaktetablering**

Koblingen mellom kommunale tjenestesteder, annen offentlig tjenesteyting og frivillig organisasjon var ikke lett å få til når tjenestelederforaene ikke fungerte, de frivillige organisasjonene ikke syntes interessert. I ett av områdene fantes heller ikke lokaler for noen base. Prosjektet definerte et nytt utgangspunkt. Det var viktig å komme i gang med kortsiktige tiltak som raskt kunne gi synlige resultater. Disse tiltakene måtte plasseres i en organisatorisk ramme som bygde opp omkring de langsiktige perspektivene, områdeforvaltning. Tiltakene skulle motivere til samarbeid på tvers. Dette gjorde prosjektleder ved å støtte opp om og videreutvikle arbeid og initiativ som eksisterte og som organisasjoner og bydelsforvaltningen allerede hadde etablert og utviklet.<sup>118</sup> Vi skal se på noen eksempler på hva denne virksomheten besto i.

<sup>116</sup> Retningslinjer for Holmlias fritidsråd, vedtatt på felles møte 11.01.94

<sup>117</sup> Intervju med prosjektleder Ellen Holt 10.05.95

<sup>118</sup> "Levende bydel". Statusrapport 1993-94. Søndre Nordstrand bydelsforvaltning. Senter for nettverk og helse

### *Å få snøballen til å rulle - kafeen*

Dette var i følge planene et prosjekt i tre etapper:

1. Først å få startet opp kafeen som et sysselsettingstiltak
2. Deretter få til samordnet drift
3. Til slutt etablering av en ASVO-bedrift

Dette har hendt i deler av prosessen:

Som tidligere nevnt, skulle basen for Søndre Holmlia ligge i Søndre Holmlia Fritidssenter, et selskap organisert som a/s med borettslagene som aksjonærer. Driftsbudsjettet forutsatte en deling mellom borettslagene og bydelsforvaltningen. Denne basen skulle ha flere tiltak, m.a.o. en kafé. På grunn av Fritidssenterets dårlige økonomi, ble kafélokalet i 1989 leid ut til en restaurant med bevilgning for alkoholserving. Det skapte så problemer, og fra 1994 gikk bydelsforvaltningen inn under forutsetning at det ble drevet barne- og ungdomsarbeid. Dette var forutsetningen for bydelsadministrasjonens driftstilskudd. Lokalene ble pusset opp og satt i stand ved hjelp av sysselsatte i tiltaket for langtidsledig ungdom. Sosialetaten hadde ansvaret for lønnsmidlene og kultursjefen for virksomheten. Dette var første etappe.

Deretter ble støttegruppen "Kafeens venner" etablert av interesserte beboere. Her var det lederen av prosjektet "Levende bydel" som tok initiativet og beholdt dette helt fram til kafeen var godt etablert og i drift. Etter hvert ble det ansatt egen person med ansvar for kafeen og de kulturelle tiltakene som ble arrangert der. Kaféarbeidet hadde da tatt en vesentlig del av prosjektleders kapasitet.

Beboerne hadde etablert et husflidslag som møtes på kafeen. Hensikten var at folk fra ulike kulturer skulle møte hverandre gjennom husflidsinteressen. Dette laget var for hele bydelen. Prosjektleder gikk så inn og hjalp laget ved å søke ekstra satsingsmidler for dem, kr 35 000, for internasjonal husflidsutveksling. Kafeens venner tok så initiativ overfor husflidslaget for å lage et program før påske (1995) i kafeen, der alle som ville var invitert til å være med å lage påskepynt. Dette kostet 25 kroner. Deretter var det sang av et lokalt talent som ville øve seg i å opptre.

Vi ser her hvordan det skapes nye fora ("Kafeens venner"), knyttet til kafeen som base, som kobles mot frivillige organisasjoner, her husflidslaget, og der organisasjonen får kommunal godvilje og penger. Sammen genereres det tiltak rettet mot allmennheten, som verksted for å lage påskepynt, og det blir koblet inn lokale kulturelle krefter. Det ble skapt en anledning og et forum for en ungdom for å prøve seg som sanger. Slik ble basen levendegjort, samarbeidet skapte tiltak og prosjekter som ga den lokale organisasjonen innhold. Men fordi det ikke var noe tjenestelederforum med koordinator som tok ansvaret, falt det meste på prosjektleder selv.

### *Hvordan nærme seg borettslagene? - Bomiljøteamet*

Vi har sett at det var vanskelig å etablere en organisasjon for de frivillige organisasjonene og opprette kontakt mellom borettslagene og bydelsforvaltningen. Prosjektet tok etter hvert utgangspunkt i et problem som borettslagene hadde. Utgangspunktet var at borettslagenes styre hadde problemer internt, m.a.o. fordi innvandrerne ikke var vant til å bo slik og ikke kjente norske regler og kultur. Borettslagene visste ikke hva de skulle gjøre med problemene sine. Det ble derfor etablert et Bomiljøteam, med tre parter:



- Bydelsadministrasjonen, representert ved tre etater/tiltak: "Levende bydel", helsekonsulent og nestleder i sosialtjenesten
- Holmlia nærmiljøprosjekt
- USBL ved en forvaltningskonsulent

Dette bomiljøteamet gikk ut med brosjyrer om sin eksistens. Formålet var å støtte styrene i borettslagene i deres arbeid. Dette gjorde de ved å være åpne for henvendelse av ulikt slag, samt å arrangere temakvelder for styrene. Eksempel på en slik kveld er "Husordensregler - for hvem?" i regi av Bomiljøteamet.

Bomiljøteamet var et eget prosjekt som bygde bro mellom den kommunale forvaltning og borettslagene. Teamet tilbød borettslagene en tjeneste som borettslagene opplevde et behov for. "Levende bydel" arrangerer ikke tiltak i egen regi, f.eks. ved hjelp av tjenestelederforumet, men "Levende bydel" inngår i samarbeid med kommunale tjenester, Homlia nærmiljøprosjekt og USBL om tjenester som borettslagene etterspør.

#### *Bjørndalsposten*

På Bjørndalfeltet var det et stort behov for informasjon. Utbyggingsplanen ble stadig endret og de kommunale tjenestene lå etter befolkningsveksten. Bydelen hadde derfor behov for å komme ut med informasjon, og tjenestelederforumet så dette som en satsingsoppgave. På Bjørndalfeltet planla leder av SFO en idèdugnad, og leder for "Levende bydel" deltok på denne, Bjørndalskonferansen. Her ble det dannet en aktivitetsgruppe av folk som meldte seg, noe også prosjektleder gjorde. De vedtok å gi ut nærmiljøavis. Men det viste seg at det kom ut et menighetsblad som kunne tenke seg å bli med i dette samarbeidet. Resultatet ble en gratisavis, Bjørndalsposten, der menigheten hadde én side. Avisen finansieres av reklame. Avisen var en nærmiljøavis og prosjektleder for "Levende bydel" satt lenge i avisgruppa.

Her hadde prosjektleder igjen hengt seg på et lokalt initiativ og fulgt det over i et tiltak.

#### *Åpen skole*

I denne bydelen, som var den største og sist utbygde bydelen i Oslo, hadde "Levende bydel"-prosjektet slitt med arenaproblematikken. Det var vanskelig å finne møteplasser. Og en viktig del av arbeidet i prosjektet var derfor vært å utrede nye fellesarenaer. Planlegging av flerbruksskolen på Bjørndal, eller "kulturhuset" og "grendehuset" som det også kalles, ble derfor en ny viktig etappe etter at kafeen på Åsbråten sto ferdig. Målet var å la den nye barneskolen i området huse lokaler for eldresenter, bibliotek, kafé, hobbyaktiviteter o.l. Bydelen inviterte i 1994 til et seminar for å presentere planene. Og planene fortalte om et sterkt ønske om lokalsamfunnsbygging, i betydningen kontakt og fellesskap mellom beboere, men det ble også lagt vekt på ressursparingsaspektet. Én bygning trengte færre vaktmestere enn mange, for eksempel. Fleksible romløsninger ville gjøre at ulike funksjoner kunne bygges inn i ett lokale, noe som også kunne regnes som ressursparende. Flebruksskolen var foreløpig bare på planstadiet. Initiativet overfor skolesjefens kontor, kom herfra "Levende bydel". Prosjektleder hadde nedlagt et stort planleggingsarbeid. Eksemplet viser hvordan prosjektet gikk inn i selve grunnlaget for å etablere kontakt mellom de frivillige organisasjonene og det offentlige og samarbeid mellom ulike tjenester, gjennom å få i stand en fysisk arena som ville gi utgangspunkt for kontakt gjennom videre drift.



#### 4.5 Oppsummering av arbeidsmetodikken

Vi har ikke gått inn i alle tiltak som "Levende bydel" var involvert i. Vi har valgt å trekke fram noen tiltak fordi de forteller noe om *arbeidsmåten*.

Vi fant at "Levende bydel" koblet seg til et problem som andre formulerer. Dette innebar ikke at ikke "Levende bydel" hadde formulert problemet, men at problemet var opplevd og erkjent av andre som også tok ansvar og initiativ for å få noe til å skje.

I tilfellet Åsbråten og kafeen var det mye kommunalt initiativ. Det prosjektleder gjorde, var at hun selv gikk inn for å etablere organisasjonen, på sett å vis organisere de frivillige og støtter opp en frivillig organisasjon med egeninnsats. Prosjektleder ble slik motor for flere av prosjektene. Når ting etter hvert fungerer, kunne hun trekke seg gradvis tilbake - fra driften av Åsbråten og fra Bjørndalsposten. Dette var en ekstremt arbeidskrevende tilnærming, men kanskje en av de beste mulighetene for å etablere den frivillige organisasjon og frivillige innsats som synes vanskelig å utløse på annen måte.

Andre oppgaver, som planlegging av ASVO-bedrift og Åpen skole, var store kommunale utrednings- og iverksettingsprosjekter. Her var det leder av "Levende bydel" som var utreder og motor i prosjektet, støttet av sin overordnede, kultursjefen. Her var det også samarbeid med andre avdelinger i bydelsadministrasjonen. Dette var prosjekter for sentraladministrasjonen og ikke for lokale fora i første runde. Men gjennom å tilrettelegge for en åpen skole, va intensjonene nettopp å legge et nytt grunnlag for at lokalt samarbeid, og samhørighet kunne utvikles via de fysiske mulighetene som skolen kunne gi for aktiviteter og utfoldelse.

### 5. Avslutning - Søndre Nordstrand

Betingelsene og arbeidsmåtene i en ny bydel blir forskjellig fra "gamle" bydeler. Det var mye som skulle bygges, både frivillige organisasjoner og offentlige tjenester i en ny bydel. Det skulle også samtidig reises bygg for noen av disse tjenestene. Dermed sto bydelen overfor en integrasjonsmulighet, gjennom bygg med sambruk, noe som ikke var til stede i ferdig utbygde bydeler. Der var materiellstrukturen i hovedsak gitt. Da kan bare bruksmåtene diskuteres.

#### 5.1 Status

Ser vi på prosjektet "Levende bydel" slik det ble realisert i Søndre Nordstrand bydel, fant vi et sammensatt bilde. Vi har sett at prosjektet ble perifert plassert, og at det var mange forutsetninger for lokalforvaltning som måtte etableres. En forutsetning var å få organisert de frivillige organisasjonene. Dette arbeidet har kultursjefen stått for. Men prosjektleder så også at det fantes potensiale for etablering av nye organisasjoner, noe som kunne utløses gjennom involvering og støtte. Prosjektet har også prøvd å styrke deltakelse og engasjement, både hos frivillige organisasjoner og befolkningen, gjennom kulturelle arrangementer. Dette ga et grunnlag for å inngå i videre samarbeid.

Samarbeid med borettslagene ble dratt i gang gjennom bomiljøtjenesten og gjennom Granberg servicesentral.

Baseproblematikken ble det arbeidet mye med. Arbeidet med flerbruksskole var kommet langt. Arbeidet med kafeen på Åsbråten som forum for kultur, arbeidstrening og sysselsetting, var delt i tre stadier, med oppstart som sysselsettingsprosjektet, samordnet drift og deretter etablering av en ASVO-bedrift. Dette var ikke noe som prosjektet "Levende bydel" alene arbeider med. Også her så vi at prosjektet så ut til å lykkes godt.

Samarbeidet mellom tjenestesteder foregikk mellom enkelte tjenestesteder og i de vanlige foraene. Å få innhold i tjenestelederforaene, var derimot vanskelig og i dette arbeidet kom ikke prosjektet langt. Det ble opprettet to tjenestelederfora. Disse hadde ikke funnet sin form. De diskuterte fortsatt sin egen rolle og var lite vendt mot produksjon av tjenester. Dette skyldes flere forhold. Som vi har pekt på, hadde prosjektet ingen forankring i ledergruppen og prosjektleder hadde en uklar rolle og mandat i relasjon til tjenestelederne. Selv om alle var pålagt å møte og stille opp i prosjektet, ble dette ikke sett som legitimt av alle tjenesteledere. Dette kan også skyldes gjennomføringsmåten i forumet (tilfellet Bjørndal), der en ikke hadde arbeidet godt nok med forankring av problemene som var felles.

I tillegg kom at organisasjonen av tjenestene hadde vært gjennom to omlegginger i prosjektperioden. Det innebar at det har vært et kontinuerlig omstillingsarbeid i bydelen fra og med bydelsreformen (1985). Dette betydde for tjenestestedene at gamle kontakter og samarbeidsmønstre ble brutt, og at tjenesteutøverne hele tiden måtte forholde seg til nye partnere i ny organisasjon. Det rådde reformtrettthet i organisasjonen. Dette var ikke det beste utgangspunktet for nye prosjekter. Tjenestelederforaene ønsket ved prosjektperiodens slutt, likevel å fortsette samarbeidet, og det er åpent hva som videre vil skje.

## SAMMENLIGNENDE ANALYSE

Vi har beskrevet viktige trekk ved forsøket i hver bydel, og vi har forsøkt å trekke ut essenser av arbeidet og tilnæringsmåten. Slik vi har angrepet analysen, har vi fokusert på forankring og samarbeid som viktige elementer ved organisasjonsprosessen, og resultater beskrives ved å se på oppnådd organisasjonsform og viktige sider ved tiltaksbildet knyttet til denne.

Vi skal summere opp og forsøke å trekke noen hovedlinjer i forsøket, hvor de fire bydelene fungerer som en eksempelsamling i et helhetlig prosjekt og en overordnet intensjon.

Vi vil her ta for oss i oppsummerende form spørsmål om baser, samarbeid, aktiviteter og tiltak. Deretter vil vi se på hvordan styringen av samarbeidet har skjedd, og hvordan prosjektet og ulike arbeidsmåter ble forankret i den kommunale organisasjon. Videre vil vi se på hvordan de ulike "Levende bydel"-modeller føyer seg inn blant forsøk med organisasjon og forvaltning i det offentlige og peke på alternative verdikriterier for forsøk. Til slutt vil vi gå inn på private organisasjoners rolle i samarbeid med det offentlige.

### **1. Baser - uformell møteplass eller kontorfellesskap for kommunale tjenester?**

Når vi skal summere opp i forhold til organisering av prosjektene i de fire bydelene, er det både praktisk og meningsfullt å ta utgangspunkt i baseproblematikken, da det illustrerer alle nivåer av organisering på en konkret måte.

Samfunnsliv og organisering kommer til syne gjennom materiellstrukturer, og har både en praktisk og symbolsk betydning.<sup>119</sup> Endring finner derfor ikke bare sted på det ideelle og organisatoriske plan, løsrevet fra den sosiomaterielle virkelighet. Et viktig aspekt ved "Levende bydel" er å utvikle nye former for møteplasser, som arena for bygging av nettverk og trivsel i områdene, men også som base for ulike tiltak og tjenester.

Hvert område skulle ha et områdesenter som skulle være den administrative basen og et felles knutepunkt for samarbeid på tvers. Det skulle også fungere som en uformell møteplass. Områdesenteret kunne kompletteres med baser og støttevirksomheter ute i områdene.

*Den praktiske betydningen* av en områdebase i "Levende bydel" handler ut fra prosjektmålene om muligheten til å samordne tjenester og aktiviteter. Områdebasen må ut fra dette ha en slik beskaffenhet at den er egnet til kontordrift. I målsettingene for "Levende bydel" er det samtidig viktig at tjenestene kommer nærmere brukerne. Dette vil i praksis bety at tjenesteproduksjonen må *finnes et sted* for beboerne. Nærhet og tilgjengelighet blir viktig.

*Den symbolske betydningen* ligger i dette at befolkningen opplever at omgivelser, service og tjenester finnes *for dem*. Fotballbanen inviterer til kollektiv lek og spill, en velstelt park

---

<sup>119</sup> Østerberg 1975

forteller om omtanke for befolkningen og kommunehuset signaliserer at kommunen sitter med tjenester for folk når de trenger dem. (Det samme huset kan fungere som symbol for utilgjengelighet når det gjelder tjenester, avhengig av "kommunekultur".) I "Levende bydel" legger en vekt på at basen skal være et uformelt treffsted for beboerne. Dette innebærer at basen må vise seg egnet til å stikke innom, og være både synlig og godt kjent i området. Stengte dører og fraværende betjening vil gi signaler om utilgjengelighet, og en optimistisk oppbyggingsfase kan miste betydning dersom kontinuiteten ikke vedlikeholdes.

Vi har i gjennomgangen sett at bydelene har løst, eller forsøkt løst, basespørsmålet på ulike måter. I oppstarten opererte en altså med *hovedbaser* og *kompletterende baser*. Vi skal se litt på begge typer her, og på ulike forutsetninger for og løsninger av disse.

#### *Kombinasjonsbasen*

Låven på *Ammerud* kan stå som eksempel på en godt utviklet base på forvaltningssiden, med koordinator som bindeledd og administrator for tverrfaglig samarbeid. Basen fungerer samtidig som et uformelt møtested for befolkningen i området, ikke minst på grunn av informasjonstjenesten som også ligger i denne bygningen.

- Livet har blitt litt lettere etter at de folkene kom *der oppe* (ansatt i bydelsforvaltningen)

For denne informanten ble Låven symbolet på alle aktivitetene som finner sted i regi av "Levende bydel". Ved sin påtenkte "lave terskel" ligger den lille røde låven midt mellom de høye blokkene og skal invitere folk til å stikke innom, noe folk også gjør, særlig etter at informasjonstjenesten ble lagt til huset.

Tjenestesektor, frivillig sektor og borettslag har gjennom basen på Ammerud fått et felles knutepunkt. De materielle forutsetninger for formalisering av samarbeid på tvers er etablert, samtidig som det samme sted gir rom for uformell og spontan aktivitet.

#### *Tjenestebasen*

På *Haugerud* i Hellerud bydel finner vi også eksempel på en base for de offentlige tjenester. Her har hjemmetjenesten samlet sine kontorer og funksjoner i området, hvor en tidligere i hovedsak hadde eldreboliger. Noen av leilighetene i området er omgjort til boliger under PU-reformen, og hovedbygget i området rommer ulike kontorer og et stort møterom. I et av byggene finner vi også kafé med tilstøtende lokaler som kan leies av beboerne i området. Informasjonstjenesten ligger i hovedadministrasjonen like over veien.

Haugerud-basen er eksempel på hvordan lokaler og bygningsmasse må omstruktureres i pakt med tjenestebildet.

Basen er i hovedsak en base for de offentlige tjenester, men fungerer også som en uformell møteplass siden kafeen også ligger her.

#### *Den brukerstyrte base*

Gjennom Frivillighetssentralen på *Frogner* har folk i bydelen fått et sted hvor deler av de kommunale tjenester og frivillig aktivitet møtes. Sysselsettingskoordinator og leder av informasjonstjenesten sitter også her, og representerer de offentlige tjenester, men med frivillighetsarbeidet som den sentrale funksjon. Sentralen ligger på gateplan midt mellom teppeforretninger og nipsbutikker, og er lett å finne. Vi kan kanskje si at etablering av en frivil-



lighetsentral er en naturlig følge av eksisterende strukturer i bydelen, geografisk, kulturelt og med hensyn til tjeneste- og eierstruktur.

Bruker- og borger-orienteringen er sterk i bydelen, og det private initiativ, og følgelig frivillighet og veltledighet, en førende verdi. Det offentlige innretter seg delvis etter dette, samtidig som en er forpliktet i forhold til politiske og administrative mål i kommunen.

Bydelen har også en komplementær struktur, områdene i bydelen er såvidt forskjellige med hensyn til fysiske, befolknings- og tjenestemessige strukturer at det ikke var naturlig å etablere fysiske baser i hvert område. Frivillighetssentralen plassert i bydelens hjerte blir derfor også en erkjennelse av disse strukturene.

#### *Allaktivitetshuset som base*

I *Hellerud* bydel har en i Trosterud- og Tveita-sonene ikke etablert noen base ennå. Her er en på utviklingsstadiet, og ulike løsninger utredes. Ønsket er blant annet å overta gamle Tveten Bruk, en gammel gård i bydelen, til et *treffsted*. Målet har vært å få i stand et samfunnshus med møte- og selskapslokaler, ny fritidsklubb (den gamle i en kjeller på Tveita "holder ikke mål"), og bydelen har ønsket seg et bibliotek her. Andre ønsker var at gården kan huse kulturaktiviteter, ridesenter, base for hjemmetjenestene, undervisningslokaler, m.m. Saken lå foreløpig i Rådhuset da det var flere interessenter som ønsket seg gården.<sup>120</sup>

"Trosterud-villaen" blir grendehus på Trosterud. Dette kalles for et kultur- og flerbrukshus, men ønsket var også å få i stand koblinger av tjenester her. Det siste var vanskelig da lokalene egnet seg dårlig til kontorer. Villaen ville ikke tilfredsstillende funksjonen til en base i tråd med målene for "Levende bydel", men foreløpig mer som utleielokaler for kulturaktiviteter og mindre lag og organisasjoner.

Går vi til bydelen *Søndre Nordstrand*, har planlegging av flerbruksskolen på Bjørndal, eller "kulturhuset" og "grendehuset" som det også kalles, vært en ny viktig satsing i prosjektperioden. Målet har vært å la den nye barneskolen i området huse lokaler for eldresenter, bibliotek, kafe, hobbyaktiviteter, o.l. Her har ligget et sterkt ønske om lokalsamfunnsbygging, i betydningen kontakt og fellesskap mellom beboere, men det har også vært lagt vekt på ressursparingsaspektet. Én bygning trenger færre vaktmestere enn mange, for eksempel. Og fleksible romløsninger gjør at ulike funksjoner kan bygges inn i ett lokale, også regnet som ressurs sparende. Flerbruksskolen har foreløpig bare vært på planstadiet.

Eksemplene fra de to bydelene viser at allaktivitetshus-modellen kan være form for baser som også kan imøtekomme et ønske om koblinger på tvers, mellom offentlig og privat sektor, og privat sektor innbyrdes. Allaktivitetshus-modellen er likevel mer rettet mot kulturaktiviteter og frivillige koblinger, mindre mot kobling og koordinering av offentlig sektor. At noen offentlige tjenester finner sted i slike bygninger, gjør selvfølgelig at tjenester blir lettere tilgjengelig for brukerne, og samarbeid kan oppstå på tvers.

---

<sup>120</sup> Akers Avis, 24.03.95

## 1.1 Kompletterende baser

Vi har i gjennomgangen fra bydelene også beskrevet baser som kan falle inn under begrepet kompletterende baser. Ved sine ulike bruksmåter kan de både fungere som uformelle møtesteder for befolkningen i området, og som kobling mellom offentlig og privat sektor. Slike baser kan enten være institusjoner som finnes i områdene fra før, og som en kan inngå i samarbeid med på nye måter, eller det kan være baser som er utviklet i prosjektperioden.

Eksempler på førstnevnte er Ammerudhjemmet i Grorud bydel, og Folkemuseet på Bygdøy, hvor "Levende bydel" har inngått i samarbeid gjennom ulike kulturaktiviteter. Eksempel på baser som er utviklet i prosjektperioden kan være kafeen på Åsbråten i Søndre Nordstrand, eller Aktivitetshuset Niels Juelsgate i Frogner bydel.

## 1.2 Baser - et spørsmål om bydels- og bygningsstruktur

Et område med lange tradisjoner har ofte gamle tomme bygninger. Disse kan befolkes med nye aktører og nye aktiviteter og utstyres for nye funksjoner. Et nytt område eller bydel derimot har i første rekke satset på boliger, og i beste fall de aller nødvendigste institusjoner, som skoler og barnehager (men ofte i utilstrekkelig grad).

I Grorud bydel, en bydel med gammel bygningsstruktur midt i den nye, har de kunne ta en gammel låve til bruk i "Levende bydel" arbeidet.

I et område som Ammerud, og lignende områder i Søndre Nordstrand og Hellerud, vil også samarbeid med *borettslagene* innebære en form for fysisk forankring nærmere brukeren, hvor leiligheter og fellesarealer kan tas i bruk til spesielle formål, men hvor også samarbeid om generelle beboerspørsmål står på dagsorden. Samarbeid med borettslagene har lyktes i ulike grader i bydelene.

I Søndre Nordstrand, som er den største og sist utbygde bydelen i Oslo, har "Levende bydel"-prosjektet slitt med arena-problematikken. Og en viktig del av arbeidet i prosjektet har derfor vært å utrede nye fellesarenaer. I andre bydeler har vi sett at tilgjengelige fellesarealer egner seg lite til mange av fellesaktivitetene en ønsker å få i stand. Vi har også vært inne på mangelen på kommunal eiendom i Bygdøy/Frogner. Her har de likevel kunne utruste bygårder til kommunale formål.

*Skolene* er ofte uegnet til aktiviteter. Om formiddagen er barna der, om kvelden oppstår andre problemer som stadig dukker opp i lokale fora: Hvem har nøkkel til skolen, og hvem kan en forvente skal låse en ut og inn? Hvem skal gjøre rent om kvelden? Hvordan kan en bruke klasserommene uten å ødelegge for de klassene som bruker dem? osv. Flerbruksplanene i Søndre Nordstrand bydel kan derfor bli en interessant norsk modell, dersom en klarer å realisere den.

### **Oppsummering**

Skal vi oppsummere på bakgrunn av disse eksemplene, forteller de at for å utvikle tiltak nærmere brukeren, må en ha et materielt ressursaspekt med seg i kostnadsberegninger. I noen områder kan en spare inn ved å ta gamle lokaler i bruk. Men her kommer likevel ombyggnings - og overtakelseskostnader til. Andre bydeler får kostnader til nybygging. Andre har lokaler som kan tas i bruk ved samarbeid mellom institusjoner. Atter andre tiltak kan integreres i eksisterende byggmasse.

Å bygge relasjoner og nettverk mellom offentlig og privat sektor, og å legge forhold til rette for uformelle nettverk, har i seg et viktig fysisk aspekt som ikke kan overses i planlegging og iverksetting av offentlig politikk. Å satse på "samfunn" krever flere og større rom enn tiltak overfor individer, samt bevissthet om de fysiske omgivelsenes funksjon, betydning og symbolverdi.

### *Kulturbevaring*

Vi merker oss at realisering av mål i "Levende bydel" også kan ha interessante kulturpolitiske effekter. At mange av de gamle gårdene i drabantbyene kan vitaliseres gjennom virksomheter av i dag, som i Grorud og Hellerud, er en god måte å drive bevaring på, og kan fungere som historiske punkter og identitetsskapende elementer i drabantbyene. Dette kan vurderes som en viktig styrking av tilhørighet til et område, og i tråd med de overordnede mål for prosjektet "Levende bydel".

## **2. Hvilke tiltak - og aktivitetstyper har "Levende bydel" fått i stand eller styrket?**

Vi skal her forsøke å trekke en linje på tvers av bydelene når det gjelder de tiltak prosjektet har utviklet. Med tiltak mener vi her både offentlige tjenester, private tjenester og det vi kan kalle aktiviteter av ulike slag. Her er det også viktig å skille mellom tiltak og aktiviteter som er nyskapt på grunn av "Levende bydel", og tiltak som er videreført i nye former.

Selv om organisasjonsmåten i bydelene har vist seg å ha vesentlige ulikheter innbyrdes, viser det seg at tiltaks- og aktivitetsbildet ser nokså likeartet ut, med noen unntak. De er av to hovedtyper:

- De som retter seg mot bestemte målgrupper
- De som retter seg mot hele befolkningen i området eller bydelen

Vi skal se på innholdet i disse, og reflektere rundt hvilke tiltak som synes å egne seg for samarbeid i et "Levende bydel"-perspektiv.

## 2.1 Målgruppeorienterte tiltak

### *Innvandrere og flyktninger*

Alle bydelene har brukt tid og ressurser på tiltak for innvandrere og flyktninger. Dette er i hovedsak norskopplæring for innvandrerkvinner og ulike miljøtiltak, som turer. Hospitering på arbeidsplasser på Ammerud er eksempel på hvordan tjenestesteder kunne samarbeide om et tilbud for denne målgruppen. Opplæring og turer er gjerne kombinert med tjenester som barnepass. I Bygdøy/Frogner har tiltak for flyktninger fått en sentral plass med oppussing av kommunale leiligheter i Niels Juelsgate.

Noen av de sosiale tiltakene er utviklet som resultat av samarbeid i "Levende bydel", andre har vært der fra før, men fått ny tilhørighet i fellesfora som tjenesteledergrupper. Ved det har både målgruppen og ansatte kunne gå inn i nye relasjoner.

### *Eldre og hjemmeboende*

Frivillighetssentralen på Frogner, hjemmetjenestenes tilbud om sosialt treff i en leilighet på Ammerud og fredagskafeen i Hellerud er eksempel på tilbud som retter seg mot eldre og hjemmeboende som trenger enten hjelp eller sosial kontakt. Her har "Levende bydel" fått i stand aktiviteter på tvers av sektorer og tjenesteplasser, som supplement til eksisterende tjenester og tiltak.

### *Arbeidsledige*

Selv om vi ikke har gått mye inn på alle tiltak utviklet for arbeidsledige, da dette har vært en egen pott i bydelen (men også koblet til "Levende bydel"), har KAJA-plasser og sysselsettingstiltak vært en viktig del av prosjektene. Som eksempel kan nevnes vedlikeholdssentralen i Niels Juelsgate på Frogner, de sysselsatte på Låven på Ammerud og de sysselsatte på kafeen på Åsbråten og Haugerud. Dette har vært ordinære sysselsettingsmidler som har vært direkte eller indirekte koblet til baser av ulike slag.

### *Psykisk utviklingshemmede*

Samarbeidet i Haugerud-sonen har i særlig grad konsentrert seg om tiltak under PU-reformen, med tilrettelegging av boliger i den nevnte basen der.

### *Oppsummering*

"Levende bydel" har enten satt i gang ulike kortvarige aktiviteter for bestemte målgrupper, eller vært med på å utvide eller styrke tiltak ved å innlemme folk i nye aktiviteter eller tiltak innenfor eksisterende tjenestestruktur.

At "Levende bydel" særlig har rettet seg mot målgrupper som innvandrere, eldre og arbeidsledige er i tråd med ideen bak forsøket, å styrke sosialt nettverk og sette inn forebyggende tiltak lokalt. Dette er målgrupper som ikke alle faller inn i profesjon-klient - relasjonen, men grupper som ut fra en forebyggingstenkning vil være aktuelle målgrupper. Vi har sett at det er blitt utviklet flere tiltak for disse i bydelene i prosjektperioden.



## 2.2 Generelle tiltak

### *Informasjon*

I to av bydelene, Grorud og Bygdøy/Frogner har utvikling av informasjonstjeneste vært en sentral aktivitet i "Levende bydel". Lokal informasjonstjeneste har vært koblet til Statens opplysningstjeneste som alle bydeler skal ha. Informasjonstjenesten er også en type offentlig rom hvor offentlige og private tjenester kan møtes på et "informasjonstorg". Brukeren har fått et redskap å orientere seg etter. Tjenester kan på denne måten komme nærmere brukeren.

I tillegg til disse institusjoner har vi sett at bydelene har brukt lokale aviser på nye og aktive måter for å informere om tjenester og aktiviteter.

### *Fysisk opprustning*

I diskusjonen om baser har vi allerede vært inne på hvordan "Levende bydel" har vært medvirkende årsak til at kommunal bygningsmasse er blitt pusset opp eller rustet opp til tiltak i områdene eller bydelene. Vi har også vist at mange av tiltakene frivillige er involvert i, handler om opprustning av fellesarealer, i hovedsak friarealer ute, som breddene langs Alnaelva, stredene på Bygdøy og "Tinkern" på Skillebekk. Den fysiske opprustning inngår som en praktisk nødvendighet for å få tiltak på beina. Men fysisk opprustning inngår også som ledd i styrking av lokal tilhørighet, og som forebyggende tiltak. Velstelte omgivelser uttrykker omtanke, og skaper en form for trygghet for beboerne. Samtidig har selve dugnadsarbeidet en samlende verdi. Folk bygger noe sammen.

### *Kultur og tilhørighet*

Mange av aktivitetene i "Levende bydel" har vært kulturtiltak, enten skapt som resultat av samarbeid, eller så har "Levende bydel" heftet seg på eksisterende arrangementer, som bydelsdager og "områdefester". Vi har også vært inne på kulturbetydningen av opprustningen av gamle tradisjonsrike bygninger i bydelene.

Det er flere sider ved "Levende bydel" som har et lokalkulturelt aspekt ved seg. Med sitt fokus på *området* som uformell arena, og som arena for tjenesteutøvelse og samarbeid på tvers, ligger styrking av lokale sosiale nettverk her som førende prinsipp. I dette forutsetter en at *det lokale* har en egen verdi for folk som bor her. Her berører vi en diskusjon som aldri blir avsluttet; i hvilken grad vi ønsker å tilhøre et *sted*, eller leve urbant og stedløst, befridd fra lokale bånd og naboens blikk.

### *Oppsummering*

Når det gjelder generelle tiltak er det særlig på området kulturellt liv og informasjon "Levende bydel" har hatt betydning. Dette er ikke uventet, da mange av målene i prosjektet retter seg mot å skape bedre nærmiljøer eller tilhørighet lokalt, samt en mer aktiv befolkning og bedre kontakt mellom bruker og tjenesteyter. Dette er gjerne målsettinger som handler om "limet" i små og store samfunn, og som det offentlige lenge har hatt tradisjoner på å støtte og regulere. Her ser vi det realisert på bydels- og områdenivå i storby, og dette er i tråd med sentrale politiske målsettinger, også på kultursektoren.<sup>121</sup>

<sup>121</sup> Kulturdepartementet tok i 1993 initiativ til storstilt kultursatsing i Furuset bydel, i samarbeid med kommunen og bydelen. Byggforsk har ansvaret for å evaluere her. Forprosjektrapport: Søholt, Sæter, Ulfrstad 1993

### Spesielt for "Levende bydel"?

Hensikten med å skissere ovenstående tiltaksbilde er å gi et bilde av hva den organisatoriske tenkningen i "Levende bydel" avføder av tiltak og aktiviteter. Dette innebærer ikke samtidig at dette er tiltak som ikke realiseres i andre bydeler, og ved andre tilnæringsmåter enn de vi har sett i "Levende bydel". Det som kan være spesielt ved "Levende bydel" er likevel at aktiviteter og tiltak gjennom samordning har større mulighet til å inngå i en helhetlig plan, eller har større sjanse for å nå fram til flere beboere, for eksempel ved at samordning er koblet til større grad av informasjon. Vi har fått et komplekst samfunn som er mer og mer avhengig av informasjon som kobling og ressurs.

### 2.3 Tiltak og samarbeid med privat sektor

I "Levende bydel" er et sentralt anliggende å få til nye former for koblinger mellom offentlig og privat sektor, både for at dette skal gi ny ressurstilførsel, og fordi frivillig og lokal aktivitet regnes som et gode, jfr. innledningskapitlet. Med privat sektor mener vi her frivillige organisasjoner og borettslag.

Vi skal her ta en kort gjennomgang av ulike tilnæringer i forhold til tredje sektor, og til slutt oppsummere hvilke hovedtyper av tilnæringer dette har vært.

#### *Frivillighetssentralen*

Alle bydeler har søkt om å få frivillighetssentral, men bare en bydel har fått det i prosjektperioden. Frivillighetssentralen er et samarbeid mellom bydelsadministrasjonen og frivillige organisasjoner. En frivillighetssentral

...kan være et formidlingskontor for frivillig innsats i nærmiljøet og et bindeledd og kontaktpunkt mellom de som ønsker å yte en frivillig innsats, frivillige organisasjoner og de som ønsker å få utført oppgaver av det frivillige.<sup>122</sup>

En slik institusjon er en realisering av sentrale mål i "Levende bydel", men er ingen nyskaping spesielt knyttet til "Levende bydel". Mange kommuner har opprettet frivillighetssentraler. I Bygdøy/Frogner har frivillighetssentralen for eksempel ført til at gamle kan få hjelp til å handle, unge foreldre kan få barnevakt og unge og yngre eldre kan få gi av sitt overskudd. Vi kan si at dette er en utvidelse av hjemmetjenestenes arbeid, på en tjenestesektor som ofte opplever å komme til kort på grunn av mange oppgaver og for få ressurser. Mål om samarbeid på tvers av sektorer, og utvikling av nye tjenester er realisert gjennom denne sentralen.

#### *Kulturliv*

Bydelsdager (Frogner) og "områdefester" (Ammerud-dagen) har fått tilført ressurser gjennom "Levende bydel", i form av pengestøtte, og i form av koblinger mellom institusjoner, grupper og organisasjoner. I noen av bydelene har prosjektet hatt ansvar for tildeling og bruk av frivillighetsmidler. Dette har vært stimuleringsiltak som har medvirket til at kontakten mellom kommunen og private organisasjoner er opprettet eller forbedret, og frivilli-

---

<sup>122</sup> Lorentzen, Andresen og Brekke 1995

ge oppgaver eller aktiviteter har vært muliggjort. Alle bydeler kan bidra med eksempler her. Dette er heller ikke enestående for "Levende bydel".

Sysselsettingsmidler har også vært brukt til å støtte frie grupper i kulturlivet.

#### *Styrking av tiltak*

Vi har vært inne på frivillighetssentralen som medvirkende til at nye tiltak kunne utvikles, men ulike offentlige målsettinger kan også realiseres gjennom samarbeid med frivillig og privat sektor. Dette kan være kortvarige aktiviteter eller oppgaver i områdene, hvor det offentlige og private går sammen om å finne løsninger. Natteravning er en form for tiltak, hvor frivillige stiller opp for å løse en felles oppgave; forebyggende tiltak blant ungdom. Dette har i én bydel, Bygdøy/Frogner, kommet i stand i "Levende bydel"-fora.

Men tiltak kan også være de som faller inn under de etablerte tjenester. Som eksempel kan nevnes at hjemmetjenesten i Ammerud-området måtte gå i dialog med borettslag for å etablere leiligheter under PU-reformen. Her fungerte "Levende bydel" som døråpner, i et landskap hvor kontakt mellom borettslag og kommunen fra før ikke var det beste.

#### *Informasjonstjenesten*

er et eksempel på institusjoner som har gjort offentlige tjenester mer tilgjengelig for frivillig og privat sektor, og et offentlig rom hvor initiativ og ressurser kan kobles på tvers av sektorer.

Gjennom informasjonssentralene kan også offentlige tjenester hente opplysninger om hvor de kan henvende seg når de ser at de har ressurser å hente hos frivillige organisasjoner eller boligsammenslutninger. Offentlig og privat sektor kan gå inn i et bytteforhold om tjenester. Hvilke sanksjonsmidler de ulike parter har her, kan selvfølgelig diskuteres. Det kan selvfølgelig dreie seg om et ulikt bytte, hvor det offentlige har makten på "torget", da bydelene sitter med penger som skal deles ut til dem som vil samarbeide.

#### *Dugnad*

I noen bydeler har bydelen og frivillige gått sammen om oppussing av områdebygg, som Jeger- og fiskeforeningen som hjalp til med oppussing av Trosterudvillaen. Opparbeidelse av Tinkern i Frogner bydel er også eksempel på en form for dugnad mellom private og offentlige i regi av "Levende bydel" og samarbeidsforaene her.

#### *Hekting på allerede eksisterende tiltak*

Dette kan vi kalle en *arbeidsform* mer enn utvikling av tiltak og aktiviteter. A/S Fritidssenteret på Bjørndal er borettslagets miljøteam, og et tiltak "Levende bydel"-prosjektet sammen med helse- og sosialavdelingen og Holmlia nærmiljøprosjekt har koblet seg på. Bydelsadministrasjonen har fått være med på styrking og videreutvikling av et eksisterende tiltak. På samme måte kunne "Levende bydel" gå inn og styrke en nærmiljøavis, "Bjørndalsposten" ved å gå inn i redaksjonen sammen med menigheten og beboerne.

Et liknende eksempel på "hekting" er også at "Levende bydel" samarbeidet med Ammerud-hjemmet om ulike arrangementer og tiltak som allerede eksisterte i nærmiljøet før "Levende bydel" kom i gang. Styrkingen har bestått i bidrag på utstyrs- og personellsiden, - med basen og tjenestelederforumet som formidler og kobler.



## **Oppsummering**

Vi ser at det er ulike måter for det offentlige apparat å søke kontakt med frivillig sektor på. Dette kan skje gjennom

- stimulering av frivillig aktivitet
- kobling av ressurser/informasjon
- invitasjon til samarbeid om å løse felles oppgaver i området
- offentlig hekting på privat initiativ.

Vi har i denne evalueringen få data fra frivillig sektor om hvordan dette samarbeidet erfarer. Men vi har sett at frivillige lag og organisasjoner har brukt noen baser mye, til å søke informasjon, og til å gi eller motta praktisk hjelp. Vi har også sett at forholdet mellom kommune og borettslag har fått et mer positivt innhold. Så langt kan vi si at samarbeidsorganisasjonen "Levende bydel" har lyktes i å åpne noen nye dører, men med stor variasjon mellom bydelene. Spørsmålet på sikt blir hvem som velger å gå gjennom dem, og hva dette får å si for det uformelle livet i bydelene.

## **3. Samarbeid - fora, koordinering og forankringsprosesser**

Alle bydelene har hatt utvikling av samarbeid på tvers som prosjektmål. Dette gjelder utvikling av samarbeid mellom offentlige tjenester i og utenfor bydelsadministrasjonen, og det gjelder utvikling av samarbeid mellom offentlig og privat sektor. Privat sektor kan bestå av frivillige lag og organisasjoner, borettslag og næringsliv.

### **3.1 Arbeidsmodeller - større forskjeller enn likheter**

Vi har i gjennomgangen av de fire case sett at samarbeid er blitt løst på ulike måter, både ulikt i forhold til opprinnelige mål, og ulike innbyrdes. Det har vist seg at forskjellene i organiseringsmåte har vært større enn likhetene, på tross av at en hadde en felles mal i utgangspunktet. Vi ser fire ulike arbeidsmodeller. Vi vil forsøke med korte skisser av disse.

#### *a. Kombinasjonsløsningen; "Levende bydel -mater*

I Bygdøy/Frogner fant en fort ut at det ikke hadde mening å organisere de offentlige tjenester i eget forum i områdene, fordi en ikke hadde nok tjenestesteder til at dette var hensiktsmessig. Offentlig og frivillig sektor satt sammen om å løse felles oppgaver. Koordinering var lagt til ett av tjenestestedene fra offentlig sektor i området, hvor koordinator var frikjøpt en dag i uken til koordinering. Koordinering kunne gå på omgang. Her hadde en tiltaksrettet planlegging heller enn planstyring, da en ikke kunne forplikte de frivillige på samme måte som de offentlige tjenester.

#### *b. Tjenestelederforum og samarbeidsutvalg med felles koordinator*

I Grorud hadde en opprettet et samarbeidsforum for de offentlige tjenester i og utenfor bydelsadministrasjon. Koordinator ledet og var sekretær for møtene, hvor tjenestestedene under bydelsadministrasjonen var pålagt å møte. I tillegg var et borettslag representert og en privat omsorgsinstitusjon. Gruppen utarbeidet handlingsplaner for hvert år.



Etter hvert har en også fått opprettet et samarbeidsutvalg for borettslag og frivillige, hvor koordinator ledet og var sekretær for møtene.

Koordinator og basen var samlende knutepunkt på tvers av *tjenester* i offentlig sektor, og på tvers av offentlig og privat *sektor*.

#### *c. Mot en ny områdeorganisasjon?*

I Hellerud bydel ble det opprettet tjenestelederforum i alle tre områdene. Men det skjedde ingen organisering av frivillige og private organisasjoner. Det formaliserte samarbeidet en tenkte seg mellom tjenestelederforum og fellesutvalg for frivillige organisasjoner kom derfor ikke i stand. Kontakten med borettslag var under etablering og kontakten med frivillige organisasjoner gikk gjennom aktivitetshus og base, samt gjennom kultursjefen som før.

Hellerud bydel har prøvd ut en egen modell for tjenesteorganisering i Haugerud-sonen. Dette var det spesifikke for denne bydelen. En rekke av tjenestene som skulle betjene dette området ble lagt under en felles ledelse på områdenivå, en områdeleder. Tjenestene ble organisert i tre grupper under denne områdelederen og hver gruppe hadde sin leder. Styrings- og samarbeidsstrukturen ble da slik at områdeleder møtte i bydelens ledergruppe. Hun var også medlem av tjenestelederforumet, med dets koordinator. Koordinatorene for tjenestelederforaene møtte også i ledermøter (ikke i alle). Vi ser at områdelederen står i en dobbel styringsstruktur, direkte under bydelens ledelse, men også via tjenestelederforumet som arbeidet ut fra egne handlingsplaner, rullert for hver år. Dette var tjenesteledere som i det daglige var administrativt underlagt områdeleder.

Denne strukturen hadde vi ikke i de to øvrige områdene, der tjenestelederforaene ble koordinert av en av tjenestelederne og der denne møtte i ledergruppen (ikke alltid). Tjenesteorganisasjonen var derimot ikke endret, tjenestestedene lå under linjeorganisasjonen som før. Bydelen så dette som et skritt på veien mot full områdeorganisering og kalte selv sine forsøk i disse to områdene for "områdeforvaltning light".

Områdeorganisering ble her *omstrukturering* av tjenesteorganisasjonen i Haugerud -området, i de to andre områdene en *koordinering* mellom tjenestesteder.

#### *d. Prosjektorganisert samarbeid*

I Søndre Nordstrand var det opprettet tjenestelederforum i to prøveområder. Tjenestelederne var pålagt å møte, men arbeidet ikke etter fastlagte områdeplaner. Prosjektleder fungerte som koordinator, men hadde ikke formell styringsrett. En samarbeidet lite, foraene var i hovedsak for informasjon. I samarbeid med tredje sektor forsøkte en å bygge videre på etablerte fritidsråd, et samarbeidsforum mellom ulike lokale organisasjoner. Her var ikke borettslagene med. En var ikke kommet mye lengre i utvikling av denne institusjonen, og bydelen hadde heller ikke fått til noe formalisert samarbeidsforum med de mange borettslagene.

I denne bydelen var samarbeid preget av at det var knyttet til større og mindre enkeltprosjekter, mer enn endring av forvaltningsstrukturen. Det offentlige gikk i kompaniskap med eller heftet seg på eksisterende institusjoner og initiativ i offentlig og frivillig sektor og borettslag. For å kunne gjøre dette, forutsettes at en har god kontakt med lokale krefter og lokalt initiativ, og oversikt over egen tjenestestruktur.

### 3.2 Koordinering og forankring av samarbeid

"Levende bydel " er et samarbeidsprosjekt med mange nivåer og parter. Det skal skje en koordinering mellom tjenestesteder, mellom tjenestesteder og tredje sektor og mellom prosjekt og tjenesteorganisasjonen. Spørsmålet vi vil besvare nå er hva som har vært styrende for samarbeidet, og hvordan prosjektet i sin arbeidsmåte har forankret seg og oppnådd legitimitet.

Vi har tidligere skilt mellom den frivillige koordineringen som bygger på et samarbeid som er preget av en gjensidig avhengighet mellom partene, *utveksling*, og det å samarbeide ut fra pålegg, ut fra et *mandat*. I mandatperspektivet ligger oftest et ønske om rasjonalisering og effektivitet, noe som fører til at vi kan finne innebygde spenninger hos aktørene, spenninger som gjerne kan være knyttet til frykt for tap av autonomi eller at det er for ressurskrevende. I koordinering gjennom mandat må en også, hvis ikke motstanden skal bli for stor, støtte seg til at partene samarbeider ut fra en viss frivillighet og en rimelig oppgavefordeling, og basere seg på at samarbeidet er fundert på tillit og reell nytte. Ofte kan en se at det er lettere å få oppslutning fra eksterne og frivillige aktører når en skal koordinere samarbeid her, da disse ikke i samme grad føler sitt domene truet.

Vi har sett at selve iverksettingsprosessene har tatt ulik form, både når det gjelder organisasjonsutforming og når det gjelder mobilisering og oppslutning blant aktuelle aktører. Når det gjelder samarbeid mellom tjenestesteder, var dette ulikt forankret i de fire modellene gjennom valget av gjennomføringsmodell. Vi vil her se på iverksettings-prosessene slik de er kommet til uttrykk gjennom *grad og type av samarbeid*.

#### *Hellerud*

I Hellerud har en først og fremst valgt den administrative strategien. Her har en fra første stund arbeidet med å implementere en modell hentet fra erfaringer i Flora. Her finner det sted et pålegg om *samordning*, gjennom pålegg om å utvikle felles handlingsplaner med basis i bydelens strategiske plan. Dette ble gjennomført og det ble for hvert år utviklet nye og flere tiltak. Denne samordningen dreier seg om å finne gode oppgaveløsninger. Dette var koordinators jobb. Disse oppgavene realiseres ikke ut fra en samordning av eksisterende ressurser, men gjennom "nye" ressurser som kobles opp mot denne planen. Partene er derfor i mindre grad avhengig av hverandres ressurser. Interessen hos aktørene blir heller å få *nye* ressurser til tiltak som omfatter klienter eller brukere innen eget ansvarsområde. Derfor oppstår det heller ikke sterke interessemotsetninger. Om en er uenige om utforming og iverksetting av et tiltak, har det mindre betydning for hovedaktiviteten til den enkelte tjenesteleder. Selv om samarbeidet ble drevet med pålegg ovenfra, førte ikke dette nødvendigvis til konkurranse om ressurser. Som vi har pekt på var tjenestelederforumets tiltak i begrenset grad tatt fra tjenestenes budsjetter.

Vi ser derfor at det er en begrenset form for samordning som finner sted. Arbeidet preges i stor grad gjennom koordinering innen områdene der en i mindre grad er avhengig av andres ressurser. Dette gjelder de to områdene som betegnes som områdeforvaltning "light". I det tredje området Haugerud skjer det ikke en samordning av ressurser, det skjer en reorganisering. Tjenestene samles områdevis under egen administrativ leder. Arbeidet til områdenes tjenestelederforum blir derfor uklar; hva skal de koordinere og hva skal administrativt

styres gjennom sjefen for områdeforvaltningen? Slik sett er overgang fra "områdeforvaltning light" til områdeforvaltning en overgang fra koordinering til en reorganisering.

Det sterke innslag av mandat som har ligget i tilnærmingen i Hellerud bydel har ikke i samme grad gitt rom for utvekslingsprosesser mellom interne og eksterne aktører. Fraværet av tredje sektor har vært påtakelig i det hittil formaliserte samarbeidet. Dette kan ha å gjøre med hvor bydelen har satt sitt fokus i endringsarbeidet. En har valgt en tradisjonell administrativ tilnærming.

Vi har for lite data til å si noe mer om hvordan de interne samarbeidsprosessene har forløpt i denne bydelen.

### *Grorud*

I Grorud bydel er det et pålegg om å *samarbeide* ved å møte opp i tjenestelederforumet. I dette forumet lager en egne handlingsplaner basert på diskusjoner om felles interesser og felles problemområder. For noen tjenester er dette samarbeidet del av deres ordinære oppgavestruktur og budsjettering, som hjemmetjenestene, noe som betyr at "Levende bydel" kan fungere som kobler for å utnytte ressurser på nye måter. Samordning av samarbeidet, som skjer via koordinator for "Levende bydel", skjer ut fra hvilke fellesmål en har klart å utvikle.

Disse fellesmål kan også ha et sterkt innslag av interesser fra frivillig sektor, da en i stor grad baserer seg på privat sektors ressurser, som de ressurser og arrangementer Ammerud-hjemmet har til rådighet, og de samarbeidsressurser det største borettslaget, som også er representert i tjenestelederforumet, kan bidra med. Men siden de kommunale tjenester er i overvekt i tjenestelederforumet, er det selvfølgelig denne sektor som legger hovedpremisen for samarbeid. Men vi ser likevel, tross sterkt innslag av offentlig mandat, at det er viktige innslag av gjensidig utveksling i det samarbeidet som finner sted på Ammerud. Dette innslaget forsterkes ved at basen også koordinerer tiltak i privat sektor, som samarbeidsutvalget og "Åpen dag", m.m. Forbindelsen mellom sektorer og tiltak ligger i institusjonen "Låven".

I gjennomgangen av Grorud bydel så vi på sider ved motstanden til de bydelsansatte. Vi kan se at noe av denne motstanden var betinget av mangel på motivasjon, og mangel på opplevelse av avhengighet av andres ressurser, slik ressursene ble regissert gjennom "Levende bydel". Vi har også tidligere vært inne på at ytre pålegg om samarbeid kan fremme motstand.<sup>123</sup> Vi vet også at mange av aktørene hadde mye samarbeid fra før. Dette var samarbeid som syntes å ha større legitimitet for mange, da det hadde sprunget ut av behov de selv hadde definert inn i sin oppgavestruktur. Mandatet i "Levende bydel" kunne ikke konkurrere med de former for utveksling av ressurser som lå i disse tidligere relasjonene.

Vi så at flere av de eksterne aktører i offentlig sektor møtte jevnlig opp, og vi tolket det som utslag av at de hadde utbytte av å delta, for eksempel ved at de kunne hente ulike typer av ressurser gjennom samarbeidet. Disse var ikke pålagt å møte.

---

<sup>123</sup> Jfr. Knudsen i Repstad 1993.



### *Bygdøy/Frogner*

I Bygdøy/Frogner er tjenestestedene og private organisasjoner/statlige institusjoner integrert i samme forum. Derfor blir samarbeidsproblematikken noe annerledes her. Det er særlig samarbeidet bydelen Bygdøy/Frogner som hviler på en kombinasjon av overordnede mandat og utveksling, med oppgavedeling og ressursavhengighet.

Selv om de ansatte her i prinsippet har vært pålagt å møte i "Levende bydel" - møter, har en likevel sett at for å få realisert ulike former for samarbeid på tvers, måtte en i stor grad spille på eksterne aktører. Disse kan en ikke pålegge å møte i "Levende bydel". Motivasjon og frivillighet har derfor i sin helhet vært viktige prinsipper for det helhetlige samarbeidet i "Levende bydel"-møtene.

Tjenestelederne er her også pålagt å møte, men prosjektleder kan ikke gi pålegg til dem som møter frivillig. Derfor er det frivillighet som må være grunnlaget for samarbeidet. Dette blir håndtert på den måten at tjenestestedene hadde møteplikt, men den kunne praktiseres med skjønn fra den enkelte tjenesteleder, der det var rom for å ta hensyn til egen institusjon/tjeneste. Samarbeidet skjer til en viss grad ut fra avhengighet av hverandres ressurser. Natteravnene (skolens foreldre) får låne en barnehage som varmestue, velforeninger får kommunale penger til planlegging/utvikling av et område, o.l. Partene konstitueres som likeverdige, bydelen søker ikke etter parter som skal utvikle det kommunale tjenestetilbudet, men for å utvikle noe annet eller mer enn de kommunale tjenestene.

Tiltakene som initieres i Bygdøy/Frogner er derfor ikke bare i "kommunal ånd". Samarbeidet i denne bydelen må også ses i sammenheng med hva slags organisasjoner en har med å gjøre. Mange av dem er stedlige organisasjoner med et formål ut over seg selv. Den kommunale og de private organisasjonene har derfor et interessefelleskap innen noen områder, koordinering skjer derfor gjennom felles interesse og problemformulering. Det dreier seg derfor ikke bare om koordinering, men om samarbeid mellom selvstendige parter.

### *Søndre Nordstrand*

I Søndre Nordstrand bydel skal tjenestelederne møte, men de er ikke direkte pålagt dette av sin linjeleder. Prosjektet ble drevet ut fra kulturretaten og er ikke forankret i toppledelsen. Det eksisterer derfor ikke pålegg. I Søndre Nordstrand har mandatet vært mindre uttalt ved at "Levende bydel" ikke var administrativt forankret som i de tre andre bydelene.

Vi kan si at prinsippet om utveksling har vært det viktigste her. Parter i samarbeid har utviklet dette på grunn av at de har sett at de er gjensidig avhengig av hverandres ressurser. Tjenestestedene utveksler delvis informasjon, delvis blir de informert om ulike spørsmål av en invitert innleder. Tjenestestedene samarbeider i ulike fora fra før, knyttet til klientrettet arbeid i egen administrasjon eller til profesjons-samarbeid i og på tvers av bydelen. Det er derfor lite å samarbeide om i tjenesteledermøtet, og informasjonen som utveksles synes ikke å være en sentral ressurs for deltagerne. Her må vi ta det forbehold at ikke alle tjenester inngår i like store nettverk, og noen tjenestesteder vil kunne ha større utbytte av å delta enn andre.

De samarbeidende parter er i dette prosjektet ikke egentlig tjenesteledere som samarbeider innbyrdes, eller sammenslutninger av private som samarbeider med det offentlige.



Samarbeidet foregår gjennom *prosjekter* som knytter ulike parter sammen (som avis, kafé, bomiljøtjeneste, skoleplanlegging) og det er her utvekslingen av ressurser ligger.

### 3.3 Forankring, profesjoner og organisasjoner

Forankringen er ulik i bydelene, avhengig av om samarbeidet skjer ut fra pålegg eller ut fra frivillighet. Vekten i bydelsmodellene er forskjellig. Bygdøy/Frogner, Grorud og Hellerud hadde alle pålagt tjenestestedene å samarbeid områdevis. Men det ligger en forskjell mellom bydelene gjennom hvordan dette pålegget ble praktisert og ut fra hvilke andre forankringsmåter som ble nyttet. Prosjektet skulle også forankres blant andre aktører enn tjenestestedene.

#### *Tjenesteapparatet*

Hvilken oppslutning og legitimitet i tjenesteapparatet? Vi har diskutert temaet spesifikt under Grorud som case. Det vi der fant var at det var større og mindre motstand i tjenesteapparatet. Denne observasjonen er ikke spesifikk for Grorud-prosjektet. Vi kan ikke finne at prosjektet "Levende bydel" har høy legitimitet blant tjenesteledere i noen bydeler. Mange så på møtene som unødvendige fordi møtene var rettet mot samarbeid som tjenestelederne mente ikke var noen oppgave for sitt tjenestested. Dette kom fram av intervjuer og samtaler med tjenesteledere. Bydelenes egne evalueringer trekker i samme retning.

Vi vil her gå tilbake til intervjumaterialet. Det er av interesse å se litt på hvorfor oppslutningen i tjenesteapparatet ikke var overveldende, uansett forsøk på forankring. Et sentralt utgangspunkt er å se på samarbeidet i "Levende bydel" som ett av mange samarbeidsforhold, noe som kommer i tillegg til formalisert og ikke-formalisert samarbeid. Hva de enkelte aktører mener om samarbeidet i "Levende bydel", kan være forskjellig. For noen vil nye samarbeidsformer gi større og bredere arbeidsmuligheter, for andre vil tapet av kvaliteter knyttet til tidligere arbeidsformer være mer framtreddende.<sup>124</sup>

Hva var så utgangssituasjonen? Går vi tilbake til bydelsreformens utgangspunkt, deltok de ulike tjenester i tre typer samarbeid:

1. Tjenester av samme sort lå under en felles *administrativ ledelse*, f.eks. ungdomskontoret, barnehagekontoret
2. Disse organisasjonene hadde også innebygd et *profesjonelt fellesskap*, barnehagestyrer møtte hverandre omkring felles problemer, personalet ved ungdomsklubbene, evt leder, ble samlet regionalt, o.l.
3. Ulike tjenester hadde fellesmøter eller kontakter omkring *felles klienter*. Samordningen eller styringen var sak- og klientorientert.

Samordning skjedde rundt klient, på profesjonsbasis, og administrativt.

---

<sup>124</sup> Aktørenes vurderinger kan ikke alene være styrende for om endringer av typen områdeforvaltning er av det "gode" eller "onde". Tjenestelederne ser "Levende bydel" ut fra sin situasjon/posisjon, og deres oppfatning sier derfor også noe om tjenestenes problemforståelse, noe et forsøk må søke å møte for å få til en god forankring. Deres perspektiv blir imidlertid ett av flere momenter som må inngå i en totalvurdering av forsøket.

Ved bydelsreformen brytes tjenestene ned på bydel, noe som ble problematisk for mange. Desentraliseringen til bydel betydde ikke bare en endring av tjenestenes administrative forhold; ved desentralisering bygget en også ned den sentralt plasserte profesjons-kunnskapen. Mange tjenester opplevde overgangen som problematisk fordi det ikke var bygd opp profesjonskunnskap og rådgiving i bydelene. Vanskeligst var det for tjenester med få utøvere og tjenestesteder. I bydelsadministrasjonene ble ulike tjenester lagt administrativt under felles ledelse. Administrative møter mister nå karakteren av fagmøter. Vi ser at denne territorialisering av tjenestene har opphevet det sammenfall som var mellom administrasjon og profesjon i den gamle ordningen. Noen tjenesteledere fortsetter/utvikler samarbeid innad i bydelen, med f.eks. styremøter for barnehagene. Andre tjenesteledere tar opp profesjons-orienterte kontakter på tvers av de administrative strukturer. Samarbeidet omkring klienter fortsetter som før.<sup>125</sup>

Flere tjenesteledere i "Levende bydel" uttrykker frustrasjon over den nye situasjonen i bydelen. Noen bydeler har hatt flere omorganiseringer av tjenesteapparatet. Det har samtidig foregått en delegasjon av budsjett- og personlansvar til det enkelte tjenestested, noe som øker den administrative belastning på tjenesteleder. Mindre tid til faglig arbeid (f.eks. veiledning) i egen institusjon, mindre faglig støtte i det overordnede apparat og store faglige utfordringer på det enkelte tjenestested, fører til en opplevelse av å ikke strekke til. Når så disse tjenestelederne inviteres inn i et nytt samarbeid, noe de ikke har bedt om, er ikke alle like motiverte for å gjøre noe nytt. Det de er invitert til å samarbeide om, handler ikke om det de oppfatter som sin primærfunksjon og sitt egentlige ansvarsområde. Kanskje er ikke profesjonene så villige til å gjøre noe "nytt" dersom ikke også deres "gamle" behov for faglighet erkjennes og imøtekommes? Flere ga uttrykk for at det var greit å gjøre nye ting, men som en uttrykte det, samarbeid og arbeidsdeling ble parodisk når det gikk så langt at teknisk sjef skal stå og steke vafler.

Vi vil her også trekke inn et annet moment. Flere tjenesteledere reflekterte over hva de gjør i jobben og hva de gjør som privatperson der de bor. Alle oppgaver som ble definert av "Levende bydel" var for dem ikke nødvendigvis noe de gjorde i jobben. Oppgavene kunne være av en slik karakter at deres profesjon var relevant, men det ville for dem være naturlig å gjøre oppgaven frivillig der de bodde. De bodde og jobbet ikke på samme sted. Kanskje ligger det noe problematisk i territoriell organisering i en stor by, hvor de ansattes lojalitet mer vil ligge i faget enn i jobben når de selv ikke "hører til" i det området de jobber?

#### *Andre aktører*

I Bygdøy/Frogner og i Grorud bydel har en arbeidet mye med å forankre organiseringen hos deltakerne i samarbeidet. En har valgt å invitere til innspill fra beboere i større grad, dette blant annet fordi offentlig sektor noen ganger er avhengig av godt samarbeid med borettslag eller lokale foreninger for å sette reformer eller tiltak ut i livet. En har derfor valgt å vente med å formalisere samarbeid til viktige aktører selv har formulert strategier og behov, og innlemmet dette i arbeidsmåten. På samme måten har en valgt å la tjenestestedene i offentlig sektor være med på å legge opp strategier. Vi kan si at toppforankringen har vært kombinert med forankring i bunnen, hos bakkebyråkrater og beboere. Dette prøvde en også å få til på Søndre Nordstrand, men hele arbeidsmåten ble her mer prosjektorganisert og det en søkte å forankre ble derfor prosjektene. Hellerud syntes å gjøre lite for å forankre prosjektet annet enn gjennom pålegg, men godt hjulpet av ildsjeler.

---

<sup>125</sup> Jfr. Nordahl og Nørve 1992

Resultatet ble at oppslutningen blant tjenester som ikke ligger på bydel, samt private organisasjoner, var størst i de bydelene der organisasjonene som aktører hadde vært med på å formulere strategier.

#### 4. Ulike modeller og ulike perspektiver

Vi har i innledningen satt "Levende bydel" inn i en kontekst. En del av denne konteksten var styringsendringene av kommunene og av tjenesteproduksjonen i kommunene. Denne styringsendringen får betydning for tjenesteorganisasjonen og spesielt innad i Oslo kommune.

Oslo kommune iverksatte en bydelsorganisering som førte til en omstilling av tjenesteapparatet ut fra endret etterspørsel og endret finansiell ramme. "Levende bydel" er et prosjekt som både er på jakt etter arbeidsmåter eller strategier for lokalforvaltning, og på jakt etter nye organisasjonsformer og modeller. Vi vil her ta utgangspunkt i omstilling og arbeidsmåter i en organisasjon, og deretter se hvordan disse arbeidsformene innlemmes eller innpasses i en organisatorisk modell. Av de fire bydelene har to av dem, Grorud og Bygdøy/Frogner, vært gjennom en prosess der vi ser resultater nedfelt som nye arbeids- og organisasjonsformer. En bydel (Hellerud) er på vei mot noe, der en ikke helt vet hva resultatet vil bli. Den siste bydelen (Søndre Nordstrand) har ikke drevet et prosjekt som leder mot noen endring i organisering. Vi vil her se på veien fra organisatorisk nyskaping til organisatorisk endring.

##### *Løse opp i forvaltningsorganisasjonen*

Hvilke organisatoriske begreper har vi om nyskappingsorganisasjoner? Offentlig sektor er i dag sterkt preget både av forsøksvirksomhet og av at oppgaver organiseres som prosjekter. Hensikten er å kunne arbeide på andre måter der en ikke trekker med seg den byråkratiske styringen inn i oppgaveløsningen.

Prosjekter som utviklingsorganisasjon fungerer som tillegg til byråkratiet. Det er "noe" som byråkratiet mangler og som prosjektorganisering kan bidra med. Slike prosjekter kan ta opp i seg vanlige oppgaver eller samarbeidsoppgaver på tvers av avdelinger/kontorer eller på tvers av organisatoriske nivå. Prosjektformen er blitt en ny organisasjonsform for oppgaveløsning og utvikling, i privat som i offentlig organisasjon. Har vi noen begreper om en slik utviklingsorganisasjon?

Vi kan ta utgangspunkt i begrepet *adhokrati*.<sup>126</sup> Et adhokrati er en organisasjon med liten formell organisering. Adhokratiet har tillit til teamarbeid og "oppgavemotivasjon" ("task forces"), og samarbeid mellom ulike typer av ansatte, med *koordinering* som nøkkelmekanisme innen og mellom grupper. Adhokratiet er preget av en vesentlig desentralisering til

---

<sup>126</sup> Mintzberg & Quinn, 1991



og innen gruppene som er lokalisert på ulike steder i organisasjonen og involverer ulike blandinger av ledere og operativt personale.

Et adhokrati er en nyskappingsorganisasjon, og kan ikke basere seg på standardiserte former for koordinering. Med andre ord må den unngå tendensen til stivbenthet lik det tradisjonelle byråkrati, med skarp arbeidsdeling og spesialisering. Denne formen for organisasjon er først og fremst *fleksibel*. Adhokratiet bryter med konvensjonelle oppgavestrukturer, og forutsetter også at en har tillit til at deltakerne har den kunnskap og ekspertise som er nødvendig for at oppgavene kan løses hvor som helst, og mest mulig desentralisert.

Gjennom adhokratiet kan hele organisasjonen bli gjenstand for nyskaping, og er på denne måten særlig skodd til å møte omgivelser i forandring. Adhokratiet er gjerne av kortvarig karakter, enten fordi det mislykkes, eller fordi det lykkes, og suges opp i det profesjonelle apparat. Et viktig spørsmål blir så om det operative adhokratis nyskapende karakter og elementer kan leve videre i en profesjonell kontekst, i "moderorganisasjonen". Hvordan gjør en dette i de bydelene der en særlig har lagt vekt på endring og fleksibilitet som egenverdi i organisasjonen?

I "Levende bydel" har vi sett at mye av ansvaret for nyutvikling i bydelene Grorud og Bygdøy/Frogner, men også i Hellerud bydel, har ligget på bakkebyråkratene. Disse har gjennom egen deltakelse vært med på å utvikle organisasjonen. En har hatt tillit til at disse har kunnskap og ekspertise på sine områder, eller kunne være i stand til å utvikle dette gjennom utprøving. Slik sett kan vi si at spesielt to av bydelene arbeidet ut fra en slik tanke som vi jevnfører med begrepet om adhokratiet. Men vi ser også at Hellerud har hatt liknende utviklingsprosesser, selv om en her valgte å organisere forsøket inne i linjen, altså ikke i en "adhokrati"-modell.

Vi skal se litt på hvilke modeller de ulike bydeler har endt opp med ved prosjektets slutt.

#### 4.1 Mot modeller

Styringssystemer og organisasjoner må ses i relasjon til hva en ønsker å oppnå. I offentlig forvaltning er det mange og ofte motstridende mål som blir formulert, og i tilknytning til ulike mål har ulike styringsmodeller fordeler og ulemper. Baldersheim og Fimreite formulerer fem modeller ut fra de *styringsmål* en står overfor i kommunesektoren.<sup>127</sup>

Ett av disse styringsmålene er å bygge opp en mer *utviklings- og omstillingsorientert struktur* enn dagens, der både den administrative og den politiske organisering domineres av den løpende drift av tjenestegrener. Det er her vi finner Bygdøy/Frogner og Groruds mål. Der som en skal ha dette målet for øye, må en verne om utviklingsoppgavene slik at de ikke blir fortrent av den løpende drift. Dette kan en gjøre gjennom en *funksjonsmodell*. Funksjonsmodellen søker å skape klare skiller mellom oppgaver av forskjellig natur. Ofte er det utvikling/planlegging, drift/produksjon og myndighetsutøvelse som nevnes som de oppgavene som helst bør holdes adskilt. I denne modellen samles driften, som krever mye oppmerksomhet, under en avdeling eller driftsstyre. Dermed mener en å åpne opp for at andre oppgaver kan få større oppmerksomhet. Denne modellen forutsetter en sterk administrativ

---

<sup>127</sup> Dette avsnittet bygger på Baldersheim og Fimreite 1994



ledelse for at de mer utviklings- og rammeorienterte avdelingene skal komme i inngrep med drifts/tjenesteavdelingene.

#### *Hvor gikk Bygdøy/Frogner?*

Modellen i Bygdøy/Frogner har lagt sterk vekt på å knytte kontakt til det sivile samfunn og innlede samarbeid om oppgaveløsninger. Dette springer ut av en situasjon der en til dels har få tjenestesteder og liten tradisjon for offentlig oppgaveløsning (ikke helt riktig, der er naturligvis alltid offentlige oppgaver). At en har liten tradisjon for å definere oppgaver som offentlige, innebærer også at det kommunale tjenesteapparat og forvaltning kan ha lav legitimitet. Samtidig får bydelen nye oppgaver; som følge av at nye grupper bosetter seg i bydelen (flykninger og innvandrere), og som følge av den store arbeidsledigheten. Bydelen har derfor behov for å utvikle tjenester, til dels tjenester rettet mot nye grupper.

Bydelen går derfor mot en omorganisering av områdemodellen til en tillemping av en område- og en funksjonsmodell. Klare driftsoppgaver legges i én avdeling, og utviklingsoppgaver og prosjektarbeid i en annen avdeling. Dette for å ivareta hensikten med funksjonsmodellen, at ikke utviklingsoppgaver skal drukne i oppmerksomheten på de løpende driftsoppgaver. "Levende bydel"-modellen er her blitt del av en utviklingsmodell.

#### *Hvor gikk Grorud?*

Grorud kaller sin "Levende bydel"-organisasjon for en samarbeidsorganisasjon, eller en *utviklingsorganisasjon*. I dette ligger at dette skal være en organisasjon som ivaretar spesielle oppgaver moder-organisasjonen ikke kan ivareta i den ordinære linje.

Grorud etablerte en områdeorganisasjon i ett område. Erfaringene herfra dannet basis for videreføring av arbeidsmodellen til de tre andre områdene i bydelen, samtidig som en vedtar å etablere en utviklingsavdeling i bydelsadministrasjonen. Denne avdelingen skal særlig ta seg av utviklingsoppgaver knyttet til mål under "Levende bydel". Endringene i organisasjonen har ved dette store likhetstrekk med endringen vi har sett i Bygdøy/Frogner, altså en område- og funksjonsmodell.

#### *Hvor går Hellerud?*

Hvilke mål formulerte Hellerud bydel? Vekten i denne bydelen lå sterkere på effektivisering enn de øvrige bydelene. *Konsernmodellen* vektlegger hensynet til stram og ansvarlig økonomistyring og helhetlig strategiutvikling for kommunen som helhet. Denne modellen forutsetter at politikeren bare formulerer strategier, mål og rammer for virksomheten og legger ansvaret for gjennomføring i en styrket administrativ ledelse. Den administrative leder rapporterer til de folkevalgte (som konsernledelse). På den andre siden står leder for de ulike drifts- eller tjenesteområder ansvarlig overfor den administrative leder, innenfor et system med delegert ansvar. Modellen forutsetter en vidtgående desentralisering av ansvar overfor sine områder.

En konsern-modell retter seg primært mot styring av offentlig virksomhet, mot økonomisk effektivitet. Som vi tidligere har pekt på er konsernmodellen en type overføring av management-tenkning til det offentlige. Modellens fokus ligger på organisasjonens driftsoppgaver og effektivitet. Hellerud-forsøket har så langt ikke ivaretatt målet å utvikle samarbeid med tredje sektor. Dette må ses i lys av den organisasjonsmodellen som er valgt, ved at den legger fokus på noen oppgaver og mindre på andre.

Det er også vanskelig å tenke seg samarbeid med tredje sektor ut fra en management-tenkning, spesielt med de frivillige organisasjonene. De kan/bør ikke styres ut fra kommunale nyttehensyn. I tilfelle en gjør det, vil de snart miste sin egenart og dermed sine egne verdier og motivasjonsgrunnlag for virksomheten.

#### *Søndre Nordstrand*

Det er vanskelig å plassere denne bydelen i en modelltenkning. Slik en arbeider i "Levende bydel"-prosjektet, med store prosjekter og lite med områdeorganisasjon, er det vanskelig å se at de er på vei mot noen ny modell. Dette innebærer ikke at det ikke skjer mye gjennom prosjektarbeidet, men når en tenker i relasjon til *nye modeller* er det heller en prosjektorganisert funksjon under kultursjefen vi ser. Dette er den måten de har forankret sitt utviklingsarbeid på.

#### *Organisatorisk læring?*

De ulike bydelsprosjektene har hatt ulik praksis med hensyn til hvordan en oppsummerer erfaringer, setter seg nye mål eller reviderer mål og finner nye veier. Baldersheim hevder at noe av det viktigste ved forsøk, er ikke de organisatoriske løsningene som blir prøvd ut, men at en *utvikler endringskompetanse*.<sup>128</sup> Har bydelene og Oslo kommune gjennom "Levende bydel" lært å endre seg?

To bydeler (Bygdøy/Frogner og Grorud) har vedtatt og gjennomført organisatorisk endring ut fra prosjekterfaringene, og har forankret «endringsmotoren» i sin organisasjon. En bydel (Søndre Nordstand) har arbeidet lite organisatorisk og slik sett ikke utviklet endringskompetanse. For Hellerud bydel må vi la spørsmålet stå åpent.

## **5. Modernisering av lokalforvaltningen**

Vi har i innledningskapitlet pekt på at det finnes ulike begrunnelser for desentralisering og forvaltning på områdenivå. Dette fordi desentralisering kan være en alternativ løsning på flere ulike problemer:

- for å *effektivisere tjenesteproduksjonen*
- for å styrke *folkelig deltagelse* og der igjennom *tilhørigheten* (deltagerdemokrati)
- for å trekke brukerne sterkere inn i prioriteringen av tjenesteproduksjonene og slik *avlaste den politiske styringen*.

Alle disse begrunnelsene finner vi spor av i den tenkningen som ligger i forarbeidet for prosjektet "Levende bydel". Hvert forsøk sto fritt til å velge sin vei, og alle evalueres ut fra den vei de har valgt.

---

<sup>128</sup> Baldersheim 1993

## 5.1 Organisasjons- og styringsendringer i det offentlige

I dette avsnittet skal vi vende tilbake til temaet *modernisering av kommunal organisasjon*. Vi vil her trekke opp noen generelle erfaringer fra dette omstillingsarbeidet, peke på Oslo-bydelenes omstillingsproblemer av tjenesteapparatet, og drøfte om dette har preget "Levende bydel" som prosjekt. Siste del av avsnittet vil reise spørsmålet om alle grunner for omstilling er like gode.

I det siste tiåret har det pågått en rekke forsøk for å få til omstilling i kommunene og prøve ut nye organisasjonsformer.<sup>129</sup> I utgangspunktet ønsket de enkelte kommuner å finne fram til en modell skreddersydd for deres lokale forhold. Men selv om målet for reorganiseringen var organisatorisk forskjellighet, viste det seg at det var *de samme grunnprinsippene som gikk igjen i mange av modellene*: En mindre gruppe politikere skulle foreta politisk prinsipptenkning og helhetsstyring, mens administrasjonen fikk større autonomi til å sikre en resultatorientert og effektiv kommune.<sup>130</sup> Det er styringsperspektivet og ikke demokratiperspektivet som er den underliggende trend i de gjennomførte forsøk.

Den viktigste ideen i dette moderniseringsarbeidet har vært etablering av selvstendige organisatoriske enheter, resultatenheter. Kommunenes aktiviteter skal kunne deles inn i avgrensede områder, og aktiviteten må kunne måles med hensyn til effektivitet. Ved å definere de ulike områdene av det kommunale engasjement innenfor organisatoriske rammer blir aktiviteten mer styrbar.<sup>131</sup>

Oslomodellen, med byråd, delegasjon til bydelene, overføring av ansvar til tjenestestedene og innføring av målstyring som en del av styringssystemet, føyer seg inn i denne tradisjonen. Oslomodellen tydeliggjør politikken og administrasjonens ulike ansvarsområder, hvor effektiv produksjon blir viktig for den administrative ledelse. Helleruds tilnærming til en konsernmodell er slik sett en logisk videreutvikling av et spor som er tydelig i Oslos modell. Men som vi har pekt på, har en modell både styrke og svakheter. Oslo-modellen og forsøket i Hellerud bydel ligger derfor i hovedstrømmen av forsøk og reformer.

### *Omstilling av tjenesteapparatet - erfaringer fra "Levende bydel".*

Dersom vi tar utgangspunkt i at den store veksten i offentlig sektor er over, er det viktig å utvikle den videre styring av tjenesteproduksjonen. Både for å øke produktiviteten og for å få kontroll over den profesjonsstyrte tjenesteutviklingen.<sup>132</sup> Baldersheim peker på at svakheten i en sektorisert tjenesteorganisasjon viste seg når vekstfasen i offentlig sektor var over. Organisasjonene viste seg å ha dårlig utviklet koordinering og dermed liten evne til å omfordele ressurser internt.<sup>133</sup>

Som vi innledningsvis har pekt på, krevde bydelsreformen også en omstrukturering av tjenesteapparatet i bydelen, et apparat som var tilpasset en annen modell for tjenesteproduk-

<sup>129</sup> Vi sikter her til "Program for kommunal fornyelse" (1991-1992). Programmet gikk i regi av Kommunaldepartementet og gikk ut på å støtte utviklings og omstillingsarbeidet i 22 kommuner, og på KS' pilotkommuneforsøk. Dette tok sikte på å etablere nye organisasjonsmodeller i kommunene.

<sup>130</sup> Jensen 1995

<sup>131</sup> Jacobsen 1994, her i Jensen 1995

<sup>132</sup> Saglie 1993

<sup>133</sup> Baldersheim 1993



sjon og fordeling. Dette er et problem som alle "Levende bydel"-forsøkene sto overfor. Ved gjennomgang av empirien, ser det ut til at Helleruds forsøk i stor grad tok sikte på å bruke ressursene på en annen måte, både ved at tjenestestedene skulle "spleise" på tiltak, og at en i områdeforvaltningen på Haugerud ville omorganisere tjenesteapparatet omkring en annen oppgavestruktur (innlemme PU-arbeidet i den øvrige tjeneste-organisasjon).

Men som vi pekte på i analysen av Hellerud-forsøket, er dette ikke lett å få til. Nye tjenester i tjenestelederforumets regi var i hovedsak finansiert av andre midler enn tjenestestedenes driftsbudsjett. Det var ikke bare spleisen som skapte nye tiltak. Det viktige var koblingen av arbeidskraft og penger gjennom tjenestelederforumet, noe som resulterte i nye tiltak. Mange av tiltakene var koblet mot nye brukergrupper.

Denne sterke vekten på tjenesteproduksjon i offentlig regi finner vi ikke i tre av bydelene. Dette betyr ikke at bare Hellerud produserte nye tiltak, men at tjenesteproduksjon, å få mer ut av ressursene, samt å omorganisere tjenesteapparatet, ble mest sentralt i denne bydelens iverksetting.

#### *Effektivitet ikke eneste mål*

Hva er de viktigste utfordringene for utvikling av lokaldemokratiet og for utviklingen av lokalforvaltningen? Hvilke mål er rimelig å stille til kommunal omorganisering? Hvilke mer grunnleggende spørsmål er det en ønsker å finne nye løsninger på? Tradisjonelle kommunale oppgaver har økt i omfang, noe som fører til krav om større effektivitet og rasjonalisering for å få midlene til å strekke til. På den andre siden har det offentlige engasjement økt i omfang, noe som innebærer at staten og kommunene må involvere seg kvalitativt i stadig flere saker. Dette innebærer at den offentlige dagsorden i økende grad preges av saker som reiser moralske og etiske spørsmål.<sup>134</sup> Dette innebærer at effektivitet ikke kan være det eneste krav en søker å imøtekomme gjennom nye organisasjonsformer.

Vi vil her knytte diskusjonen om rimelige krav til den kommunale organiseringen, til tre dimensjoner eller typer av evalueringskriterier.<sup>135</sup> I lys av disse dimensjonene vil vi vende tilbake til de ulike modellene som er utprøvd i "Levende bydel".

Jensen skiller her mellom den pragmatiske, etiske og moralske dimensjonen:

*Den pragmatiske dimensjonen* dreier seg om det politisk-administrative apparats forutsetninger for å fange opp befolkningens preferanser og omsette dem i effektiv offentlig politikk. For å ivareta dette hensynet, trenger en et styringssystem som klarer å takle befolkningens krav, preferanser og interesser i konflikt. Gjennom delegering, fullmakter, fristilling av institusjoner og rammestyring gis det rom for faglige vurderinger som blir den styrende i de valg en står overfor.

Den andre dimensjonen er *den etiske dimensjonen*. Dette er spørsmålene om hva en i politikken bør gjøre. Dette forutsetter at aktørene kommer sammen for å drøfte hva som er deres målsettinger eller forpliktelser. Dette forutsetter at sosiale grupper har arenaer der slik meningsdanning er mulig. Sosiale grupper kan være grupper knyttet til stedlig tilhørighet, som

---

<sup>134</sup> Jensen 1995

<sup>135</sup> Vi vil her vise til Synnøve Jensens interessante diskusjon av kommunal utvikling og omorganisering, og det er fra hennes artikkel vi her henter vår tilnærming. Se Jensen 1995



har felles tilhørighet og prosjekter. I spørsmål der en lokal kontekst er viktig, er det ikke alltid slik at en kommune eller bydel utgjør et slikt fellesskap. Det kan finnes spørsmål som bare angår en gruppe eller spørsmål innen en del av territoriet. I så fall kan en tenke seg at etiske spørsmål desentraliseres. Ethiske spørsmål krever mindre, og mer homogene, arenaer for drøfting og meningsdanning.

Den tredje dimensjonen er *den moralske dimensjonen*. Her ligger diskusjonen om rett og galt, godt og vondt, normer som ligger over eller kan romme ulike sosiale og kulturelle normer. Denne diskusjonen skal få deltagerne til å tenke på tvers av sosiale grupper eller territoriale fellesskap og beslutte ut fra hva som anses som rettferdig. Denne dimensjonen forutsetter at det eksisterer arenaer hvor man gjennom diskusjon kan rekonstruere eller syntetisere ulike tradisjoner. Moralske spørsmål krever at den politiske prosess inkluderer de ulike berørte parter. Det viktige her er ikke deltagelse i seg selv, men diskusjon som leder fram til beslutninger.

I "Levende bydel" som prosjekt kan vi reise spørsmål om hvordan de ulike bydelsmodeller ivaretar disse dimensjonene ved politisk organisering, hvordan forsøket plasserer seg i relasjon til slike kritikk-standarder. I moderniseringsarbeidet generelt, er det den pragmatiske dimensjon som er sterkest ivaretatt. Å ivareta denne dimensjonen er nødvendig. Det som her er poenget, er at den pragmatiske dimensjon kanskje ikke er en tilstrekkelig standard for utvikling av offentlig politikk og forvaltning. Går vi tilbake til målsettinger for såvel moderniseringsarbeidet som "Levende bydel" som prosjekt, er viktige mål også å styrke befolkningens tilhørighet til sitt område, deres deltagelse i sosiale fellesskap og politiske prosesser. Disse målene peker mot andre evalueringsdimensjoner enn den pragmatiske.

#### *Den etiske dimensjon*

Hvordan ble "Levende bydel" iverksatt med tanke på å utvikle arenaer for meningsdanning og for å koble borgeren/brukeren med tjenesteapparatets utøvere? Ved dette forsøket i områdeforvaltning er det tjenesteapparatet som blir desentralisert. Det vi har studert, er nærhet mellom tjenesteutøveren og brukerne. Forholdet mellom innbyggerne og politikerne, gjennom den politiske vedtaksprosess, inngår ikke i forsøket. Derfor er ikke den politiske (moralske) dimensjon relevant for diskusjon av prosjektet.

Den samhandling vi ser i "Levende bydel" er samhandling mellom tjenesteapparatet og individuelle brukere, mellom tjenesteapparatet og private organisasjoner. Det vi her må se på er om de samarbeidsfora og samarbeidsrelasjoner som utvikles, utelukkende er orientert mot effektivisering gjennom nærhet. *Eller er det rimelig å se på forsøkets samarbeidsfora som arenaer, der sosiale grupper med stedlig tilhørighet kan drøfte spørsmål og danne meninger? Har forsøket "Levende bydel" plass for mer enn den pragmatiske dimensjon?*

For å vurdere dette spørsmålet, må vi se på hvilke aktører som møtes på ulike arenaer skapt av "Levende bydel" i de ulike bydelene. Vi må se på hva som styrer samarbeidet (hvilken intensjon forsøket har med et gitt samarbeid). I hovedmodellen for forsøket skulle samarbeid skje mellom to fora som organiserte aktører av ulik type. Ett forum skulle etableres blant tjenestelederne, og ett blant private organisasjoner. Samarbeid skulle også skje mellom disse to foraene.

I et *tjenestelederforum* eller samarbeidsgruppe, er dette møter mellom profesjoner og ikke meningsdanning i sosiale grupper. Disse møtene kan være interessante ut fra pragmatiske

vurderinger, hvordan de på et lokalt nivå kan bedre tilpasse tjenesteytingen til etterspørsel. Arenaer for meningsdanning ligger ikke inne i denne arbeidsmodellen.

Arbeidsmodellen legger også opp til et møte mellom kommunen og private organisasjoner gjennom et *fellesutvalg*. Dette fellesutvalget er heller ikke lagt opp for å være en arena for meningsdanning. Poenget med kontakten mellom tjenestelederforum og fellesutvalg skulle være å lette og formalisere kontakten mellom bydelen/tjenestestedene og "de frivillige krefter og initiativ". Det formelle samarbeidet kunne skje gjennom områdebasen. Samarbeidet er et samarbeid mellom parter, til dels med formålet å gjennomføre offentlige oppgaver. Vi ser at det er en pragmatisk tanke som gjennomsyrrer hovedmodellen og den legger ikke opp til meningsdanning omkring det etiske, hva en bør gjøre.

#### *Lokale varianter*

Men iverksettingen gjennom bydelene endret på denne hovedmodellen. Vi fikk lokale varianter som alle var ulike.

I *Bygdøy/Frogner* gikk de bort fra å ha eget forum bare for tjenesteledere. Samarbeidet med privat sektor er gjennom "Levende bydel"- møtene konstituert på en annen måte, med direkte områdevis samarbeid med private organisasjoner. I møteforaenes referater ser vi at det i hovedsak er tjenestestedene som møter, men med innslag av andre organisasjoner. I ett tilfelle dreier det seg om statlige institusjoner innen kultursektoren. Sakene en arbeidet med, var i hovedsak initiert fra prosjektleder/koordinator. Sakene var imidlertid ikke utforming av nye tiltak (offentlig politikk med andre midler), men saker som kunne være felles for flere parter (bydelsdager, miljøpatrolje, natteravning). Prosjektet bestrebet seg på å komme de private organisasjonene i møte, f.eks. ved å legge noen møter til kveldstid. Vi kan derfor si at prosjektet "Levende bydel" i Bygdøy/Frogner bestrebet seg på å legge til rette for møter mellom ulike aktører. Temaene og innholdet var i stor grad spørsmål som dreide seg om områdespesifikke oppgaver, som det var meningsfullt å diskutere nettopp i lokale forum. Dette peker mot en utvikling som ikke primært har vært opptatt av det pragmatiske, av den rene gjennomføring og effektiviteten av bydelspolitikken.

*Søndre Nordstrand* utviklet ikke tjenestelederforumet ut over et forum for gjensidig informasjon mellom deltagere, men etablerte derimot en organisering av frivillig organisasjon gjennom Fritidsråd. Disse to organisasjonene samarbeidet ikke slik modellen la opp til. Vår undersøkelse omfattet ikke fritidsrådenes virksomhet. Det er derfor vanskelig å se at denne bydelsmodellen tilfører noe kvalitativt mht utvikling av områdebaserte strategier, og problemstillinger knyttet til ulike evalueringsdimensjoner blir ikke interessant.

*Helleruds* bydelsforsøk er tidligere beskrevet mht. til samarbeidsrelasjoner. Tjenestelederforaene ble iverksatt, men fellesutvalget for de frivillige organisasjonene kom aldri i stand. Samarbeid mellom tjenestesteder blir et samarbeid for å iverksette bydelens politikk, noe som også klart har vært målet i Hellerud bydel. Handlingsplanene for tjenestelederforaene var avledet av strategisk plan. I prosjektet "Levende bydel" er det spesielt Hellerud bydel som har satset på tjenesteutvikling gjennom tjenestelederforaene. I denne bydelen var det det pragmatiske perspektivet som dominerte.

*Grorud* ligger på mange måter opp til hovedmodellen, med tjenesteledergruppe og et samarbeidende organ for de private organisasjonene. Forumet for tjenesteledere arbeidet ut fra en felles plan, som i Hellerud. Men i Grorud eksisterte også et samarbeidsutvalg og dette

utvalget har startet opp egne oppgaver, definert av dem i fellesskap. Dette innebærer at det er etablert et organ utenfor det offentlige som diskuterer, danner mening og handler ut fra denne felles forståelsen. Koordineringen mellom offentlige tjenester og private organisasjoner går gjennom områdets koordinator.

#### *Oppsummering - effektivitet et for snevert mål*

Utgangspunktet for dette avsnittet var hvilke mål som er rimelig å stille til kommunal omorganisering. Vi pekte på at mye forsøks- og utviklingsarbeid innen kommunal sektor har vært dominert av tanken på mer effektiv styring og at deler av "Levende bydel"s utgangsmodell må plasseres innen denne tradisjonen. Vi pekte også på at effektivitet ikke var det eneste eller alene et tilstrekkelig mål for å evaluere nye organisasjonsmodeller i kommunene.

Vi har videre pekt på at etiske og moralske spørsmål blir viktigere i den kommunale hverdag, og at normer må utvikles utenfor det offentlige tjenesteapparatet selv. For å utvikle normer (og ev. handlinger på grunnlag av dem) må det finnes fora der meninger og standarder kan utvikles. Vi ser her et visst potensiale i to av forsøkene, ved at det samler representanter for tredje sektor i "Levende bydel"-møter (Bygdøy/Frogner) og i samarbeidsutvalg for de private organisasjonene (Ammerud). Tenkingen i bydelsprosjektet i Søndre Nordstrand har med seg mange av de samme hensyn, gjennom vekten på å etablere felles arenaer (kafé og åpen skole), samt å etablere Frivillighetsråd. Vi vil derfor si at "Levende bydel"-konseptet går ut over den pragmatiske dimensjon, med vekt på effektiv produksjon, i disse bydelene.

## **5.2 Lokale behov eller desentralisert tjenesteutøving?**

Synes det å være slik at de tjenestene som utvikles i sonen bygger på lokale behov? Tanken om effektivisering gjennom nærhet bygger på at nærhet til brukerne er viktig for tilpasningen av politikken. Gjennom lokalkunnskap kan en finne fram til den beste og billigste løsningen på behovet. Dette spørsmålet kan vi belyse ved å se nærmere på hva Hellerudprosjektet produserte av tjenester. Som vi har pekt på, var det i dette bydelsprosjektet at nye former for tjenesteutvikling hadde en sentral plass.

I de aktivitetene som er nedfelt i de ulike sonenes handlingsplaner, finner vi at likheten i tiltaksstrukturen er stor. Mye retter seg mot innvandrerkvinner, norskundervisning og barnepass, men også barnepassordninger for andre hjemmeværende. Slik ser det ut til at nærhet til brukeren innebærer omlag det samme i de ulike områdene i Hellerud bydel. Selv om tendensen er tydeligst i dette bydelsforsøket, ser vi den samme tendensen også i andre bydeler. Alle lager norskkurs for innvandrerkvinner og barnepass for deres barn.

Disse tilfellene tyder ikke på at det er noe spesifikt lokalt ved behovet for disse tjenester; det er tjenester som må produseres over hele byen, ettersom bydelene tok over ansvaret for innvandrere og flyktninger. "Levende bydel" som prosjekt er blitt et apparat for iverksetting av nye tjenester som på forhånd ikke hadde noe tjenesteapparat. Gjennom prosjekt kobles ressurser, arbeidskraft, steder å være for å løse problemet. Poenget er da ressurskobling, samt at det er tjenlig å legge et slikt tiltak der folk bor. En er tjent med en *desentralisert tje-*



*nestestruktur*. Men det betyr ikke at tiltakene bygger på lokale behov i den forstand at behovene er særegne for det enkelte sted.

Men vi ser også en annen tendens der en tar utgangspunkt i kartlegging eller lokal kunnskap om potensielle tjenestebrukere. Et godt eksempel kan være "Mat uten tårer", der en tok utgangspunkt i kunnskapen fra de hjemmebaserte tjenestene i Tveitasonen og ut fra dette utformet et mattilbud for eldre menn som spiste mye alene. Vi kan finne tilsvarende eksempler fra Grorud og fra Bygdøy/Frogner.

Vi skulle anta at med den vekt prosjektet legger på "det lokale" i sine begrunnelser, ville vi finne mange lokale tjenesteprofiler. Det finner vi imidlertid lite av. Hovedinnholdet i "Levende bydel" som tjenesteutvikling, er derfor ofte ikke lokalt tilpassede tiltak, men desentral utforming og lokalisering av tiltak (f.eks. sysselsettingsprosjekter). Dette er tydeligst for Hellerud-prosjektet.

Bygdøy/Frogner-prosjektet er noe forskjellig ettersom "Levende bydel"-møtene ikke var en samordning mellom tjenestesteder og aktivitetene ikke primært var tjenesteproduksjon. Nærhet til brukeren ut fra hensikten å produsere effektive tjenester var her ikke det viktige. Som vi har pekt på tidligere i dette avsnittet, la dette bydelsforsøket hovedvekten på en annen dimensjon.

#### *Oppsummering*

Vi har her vist at den lokale tjenesteutvikling i stor grad ikke bygger på spesifikke områdebehov. Mange av de tjenestene som prosjektene produserte, er svar på ny-pålagte oppgaver der bydelen ikke hadde noe tjenesteapparat som kunne iverksette tiltakene. Poenget med disse tiltakene er at det er tjenlig å legge dem der folk bor. En er tjent med en *desentralisert tjenestestruktur*. Men det betyr ikke at tiltakene bygger på lokale behov i den forstand at behovene er særegne for det enkelte sted. Poenget med "Levende bydel" er at prosjektet har fungert som en arena for ressurskobling og iverksetting.

## **6. Samarbeidet med tredje sektor**

Hva gir samarbeidet med private organisasjoner og hvilke målsettinger har en for samarbeidet? Hva er offentlig sektors poeng med å søke kontakt og samarbeid med andre organisasjoner? Vi vil se på arten av organisasjon, og spesifikt på frivillige organisasjoners samfunnsmessige betydning.

Vi pekte tidligere på at tjenesteetterspørselen i velferdsstaten overskrider statens finansielle evne, noe som fører til en søking etter nye løsninger. Dels søker en etter løsninger gjennom rasjonalisering i eget apparat, dels søker en etter nye resurser og parter i velferdsproduksjonen.



Det offentliges interesse for *frivillig organisasjon* i den nåværende fasen retter seg mot tre forhold:

- som produsent av supplerende velferdstilbud
- til deres rolle som bærer av normer og verdier og
- som lokale innovatører.<sup>136</sup>

#### *Innovatører og supplerende velferd*

Det at frivillig organisasjon i prinsippet kan arbeide annerledes enn byråkratiske strukturer, gjør dem egnet til å finne nye arbeids- og løsningsmåter. Kommunene er derfor interessert i nær kontakt og samarbeid med frivillige organisasjoner fordi de byr på flere modeller å velge blant når en skal eksperimentere med å løse lokale sosiale problemer. I dette perspektivet er de frivillige organisasjonene en del av den lokale styresmakts krisemestring.<sup>137</sup>

Samarbeidet med humanitære organisasjoner som velferdsprodusenter har en lang historie i Norge. Det offentliges samarbeid med private, humanitære organisasjoner har i stor grad ført til profesjonalisering av arbeidet og dermed til å viske ut forskjellen på privat/frivillig produksjon og offentlig produksjon. En produserer ut fra de samme standarder og for offentlige driftsmidler. Dette innebærer at det gamle samarbeidet med humanitære organisasjoner ikke nødvendigvis gir en ressursbesparing. Og det innebærer også at offentlig politikk nå er interessert i til dels andre typer av organisasjoner. Men offentlig politikk er også interessert i andre typer av samarbeid med frivillig organisasjon, da dette kan utløse nye modeller for håndtering av problemer.

#### *Det normative - sosial integrasjon*

Alle typer av organisasjon har ikke den samme betydning for normdanning, drøfting og kommunikasjon mellom borger og politiker. Den frivillige organisasjon tildeles en særegen status m.h.t. til å ivareta de sentrale verdier i samfunnet og å tjene som basis for kritisk refleksjon. Dette er de samme prosesser og verdier som vi trakk opp ved utvikling av evalueringsdimensjonene. Disse sosiale prosessene og de institusjonelle fora er kjernen i den etiske dimensjon. Det å styrke frivillig organisasjon ut fra sitt verdiskapende og integrerende potensiale, er slik sett også et legitimt hensyn i offentlig politikk.

Poenget er imidlertid at organisasjonene ikke må tape sin autonomi. Organisasjonene kan tape sin autonomi gjennom samarbeid med kommunal organisasjon i en form for lokal korporatisme. Dette kan skje ved at det offentlige foretar en form for sertifisering eller legitimering av organisasjoner, eller kontrollerer dem gjennom finansieringsordninger.<sup>138</sup> Derved vil de bli overstyrt eller oppsugd av offentlig regulering og styring, og derved stopper videreføringen av de verdier som de private organisasjonene har stått for.

Vi har et annet problem som berører spørsmålet om mer makt til de frivillige organisasjonene. Dersom mange i den frivillige sektor skulle bevege seg fra "ildsjel" til "byråkrat", vil le verdier ved det uformelle livet gå tapt. På samme måte ville det være et tap om den frivillige aktivitets særpreg ble for preget av statlige eller kommunale mål og idealer.<sup>139</sup> I so-

---

<sup>136</sup> Henriksen 1995

<sup>137</sup> *ibid.*

<sup>138</sup> Mangset 1995

<sup>139</sup> Jfr. Lorentzen 1993

siologisk språkdrakt vil vi si at systemverdenen invaderer livsverdenen, med de konsekvenser dette måtte få.<sup>140</sup> En slik invasjon vil true grunnlaget for reelle demokratiske prosesser. Det frivillige samfunn representerer på mange måter et korrektiv og et alternativ til de offentlige idealer. Slike korrektiver trenger demokratiske samfunn.

Ser vi på frivillige organisasjoner ut fra deres evne til normdanning og kommunikasjon mellom borgere og politikken, er ikke alle organisasjonstyper like egnede.<sup>141</sup> Styrking av enhver frivillig organisasjon, f.eks. gjennom samarbeid med kommunale aktører, har derfor ut fra dette formålet ikke den samme verdi. Hva er sentralt ved organisasjoner som skal ivareta normdannende prosesser? Selle peker på at organisasjoner som er gode kommunikativt, både må ha medlemsdeltagelse og utoverrettede aktiviteter.<sup>142</sup> Han kaller slike organisasjoner for offentlige lag. Problemet med utviklingen i fritidssektoren, er at det ikke har vært slike lag som har vært i framgang.<sup>143</sup> Floraen av offentlige lag er ikke så stor og det finnes heller få organisasjoner som vil være interessert i hele lokalsamfunnet. Det er imidlertid slike lag som vil ha størst betydning i et resonnement om samarbeid ut fra etiske betraktninger.

### 6.1 Integrasjon eller effektivitet?

I forrige avsnitt trakk vi opp det doble og tvetydige forhold mellom frivillig organisasjon og offentlig politikk. Det offentlige ønsker ressurser og modeller gjennom samarbeid, men dette samarbeidets form kan ødelegge selve det normative grunnlaget for den frivillige organisasjon og dermed på sikt den effekt som offentlig politikk er på jakt etter. Før vi ser på "Levende bydel"s tenkning, la oss først se på en annen del av prosjektets forutsetning, bystyrets frivillighetsmelding.

Det ble i 1994 lagt fram en bystyremelding om frivillig aktivitet; "Ikke gjøre det - men gjøre det mulig" (Bystyremelding nr.3, 1994). Bystyret ønsker å styrke frivillig aktivitet for å skape trivsel og trygghet i Oslo. Gjennom å styrke frivillig aktivitet, mener en å aktivere innbyggernes egne ressurser for å ta ansvar for medmennesker og nærmiljø. Meldingen legger særlig vekt på forholdet mellom frivillig virksomhet og nærmiljø. Byrådet mener at mer aktivitet og større ressurser kan utløses om det i større grad stimuleres til frivillig aktivitet i *bydelene og nærmiljøene*. Gjennom slik aktivitet ønsker en å styrke lokal identitet<sup>144</sup> og sosial integrasjon i alle deler av byen. Dette ønsker byrådet å gjennomføre etter to linjer,

---

<sup>140</sup> Jfr. Nørager 1987

<sup>141</sup> Selle 1991

<sup>142</sup> Selle skiller mellom innover-rettede og utover-rettede organisasjoner, der de innover-rettede er helt uten ekstern aktivitet og den eksternt rettede kan være helt uten medlemsdeltagelse. Poenget er at organisasjonen må ha et internt liv for å danne tilhørighet og eksternt rettet for at aktivitet ikke skal bli privat

<sup>143</sup> *ibid.*

<sup>144</sup> Hva som menes med lokal identitet er her uklart. Lokal identitet kan vise til *områdets særpreg* og til *individenes tilknytning* til et område. Legger en vekt på individets tilknytning til et område, kan en igjen skille mellom deres tilknytning til *sosial organisasjon*, det "å ha sine venner og bekjentskaper i området og deres *tilknytning til området*, gjennom bruk, ved å ha gått de samme gatene, sett de samme hus og fasader osv. Ut fra den vekt de legger på frivillig arbeid og uformell organisasjon, er det rimelig å tro at det er sosial organisasjon meldingsskriverne har i tankene. Om det er en rimelig tanke, sosiologisk sett, at bymennesker har en lokal identitet i denne forstand, sies det intet om. Det må derfor tolkes som en normativ påstand at vår identitet har en lokal tilknytning og at denne går veien om lokal sosial organisasjon.

både ved å stimulere lokal aktivitet i bydelene, og ved å styrke byomfattende organisasjoner og tiltak.

Men det er også andre årsaker til at byrådet ønsker å stimulere lokal aktivitet. Dette har *velferdspolitiske grunner*. En ønsker å drive forvaltning på et lavere geografisk nivå for å få til bedre samordning av ressurser. Mindre organisatoriske enheter øker muligheten til kontakt ut over faggrensene (s. 3), og skal slik gi et bedre grunnlag for samarbeid. Her dreier det seg i hovedsak om velferdsøkonomi; å få mer for de samme pengene.

Men en tenker at denne nærheten også vil være et gode for brukeren av tjenestene. En tenker at tilpasningene i tjenesteproduksjonen blir bedre i relasjon til lokale forhold og lokal etterspørsel, ved å legge deler av tjenesteorganiseringen ned på et underkommunalt nivå. Dette er en tanke som har vært sentral i omstilling av offentlig tjenesteyting og en tenker seg at lokalkunnskap skal ha stor betydning for utforming av tjenester.

Vi ser her at frivillighetsmeldingen trekker opp de samme sporene og det samme tankegodset som "Levende bydel".

#### *"Levende bydel" og organisasjonssamarbeidet*

Vi har i det foregående pekt på at alle organisasjoner ikke er like interessante ut fra å skape mening og tilhørighet. Alle organisasjoner er heller ikke like for et samarbeid ut fra sitt bidrag mht. ressurser og muligheter til å gå inn i felles prosjekter for å skape nye modeller. For å si noe om samarbeidspotensialet med private organisasjoner i "Levende bydel", må vi derfor se på arten av de organisasjoner som en har tatt kontakt med. I "Levende bydel" sto vi overfor to hovedtyper av organisasjoner, borettslagene og frivillige organisasjoner.

*Borettslagene* er ikke frivillige organisasjoner. De er boligforvaltningsselskaper som rår over ressurser av ulikt slag. Det dreier seg om arealer/boliger, uteområder og teknisk utstyr. Som boligforvaltningsselskaper skulle de ha en egeninteresse i bomiljøet. Bydelen/området er interessert i samarbeid fordi offentlig politikk kan være avhengig av å få tilgang til disse ressursene, f.eks. å få overta leiligheter for å omgjøre dem til PU-boliger. Eller en kan tenke seg arbeidsdeling omkring ytre vedlikehold i området. Det offentlige søker her etter nye parter med nye ressurser for å virkeliggjøre offentlige og politiske mål. Dette er i hovedsak et økonomisk/praktisk samarbeid. Borettslagene på sin side kan være interessert i samarbeid for å løse sosiale problemer, problemer de til dels blir påført fordi boliger for spesielle grupper ligger i borettslaget.

Alle bydeler hadde ikke borettslag, men samarbeid med denne typen organisasjon var et sentralt mål i tre av prosjektene. Eksempler på utvekslinger mellom bydel og borettslag, finner vi spesielt i Søndre Nordstrand og Grorud bydel. For Hellerud var det et mål å samarbeidet med lokal organisasjon for å gjennomføre offentlige oppgaver. Her synes de å ha hatt problemer med å finne egnede arbeidsmåter overfor borettslagene, og som vi har pekt på, kom Hellerud-prosjektet kort her.

*De frivillige organisasjonene* er interessante av ulike grunner. Noen organisasjoner er attraktive fordi de gir et tilbud på aktiviteter til befolkningen. Dette er den nye typen av organisasjoner og en gruppe som har vært i sterk vekst.<sup>145</sup> Andre er interessante fordi de er produsenter av velferdstjenester og supplere den offentlige produksjon.

---

<sup>145</sup> Selle 1991



Organisasjoner som gir aktivitetstilbud finner vi i alle bydeler. Det er de som er leietakerne i de nye aktivitetshusene, og dette er aktiviteter som prosjektene klart ønsker. De er ønsket for beboernes del fordi de tilbyr aktiviteter i nærmiljøet. I et forebyggingsperspektiv har slik deltagelse ikke bare en egenverdi, men kan også være et inntak for individet til nye sosiale sammenhenger. Gjennom aktivitet bygger individet sosiale nettverk og styrker sin tilhørighet. Dette perspektivet handler om integrasjon av individet, om hvordan individet styrker og vedlikeholdes sin *identitet* i samspill med andre. Særlig i Hellerud bydel ser vi at alle deres allaktivitetshusprosjekter legger til rette for denne delen av organisasjonslivet. Dette har også vært en viktig prosjektmålsetting i bydelen. Dette er i tråd med byrådets linje om å styrke lokale aktiviteter.

Den andre hovedtypen av frivillige organisasjoner som supplerer den offentlige velferdsproduksjon, er i hovedsak de store frivillige humanitære organisasjonene. Dette er de private organisasjonene (i Selles terminologi) som både har en aktivitet innover (medlemsorganisasjon) og som har en utadrettet virksomhet. Disse organisasjonene er ikke bare velferdsprodusenter. Dette er den typen av organisasjoner som har det største potensialet for normdanning og kommunikasjon. Disse organisasjonene er altså ikke bare attraktive fordi de yter velferdsproduksjon, men også fordi en tenker seg at de ivaretar *viktige integrative funksjoner*. Her tenker vi på integrasjon som den prosessen som holder personer og organisasjoner sammen, til et *samfunn*. Dette skjer ma. gjennom kommunikative og meningsdannende prosesser. Det må da være et problem, sett fra bydelens side, at disse organisasjonene i liten grad er lokale organisasjoner.

Det ligger i byrådets frivillighetsmelding at disse byomfattende organisasjonene skal støttes. Men ser en på den rolle de er tiltenkt, er det på det lokale nivå, der velferdsproduksjonen skjer og der sosial tilhørighet/mening dannes, at en trenger disse organisasjonene. Her ser vi en forskjell på relasjoner mellom kommunen og organisasjonene i store og små kommuner, enhver kommune har et Røde Korslag eller en avdeling av Husmorforbundet, men ikke enhver bydel i Oslo. Delegasjon og desentralisering av offentlig politikk i en stor by kan derfor ikke spille på de samme organisasjonsressurser som en vanlig kommune. Dette innebærer at både på bydelsnivå og på sonenivå, er disse organisasjonstypene mangelvare. Noen bydeler har noe, men de store humanitære organisasjonenes underavdelinger bygger ikke på bydelsinndelingen.

Ser vi konkret på forsøket i bydelene, finner vi at en av bydelene Bygdøy/Frogner, hadde innslag av slike lag og organisasjoner, med Røde Kors, historielag, velforeninger, o.l. Slik sett kan vi si at et mer flersidig organisasjonspotensiale var forutsetningen for den samarbeidsorganisasjonen som Bygdøy/Frogner har jobbet fram.

#### *Oppsummering*

Vi har her pekt på at ulike private organisasjoner har ulike kvaliteter, og at samarbeid med ulike organisasjonstyper tjener ulike formål. I relasjon til tenking om integrasjon og meningsdanning, pekte vi på at de store humanitære organisasjonene antas å kunne ivareta disse funksjonene, samtidig som slike organisasjoner har vært i tilbakegang og bare i begrenset grad finnes som lokale organisasjoner i storby. Dermed må samarbeidet med organisasjoner søkes der det er mulig. Boligforvaltningsorganisasjoner er lokale, og finnes i mange bydeler. Derfor har de vært viktige i "Levende bydel" som samarbeidsparter. Disse organisasjonene er primært økonomiske organisasjoner, og det er uklart hvilket potensiale



slike organisasjoner forøvrig har. Tenker vi på den integrative funksjon, finnes det imidlertid lokale organisasjoner som riktignok ikke produserer velferd, men som har mange av de sentrale kvalitetene. Dette kan være kor, korps og idrettslag. Prosjektet synes å ha vært mindre interessert i disse organisasjonstypene, selv om de har inngått i noen enkelttiltak.

Det er også stor etterspørsel etter frivillige organisasjoner som iverksetter aktiviteter som er attraktive for befolkningen. Disse organisasjonene synes å styrkes eller få bedre vilkår gjennom bydelens tilrettelegging av lokaler.

## 7. Ulike løsninger tilpasset bydelsstruktur, og ulike verdivalg

Erfaringene fra forsøket i fire bydeler viser at områderettet samarbeid og samordning ikke kan ses uavhengig av konteksten. Det finnes ingen entydig modell for hvordan dette skal gjøres. Bydelene har arbeidet iherdig for å finne sin egen arbeidsform. Det er ulike betingelser som har styrt differensieringen av områderettede arbeidsmåter:

- Ulikhet i tjenestestruktur
- Ulikhet i organisasjonsstruktur
- Ulikhet i eier- og boligstruktur

Disse forutsetninger har å gjøre med det formelle eller organiserte livet i bydelene. Nye formelle strukturer må bygge på de eksisterende. Føringerne er langt på vei lagt i utgangspunktet. Det er vanskelig å samarbeide med borettslag der borettslag nesten ikke finnes, og det er vanskelig å etablere tjenestelederforum hvor det ikke finnes tjenestesteder innenfor området.

Det er også andre forskjeller som har styrt tilnæringsmåtene i bydelene. Vi vet at i den ene bydelen, Søndre Nordstrand, har ikke prosjektet vært toppforankret på samme måte som i de tre andre bydelene. Dette har hatt å gjøre med andre prioriteringer. Bydelen var i en økonomisk krise, og en hadde nok med å reise de nødvendige tjenester på beina. Nyorganisering måtte vente.

Det er heller ikke tvil om at ulikhetene i strategiene har hatt å gjøre med ulike *verdivalg*, hvor de ulike valg har påvirket både organisasjonsmåte og samarbeid i prosjektene. Valg av organisasjonsmodeller er ikke verdinøytrale. Modeller har ulik fokus. Management-orienterte tilnæringer har fokus på styrbarhet og effektivitet, og må følgelig ha sitt eget tjenesteapparat i fokus. Andre modeller som vi har vært inne på, legger større vekt på folkelig deltakelse og mobilisering. Omsetter vi dette til organisasjonsmåter, innebærer dette et valg i forhold til om en ønsker en strømlinjeformet organisasjon, eller en fleksibel organisasjon som kan endre seg i forhold til nye oppgaver og utfordringer.

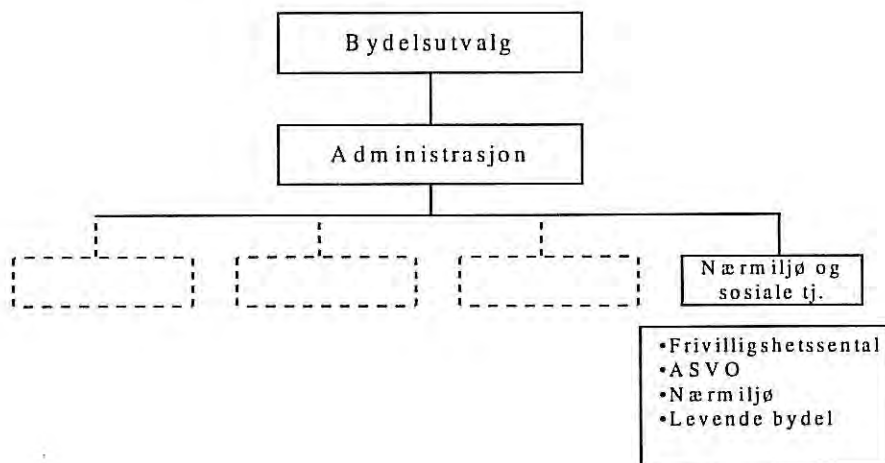
## LITTERATUR

- Baldersheim, H. og Fimreite, A. (1994): *Nye styringsmodeller i kommunene - en presentasjon og vurdering av fem alternativer*, LOS-senter, notat 9426.
- Baldersheim, H. og K. Ståhlberg (1993): *Fylkeskommunene og brukerne i nordisk belysning. En utredning om brukerorienterte styringsmåter i skole- og helsesektoren*, LOS-senteret, notat 9358.
- Bukve, Oddbjørn (1995): "Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar - erfaringar frå norske kommunar", i Tore Hansen og Audun Offerdal (red): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Festskrift til Francesco Kjellberg, TANO.
- Fimreite, Anne Lise (1995): *Desentralisering, toppstyring og lokalt selvstyre*, LOS-senteret, rapport 9603.
- Hansen, Tore (1988): "Finansiell utvikling i kommunene" i Kjellberg, F. (red): *Nytt inntektssystem*, Kommuneforlaget, Oslo.
- Henriksen, Lars Skov (1995) *Voluntary organization, civil society and the question of institutional homogenization*. LOS-senteret. Notat 9523
- Herbst, Philip G. (1978): *Alternativ til hierarkisk organisasjon*, Tanum-Norli.
- Hernes, Gudmund, red. (1978): *Forhandlingsøkonomi og blandingsadministrasjon*, Universitetsforlaget.
- Holck, Gidske (1995): *Levende lokalsamfunn*, Kommuneforlaget, Oslo.
- Jacobsen, Dag Ingvar (1993): Hvorfor er samarbeid så vanskelig? i Repstad (red.): *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*. Tano.
- Jensen, Synnøve (1995) "Modernisering av kommunene og lokalt folkestyre - fra legmannskjønn til management?", i Tore Hansen og Audun Offerdal (red): *Borgere, tjenesteytere og beslutningstakere*. Festskrift til Francesco Kjellberg, TANO.
- Knudsen, Harald (1993): "Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser", i Repstad, 1993.
- Lipsky, Michael (1980): *Street Level Bureaucrats. The Dilemmas of the Individual in in Public Services*, Russel Sage Foundation, New York.
- Lorentzen, Andresen og Brekke (1995) : *Ansvar for andre. Frivillighetssentralen i velferdspolitikken*, Universitetsforlaget, Oslo.
- Mangset, Per (1995): *Norsk kunsterpolitikk- organisasjonsmakt og statlig styring*, Norges forskningsråd, skriftserie 31.
- Manning, Peter, K: "Talking and Becoming : A View of Organisational Socialization", i Douglas, Jack D. (1971): *Understanding Everyday Life*, Routledge og Kegan, London.
- Mintzberg, Henry: "The Innovative Organisation", i Mintzberg & Quinn (1991): *The Strategy Process. Concepts, Contexts, Cases*, Prentice Hall International.
- Nordahl, Thomas (1992): *Tverretatlig samarbeid i utvikling*, i Andresen, Rune: *Samordning under lupen*, Oslo.
- Nordahl, Berit og Nørve, Siri (1992): *Evaluering av Fagteamet for førskolebarn på Romsås*, Byggforsk.
- Nørager, Troels (1987): *System og livsverden. Habermas' konstruktion af det moderne*. Forlaget ANIS.
- Offerdal, Audun, i Offerdal, red. (1989): *Til tjeneste. Byråkrati og brukere i storbykommunen*, Universitetsforlaget.
- Repstad, Pål, red. (1993): *Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis*, TANO.
- Rothstein, i Rothstein, Bo, red. (1991): *Politik som organisation. Förvaltningspolitikens grundproblem*.

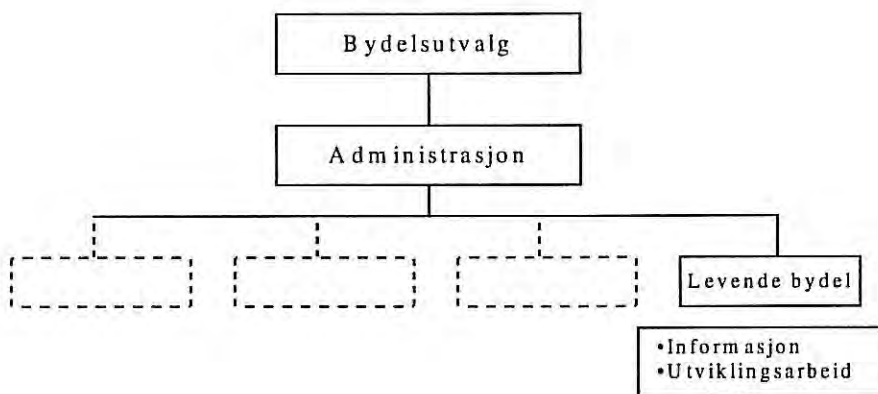
- Sannerstedt, Anders (1991): *Implementering - hur politiska beslut genomförs i praktiken*, i Rothstein, ibid.
- Schein, Edgar H. (1980): *Organisasjonspsykologi*. Tano
- Sæter, Oddrun (1996): *Bærums Verk - prosjektet - en underveisevaluering av samarbeid og tiltak i et flerkulturelt boligområde*, Byggforsknotat 2.
- Sæter, Oddrun (1993): *Lovbrudd og sosial kontroll i bydel- fokus på oppvekstmiljø i utvalgte Drammensbydeler*, Byggforsk
- Sæterdal, Anne (1990): *Forsøksprosessen - modell til hjelp for organisering av arbeid i forsøksprosjekter*, Byggforsknotat.
- Søholt, S., Sæter, O. og Ulfrstad, L.M. (1993): *Kultur i bydel*, Byggforsk-rapport nr.144.
- Østerberg, Dag (1975): *Essays i samfunnsteori*, Pax forlag.

Vedlegg 1: Modeller ved forsøkets slutt, Bygdøy/Frogner og Grorud

## Bygdøy Frogner ny modell



## Grorud ny modell





## Vedlegg 2: Intensjonsavtale

### Intensjonsavtale mellom Oslo kommune og Sosial- og helsedepartementet om utvikling av områdeforvaltning i fire bydeler - prosjekt "Levende bydel"

Sosial- og helsedepartementet og Oslo kommune er blitt enige om å utvikle områdeforvaltning med sikte på kompetanseheving og erfaringsspredning. Med støtte fra Sosial- og helsedepartementet gjennomfører Oslo kommune i 1993-96 prosjekt "Levende bydel" som forsøksvirksomhet i fire bydeler: Bygdøy/Frogner, Søndre Nordstrand, Hellerud og Grorud.

Denne intensjonsavtalen, utarbeidet etter ett års virksomhet, erstatter intensjonsavtalen som ble inngått 28. Juni 1993.

#### 1. BAKGRUNN

I stortingsmelding nr. 37 (1992-93) har Sosial- og helsedepartementet framhevet at et hovedsatsingsområde blant annet er å styrke nærmiljøet for å fremme helse og redusere risikofaktorer for sykdom, skade eller sosiale problemer. Innsatsen skal rettes mot styrking av det fysiske, det psykiske og det sosiale nærmiljøet.

Et viktig virkemiddel for å nå de ovenfor nevnte mål, er utvikling av områdeforvaltning. Oslo kommune ser et stort samsvar mellom de sentrale mål for prosjektet og de sentrale mål for den store bydelsreformen i 1988. Prosjektet kan følgelig ses på som en styrking av det arbeidet kommunen satte i gang da.

Sosial- og helsedepartementet har tidligere bevilget midler til forsøk med områdeforvaltning i ulike kommuner i Norge. Departementet ser det derfor som viktig at disse erfaringene legges til grunn for den forsøksvirksomhet med områdeforvaltningen som gjennomføres i de fire bydelene.

#### 2. Målsetting og sentrale føringer

Hovedmålsettingen er å utvikle områdeforvaltning og gjennom dette å oppnå at:

- offentlige og private ressurser forenes i helhetlige løsninger på tvers av vanlige sektorgrenser
- befolkningen tar ansvar og er aktive i sitt nærmiljø
- bydelens tjenester og aktiviteter forbedres gjennom områdevist samarbeid og forvaltning
- erfaringer og metoder tas vare på gjennom systematisert dokumentasjon.

Dette vil skape en større organisatorisk og avtalemessig tydelighet og formalisere det samarbeid som inngås mellom ulike instanser innen forsøksområdene. Et viktig element her er å få fram klare regler for hvordan beslutninger tas, hvem som kan være med på å ta beslutninger, de enkelte parters ansvar og rettigheter og legge grunnlag for internkontroll av virksomheten.

Det er også et mål å skape gode rutiner for kommunikasjon mellom bydelene og sentraladministrasjonen, mellom bydelens politiske og administrative ledelse og bydelene i mellom.

Et langsiktig mål er at prosjektaktivitetene vil inngå som en ordinær del av bydelenes offentlige forvaltning og at de erfaringer og den kunnskap som opparbeides, videreføres til de øvrige bydeler i Oslo kommune.

I denne forbindelse er det viktig å få fram ulike typer løsninger og samarbeidsmønstre som passer for de forskjellige områdene, da forskjellene mellom bydelene i Oslo og også ulike områder innen disse er store. Det må derfor foretas en samlet komparativ evaluering innen rammen av de tildelte midler.

### 3. Prosjektorganisasjon og oppgavefordeling

Den politiske ledelse av prosjektet tillegges byrådet sentralt og bydelsutvalgene lokalt.

Byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester er prosjektansvarlig for kommunens forpliktelser overfor Sosial- og helsedepartementet m.h.t. rapportering om framdrift, utvikling og samlet evaluering. Byrådsavdelingen skal legge til rette for samarbeid på tvers av bydelene og for samarbeid med berørte bydelsavdelinger.

Sosial- og helsedepartementet kan bruke den erfaring som gjøres og overføre den til andre kommuner i Norge.

Den praktiske gjennomføring av prosjektet "Levende bydel" forutsettes ledet lokalt i bydelene. Den lokale prosjektledelse har også ansvar for systematisk dokumentasjon.

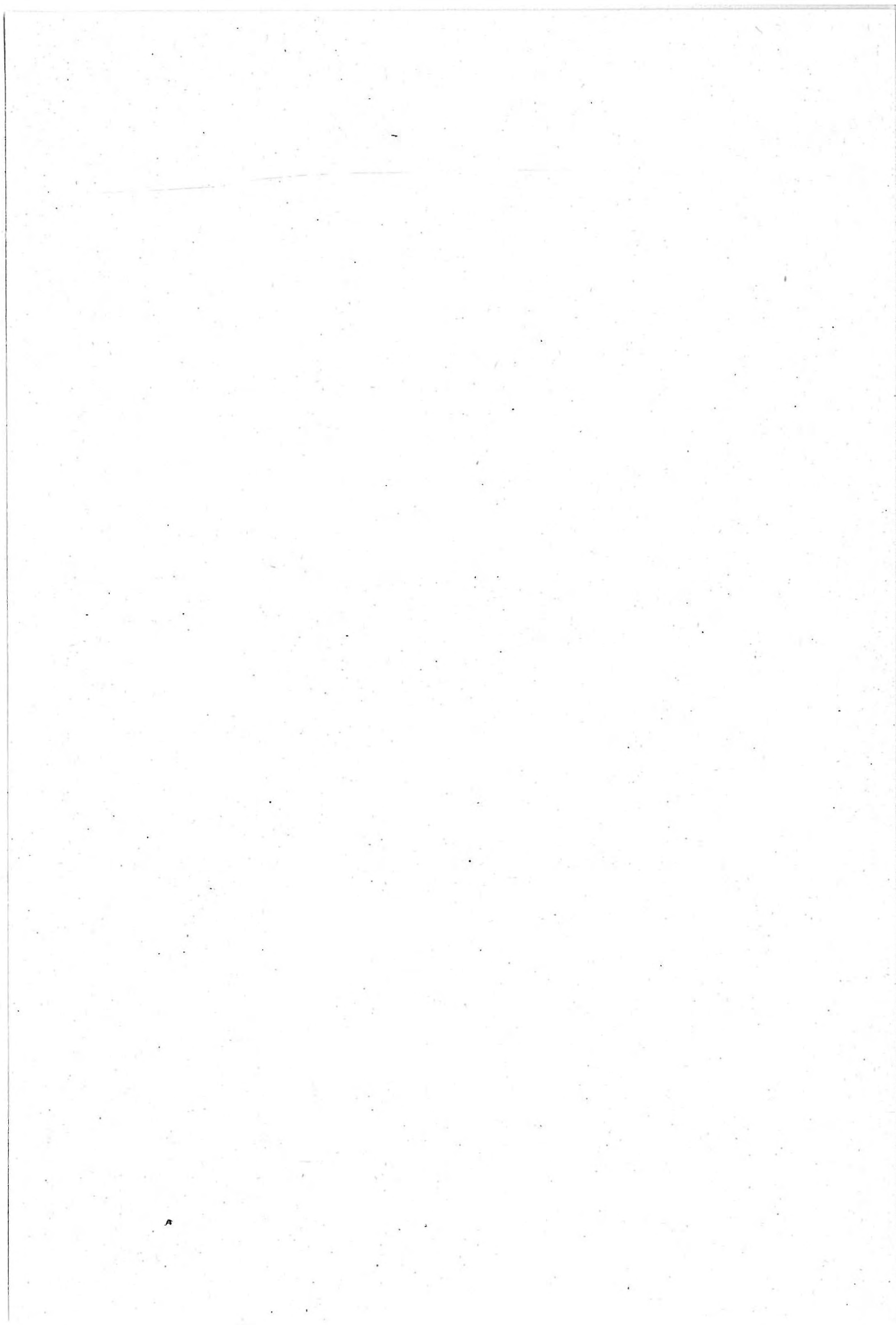
For å sikre at prosjektarbeidet bygger på tidligere erfaringer, bl.a. fra «Floraprojektet», har Oslo kommune det første året engasjert prosjektgruppa «Levende lokalsamfunn», gjennom Senter for sosialt nettverk og helse, til å bistå bydelene. I det videre prosjektarbeidet står det bydelene fritt å benytte de veiledere og eksterne konsulenter de selv mener vil kunne bidra til å styrke prosjektarbeidet.

Denne intensjonsavtalen mellom Sosial- og helsedepartement og Oslo kommune trer i kraft omgående. Den vurderes på nytt etter ett år.

Avtalen er undertegnet i to eksemplarer, hvorav hver part beholder ett eksemplar.

Oslo, 1996

Sosial- og helsedepartementet



44/  
Uke 45