

## En komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger

Rasmus Reinvang, Jan Erik Grindheim, Vibeke W. Hansen, Ingeborg Rasmussen

VISTA ANALYSE AS



## Dokumentdetaljer

Vista Analyse AS	Rapport nummer 2015/18
Rapporttittel	En komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger
ISBN	978-82-8126-213-3
Forfatter	Rasmus Reinvang, Jan Erik Grindheim, Vibeke W. Hansen, Ingeborg Rasmussen
Dato for ferdigstilling	23. juni 2015
Prosjektleder	Rasmus Reinvang
Kvalitetssikrer	Sidsel Sverdrup
Oppdragsgiver	Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved Planavdelingen
Tilgjengelighet	Offentlig
Publisert	<a href="http://www.vista-analyse.no">www.vista-analyse.no</a>
Nøkkelord	Områdesatsing, statlig-kommunalt samarbeid, Groruddalssatsingen, Indre Oslo øst, Fjell i Drammen

## Forord

Denne rapporten er et svar på Kommunal- og moderniseringsdepartementets ønske om en faglig komparativ vurdering av statens rolle i tre områdesatsinger: Groruddalssatsingen, Fjell i Drammen og Indre Oslo øst. Hensikten med oppdraget er å få frem kunnskap om alternative måter å organisere en områdeinnsats på, med særlig blick på rollefordelingen mellom stat og kommune. Mer spesifikt består oppdraget av å vurdere statens rolle i de tre pågående områdesatsingene nevnt over. Rapportens formål er å bidra til læring i en fase hvor statens engasjement i områdesatsinger er til diskusjon og under utvikling.

Rapporten utgjør en kvalitativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger. At vurderingen først og fremst er kvalitativ henger blant annet sammen med at det foreligger lite skriftlig dokumentasjon eller kvantitative analyser av det statlig-kommunale samarbeidet i satsingene. Dette gir rapporten en drøftende form og rapporten bør ses på som et steg i og et bidrag til en læringsprosess omkring hvordan stat og kommune kan samarbeide i områdesatsinger i fremtiden.

Vi har i arbeidet med rapporten hatt gleden av å intervju representanter for en lang rekke virksomheter som har eller er involvert i statlig-kommunalt samarbeid i de tre satsingene, og dette utgjør en stor del av kildegrunnet for vurderingene. Det skal understrekes at vurderingene helt og holdent står for Vista Analyses regning og ikke kan ses som uttrykk for synspunkter til bestemte involverte virksomheter.

Rasmus Reinvang  
Prosjektleder  
Vista Analyse AS

## Forkortelser

ASD	Arbeids- og sosialdepartementet
AVD	Arbeids- og velferdsdirektoratet
BGO	Bydel Gamle Oslo
BLD	Barne- og likestillingsdepartementet
BLK	Byrådslederens kontor
BOBY	Bolig- og bygningsavdelingen
Bufdir	Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet
BYM	Bymiljøetaten
BYU	Byrådsavdeling for byutvikling
EST	Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester
GDS	Groruddalssatsingen
HB	Husbanken
KD	Kunnskapsdepartementet
KLD	Klima- og miljødepartementet
KMD	Kommunal og moderniseringsdepartementet
KON	Byrådsavdeling for kultur og næring
KOU	Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning
KUD	Kulturdepartementet
HD	Helsedirektoratet
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
IMDi	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
IOØ	Indre Oslo øst
JV	Jernbanelinjen
MOS	Byrådsavdeling for miljø og samferdsel
OU	Områdeutvikling
Pbe	Plan- og bygningsetaten
PG3A	Programområde 3a
PG3B	Programområde 3b
PKG	Plankontoret for Groruddalssatsingen
SD	Samferdselsdepartementet
SVV	Statens vegvesen
SUG	Samarbeidsutvalget for Groruddalssatsingen
TU	Tjenesteutvikling

## Innhold

Forord .....	1
Forkortelser.....	2
Hovedpunkter .....	5
1 Innledning .....	9
1.1 Mandat.....	9
1.2 Avgrensinger og forbehold .....	9
1.3 Metode .....	10
2 Teoretiske perspektiver på statens rolle i områdesatsinger .....	14
2.1 Bakgrunn .....	14
2.2 Hva er en områdesatsing? .....	14
2.3 Områdeinnsats som bypolitisk virkemiddel .....	15
2.4 Områdesatsing, områdeløft og områdeplanlegging.....	17
2.5 Forholdet mellom stat og kommune i områdesatsinger .....	18
2.6 Områdesatsing som samstyre på flere nivåer .....	19
3 Erfaringer fra Handlingsprogram Oslo Indre øst .....	22
3.1 Bakgrunn .....	22
3.2 Et tidlig eksempel på områdesatsing.....	22
3.3 Lærdommer av Handlingsprogram Oslo indre øst .....	23
4 Statlige virksomheters roller i de tre satsingene.....	25
4.1 Kommunal og moderniseringsdepartementet .....	25
4.2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet .....	25
4.3 Klima- og miljødepartementet .....	26
4.4 Arbeids- og sosialdepartementet .....	27
4.5 Helse- og omsorgsdepartementet.....	27
4.6 Kulturdepartementet.....	27
4.7 Kunnskapsdepartementet .....	28
4.8 Samferdselsdepartementet.....	28
4.9 Likheter og forskjeller mellom ulike statlige virksomheters roller.....	28
5 Groruddalssatsingen .....	30
5.1 Hvordan kom Groruddalssatsingen i stand? .....	30
5.2 Den overordnede organiseringen av satsingen.....	31
5.3 Organiseringen innenfor de ulike programområdene .....	32
5.4 Midtveisevalueringens vurdering av satsingen .....	36

6	Områdesatsing Fjell.....	38
6.1	Hvordan kom områdesatsing Fjell i stand?.....	38
6.2	Organiseringen av områdesatsing Fjell.....	41
7	Områdesatsing Indre Oslo øst.....	43
7.1	Hvordan kom områdesatsingen i stand?.....	43
7.2	Organiseringen av områdesatsing Indre Oslo øst.....	46
8	Vurderinger av samarbeidet i de tre satsingene.....	49
8.1	Overordnede vurderinger.....	49
8.2	Historikkens betydning for samarbeidet.....	51
8.3	Organiseringens betydning for samarbeidet.....	53
8.4	Tilskuddsordningen(e)s betydning for samarbeidet.....	59
9	Konklusjoner.....	63
	Vedlegg.....	66
	Referanser.....	69

### **Tabeller:**

Tabell 1.1	Likheter og forskjeller: Groruddalssatsingen, Indre Oslo øst og Fjell.....	6
Tabell 2.1	Hva er en områdesatsing?.....	16
Tabell 4.1	Statlige virksomheter og nivåer formelt involvert i områdesatsingene.....	28
Tabell 5.1	: Groruddalssatsingens budsjett 2013.....	36
Tabell 6.1	: Oversikt over alle statlige midler til Fjell i Drammen.....	41
Tabell 9.1	Likheter og forskjeller: Groruddalssatsingen, Indre Oslo øst og Fjell.....	63

### **Figurer:**

Figur 2.1:	Ulike virksomheter i Groruddalssatsingen fordelt etter orientering.....	20
Figur 5.1:	Organiseringen av Groruddalssatsingen.....	31
Figur 6.1:	Organisasjonskart for Fjell 2020.....	40
Figur 8.1:	Statlige og kommunale virksomheter i GDS sine fire programgrupper.....	54
Figur 8.2:	Organisering av samarbeidet stat-kommune i områdesatsing Fjell.....	57
Figur 8.3:	Statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsing Indre Oslo øst.....	59

## Hovedpunkter

### Bakgrunn

Denne rapporten er et svar på Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) ønske om en faglig komparativ vurdering av statens rolle i tre områdesatsinger: Groruddalssatsingen, Indre Oslo øst og Fjell i Drammen. Hensikten med oppdraget er å få frem kunnskap om alternative måter å organisere en områdeinnsats på, med særlig blikk på rollefordelingen mellom stat og kommune. Mer spesifikt består oppdraget av å vurdere statens rolle i de tre pågående områdesatsingene nevnt over.

Sentrale problemstillinger som er pekt ut av oppdragsgiver er:

- Har det vært av betydning for det statlig-kommunale samarbeidet hvordan områdene ble valgt ut og områdesatsingen ble til?
- Hvordan virker organiseringen inn på samarbeidet?
- Hvordan virker den måten den statlige tilskuddsordningen fungerer på, inn på samarbeidet?

Vi har på denne bakgrunnen vurdert de tre områdesatsingene som en form for statlig-kommunal samstyring i et flernivåperspektiv. Evalueringen er basert på skriftlige kilder og kvalitative intervjuer med representanter for praktisk talt alle statlige og kommunale virksomheter som har vært involvert i statlig-kommunalt samarbeid i de tre satsingene. Rapporten utgjør en kvalitativ vurdering. Dette gir rapporten en drøftende form og rapporten bør ses på som et steg i og et bidrag til en læringsprosess omkring hvordan stat og kommune kan samarbeide i områdesatsinger i fremtiden.

Bakgrunnen for de tre områdesatsingene er veldig forskjellig, noe som gjør at de i ulik grad har vært planlagt i et samarbeid mellom stat og kommune. Dette spiller inn på graden av kompleksitet i det statlig-kommunale samarbeidet i de tre satsingene. De store forskjellene mellom satsingene gjør at vi ikke kan sammenligne hver satsing som en helhet med de andre, men må sammenligne konkrete eksempler på organisering og samarbeid innen de tre områdesatsingene, og trekke ut læringspunkter på tvers.

### De tre satsingene

I følge Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) er en områdesatsing «et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset område. En områdesatsing er et samarbeid mellom stat og kommune som ser flere virkemidler i sammenheng og medvirker til å skape økt nytte gjennom felles bruk av statlige og kommunale midler.»

Groruddalssatsingen (GDS) har vært i gang siden 2007 og er en moden satsing hvor samarbeidsformer har fått utvikle og sette seg, mens den statlige involveringen i områdesatsingen Indre Oslo øst og Fjell i Drammen er nyere (fra 2014) og mindre utviklet. GDS er også et langt større prosjekt enn de to andre, med et samlet budsjett på over 1 milliard kroner over en tiårsperiode, og har hatt særlig fokus på åtte forskjellige områder i Groruddalen. Til sammenligning er den signaliserte statlige

støtten til områdesatsing Indre Oslo øst på 25 millioner kroner per år i fem år (2014-2018), fra åtte ulike statlige støtteordninger, mens den statlige støtten til Fjell ligger på 7 millioner kroner i året og er konsentrert i én støtteordning.

GDS ble planlagt av stat og kommune i fellesskap, bl.a. på bakgrunn av erfaringer fra Handlingsprogram Oslo indre øst (1997-2006). GDS har en omfattende organisasjon med deltagelse av 35 statlige og kommunale virksomheter, et årlig politisk møte mellom stat og kommune som høyeste organ, et samarbeidsutvalg med representanter for de viktigste statlige og kommunale virksomhetene, og tematiske programgrupper som har stått for daglig planlegging og gjennomføring av aktiviteter. På statlig side har én statlig koordinator ansvar for koordinering på tvers i staten og kontakt mot kommunen, mens Plankontoret for Groruddalen (PKG) har hatt et tilsvarende ansvar på kommunal side og opp mot staten.

Statens involvering i områdesatsing Fjell og Indre Oslo øst koordineres av KMD ved Planavdelingen, som leder en interdepartemental samarbeidsgruppe med deltagere fra relevante departementer og har ansvar for kontakten med Drammen kommune og Oslo kommune. Drammen kommune startet i 2011 opp sitt områdeprogram «Fjell 2020», som staten støtter gjennom områdesatsing Fjell. I Oslo ble en politisk avtale om flytting av Munch-museet og utvikling av Tøyen i 2013 startskuddet for en Tøyensatsing fra Oslo kommunes side. Denne satsingen, samt andre tiltak i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene, støtter staten gjennom områdesatsing Indre Oslo øst. I Drammen kommune har prosjektlederen for Fjell 2020 ansvar for samarbeidet og kontakten med staten. I Oslo kommune har byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester ansvaret for kontakten og samarbeidet med staten i områdesatsingen.

Tabell 1.1 Likheter og forskjeller mellom Groruddalssatsingen, Indre Oslo øst og Fjell

	Politisk avtale	Styringsmodell	Samarbeid om planer i tidlig fase	Statlig bidrag i hovedsak nye og fleksible midler	Statlig bidrag i hovedsak over faste, ordinære ordninger
GDS	Ja	Politisk møte stat-kommune	Ja	Ja	Nei
Fjell	Nei	Lokalt styrt	Nei*	Ja	Nei
IOØ	Nei	Lokalt styrt	Nei	Nei	Ja

\* Noen statlige virksomheter var med i planleggingen av Fjell 2020, men de er ikke med i områdesatsing Fjell.

Sammenstilt av Vista Analyse

### Overordnede funn

Det foreligger ikke én form for statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsingene. Snarere foregår det en rekke former for statlig-kommunalt samarbeid i de ulike områdesatsingene, med ulike virksomheter og med ulik dybde alt etter hvordan satsingene er organisert. Det overordnede bildet er at involverte statlige og kommunale virksomheter har positive erfaringer med områdesatsinger som bypolitisk virkemiddel, til tross for at det for en del respondenter til tider oppleves som at det er betydelige transaksjonskostnader knyttet til møtevirksomhet.

Ut over vellykket samarbeid om satsingens mål i Groruddalssatsingen, er det særlig kunnskapsutvikling og læring på tvers av nivå og sektor som fremheves som positivt av



involverte parter. Flere respondenter peker på at læring på tvers av nivå er enklere å få til enn på tvers av sektorer.

### **Historikkens betydning for samarbeidet**

Gjennomgangen av de tre områdesatsingene viser at historikken har stor betydning for hvordan det statlig-kommunale samarbeidet fungerer. Samlet sett peker respondentene på tre grunnleggende forhold som bør være på plass i forkant, for å få til et godt statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsinger:

- 1) Definerte og felles mål, som er politisk forankret
- 2) En felles forståelse av hvilke virkemidler som er nødvendige for å nå målene
- 3) En avklaring av hvilke virksomheter som bør involveres og hvilke roller de skal ha

Dette er forhold som i betydelig grad var på plass i Groruddalsatsingen, og av stor betydning for en positiv utvikling av det statlig-kommunale samarbeidet. I områdesatsing Indre Oslo øst er mange statlige aktører involvert og de tre faktorene som er nevnt over har i liten grad vært på plass, noe som har bidratt til usikkerhet og liten grad av statlig-kommunalt samarbeid. I områdesatsing Fjell er staten kun direkte engasjert gjennom KMD ved Planavdelingen, og disse faktorene har i stor grad vært på plass gjennom Drammens kommunes Fjell 2020 program. Dette har resultert i et effektivt men samtidig begrenset statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsingen.

Respondentene i våre intervjuer er generelt enige om at et statlig-kommunalt samarbeid i en områdesatsing bør være forankret i lokale behov og ha kommunen i førersetet. Dette har lyktes i Groruddalsatsingen og på Fjell, mens statens satsing ikke er godt tilpasset kommunens satsing i områdesatsing Indre Oslo øst.

### **Organiseringens betydning**

Gjennomgangen av de tre områdesatsingene peker i retning av at en forholdsvis enkel organisering som legger til rette for effektivt styring, informasjonsdeling og faglig samarbeid er viktig for å få til et godt statlig-kommunalt samarbeid.

Dette lyktes i Groruddalsatsingen, hvor strukturen ble forenklet i løpet av gjennomføringen. Faglige programgrupper var her særlig positivt for å få til samarbeid og gjensidig læring mellom statlige og kommunale virksomheter, og på tvers av sektorer og ansvarsområder. Overordnet sett har det vist seg nyttig å ha én koordinator på henholdsvis statlig og kommunal side med ansvar for å legge til rette for det statlig-kommunale samarbeidet.

Organiseringen av samarbeidet i områdesatsing Fjell er enkel og effektiv, og slik sett hensiktsmessig, men det forekommer i realiteten lite konkret statlig-kommunalt samarbeid i satsingen. Staten legger til rette for tverrsektoriell (horisontal) læring gjennom den interdepartementale departementsgruppa, men den har så langt ikke inkludert virksomhetene fra de departementene som er involvert på Fjell, det vil si Bufdir, IMDi og Husbanken. Dette gjør etter vår mening den interdepartementale samarbeidsgruppe mer til et forum for informasjonsutveksling enn til et faglig forum som bidrar til gjensidig læring og samkjøring av potensiell nytte for arbeidet på Fjell.

Organiseringen av det statlig-kommunale samarbeidet i områdesatsingen Indre Oslo øst er uklar for mange av de involverte partene og det er også uklart for mange hva områdesatsing Indre Oslo øst er. Det foreligger ingen samlet rapportering over hva som har skjedd i det første året (2014) eller hvor mange statlige midler som er bevilget. I hovedsak består områdesatsing Indre Oslo øst av områdeløft Tøyen, som har en tydelig organisasjon med planer, budsjett og rapportering. Samarbeidet mellom staten og Oslo kommune knyttet til områdeløft Tøyen er imidlertid også uklar, noe som skaper usikkerhet og bidrar til at det foregår lite statlig-kommunalt samarbeid av faglig karakter. Organiseringen av områdesatsing Indre Oslo øst, eller snarere mangelen på sådan, er lite hensiktsmessig og lite effektiv.

Mange respondenter peker på at det er ønskelig med ett kontaktpunkt på henholdsvis statlig og kommunal side, som kan stå for den overordnede kontakten mellom stat og kommune i en områdesatsing og koordinere på tvers i sine respektive organisasjoner.

Flere kommunale virksomheter peker på at staten har en viktig rolle når det gjelder å legge til rette for kunnskapsdeling og læring knyttet til tjenesteutvikling, og at det her ligger et udekket behov per i dag. Det synes gunstig å styrke den statlige koordinatorrollen i områdesatsinger ved å gjøre den mer faglig, og i større grad rette den mot læring og tjenesteutvikling.

### **Tilskuddordningenes betydning**

Hvordan statens tilskuddsordninger er innrettet er viktig for et effektivt samarbeid. Både i Groruddalssatsingen og områdesatsing Fjell har dette vært effektivt håndtert, ved at statens bidrag i hovedsak har bestått av nye og fleksible midler som har kunnet vært disponert lokalt, i tråd med overordnede planer og en forståelse av hva som gir best effekt. I områdesatsingen Indre Oslo øst er ekstraordinære områdesatsingsmidler og midler over normale statlige ordninger blandet sammen i beskrivelsen av statens engasjement, som i hovedsak består av støtte over normale statlige ordninger. Dette er ikke hensiktsmessig.

En tydelig lærdom synes å være at det er ønskelig at statens midler til en områdesatsing defineres som de nye midler staten bidrar med, og at slike midler legges i én pott, med én søknads- og rapporteringsrutine og mulighet for å overføre midler fra år til år, i den grad dette er mulig. Jo mer fleksibilitet som ligger i statens støtte, desto mer handlingsrom og substans å samarbeide om vil det være for statlige og kommunale virksomheter. Samtidig er det klart at det her vil være overordnede institusjonelle beskrankninger som gjør seg gjeldende, og ofte begrenser reelle muligheter i praksis.

# 1 Innledning

## 1.1 Mandat

Denne rapporten er et svar på Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD) ønske om en faglig komparativ vurdering av statens rolle i tre områdesatsinger: Groruddalssatsingen, Indre Oslo øst og Fjell i Drammen.

Hensikten med oppdraget er å få frem alternative måter å organisere en områdeinnsats på, med særlig blick på rollefordelingen mellom stat og kommune. Mer spesifikt består oppdraget i å vurdere statens rolle i de tre pågående områdesatsingene. Det er for øvrig også spesifisert som ønskelig av oppdragsgiver at det trekkes paralleller til de erfaringene som ble gjort i den avsluttede områdesatsingen Handlingsprogram Oslo indre øst (1997-2006).

Sentrale problemstillinger som er pekt ut av oppdragsgiver er:

- Har det vært av betydning for det statlig-kommunale samarbeidet hvordan områdene ble valgt ut og områdesatsingen ble til?
- Hvordan virker organiseringen inn på samarbeidet?
- Hvordan virker den måten den statlige tilskuddsordningen fungerer på, inn på samarbeidet?

Vi vil på denne bakgrunnen vurdere områdesatsing som en form for statlig-kommunal samstyring i et flernivåperspektiv, med fokus på horisontale (samarbeid mellom statlige virksomheter), så vel som vertikale (samarbeid stat-kommune), relasjoner. For teoretiske betraktninger, se kapittel 2.

Et bakteppe for oppdraget er at Groruddalssatsingen er inne i en avslutningsfase, og at det foregår en dialog mellom statlige departement og Oslo kommune om statens rolle i områdesatsinger og eventuelt hvordan et samarbeid som dette kan fortsette ut over samarbeidsperioden. Denne rapportens formål er således å bidra til læring i en fase hvor statens engasjement i områdesatsinger er til diskusjon og under utvikling.

## 1.2 Avgrensinger og forbehold

Vi vil i tråd med oppdragsbeskrivelsen ikke vurdere eller evaluere de enkelte områdesatsinger som sådan, men begrense oss til å se på det statlig-kommunale samspillet og vurdere hva som har fungert godt og hva som har fungert mindre godt samt faktorer som spiller inn på dette samspillet.

Avgrensningen til de tre områdesatsingene Groruddalssatsingen, Indre Oslo øst og Fjell i Drammen er gjort av oppdragsgiver. Det kunne vært ønskelig også å kartlegge og vurdere statlig-kommunalt samarbeid i andre områdesatsinger, i Norge og andre land, men mandatet og budsjettammen har ikke muliggjort dette.

De tre områdesatsingene er meget ulike med hensyn til historikk, innhold og form. Bakgrunnen for de tre områdesatsingene er meget forskjellig, noe som gjør at de i svært forskjellig grad har vært planlagt i et samarbeid mellom stat og kommune. Dette spiller inn på graden av kompleksitet i det statlig-kommunale samarbeidet i de tre satsingene. Groruddalssatsingen har vært i gang siden 2007 (i åtte år) og er en moden satsing hvor samarbeidsformer har fått utvikle og sette seg, mens den statlige involveringen i områdesatsingen Indre Oslo øst og Fjell i Drammen er nyere (fra 2014) og mindre utviklet. Groruddalssatsingen er også et langt større prosjekt enn de to andre, med et samlet budsjett på over 1 milliard kroner over en tiårsperiode, og har hatt særlig fokus på åtte ulike områder i Groruddalen. Til sammenligning er den signaliserte statlige støtten til områdesatsing Indre Oslo øst på 25 millioner kroner per år i fem år (2014-2018), mens den statlige støtten til Fjell ligger på 7 millioner kroner i året.

De store forskjellene mellom satsingene gjør at vi ikke kan sammenligne hver satsing som en helhet med de andre, men snarere må sammenligne konkrete eksempler på organisering og samarbeid innen de tre områdesatsingene, og trekke ut læringspunkter på tvers av dem. Forskjellene mellom de tre områdesatsingene tilsier også at behandlingen av dem nødvendigvis vil bli litt ulik i omfang og innhold, hvor Groruddalssatsingen skiller seg ut som den største satsingen og den hvor det er flest erfaringer med statlig-kommunalt samarbeid.

## 1.3 Metode

### 1.3.1 Bakgrunn

En områdesatsing er en ny og innovativ måte for stat og kommune å samarbeide på, sett i forhold til tradisjonelle forvaltningsstrukturer og organisering av forvaltningen i linje. Områdesatsinger er et bredt og til dels flytende begrep, med en kjerne i begrepet «områdeløft» som har en egen metodikk. Dette er beskrevet nærmere i kapittel 2. Vi ser videre på områdesatsinger som en form for samstyring (*governance*) i et flernivåperspektiv, et begrep vi utdypet nærmere i kapittel 2.

En områdesatsning kan også betraktes som et virkemiddel, eller en virkemiddelpakke, for å nå bestemte politiske mål innenfor et avgrenset geografisk område. En områdesatsning er av natur et supplement til mer generelle eller universelle sosialpolitiske eller planorienterte virkemidler på statlig og/eller kommunalt nivå. I motsetningen til mer universelle og allmenngyldige virkemidler som ofte er begrunnet i overordnede velferdspolitiske mål som samfunnsdeltagelse og verdiskaping, vil en områdesatsning som regel være utløst av en opphopning av flere problemer som mer eller mindre henger sammen. I mange tilfeller vil det også være multiplikatoreffekter som gjør at problemene forsterkes over tid med mindre det settes inn brede tiltak.

Problemet som skal løses «eies» delvis av statens fordelingspolitikk og en målsetning om samfunnsdeltagelse, verdiskaping og velferd, og delvis av kommunen, som har ansvaret for en rekke basistjenester og utviklingsoppgaver lokalt. Stat og kommunene kan dermed ha mer eller mindre sammenfallende mål og interesse i at det satses på et geografisk område som av ulike grunner ikke fungerer i tråd med politiske mål.

Samtidig vil det være en rekke potensielle målkonflikter mellom sektorer og forvaltningsnivåer, ressursbeskränkninger, kamp om prioriteringer og virkemiddelutforming, som kan påvirke utfallet av en områdesatsning. Med hensyn til statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsinger blir det derfor viktig at slikt samarbeidet foregår på en hensiktsmessig måte, gitt den kompliserte bakgrunnen som gjør seg gjeldende.

### 1.3.2 Indikatorer for godt statlig-kommunalt samarbeid

For å kunne vurdere erfaringer med *statlig-kommunalt samarbeid* i de tre områdesatsingene har vi definert følgende indikatorer for et godt samarbeid. Indikatorene er ikke kvantifiserbare: De angir grunnlaget for våre kvalitative vurderinger og legges ikke til grunn for presise målinger av oppnåelse (noe kildematerialet ikke tillater).

Et godt statlig-kommunalt samarbeid i en områdesatsing er et samarbeid som:

- Bidrar til høy grad av måloppnåelse
- Et samarbeid som er effektivt (ressursbruk)
- Et samarbeid som bidrar til langsiktige og bærekraftige løsninger
- Et samarbeid som er innovativt ved at det bidrar til nye måter å løse velferdspolitiske utfordringer utvikles.

I utvelgelsen av indikatorer har vi trukket på evalueringsmetodikk, bl.a. OECD-DACs kriterier for evalueringer av programmer og prosjekter (OECD-DAC 2000) og Finansdepartements veileder for gjennomføring av evalueringer (Finansdepartementet 2005). Vurderingen er således en form for kvalitativ effektivitetsanalyse av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger.

### 1.3.3 Kilder og prosess

Evalueringen er dels basert på tilgjengelig **skriftlig dokumentasjon**, i form av underlagsstudier, rapporteringer og evalueringer fra områdesatsingene samt teoretisk litteratur. Særlig for Groruddalsatsingen foreligger det flere evalueringer og en omfattende litteratur. Også for Handlingsprogram Oslo indre øst finnes det studier og evalueringer, mens det for de nyere satsingene for Indre Oslo øst og Fjell i mindre grad foreligger skriftlig dokumentasjon.

Rapportering og studier om områdesatsingene går i begrenset grad nærmere inn på problemstillinger knyttet til statlig-kommunalt samarbeid og alternative organisasjonsformer. Det er bemerkelsesverdig at litteraturen om områdesatsinger i Norge – så vidt vi kan se – praktisk talt ikke omhandler vurderinger av ulike former for statlig-kommunalt samarbeid. Midtveisevalueringen av Groruddalsatsingen (Ruud et al. 2008), går for eksempel ikke inn på hvordan samarbeidet stat-kommune fungerer utover gjennom organisatoriske beskrivelser og budsjettfordelinger. Den eneste studien vi har kunnet finne som ser spesifikt på statens rolle i områdesatsinger er IMDi studie «Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing» (IMDi 2014), men denne ser primært på horisontalt samarbeid mellom statlige virksomheter.

For å kunne avdekke problemstillinger knyttet til statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsinger nærmere, og sikre et godt informasjonstilfang fra satsingene Indre Oslo øst og Fjell i Drammen, har vi komplementert dokumentgjennomgangen med en serie **kvalitative intervjuer** eller dialog med et stort utvalg (40) sentrale aktører i Groruddalssatsingen, områdeløft Indre Oslo Øst og Fjell 2020. Intervjumalen er vedlagt i vedlegg A. En liste over respondenter foreligger i vedlegg B.

Vi har her lagt vekt på å favne ulike typer aktører på statlig og kommunal side på en måte som sikrer bredde i tilnærmingen til vår problemstilling. Det vil si at representanter for praktisk talt alle statlige og kommunale virksomheter som har vært direkte involvert i de tre satsingene, har blitt intervjuet eller har fått anledning til å ytre seg. Enkelte virksomheter har, med henvisning til en begrenset kontaktflate, ikke ønsket å la seg intervju og gitt korte tilbakemeldinger om tematikken på epost.

Groruddalssatsingen er den klart største satsingen av de tre. Den involverer flere bydeler og dette er den satsingen hvor det er gjort flest erfaringer. Det er derfor naturlig at flertallet av intervjuene (30) har vært med aktører involvert i Groruddalssatsingen. I mange tilfeller vil de samme departementene eller direktoratene være involvert i samtlige tre satsinger, og i en del tilfeller har en respondent således kunne kommentere på flere satsinger. Det er også flere respondenter som har hatt kvalifiserte synspunkter på andre satsinger enn den de i øyeblikket arbeider med. Dette følger av at de tidligere har arbeidet med andre satsinger, eller fordi de har hatt anledning til å observere andre satsinger over tid og har gjort seg refleksjoner i et komparativt perspektiv.

Denne rapportens formål er å bidra til læring hos involverte statlige og kommunale virksomheter. Det har vært ønskelig fra oppdragsgivers side (KMD) med **diskusjonsmøter** underveis, hvor foreløpige funn har blitt presentert og drøftet. To slike har blitt avholdt og dette har gitt verdifulle bidrag til utviklingen av rapporten. Vista Analyse står imidlertid alene ansvarlig for det endelige innholdet.

#### **1.3.4 Oppbygging av rapporten og kildebruk**

Rapporten består av tre hoveddeler og en avslutning:

- En bakgrunnsdel, som inneholder følgende kapitler
  - Kapittel 1: Mandat og metode
  - Kapittel 2: Teoretiske perspektiver på statens rolle i områdesatsinger
  - Kapittel 3: Erfaringer fra Handlingsprogram Oslo indre øst
- En beskrivende del, som inneholder følgende kapitler
  - Kapittel 4: Ulike statlige virksomheter med ulike roller i de tre satsingene
  - Kapittel 5: Beskrivelse av Groruddalssatsingen
  - Kapittel 6: Beskrivelse av områdesatsing Fjell
  - Kapittel 7: Beskrivelse av områdesatsing Indre Oslo øst
- En analyserende og vurderende del, som inneholder følgende kapitler:
  - Kapittel 8: Vurderinger av områdesatsingene

○ Kapittel 9: Oppsummering og konklusjoner

I bakgrunnsdelen trekker vi inn teoretiske perspektiver og erfaringer fra Handlingsprogram Oslo indre øst. Kildematerialet er her teoretisk litteratur og evalueringer av handlingsprogrammet.

I den beskrivende delen gir vi en faktabasert beskrivelse av de tre satsingene, i utgangspunktet basert på underlagsdokumentasjon (som tildelingsbrev og beskrivelser i offentlige dokumenter), og evalueringer og annet materiale som er publisert om satsingene. Bemerk at det i flere tilfeller har vært nødvendig å bruke informasjon fra intervjuer for å få en full oversikt over hvordan det statlig-kommunale samarbeidet faktisk er organisert og har fungert (særlig har dette vært tilfelle med hensyn til områdesatsingen Indre Oslo øst). Vi anser at den i utgangspunktet deskriptive beskrivelsen her, utover å presentere satsingene, også har en merverdi i form av at den i en del tilfeller (fortrinnsvis med hensyn til områdesatsingen Indre Oslo øst) avklarer forhold som ikke er enkle å lese seg til.

I den analyserende og vurderende delen er kildegrunlaget hovedsakelig informasjon fra kvalitative intervjuer og dialog med respondentene, som vi har systematisert og vurdert i lys av problemstillingene vi har blitt bedt om å se på samt relevante teoretiske perspektiver. I avslutningen oppsummerer vi vår forståelse av de tre satsingene og våre konklusjoner.

### **1.3.5 En kvalitativ vurdering**

Rapporten utgjør en kvalitativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger. At vurderingen først og fremst er kvalitativ henger blant annet sammen med at det foreligger lite skriftlig dokumentasjon eller kvantitative analyser av det statlig-kommunale samarbeidet i satsingene. Dette gir rapporten en drøftende form og rapporten bør ses på som et steg i, og et bidrag til, en læringsprosess omkring hvordan stat og kommune kan samarbeide i områdesatsinger i fremtiden.

## 2 Teoretiske perspektiver på statens rolle i områdesatsinger

### 2.1 Bakgrunn

Den norske velferdsstatsmodellen står overfor stadig mer sammensatte sosiale problemstillinger. Ikke minst når det gjelder levekårsutfordringer i de største byene (Barstad og Skardhamar 2006). Slike utfordringer følger ikke nødvendigvis etablerte inndelinger i styringsnivå og sektor. De går ofte på tvers av sektoransvaret i politikk og forvaltning, og krever innsats fra flere sektormyndigheter og styringsnivåer for at sentrale politiske mål skal kunne nås (Difi 2014). Dessuten inkluderer de gjerne frivillige organisasjoner, boligkooperasjoner, borettslag, idrettslag, kulturliv, kirke- og trossamfunn og andre innbyggerinteresser, slik stortingsrepresentant Jan Bøhler (2014) har påpekt at en fremtidsrettet bypolitikk *må* gjøre. Dette fører til større styringsutfordringer i områdesatsinger enn i tradisjonell politikk og forvaltning, særlig når det gjelder statens rolle i disse satsingene (IMDi 2014).

Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) har kalt denne typen sammensatte utfordringer for «gjenstridige problemer» (Difi 2014). Begrepet stammer fra H. W. J. Rittel og Melvin M. Webbers «wicked problems» (1973), som Gunhild Årdal har oversatt til «komplekse problemer» på norsk. Med eksempel fra bosetting av flyktninger i norske kommuner, viser hun at dette er problemer som berører flere politikkområder og er sammensatte på den måten at «om ein ikkje prøver ei løysing ein stad kan det få negative biverknader ein annan stad» (Årdal 2014:8). Siden de involverer flere sektorer og/eller styringsnivåer samtidig, er det også vanskelig å dele opp problemene i konkrete ansvarsområder.

Utfordringene som følger av dette forsterkes gjerne av at de aktørene som er involvert i de prosessene som er etablert for å løse slike problemer, ofte har svært forskjellig problemforståelse. Dessuten kan årsaksforholdene være uklare og til dels ukjente (Poppelaars og Scholten 2008). Derfor må de politiske samordningsmekanismene som etableres for å løse denne typen sammensatte problemer (1) utvikles slik at de fungerer best mulig for alle parter, (2) være godt forankret politisk og administrativt uavhengig og på tvers av styringsnivå og sektor, og (3) være basert på konsistente styringssignaler til de som er ansvarlige for at problemene løses.

### 2.2 Hva er en områdesatsing?

Områdesatsing er et virkemiddel for å bedre miljø, boforhold og levekår i et geografisk avgrenset område. En områdesatsing er et samarbeid mellom stat og kommune som ser flere virkemidler i



sammenheng og medvirker til å skape økt nytte gjennom felles bruk av statlige og kommunale midler.<sup>1</sup>

Slik defineres områdesatsing av Kommunal- og moderniseringsdepartementets (KMD), mens Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) fremhever at målet med en områdesatsing er å gjøre en ekstra innsats i områder med store og sammensatte levekårsutfordringer, og «å utjevne levekårsforskjeller og stimulere til deltakelse i lokalsamfunnet og i samfunnet for øvrig».<sup>2</sup>

En tredje definisjon, som kombinerer det vi ser på som KMDs primært instrumentelle forståelse av områdesatsinger med BLDs mer normative definisjon, er hentet fra Bergen kommune: «Områdesatsing innebærer en helhetlig og sammenhengende innsats i et nærmere definert geografisk område for å styrke områdets fysiske og sosiale standard».<sup>3</sup>

Per i dag har staten og kommunene i alt felles områdesatsinger i Groruddalen, indre Oslo øst og Søndre Nordstrand i Oslo, og Fjell i Drammen, Saupstad i Trondheim og Årstad i Bergen. I tillegg finnes det flere kommunale områdeløft, som gjennom fysiske og sosiale tiltak skal bidra til det Husbanken kaller et «helhetlig, varig og lokalt forankret utviklingsarbeid i utvalgte områder med særlige levekårsutfordringer».<sup>4</sup> Fra statlig side deltar Husbanken ofte i slike områdeløft.

### 2.3 Områdeinnsats som bypolitisk virkemiddel

Å redusere forskjeller i inntekt og levekår har vært en viktig drivkraft i utviklingen av den norske velferdsstaten. For eksempel i form av universelle velferdstilbud, som på forskjellige måter fanger opp og gir støtte til utsatte grupper i samfunnet. Likevel kan det i visse situasjoner, spesielt i de større byene, være behov for en ekstraordinær innsats fra offentlige myndigheters side. I slike tilfeller, hvor levekårsutfordringene kan knyttes til spesielle geografiske områder, kan en områdesatsing være en ekstraordinær innsats for å bedre befolkningens levekår i dette området.

Levekårsutfordringer som dette kan ofte være komplekse. Derfor må innsatsen fra statlige og kommunale myndigheter samordnes og baseres på en helhetlig strategi, slik *Hovedstadsmeldingen* foreskrev for snart ti år siden (St. meld. nr. 31 2006-2007). Her ble områdesatsing løftet frem som et viktig bypolitisk virkemiddel for en forbedring i levekår i utsatte områder av de større byene, spesielt Oslo, ved at en slik tilnærming ser forskjellige sektorer, sosiale, økonomiske og miljømessige forhold i sammenheng.

---

<sup>1</sup><https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/omradeloft1/id2008179/>.

<sup>2</sup><https://www.regjeringen.no/nb/tema/likestilling-og-inkludering/integrering1/omradesatsing/id2343475/>.

<sup>3</sup> <https://www.bergen.kommune.no/aktuelt/tema/omradesatsing/article-97345>.

<sup>4</sup> <http://www.husbanken.no/omradeloft/>.

Slike satsinger skal ikke erstatte eksisterende ansvarsforhold i kommunal og statlig politikk og forvaltning, men komme som et tillegg for å løse komplekse utfordringer på nye måter og med nye metoder innenfor geografisk avgrensede områder. I tabell 2.1 nedenfor, har vi oppsummert hva områdesatsinger skal og kan føre til i forhold til tradisjonelt statlig-kommunalt samarbeid for å bedre miljø, boforhold og levekår i de aktuelle områdene.

**Tabell 2.1 Hva er en områdesatsing?**

OMRÅDESATSINGER SKAL
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ikke erstatte ansvaret kommunale eller statlige sektorer har for å bidra til gode levekår og integrering</li> <li>• Gi en politisk og praktisk ramme for bedre koordinering og effektiv prioritering</li> <li>• Sikre ønsket oppmerksomhet i budsjettprosesser og gjennomføringen av linjestyrte forvaltningsoppgaver</li> <li>• Stimulere til økt lokal deltakelse og nye samarbeidsformer mellom sektorer og styringsnivåer</li> <li>• Bidra til å løse utfordringer som er særlig uttalt i bestemte deler av byen og fremme områdetenkningen</li> <li>• Bidra til å forbedre den enkeltes levekår og muligheter</li> <li>• Bidra til at boligområder med mange innvandrere utvikler seg positivt og at disse blir godt integrert i bysamfunnet</li> </ul>
OMRÅDESATSINGER KAN
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Stoppe negative nedtursspiraler gjennom felles ekstra innsats</li> <li>• Gi nyttig metodeutvikling og overførbar kunnskap</li> <li>• Åpne for eksperimentering med nye arbeidsformer</li> <li>• Gi verdifull læringseffekt på tvers av sektor og styringsnivå</li> <li>• Skape nye muligheter for å bøte på nabolageffekter</li> <li>• Gi positive bidrag til omdømme og reduksjon av dårlig rykte</li> <li>• Utløse engasjement og entusiasme blant beboerne for å skape et godt nabolag</li> </ul>

Sammenstilt av Vista Analyse. Bygger på St. Meld. nr. 31 (2006-2007), s. 111-112.

Områdesatsninger som bypolitisk virkemiddel kan spores tilbake til Lewis Mumfords (1961) arbeider fra mellomkrigstidens USA. Mumford kombinerte en fysisk stedsforståelse med utgangspunkt i arkitektur og tradisjonell byplanlegging, med en sosiologisk forståelse av byen som sosialt fellesskap, basert på visse normer for sosial rettferdighet. Dette er en tradisjon vi finner igjen hos Jane Jacobs' (1961) mer praktiske tilnærming til hvordan moderne bypolitikk må respektere forskjellighet, ikke bare i den fysiske planleggingen, men også i hvordan vi forstår en by eller bydel som et sosialt fellesskap.

I norsk sammenheng ser vi de første tegnene til områdesatsinger i form av en fysisk saneringspolitikk i Oslo. I 1955 ble det lagt frem en oversikt over 17 saneringsmodne strøk i Oslo, men det var først på 1960-tallet at gamle byområder ble revet og de første drabantbyene etablert. Senere områdesatsinger var mer fokusert på fornyelse enn sanering, og særlig i det Guro Voss Gabrielsen (2014:11-12) kaller «levkårsutsatte områder i indre byområder». Byfornyelsen i Oslo er et eksempel på en typisk områdeinnsats fra 1970- og 80-tallet.

«Den neste fasen kjennetegnes av områdesatsinger som i større grad implementerer sosiale tiltak», skriver Gabrielsen, og understreker at målsettingen på 1990-tallet og utover på 2000-tallet fremdeles var å snu utviklingen med tiltak som rettet seg mot et geografisk avgrenset område. Dagens politikk for utjevning av levekår i utvalgte byområder, retter seg ofte *både* mot fysiske og sosiale forhold, påpeker Gabrielsen.

## 2.4 Områdesatsing, områdeløft og områdeplanlegging

I denne rapporten brukes to begreper som ofte anvendes om hverandre, det er «områdesatsning» og «områdeløft». Dersom vi følger Husbankens definisjon, innebærer en områdesatsning «en spesiell innsats i geografisk avgrensede områder som har særlige levekårsutfordringer og behov for fysisk opprustning» (Husbanken 2008), mens et områdeløft defineres som: «Gjennom fysiske og sosiale tiltak skal områdeløft bidra til helhetlig, varig og lokalt forankret utviklingsarbeid i utvalgte områder med særlige levekårsutfordringer».<sup>1</sup>

Det kan være vanskelig å skille de to begrepene, men et områdeløft er en egen metodikk for områdesatsing utviklet av Husbanken og har som regel fokus på et mindre geografisk område enn en områdesatsing. Et områdeløft skal ha en klar lokal forankring og fungere som nedendra-og-opp lokal stedsutvikling i tråd med innbyggernes behov og ønsker, slik det som kalles Programområde 3a: *Områdeløft og stedsutvikling* i Groruddalssatsingen kan tjene som eksempel på:

*Områdeløft* er en satsing rettet mot geografisk avgrensede områder med særskilte utfordringer med hensyn til levekår. Det er en helhetlig satsing som omfatter både fysiske, sosiale, kulturelle og miljømessige tiltak, og det har et tverrsektorielt perspektiv. Dette gjør at Områdeløft er linket sammen med de andre programområdene både i forhold til satsningens hovedmål og i forhold til enkeltprosjekter.

Dette er en av to programgrupper som er lagt til Groruddalssatsningens programområde 3 Bolig-, by- og stedsutvikling; den andre er programområde 3b: *Områdeplanlegging og byutvikling*:

*Områdeplanlegging og byutvikling* skal sikre bedre koordinering av statlig og kommunalt planarbeid for å bedre de fysiske omgivelsene, oppnå mer effektiv arealbruk og god byutvikling i prioriterte områder. Områdeplanlegging er aktuelt i områder der byutvikling og statlig infrastruktur må ses i sammenheng for å oppnå gode helhetsløsninger (Groruddalssatsingen 2013:8).

---

<sup>1</sup> [www.husbanken.no/omradeloft/](http://www.husbanken.no/omradeloft/).

## 2.5 Forholdet mellom stat og kommune i områdesatsinger

I stortingsmeldingen *Stat og kommune – styring og samspel*, heter det at «Utgangspunktet for forholdet mellom staten og kommunane er at Norge er ein einskapsstat, og følgeleg må det lokale sjølvstyret fungere innanfor rammene av nasjonale mål» (Meld. St. 12 (2011-2012):5). Som vi skal se i denne rapporten, griper det statlige engasjementet i områdesatsinger inn i forholdet mellom statlig styring og lokalt demokrati, og rører ved det Johan P. Olsen (2014) har kalt en av det norske folkestyrets varige spenninger.

Olsen er i den sammenheng spesielt opptatt av forholdet mellom den økte individuelle rettighetslovgivningen som har fulgt med utviklingen av den moderne velferdsstaten, og det «kontinuerlige strev» som skal til for å «kombinere, balansere og institusjonalisere legitime, men vanskelig forenlige idealer og prinsipper» (Olsen 2014:101), som ligger til grunn for de politiske institusjonenes felles vedtak for et legitimt styresett på lokalt nivå.

Forholdet mellom statlig styring og lokalt demokrati trenger imidlertid ikke å være motsetningsfylt (Difi 2010); spesielt ikke når det gjelder den typen levekårsutfordringer områdesatsningene skal avhjelpe. Som det heter i stortingsmeldingen sitert ovenfor har staten et legitimt behov for å styre også på en måte som til tider kan avgrense handlingsfriheten til kommunene:

Det er akseptert at når kommunane løyser viktige velferdsoppgåver på vegner av staten, må staten setje premisser for den kommunale verksemda. Nasjonale mål om rettstryggleik, likskap og likeverd, liv og helse, makroøkonomisk styring, effektiv og samordna bruk av offentlege ressursar, samfunnstryggleik, ei berekraftig utvikling og omsynet til urfolk og nasjonale minoritetar kan gje grunnlag for sterkare statleg styring etter ei særskilt vurdering (Meld. St. 12 (2011-2012):6).

Dette handler om politikk. I et svar til den interpellasjonen stortingsrepresentant Jan Bøhler ble sitert fra ovenfor (Bøhler 2014), sa kommunal- og moderniseringsminister Jan Tore Sanner i Stortinget 18. mars 2014, at når det gjelder de områdesatsningene staten i dag har ansvaret for i de store byene, er det «god politikk å gi byene større muligheter til selv å møte utfordringene. Storbyene trenger handlingsrom og økt frihet fra statlig detaljstyring. Samtidig ser vi at noen utfordringer løses best når kommune og stat samarbeider» (Sanner 2014).

I områdesatsningen Handlingsprogram Oslo indre øst (1996-2007), som vi beskriver nærmere i kapittel 3, ble samarbeidet på tvers av styringsnivåer og sektorer innad og mellom stat og kommune, institusjonalisert i egne organer for å koordinere innsatsen. Denne koordineringen skjedde på en annen måte enn gjennom den tradisjonelt linjestyrte forvaltningen, i en form for flernivåstyre, eller det som på engelsk kalles *multilevel governance*. Det viser Gro Sandkjær Hanssen og Jan Erling Klausen (2006) i rapporten *Nettverkstyring i en velferdsstat*, som var en analyse av Handlingsprogram Oslo indre øst.

Det kan være mange grunner til å sette i gang en områdesatsing, og det kan diskuteres på hvilket grunnlag en slik ekstra ad hoc-innsats skal initieres og iverksettes, siden områdesatsinger som forvaltningspolitisk virkemiddel bryter med det tradisjonelle likhetsprinsippet og linjestyringen i offentlig forvaltning.

I et teoretisk perspektiv kan vi si at en områdesatsing kan følge av det Tom Christensen (2008) i en analyse av NAV-reformen har kalt *nødvendigheter*, *muligheter* eller *trusler*, men også som et uttrykk for *fortolkning* og *meningsdannelser* fra politiske og administrative ledere, og som en *påkobling* av andre beslutningsprosesser og løsninger som ønskes påvirket.

## 2.6 Områdesatsing som samstyre på flere nivåer

I denne rapporten bygger vi videre på den evalueringen Hansen og Klausen (2006) gjennomførte av Handlingsprogram Oslo indre øst, og knytter deres begrep om flernivåstyre til begrepet «samstyring» (*governance*) av områdesatsinger på tvers av styringsnivå og sektor. Vårt utgangspunkt er Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabos definisjon av samstyring som «en ikke-hierarkisk prosess «hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo 2012:21). Det vil si at «offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer som er annerledes enn de klassiske, det vil si de som bygger på hierarki og et entydig over- og underordningsforhold aktørene imellom» (Røiseland og Vabo 2012:22). En områdesatsing er et samarbeid mellom stat og kommune som ser flere virkemidler i sammenheng og medvirker til å skape økt nytte gjennom felles bruk av statlige og kommunale midler.<sup>1</sup>

Med utgangspunkt i Røiseland og Vabo anvender vi i denne rapporten en vid definisjon av samstyring, som omfatter vertikale og horisontale relasjoner: «For eksempel vil det som kalles *multilevel-governance* i den internasjonale litteraturen, og som gjerne kalles flernivåstyring på norsk, i vår terminologi være å oppfatte som *vertikal samstyring*» (Røiseland og Vabo 2012:22).

Flernivåstyring forstått som vertikal samstyring, innebærer at oppgaver og ansvar ikke bare er delt og avhengig av samarbeid mellom formelle styringsnivåer, men også horisontalt mellom aktører eller organisasjoner som er offentlige, semi-offentlige og ikke-offentlige, uten at vi har sett på de to siste gruppene i denne rapporten. Vi ser på følgende virksomheters rolle i de tre områdesatsingene:

Vertikal inndeling:

- Stat
- Kommune
- Bydeler

---

<sup>1</sup><https://www.regjeringen.no/nb/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/omradeloft1/id2008179/>.

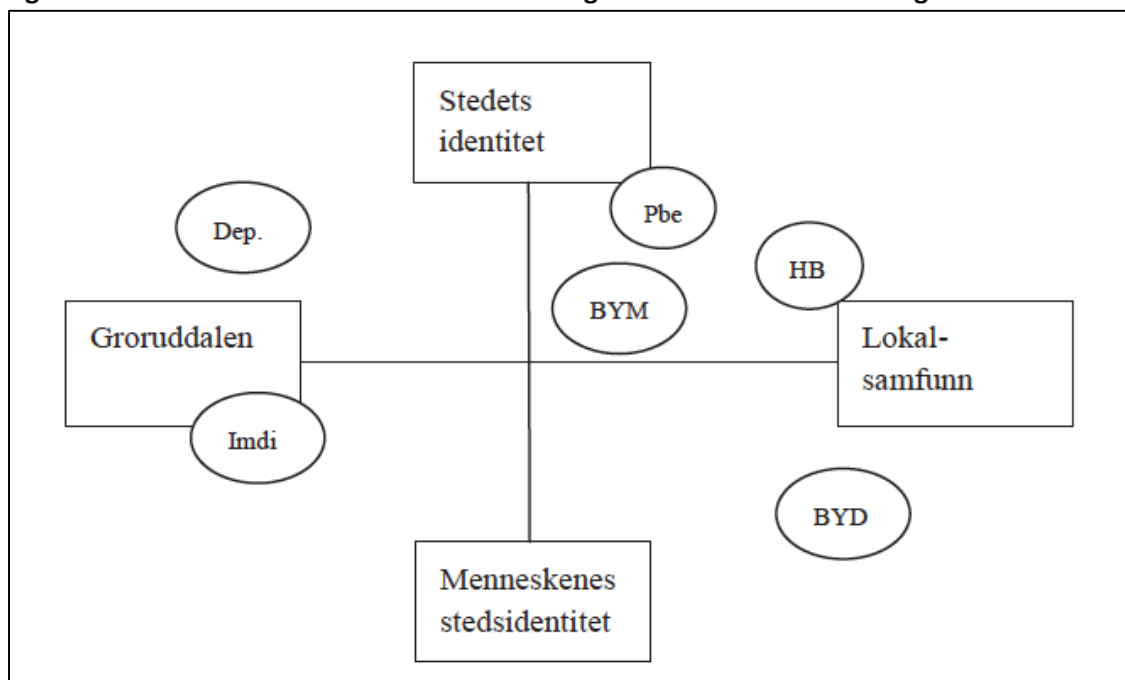
Horisontal inndeling:

- Stat: Aktuelle departementer og underliggende direktorater
- Kommune: Aktuelle byrådsavdelinger og underliggende etater
- Bydel: Tjenesteleverandører på bydelsnivå

Vi ser altså ikke på ikke-offentlige aktører som også kan delta i slike samstyringsprosesser som områdesatsingene er, for eksempel privat næringsliv, FoU-institusjoner og utdanningsinstitusjoner, konsulentselskaper eller frivillige organisasjoner og interessegrupper i det sivile samfunn.

Gabrielsen (2014) har i en analytisk modell pekt på at de forskjellige virksomheten på ulike nivåer i Groruddalssatsingen er plassert ulikt i forhold til hverandre når det gjelder vektingen av det hun kaller «stedets identitet» (et geografisk fokus) versus «menneskenes identitet» (et individorientert fokus) på den ene siden (den vertikale aksene i figuren), og det å være opptatt av hele Groruddalen eller enkelte lokalsamfunn på den andre siden (den horisontale aksene), ref. figur 2.1).

**Figur 2.1: Ulike virksomheter i Groruddalssatsingen fordelt etter orientering**



Kilde: Gabrielsen (2014:227). \*BYD = bydelene, BYM = Bymiljøetaten (herunder den gamle Samferdselsetaten), Dep. = de involverte departementene, HB = Husbanken, IMDi = Integrerings- og mangfoldsdirektoratet, og Pbe = Plan- og bygningsetaten

Bydelene (BYD) og IMDi er de som i følge Gabrielsen (2014: 228) er mest orientert mot menneskenes (innbyggernes) stedsidentitet. «[IMDi] er opptatt av den enkeltes tilhørighet til det norske samfunnet, men ikke så mye av stedet områdeinnsatsen iverksettes på.» Husbankens (HB) engasjement springer på den annen side «først og fremst ut fra en bolig- og byplanfaglig tilnærming som vektlegger fysiske investeringer. Det gjelder også i Husbankens boligsosiale arbeid, der det for en stor del handler om fysiske oppgraderinger for utjevning av ulikhet.»

Dette gjør at Husbanken, i Gabrielsens modell, er orientert mer mot en geografisk og lokalsamfunnsorientert stedsidentitet. Gabrielsen plasserer også Plan- og bygningsetaten (Pbe) og Bymiljøetaten (BYM) blant de virksomhetene som er mest opptatt av lokal stedsidentitet i områdesatsingen, basert på at disse har en faglig tilnærming til byutvikling på lokalt nivå som først og fremst understøtter fysisk oppgradering av de geografiske områdene. Departementene (Dep) er på sin side de som i størst grad arbeider for Groruddalen som helhet, og derved hele dalens identitet – derfor plasseringen oppe til venstre i figuren.

Hanssen og Klausen (2006) peker i sin evaluering av Handlingsprogram Oslo indre øst på at områdesatsinger ofte slites på tvers av styringsnivåer og sektorer, mellom på den ene siden organer og interesser som koordinerer den felles innsatsen i handlingsprogrammene, og på den andre siden organer og interesser på forskjellige nivåer og i ulike sektorer som vil ha mest mulig å si i de politiske beslutningene og forvaltningen av disse ut fra egne interesser. Dessuten kan også personlige relasjoner ofte bety mer for effektivitet og resultatoppnåelse i nettverksorganiserte offentlige tiltak enn i de tradisjonelle linjestyrte politiske og administrative prosessene, men til gjengjeld kunne gå på bekostning av sentrale demokratiske prinsipper i en velferdsstat.

## 3 Erfaringer fra Handlingsprogram Oslo Indre øst

### 3.1 Bakgrunn

I avsnitt 2.3 så vi at det på 1990-tallet skjedde en endring i norsk bypolitikk, fra tradisjonell byfornyelse til områdesatsinger, som i større grad implementerte sosiale tiltak. Bakgrunnen var økt kunnskap om og fokus på en opphopning av levekårsproblemer i østlige sentrumsområder av Oslo; problemer som var så omfattende at bydelene selv eller kommunale etater ikke kunne løse dem alene.

I den offentlige utredningen *Levekår i Norge – er graset grønt for alle?* (NOU 1993:17) og stortingsmeldingen *Om levekår og boforhold i storbyene* (St. meld.nr. 14 (1994-1995)) ble det pekt på at Oslo var en delt by, hvor spesielt de tre bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka og Gamle Oslo i Oslo indre øst, hadde dårligere levekår enn gjennomsnittet i Oslo og høy konsentrasjon av arbeidsledige, trygdede og innvandrergupper.

Oslo kommune hadde allerede en politikk for bedring av levekårene i dette området, og hadde iverksatt to tiltak som dannet grunnlaget for Handlingsprogram Oslo indre øst: Akerselva indre øst og Miljøbyen Gamle Oslo. Da disse prosjektene ble avsluttet, startet en ny debatt om levekårsforholdene i indre Oslo øst og andre deler av byen med lignende utfordringer.

Denne debatten foregikk også på Stortinget, som i 1992 var blitt forelagt undersøkelser som viste at det var behov for et levekårsløft i indre Oslo. Men det var først da stortingsrepresentantene Kristin Halvorsen og Børre Rønningen fra SV i 1996 stilte et privat forslag om at dette måtte bli en del av den statlige velferdspolitikken, at ideen om en områdesatsing ble virkeliggjort. I innstillingen het det at:

Komiteen er av den oppfatning at en helt nødvendig forutsetning for en slik strategi er et nært og forpliktende samarbeid mellom Oslo kommune og staten. I dette arbeidet forutsettes at beboerne trekkes aktivt med. Det sentrale i denne nasjonale strategien vil være et handlingsprogram for å bedre levekårene (Innst. S. nr. 174 (1995-1996)).

Handlingsprogram Oslo indre øst var en felles statlig-kommunal tiårig satsing i perioden 1997–2006, for levekårsforbedring og byutvikling i tre av Oslos østlige sentrumsbydeler: Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo. Staten og kommunen gikk sammen om å bevilge 100 mill. kroner ekstra til denne satsingen hvert år for å få til et levekårsløft i de tre bydelene.

### 3.2 Et tidlig eksempel på områdesatsing

Handlingsprogram Oslo indre øst er et tidlig eksempel på en områdesatsing, med et bredt samarbeid på tvers av styringsnivåer og sektorer, i og med at staten, kommunale etater, bydeler og aktører i nærmiljøet, var involvert. Det ble gjennomført et stort antall tiltak (250), spesielt knyttet til barn og unges oppvekstvilkår i bydelene, med basis i fem konkrete hovedmål og 13 delmål. Hovedmålene var:



- Mål 1: Oppvekstforholdene i Oslo indre øst styrkes
- Mål 2: Boforholdene i Oslo indre øst styrkes
- Mål 3: Risikofaktorer for sykdom reduseres og tilbud til innbyggerne med psykiske problemer og rusbruk styrkes
- Mål 4: Styrke tilbudene til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet
- Mål 5: Befolkningens felles byrom og miljø rustes opp og gjøres tryggere, og miljøvennlig transport og lokalt aktivitet stimuleres.

Rapporten fra Hansen og Klausen (2006), som ble nevnt i kapittel 2.5 ovenfor, ble utarbeidet i forbindelse med et EU-prosjektet som så på politisk deltagelse og lederskap i forbindelse med områdesatsinger i et komparativt perspektiv. Ut fra den felles metodikken som her ble brukt til de sammenlignende analysene, vurderte Hansen og Klausen (2006) Handlingsprogram Oslo indre øst i et nettverks- og flernivåstyringsperspektiv (*multilevel governance*): «Ideen var at prosjektet skulle lede til en bedre forståelse av tilgjengelige strategier for å oppnå en forbedret byutvikling, ved å utvikle nye tilnærminger til lokal styring» (Hansen og Klausen 2006:12).

I evalueringen pekes det på at lederskap og organisering i handlingsprogrammet utviklet seg over tid, blant annet ved at bydelenes innflytelse økte og at staten fikk en gradvis mindre direkte rolle. Mens definisjonen og målformuleringene i programmet ble utformet og vedtatt på høyere styringsnivåer, flyttet den reelle innflytelsen seg nedover mot bydelene i løpet av programmet.

Koordineringen av programmet i den tverrsektorielle styringsgruppen, hvor de tre forvaltningsnivåene bydel, kommune og stat var representert, viste seg å bli problematisk. Dette bidro til utviklingen av nye koordineringsformer (selvregulerende mekanismer) for å oppnå den koordineringen som var vanskelig å få til i det formelt organiserte beslutningssystemet. Det var spesielt forholdet mellom de administrativt ansatte bydelsdirektørene og de politiske lederne i bydelsutvalgene som viste seg å bli problematisk da det oppstod en diskusjon om hvem som best representerte beboerne i de tre bydelene.

Hansen og Klausen (2006) forklarer dette med at Handlingsprogram Oslo indre kom i stand etter direkte forhandlinger mellom byens politiske toppledelse og kommunal- og regionalministeren: «Både hva handlingsprogrammet skulle omfatte, og finanseringen av dette, var dermed avgjort før spørsmålet om videre organisering av samarbeidet og gjennomføringen av tiltakene ble satt på dagsorden» (Hansen og Klausen 2006:26).

### **3.3 Lærdommer av Handlingsprogram Oslo indre øst**

En av lærdommene fra Handlingsprogram Oslo indre øst var derfor at områdesatsinger må forankres lokalt, blant politikerne i bydelene satsingene gjelder, for på den måten også å involvere og ansvarliggjøre innbyggerne. Selv om makten flyttet seg nedover i systemet, fra staten mot bydelene og derved nærmere innbyggerne, som programmet var rettet mot, var det bare i svært få tilfeller at lokalsamfunnet var involvert i å ta

initiativ til prosjekter og utforme programmet, konkluderer Hansen og Klausen (2006) i sin evaluering av Handlingsprogram Oslo indre øst. Da den neste store områdesatsingen i Oslo ble satt i gang i Groruddalen i 2007, var det derfor avgjørende at bydelene fikk en sentral rolle i dette arbeidet på lokalt nivå.

## 4 Statlige virksomheters roller i de tre satsingene

Flere departementer og direktorater er involvert i de tre områdesatsingene gjennom at det gjøres tilgjengelig nye midler til områdesatsingen, at normale tilskuddsordninger tilføres ekstra midler øremerket områdesatsingen (eller ved at normale overføringer «telles inn i» satsingen), og (i varierende grad) gjennom faglig samarbeid knyttet til områdesatsingen.

### 4.1 Kommunal og moderniseringsdepartementet

KMD har ansvar for bostedspolitik, plan- og bygningsloven, kommuneøkonomi og lokalforvaltning, IKT- og forvaltningspolitikk, regional- og distriktpolitikk, valggjennomføring, statlig arbeidsgiverpolitikk, samer og nasjonale minoriteter samt kart- og geodatapolitikken.

KMD ved planavdelingen (som inntil 2014 lå i det daværende Miljøverndepartementet) har en viktig koordineringsrolle i de tre områdesatsingene og formidler fleksible midler (utviklingsmidler og utredningsmidler) til områdesatsing Indre Oslo øst og Fjell i Drammen.

I Groruddalssatsingen er KMD representert på ministernivå i det årlige politiske møtet og deltar i Samarbeidsutvalget for Groruddalen (SUG). KMD ved planavdelingen har ansvar for å koordinere statens samarbeid i Groruddalssatsingen, inkludert forberedelser til politisk møte og møter i samarbeidsutvalget. KMD deltar også i alle programgruppene: 1 (planavdelingen), 2 (planavdelingen), 3a (Husbanken), 3b (Husbanken) og 4 (Husbanken). Både KMD på departementsnivå og Husbanken deltar i samarbeidsutvalget. Organiseringen av Groruddalssatsingen beskrives nærmere i kapittelet om Groruddalssatsingen (kapittel 5).

KMD ved Bolig og bygningsavdelingen (BOBY) følger opp statens bostedspolitik, med fokus på blant annet å heve levestandard og livskvalitet i boområder. Under BOBY ligger Husbanken, som er direkte involvert i Groruddalssatsingen og områdesatsing Indre Oslo øst gjennom sitt områdeløftarbeid (et konsept med en egen metodikk i Husbanken). Husbanken legger til rette for samlinger med erfaringsutveksling knyttet til områdeløft, som Fjell i Drammen er invitert med på selv om Fjell ikke er en del av Husbankens områdeløftarbeid.

Husbanken og Oslo kommune inngikk i 2013 en femårig samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid, som ligger til grunn for samarbeidet i Groruddalssatsingen og Indre Oslo øst (KMD, 2015). (I Oslo kommune har Plankontoret for Groruddalen under Byrådsavdeling for byutvikling (BYU) ansvar for å følge opp avtalen.)

### 4.2 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet

Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) har ansvar for barn og unges oppvekst- og levekår, familie og samliv, integrering av innvandrere, likestilling, antidiskriminering og forbrukerpolitikk. BLD er formelt involvert i Groruddalssatsingen

og områdesatsingen Indre Oslo øst, gjennom egen deltakelse og/eller gjennom underliggende etater som Barne-, ungdoms-, og familiedirektoratet (Bufdir) eller Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi). Det er først og fremst mål om bedre oppvekst- og levekår for barn og unge BLD fokuserer på i områdesatsingene.

I Groruddalssatsingen er BLD representert på ministernivå i det årlige møtet og departementet deltar i samarbeidsutvalget (SUG). I tillegg deltar IMDi i SUG. IMDi deltar videre i programgruppe 4 (Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering), hvor direktoratet har en koordinerende rolle for de statlige virksomhetene (Arbeids- og velferdsdirektoratet, Helsedirektoratet, Husbanken, Utdanningsdirektoratet).

I områdesatsingen Indre Oslo øst bidrar BLD gjennom Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom (under Bufdir) og gjennom tilskudd fra IMDi til integreringstiltak. Formålet med Nasjonal tilskuddsordning mot fattigdom er å motvirke og/eller dempe fattigdomsproblemer blant barn og ungdom. Tilskuddsordningen skal være et virkemiddel for å bedre mulighetene for at flere barn og ungdom skal få delta på viktige sosiale arenaer, som ferie- og fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon.

BLD formidler også midler til Fjell, men dette regnes ikke som en del av statens områdesatsing for Fjell. BLD bidrar til Fjell med tilskudd til gratis kjernetid i barnehagen, mens Bufdir bidrar med fattigdomsmidler og med støtte til BROBU-prosjektet (Brobygging og Ressursmobilisering hos Barn og Unge). Jobbsjansetiltaket mottar tilskudd på fra IMDi (Drammen kommune 2014). Disse tilskuddene supplerer områdesatsingen på Fjell, noe som er beskrevet nærmere i kapittel 6.

### **4.3 Klima- og miljødepartementet**

Klima- og miljødepartementet (KLD) har hovedansvaret for å ivareta helheten i regjeringens klima- og miljøpolitikk. I områdesatsinger fokuserer KLD først og fremst på grønnstruktur og miljømessig bærekraftig utvikling.

Forløperen for KLD (som ble opprettet i 2014), Miljøverndepartementet, hadde ved planavdelingen (som i 2014 ble overført til KMD) ansvar for den statlige koordineringen av Groruddalssatsingen i perioden 2007-2013. Det var også Miljøverndepartementet som tok initiativ til statens bidrag til områdesatsing Indre Oslo øst og Fjell i Drammen.

I Groruddalssatsingen bidrar KLD med midler direkte til Oslo kommune til programområde 2 (Alna, Grøntstruktur, idrett, kulturmiljø), i samarbeid med KMD. Miljødirektoratet (tidligere Direktoratet for Naturforvaltning) er også involvert i programområde 2, men i en mindre sentral rolle (hovedsakelig møtedeltagelse). Miljødirektoratet har gitt noen midler til Verdensparken på Furuset (del av GDS).

#### **4.4 Arbeids- og sosialdepartementet**

Arbeids- og sosialdepartementet (ASD) har ansvar for statens politikk knyttet til arbeidsmarked, arbeidsmiljø, pensjoner og velferd.

I Groruddalssatsingen er ASD representert i programgruppe 4 (Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering) ved Arbeids- og velferdsdirektoratet, og i programgruppe 3a (Områdeløft) ved NAV (statens arbeids- og velferdsforvaltning).

I områdesatsing Indre Oslo øst bidrar Arbeids- og velferdsdirektoratet med et tilskudd på 4 mill. kr årlig (2014 og 2015) til utvikling av sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte. Tilskuddet skal bidra til sosial inkludering av barn, unge og barnefamilier i bydelen, spesielt gjennom at det legges til rette for at utsatte barn og unge skal kunne være aktive og delta i fritidsaktiviteter (KMD 2015).

#### **4.5 Helse- og omsorgsdepartementet**

Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) har det overordnede ansvaret for at befolkningen får gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester, uavhengig av blant annet bosted og økonomi. Departementet styrer helse- og omsorgstjenesten gjennom et omfattende lovverk, årlige bevilgninger og ved hjelp av statlige etater, virksomheter og foretak. En områdesatsing kan i så måte bidra til gode og likeverdige helse- og omsorgstjenester i det avgrensede området.

I Groruddalssatsingen er HOD representert i programgruppe 4 (Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering) ved Helsedirektoratet.

I områdesatsing Indre Oslo øst bidrar HOD og Helsedirektoratet til å nå mål knyttet til helse- og omsorg gjennom økonomisk støtte til å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Målgruppene for disse tiltakene er gravide, barn og unge i Oslo indre øst (bydelene Sagene, Grünerløkka, Gamle Oslo). Kriterier for måloppnåelse er: 1) Antall nye årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten, 2) Tverrfaglig samarbeid og 3) Utjevning av sosial ulikhet i helse med bakgrunn i følgende faktorer: sosioøkonomisk status, utdanning og frafall i videregående skole.

#### **4.6 Kulturdepartementet**

Kulturdepartementet (KUD) har ansvaret for den statlige politikken og forvaltningen på områdene kultur, kirke, medier, idrett, frivillig virksomhet, tros- og livssynssamfunn og pengespill og lotteri.

I områdesatsing Indre Oslo øst bidrar KUD via Idrettsavdelingen med spillemidler til idrettsformål (en pott på 4 mill. kr). Det kan søkes om midler til anlegg i tråd med «

Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet» (V-0732).

## 4.7 Kunnskapsdepartementet

I Groruddalssatsingen er KD representert i programgruppe 4 (Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering) ved Utdanningsdirektoratet.

## 4.8 Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet har ansvar for samferdsel og kommunikasjon i Norge.

I Groruddalssatsingen er Samferdselsdepartementet (SD) representert i samarbeidsutvalget og i to programgrupper. I programgruppe 1 (Miljøvennlig transport) er Statens Vegvesen Region øst og Jernbaneverket representert og i programgruppe 3 (Stedsutvikling) er også Statens Vegvesen Region Øst og Jernbaneverket representert. Samferdselsdepartementet har ikke bidratt med ekstraordinære midler til satsingen, men tilpasset eksisterende midler til satsingen.

Samferdselsdepartementet er ikke en del av områdesatsing Indre Oslo øst eller Fjell.

## 4.9 Likheter og forskjeller mellom ulike statlige virksomheters roller

De departementene som per i dag har den mest fremtredende rollene i de tre områdesatsingene er KMD og BLD.

**Tabell 4.1 Statlige virksomheter og nivåer formelt involvert i de tre områdesatsingene**

	Statlige virksomheter	Groruddals-satsingen	Indre Oslo Øst	Fjell	
1	KMD (ledelse)	O			<i>Kommunal- og moderniserings-departementet</i>
2	KMD, Planavdeling	X	X	X	
3	KMD, BOBY	O	O	O	
4	KMD, Husbanken	X	X		
5	BLD (ledelse/dep.)	O	O	O	<i>Barne-, likestillings- og inkluderings-departementet</i>
6	BLD, IMDi	X	X		
7	BLD, Bufdir	X	X		
8	KLD (ledelse)	O			<i>Klima- og miljødepartementet</i>
9	KLD	X			
10	KLD, Miljødir.	O (x)			
11	ASD (ledelse/dep.)	O	O	O	<i>Arbeids- og sosialdepartementet</i>
12	ASD, AVD	X	X		
13	ASD, NAV	X			
14	HOD (ledelse/dep.)	O	O	O	<i>Helse- og omsorgs-departementet</i>
15	HOD, Helsedir.	X	X		
16	KD (ledelse/dep.)	O	O	O	<i>Kunnskaps-departementet</i>
17	KD, Utdanningsdir.	X			
18	KUD, Idrettsavd.		X		<i>Kulturdepartementet</i>
19	SD (ledelse)	O			<i>Samferdsels-departementet</i>
20	SD, SVV Region øst	X			

21	SD, JV	X			
	SUM	20	12	6	

X = Bidrar med midler. O = Er en part i samarbeidet, men bidrar ikke direkte med midler. (Dette er f.eks. virksomhetene som deltar i den interdepartementale samarbeidsgruppa).

KMD ved Planavdelingen spiller en sentral rolle som overordnet koordinator og KMD ved Husbanken er en sentral aktør gjennom sitt områdeløftarbeid. Særlig Husbanken peker seg ut som en statlig virksomhet med stor grad av faglig involvering i områdesatsingene.

BLD spiller også en fremtredende rolle med deltagelse i samarbeidsgruppa og med statlig koordinatoransvar, gjennom IMDi, for programgruppe 4 i Groruddalssatsingen, (samt midler inne i områdesatsingen Indre Oslo øst og Fjell i Drammen, men disse regnes ikke inn i statens områdesatsingsbidrag).

De andre departementene med underliggende direktorater er også bidragsytere, gjennom å kanalisere midler og delta i programgrupper i Groruddalssatsingen.

## 5 Groruddalssatsingen

### 5.1 Hvordan kom Groruddalssatsingen i stand?

Oslo kommune og staten inngikk i 2007 en intensjonsavtale om et langsiktig samarbeid på ti år for å bedre miljø- og levetilstandene i Groruddalen. I intensjonsavtalen het det at «Det er bred politisk enighet om at det trengs et felles løft for å bedre miljø- og levetilstandene i Groruddalen. Regjeringen og Oslo kommune ønsker en omforent innsats for å løse utfordringene».<sup>1</sup> Partene ble enige om at staten og Oslo kommune hvert år skulle bevilge staten minst 50 millioner kroner hver til satsingen. I løpet av ti år vil det offentlige ha investert mer enn en milliard kroner ekstraordinære midler i Groruddalen.

Forut for denne intensjonsavtalen var det, som vi har sett ovenfor, gjennomført lignende områdeinnsatser i østlige bydeler i sentrum av Oslo gjennom programmene Akerselva indre øst, Miljøbyen Gamle Oslo og Handlingsprogram Oslo indre øst, men Groruddalssatsingen kom til å bli et langt bredere og mer omfattende samarbeid mellom stat og kommune enn det som hadde vært tilfellet tidligere (Gabrielsen 2014).

Bakgrunnen for områdesatsingen i Groruddalen var, som i de andre tilfellene, utfordringer knyttet til opphopning av levekårsproblemer. I bakgrunnsinformasjonen for satsingen viste det seg at befolkningen i Groruddalen hadde markant dårligere helse og svakere tilknytning til arbeidslivet enn befolkningen i resten av Oslo. I tillegg slet Groruddalen med dårlig omdømme (PwC 2008). Ikke minst som følge av at denne delen av Oslo hadde en spesielt slitt bygningsmasse fra de første årene etter annen verdenskrig, mye trafikkstøy og høy grad av luftforurensning, som også måtte tas med i områdesatsingene.

Det må understrekes at det ikke var Groruddalen som helhet og dens 138 000 innbyggere, som ble beskrevet på denne måten, men spesielt alvorlige problemer i enkelte deler av bydelene. Disse er blitt møtt med en rekke fysiske tiltak knyttet til oppgradering av utemiljø og åtte områdeløft i form av helhetlige innsatser rettet mot de mest levekårsutsatte lokalområdene. De fire bydelene i Groruddalen dette gjelder – Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, har gjennom områdeløftarbeidet fått en rolle som lokalsamfunnsutviklere i de åtte mest utsatte lokalområdene i dalen (to i hver bydel), «og har fungert som navet i en innsats som har involvert både lokalbefolkning, organisasjoner, næringsliv og et bredt spekter av statlige og kommunale aktører» (Groruddalssatsingen 2014:12).

Ressursene som stilles til disposisjon gjennom denne satsingen er betydelige, men langt mindre enn det som brukes på ordinær innsats fra staten og kommunen i Groruddalen. Oslo kommune fordeler for eksempel hvert år 50 millioner kroner som

---

<sup>1</sup> Intensjonsavtale inngått mellom Oslo kommune og staten v/Miljøverndepartementet 11. Januar 2007.

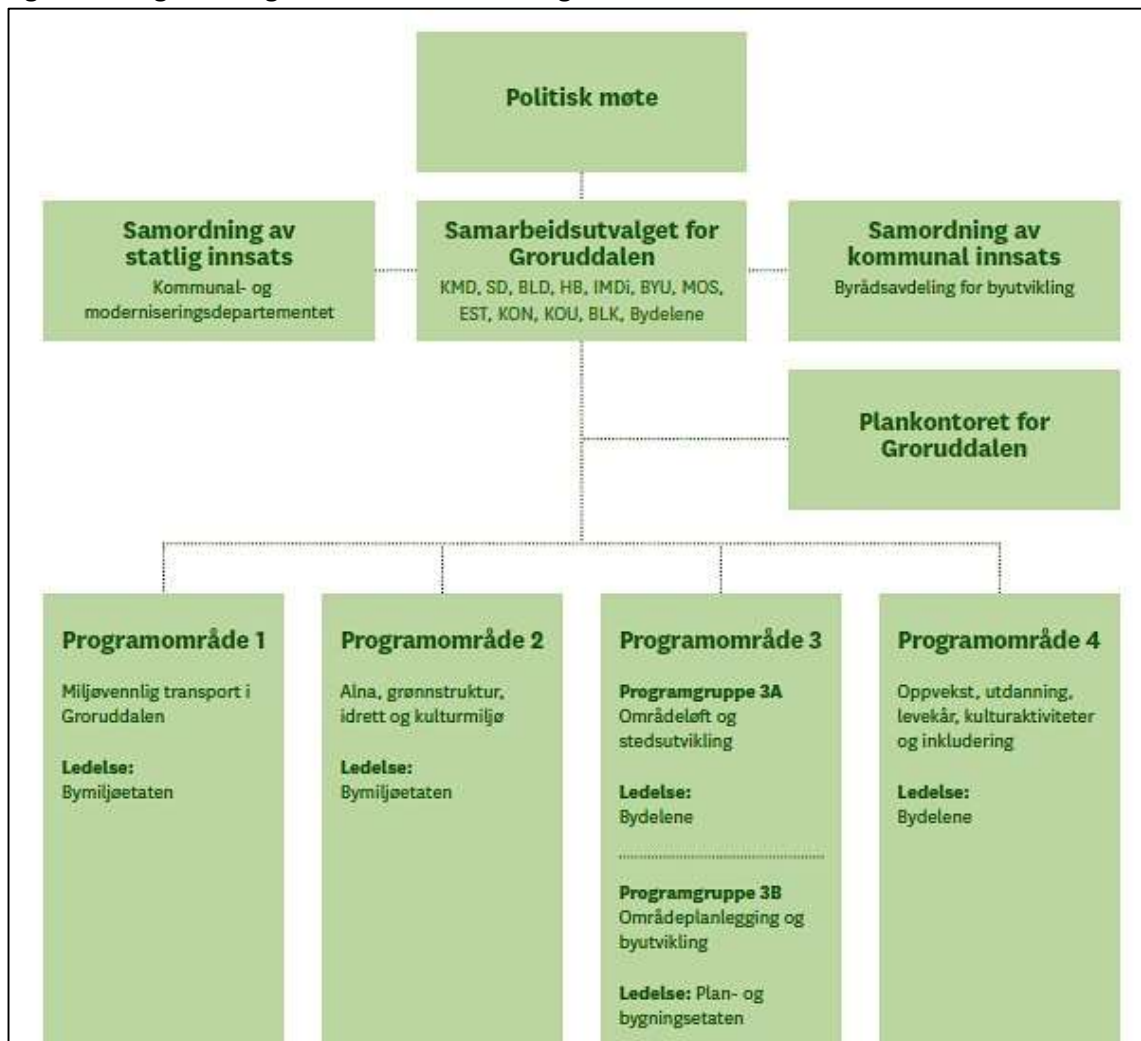


ekstraordinære midler til Groruddalssatsingen fra et kommunalt budsjett for 2015 på 50 milliarder kroner, hvorav nesten halvparten tilfaller bydelene.

## 5.2 Den overordnede organiseringen av satsingen

Hovedansvaret for områdesatsningen i Groruddalen ligger i fellesskap hos KMD ved planavdelingen (i perioden 2007-2013 i Miljøverndepartementet ved Planavdelingen) og Oslo kommune. Samarbeidet er basert på en intensjonsavtale mellom partene, og inkluderer 18 kommunale og 19 statlige virksomheter, inkludert departementene og deres ledelse. KMD koordinerer den statlige innsatsen mens Plankontoret for Groruddalen (PKG) koordinerer arbeidet internt i kommunen og opp mot staten (KMD) i det daglige. PKG er ikke et plankontor i egentlig forstand men et prosjektkontor/sekretariat, som ligger under Byrådsavdelingen for byutvikling i Oslo kommune. Plankontoret er også et informasjonskontor for satsingen, med ansvar for utarbeidelse av årsrapporter og lignende.

Figur 5.1: Organiseringen av Groruddalssatsingen



Kilde: Groruddalssatsingen (2014: 54).

Som vi ser av organisasjonskartet for Groruddalssatsningen (figur 5.1 over), har satsingen en omfattende og bredt sammensatt styringsstruktur. Sentralt i styringen

står det politiske møtet, hvor ministrene fra de forskjellige departementene deltar sammen med byrådsleder og andre byråder samt lederne for bydelsutvalgene. Det politiske møtet ledes av kommunal- og moderniseringsministeren (i perioden 2007-2013 av Miljøvernministeren). Her godkjennes årsmeldinger og handlingsprogrammer, mens det er Samarbeidsutvalget for Groruddalen (SUG) som skal lede det faglige samarbeidet mellom staten og kommunen. Plankontoret står for den daglige driften.

### 5.3 Organiseringen innenfor de ulike programområdene

Oslo kommune fordeler som vi har sett hvert år 50 millioner kroner som ekstraordinære midler til Groruddalsatsingen, og i tillegg et årlig driftsbudsjett til PKG. Kommunens ekstraordinære midler går til investeringer og drift i Programområde 1-4, og til stillinger, evalueringer og informasjons- og driftsstøtte til PKG.

Groruddalsatsingen er delt i fire programområder, hvorav det tredje er delt i to grupper av satsinger: (1) Miljøvennlig transport i Groruddalen, (2) Alna, grønstruktur, idrett og kulturmiljø, (3) Bolig-, by- og stedsutvikling, og (4) Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering.

Statens bidrag gjelder ekstraordinære midler til investeringer og drift i Programområde 2, 3 og 4, og tildeles (2015) departementsvis av:

- Programområde 2: KMD (tidligere lå dette under KLD)
- Programområde 3: Kommunal- og regionaldepartementet (nå Kommunal- og moderniseringsdepartementet)
- Programområde 4: Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, og ASD

I 2009 bevilget Miljøverndepartementet 30 millioner kroner gjennom en statlig tiltakspakke, hvorav 20 millioner kroner ble fordelt til tiltak i programområde 1 og 2, og 10 millioner kroner til prosjektet Vagrere Groruddalen, som ble videreført som Bydelsrusken Groruddalen i regi av Bymiljøetaten (Groruddalsatsingen 2014:52).

Statlige og kommunale midler til Groruddalssatsningen utgjorde i 2013 rundt 177 millioner kroner. Sammen med overførte midler og annen finansiering, det vil si kommunale midler, spillemidler og mindre tilskudd fra Sparebankstiftelsen, Kulturrådet, Fritt ord etc., ga dette et totalbudsjett på 305 millioner kroner (Groruddalsatsingen 2014:9). Per 1.1.2015 var over 1.4 milliarder kroner bevilget til Groruddalsatsingen, i form av ekstra midler i selve områdesatsingen.<sup>1</sup>

I Groruddalssatsningen er det etablert flere arenaer hvor involverte parter fra staten og Oslo kommune kan møtes og bli kjent, for eksempel programgruppemøter, seminarer, befaringer etc. Slike møteplasser bidrar til jevnlig kontakt mellom partene i samarbeidet.

---

<sup>1</sup> <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/prosjekter/groruddalssatsingen/>

Hvert av de fire programområdene i Groruddalsatsningen har også hatt en programgruppe av relevante faginstanser fra staten og kommunen. Disse har hatt i oppgave å foreslå og planlegge tiltak som skal gjennomføres som del av satsningen, og rapporterer til SUG.

### **5.3.1 Programområde 1: Miljøvennlig transport i Groruddalen**

Målet i programområde 1 er å styrke miljøvennlig person- og godstransport, oppnå bedre luftkvalitet og mindre støy, estetisk opprustning, universell utforming og trafikk sikkerhet. Programmet skal bidra til at Groruddalen inngår som en integrert del av et miljøvennlig transportsystem for Osloregionen.

Programområdet er delt i tre delmål:

1. Miljøet og trafikk sikkerheten langs veinettet bedres.
2. Kollektivtransporttilbudet i Groruddalen skal bli bedre, blant annet på tvers av dalen og tilgjengeligheten til stasjoner skal bedres.
3. Gang- og sykkelveinettet skal bli sammenhengende.

Fra statens side er Samferdselsdepartementet ansvarlig for dette programområdet, mens Byrådsavdeling for miljø og samferdsel er ansvarlig på kommunalt nivå. Arbeidet ledes av Bymiljøetaten.

Statlige midler til programområde 1 kommer fra Samferdselsdepartementets ordinære midler og er ikke en del av de ekstraordinære midlene staten bidrar med. De siste tallene som er rapportert inn er for 2013, men tall for bevilgningen fra Samferdselsdepartementet mangler for dette året.

Oslo kommune bevilget 10 millioner kroner av Groruddalsatsingens ekstraordinære midler gjennom Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til dette programområdet i 2013. I tillegg ble det overført 11,29 millioner kroner fra 2012. Det totale budsjettet var dermed på 21,49 millioner kroner i 2013, men bare 12,3 millioner av disse ble brukt og 9,197 millioner kroner ble overført til 2014.

Midlene gikk primært til utviklingen av veier og gang-/sykkelveier samt støyskjerming av veier, det viser årsrapporten for programområde 1 for 2013.

### **5.3.2 Programområde 2: Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø**

Målet i programområde 2 er å styrke Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold, gi bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett og bedre luftkvalitet. Kulturminner skal vernes og brukes og dalens historieforståelse skal styrkes.

Programområdet er delt i fire delmål:

1. Det skal være en kvalitetsheving for friluftsliv, naturmangfold og kulturminner langs Alna og mest mulig av elva og sidebakkene skal åpnes fra Marka til fjorden.

2. Grønnstrukturen og turveier skal bli sammenhengende på tvers av og langs av dalen. Det skal utvikles attraktive møteplasser i tilknytning til grønnstruktur og boligområder.
3. Kulturminner og kulturmiljøer skal sikres eller vernes og tas i bruk, blant annet som møtesteder.
4. Det skal legges bedre til rette for økt fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv.

Fra statens side er KMD ansvarlig for dette programområdet, i samarbeid med KLD, mens Byrådsavdeling for miljø og samferdsel er ansvarlig på kommunalt nivå. Arbeidet ledes av Bymiljøetaten.

Statlige midler til programområde 2 kom i 2013 fra daværende Miljøverndepartementets ekstraordinære midler i Groruddalsatsingen. I 2013 utgjorde dette 33,031 millioner kroner (Årsmelding for Groruddalsatsingen 2013). I 2014 bevilget KMD og KLD 31,8 millioner kroner (Årsmelding for Groruddalsatsingen 2014).

Oslo kommune bevilget 12,5 millioner kroner av Groruddalsatsingens ekstraordinære midler gjennom Byrådsavdeling for miljø og samferdsel til dette programområdet i 2013. Av ordinære kommunale midler ble det brukt 26,6 millioner kroner fra Vann- og avløpsetaten og 18,2 millioner kroner fra Bymiljøetaten.

Midlene gikk primært til kvalitetsheving for friluftsliv og kulturminner, grønnstruktur og turveier, og tiltak som kan fremme fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv, i følge Årsrapport for programområde 2 for 2013.

### **5.3.3 Programområde 3: Bolig-, by- og stedsutvikling**

Målet i programområde 3 er å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre og næringsområder og attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger. De meste levekårsutsatte områdene bør prioriteres særskilt.

Programområdet er delt i fem delmål:

1. Utviklingsarbeidet skal gjennomføres med bred lokal deltakelse og innflytelse. Lokal kompetanse og ledelsesressurser skal anvendes og styrkes.
2. Områdeplanlegging skal tilrettelegge for en helhetlig, fremtidsrettet byutvikling i bolig- og næringsområder, der lokalsentre og stasjonære område styrkes. Det skal være høy standard på uteområder og bygninger som oppgraderes.
3. Lokal tilhørighet blant befolkningen skal økes om omdømmet forbedres.
4. Det skal utvikles gode sosiale og inkluderende møteplasser i lokalmiljøet.
5. Bo-, oppvekst- og nærmiljøer skal være gode og oppleves som trygge.

Fra statens side er Kommunal- og moderniseringsdepartementet ansvarlig for dette programområdet, mens Byrådsavdeling for byutvikling er ansvarlig på kommunalt nivå. Arbeidet ledes av bydelene.

Programområde 3 ble i 2010 delt i to programgrupper: Områdeløft og stedsutvikling (PG3A) og Områdeplanlegging og byutvikling (PG3B). I PG3A arbeides det med

utgangspunkt i to strategier: Områdeløft og botilskudd. De to strategiene er basert på forskjellige arbeidsmetodikk og ulike virkemidler. «Områdeløft er en omfattende strategi med tiltak rette mot geografisk avgrensede områder med særskilte levekårsutfordringer», mens «bomiljøtilskudd er en strategi for å utvikle gode boliger og godt bomiljø i Groruddalen» (Årsmelding for programområde 3 for 2013).

Statlige midler til programområde 3 kommer fra Kommunal- og moderniseringsdepartementets ekstraordinære midler i Groruddalsatsingen, og ble forvaltet av Husbanken region øst. I 2013 utgjorde dette 40 millioner kroner, hvorav 28,5 millioner kroner ble tildelt som rammetilskudd til Områdeløft, 5,4 millioner kroner til tilskudd til større prosjekter og 6,1 millioner kroner til bomiljøtilskudd.

Oslo kommune bevilget 6 millioner kroner av Groruddalsatsingens ekstraordinære midler gjennom Byrådsavdeling for byutvikling til dette programområdet i 2013. Det totale budsjettet var på 66,4 millioner kroner. Av dette ble 48,5 millioner kroner regnskapsført ved årsrapporteringen i 2013, det vil si 73 prosent av budsjettet (Årsrapport for programområde 3 for 2013, s.19).

Midlene gikk primært til fysiske og sosiale prosjekter. Fysiske prosjekter kjennetegnes av opprustning eller etablering av parker, aktivitetpunkter eller møteplasser. Sosiale tiltak kan dreie seg om å styrke sosiale nettverk og skape gode medvirkningsprosesser med hensyn til planlegging av prosjekter og videre stedsutvikling, ifølge Årsrapport for programområde 3 for 2013.

#### **5.3.4 Programområde 4: Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering**

Målet i programområde 4 er å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø og å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Gjennom å utvikle samarbeidsstrukturer, kompetanse og nye metoder skal arbeidet bidra til å styrke bydeler og skole også etter at satsingen er over.

Programområdet er delt i seks delmål:

1. Barn i førskolealder skal ha tilstrekkelige norskerferdigheter til å meste skolestart og følge ordinær undervisning, og foreldres medvirkning skal styrkes.
2. Læringsresultater og gjennomstrømning på skolene i Groruddalen skal bedres til Oslo-gjennomsnittet. Samarbeidsmodeller mellom skole, bydel og hjem skal videreutvikles.
3. Sysselsettingsgraden i Groruddalen skal økes. Den relative økningen skal være høyere enn økningen i Oslo som helhet.
4. Helsetilstanden blant befolkningen i Groruddalen skal bedres.
5. Ungdomstilbudene i Groruddalen skal utvikles som attraktive og inkluderende møteplasser. Ungdom skal kunne delta i positive aktiviteter og gis mulighet for voksenkontakt.
6. Opprettholde og utvikle et variert og inkluderende kultur- og foreningsliv med bred deltakelse fra alle befolkningsgrupper i Groruddalen. Frivilligheten skal gis gode rammer og utviklingsmuligheter.

Fra statens side er Barne-, likestilling - og inkluderingsdepartementet ansvarlig for dette programområdet, mens Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester er ansvarlig på kommunalt nivå. Arbeidet ledes av bydelene.

Statlige midler til programområde 4 kommer fra Kunnskapsdepartementet (KD), Barne-, likestillings- og integreringsdepartementet (BLD) og Helse- og sosialdepartementet (HOD). I 2013 utgjorde dette 57,43 millioner kroner i ekstraordinære midler til Groruddalssatsingen. Av de statlige midlene kom 42,57 millioner kroner fra BLD, 10 millioner fra KD og 4,86 millioner fra HOD (Årsrapport for programområde 4 for 2013, s. 13).

Oslo kommune bevilget 18,5 millioner kroner av Groruddalssatsingens ekstraordinære midler gjennom Byrådsavdeling for byutvikling til dette programområdet i 2013, og det ble overført 11,5 millioner kroner fra 2012. I tillegg utøse tiltakene annen finansiering på i overkant av 1,5 millioner kroner, og ved utgangen av 2013 var det brukt om lag 74,9 millioner kroner, mens i overkant av 14 millioner kroner ble overført til 2014.

Midlene gikk primært til styrking av barnehage-, skole- og helsetilbud, for eksempel gratis kjernetid i barnehagene eller Norskoffensiv i Groruddalen, i følge Årsrapport for programområde 4 for 2013.

**Tabell 5.1 : Groruddalssatsingens budsjett 2013**

Programområde	Stat	Departement	Kommune	Byrådsavdeling
1. Miljøvennlig transport i Groruddalen	*	Samferdsel	10	Miljø- og samferdsel
2. Alna - grønnstruktur, idrett og kulturmiljø	33,031	Miljøvern	12,5	Miljø- og samferdsel
3. Bolig-, by- og stedsutvikling	40,000	Kommunal	6	Byutvikling
4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering	57,431	BLD, KD, HOD	18,5	Byutvikling
Adm., info., evalueringer, stillinger	00,767		6,7	
<b>Sum</b>	<b>188,660</b>		<b>72,2</b>	

\* Samferdselstiltak finansiert med ordinære midler.

Kilde: Groruddalssatsingen (2014: 52).

#### 5.4 Midtveisevalueringens vurdering av satsingen

Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Transportøkonomisk institutt (TØI) gjennomførte en midtveisevaluering av Groruddalssatsingen i 2011, hvor konklusjonen var at satsningen i all hovedsak var på vei i retning av målet: «Det er en god sammenheng mellom de fleste tiltakene som initieres, og det man ønsker å oppnå. Enkelte delmål mangler imidlertid tilstrekkelig tiltaksportefølje» (Ruud et al. 2011:11).

I evalueringen ble det bemerket at det er positivt at områdesatsningen er en koordinert satsning og ikke bare en rekke løsevne tiltak uten sammenheng. Dette bidrar til økt sannsynlighet for måloppnåelse: «Det er etablert tiltak som spiller

hverandre gode, og det er i en videre utnyttelse av samspillmekanismene at potensialet ligger i årene som kommer» (Ruud et al. 2011:11).

Når det gjelder de enkelte programområdene, ble det brukt i underkant av 41 millioner kroner under programområde 1 fra 2007 til begynnelsen av 2011, da områdesatsingen i Groruddalen ble midtveisevaluert. Disse gikk hovedsakelig til små og store fysiske forbedringer langs veier og holdeplasser, med spesiell vekt på støyskjermer, fortau, sykkelparkering og stikkveier. I tillegg ble flere mobiliserende planprosesser satt i gang for å involvere nye typer aktører på nye arenaer.

I programområde 2 ble det brukt 155 millioner kroner fra 2007 til begynnelsen av 2011, fordelt på 61 tiltak. Mest midler var til da brukt på møteplasser, åpning av elva Alna og dens sidebekker, samt kulturminner. Det er bygd en bydelspark i hver av bydelene Alna, Grorud og Bjerke. Bygging av bydelspark i bydel Stovner er under oppstart. Flere tiltak var også rettet inn mot å danne et mer sammenhengende tur- og sykkelveisystem. Men det mest bærekraftige resultatet var at innbyggerne i større grad begynte å se satsningen og hva den betydde.

I programområde 3 ble det brukt 112 millioner kroner fordelt på 78 tiltak fra 2007 til 2011. 21 millioner kroner ble brukt til prosjektet Attraktive møteplasser (inntil 2010), og 47 millioner kroner til bomiljøtilskudd fordelt på 155 tiltak. I Områdeløft var satsingen rette inn mot fire utvalgte delbydeler med særskilte utfordringer, som dekkes av fysiske og sosiale tiltak. Dette inkluderer primært ledelsesopplæring i foreningsliv, deltakelse, nærmiljøtiltak, etablering av sosiale møteplasser og utvikling av et utvalg sentre til attraktive møteplasser.

I programområde 4 ble det brukt 284 millioner kroner fra 2007 til 2011. Tiltaksporteføljen var bred, og oppkoblingen til ordinær virksomhet i bydelene og kommunale og statlige etater god. Men det var først og fremst når det gjelder samarbeidsformer, arbeidsmetodikk og kunnskapstilegnelse at tiltakene har ført til endring; det gjelder særlig i utviklingen av ferdigheter i å kommunisere på andre språk enn sitt morsmål.

Oppsummert kan vi si at midtveisevalueringen gir Groruddalssatsingen positiv tilbakemelding, spesielt på det som har med kunnskapsutveksling og –utvikling å gjøre, med bemerkningen at det mest bærekraftige fra et organisatorisk ståsted ser ut til å ha vært de læringsprosessene som har kommet ut av satsingen.

## 6 Områdesatsing Fjell

### 6.1 Hvordan kom områdesatsing Fjell i stand?

Områdesatsing Fjell i Drammen, som i Drammen kommune heter «Fjell 2020», er lokalpolitisk initiert og har en politisk forankring lokalt ved at formannskapet er politisk styringsgruppe for prosjektet. Bakgrunnen for kommunens Fjell 2020-satsing var at befolkningen i Fjell skolekrets hadde de dårligste levekårene i Drammen, i følge levekårsindeksen i 2007 fra Statistisk sentralbyrå. I levekårsindeksen inngår andel av befolkningen som mottar sosialhjelp, lav levealder, uføretrygd, attføringspenger, overgangsstønad og lav utdanning. I drabantbyen på Fjell hadde inntekts- og utdanningsnivået for unge voksne og foreldre med barn også blitt forverret fra 2002 til 2008 (NIBR 2010). Dette gjaldt både for personer med innvandringsbakgrunn (innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre) og for den øvrige befolkningen.

Mandatet for satsingen (hovedprosjektet) ble vedtatt 7. juni 2011 i formannskapet (Drammen kommune 2011b). Forprosjekter hadde da allerede vært iverksatt (ref. Drammen Kommune 2011a). Drammen kommune søkte om statlig tilskudd til områdesatsingen i 2011, men denne søknaden ble ikke imøtekommet. I 2014 ble satsingen imidlertid bevilget midler over statsbudsjettet gjennom KMD, etter at regjeringen Stoltenberg i 2013 foreslo å sette av 15 millioner kroner til områdesatsingen på Fjell (Miljøverndepartementet 2013). Dette beløpet ble redusert til 7 millioner kroner av regjeringen Solberg, som overtok i 2014. Følgende gjennomgang av satsingen er i hovedsak basert på Drammen kommune (2011b, 2012a, 2012b, 2014).

#### 6.1.1 Drammen kommunes Fjell 2020 program

Områdesatsingens hovedmål er at befolkningen på Fjell skal ha høyere sysselsetting og færre på lavinntekt i 2020 enn i 2010.

Strategiene for å nå dette målet er følgende:

- Tjenesteutvikling (TU) som gir kvalifisering, arbeid, trivsel og fremmer helsen.
- Områdeutvikling (OU) som gir godt bomiljø, gode møteplasser, aktivitetstilbud og et variert boligtilbud.
- Ressursmobilisering gjennom samarbeid med beboere, borettslag, private, frivillige organisasjoner og statlige myndigheter.

Innen tjenesteutvikling er fokuset for å nå det overordnede målet todelt:

- 1) Gode offentlige tjenester som gir kvalifisering og arbeid, herunder
  - a. Norsk-kunnskaper som kvalifiserer til utdanning, arbeid og samfunnsdeltakelse.
  - b. Norsk- og samfunnskunnskaper til innvandrere slik at de kan følge opp egne barn i skolen.



- c. Å øke gjennomføringsgraden i videregående skole samt kvalifisering av arbeidsledige til arbeid.
  - d. Å utnytte sysselsettingspotensialet til innvandrerkvinnene som er utenfor arbeidslivet.
  - e. Å øke andelen innvandrere som har arbeid som samsvarer med utdanningen de har.
- 2) Gode offentlige tjenester som gir trivsel og fremmer helsen, herunder
- a. Øke befolkningens tilhørighet til nærmiljøet gjennom økt deltakelse i sosiale fellesskap.
  - b. Øke livskvalitet og mestring gjennom deltakelse i idretts-, friluftslivs- og kulturaktiviteter.
  - c. Stimulere til økt engasjement på Fjell fra frivillige organisasjoner for økt aktivitet og mestring.
  - d. Øke fysisk aktivitet og fremme riktig kosthold for å forebygge livsstilssykdommer.

Innen områdeutvikling skal det overordnede målet nås gjennom:

- Å forsterke bydelssenterfunksjonen på Fjell
- Energieffektiv områdeutvikling
- Flerbrukshall og aktivitetsområde på Galterud
- Aktivitetshus/flerbrukshall på Fjell
- Rehabilitering og utbygging av Fjell skole
- Gang- og sykkelforbindelser mellom viktige målpunkter i bydelen
- Flere aktivitetsområder og uformelle møteplasser
- Trafikksikre skoleveier
- Variasjon i og økt bruk av grøntområdene
- Mer variert boligtilbud i opptaksområdet til Fjell skole
- Å utrede nye transportløsninger herunder tilfartsvei til Fjell

Innen ressursmobilisering skal det overordnede målet nås gjennom å:

- Invitere borettslag, butikksentret og andre private grunneiere, frivillige organisasjoner, beboere m.v. til aktiv medvirkning og forpliktende samarbeid gjennom egne samarbeidsavtaler
- Søke samarbeid med og økonomiske tilskudd fra relevante statlige myndigheter

Områdesatsingen i Drammen er avgrenset til drabantbyen Fjell i bydelen Austad/Fjell, og målgruppen er beboere i Fjell drabantbyområde. Satsingen pågår i tidsrommet 2009 – 2020. Prosjektleder er tilsatt i 100 prosent stilling, og inngår i rådmannens plan- og økonomiseksjon. Arbeidet i områdesatsingen ligger i linja (se figur 5.1), og koordineres av prosjektleder. Prosjektleder har kontor på Fjell en dag i uka.

Organiseringen av prosjektet har endret seg i takt med behovene i prosjektet. Dagens organisering internt i kommunen er illustrert i Figur 5.1.

**Figur 6.1: Organisasjonskart for Fjell 2020**



Kilde: Drammen kommune (2014).

### 6.1.2 Staten kommer inn med støtte til Fjell

Statens bidrag til områdesatsing Fjell er 7 millioner kroner fra KMD ved Planavdelingen, som kan disponeres av Drammen kommune til arbeid knyttet til Fjell 2020.

Fordeling av statlige midler til områdesatsing var en politisk sak i bystyret i forkant av tildelingen (Bystyresak 25/2014, 18.03.2014), hvor følgende disponering ble vedtatt (Drammen kommune 2014):

- De statlige midlene fordeles på tjenesteutvikling og områdeutvikling (3,5 mill. kr på hvert område).
- Midlene benyttes til å utvikle et konsept som skal bidra til å fremme helse for barn, unge og foreldre ut fra en helhetlig livssituasjon, og styrke barn og ungdoms oppvekstvilkår, og derigjennom læringsresultater.
- Midlene skal styrke koordineringen og oppbyggingen av tilbudet rundt og i skolen, samt styrke og bygge opp organisert aktivitet på Fjell.
- Midlene skal bidra til gjennomføring av fysiske tiltak som bygger videre på prosjektets områdesatsning/satsning på stedsutvikling; et levende og tilgjengelig sentrum, flere møteplasser og gode lek-, idretts- og aktivitetsarenaer for befolkningen i området.
- Tiltakene skal ha hovedfokus på barn og unge.

I tillegg til de statlige midlene øremerket områdesatsingen, mottar Fjell 2020 også flere statlige tilskudd. BLD gir støtte til Fjell gjennom IMDi og Bufdir, men dette er en del av normale tilskuddsordninger. Tilskuddene fra BLD er heller ikke forbeholdt bare Fjell, men berører også resten av Drammen. For eksempel går tilskuddet fra IMDi til jobbsjansetiltak hvor deltakerne også bor andre steder i Drammen enn på Fjell. I fjor

bodde rundt halvparten av deltakerne på Fjell, ifølge vår dialog med Drammen kommune. Tabell 6.1 viser omfanget av de statlige midlene.

**Tabell 6.1 : Oversikt over alle statlige midler til Fjell i Drammen**

Statlige midler	Bevilgningsansvarlig	Beløp (2014)
Statlig tilskudd Områdesatsing Fjell	KMD	7 mill.
Statstilskudd Gratis kjernetid i barnehage (hele Drammen inkl. Fjell)	BLD	7,2 mill.
Statlig tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn (hele Drammen inkl. Fjell)	Buudir	0,5 mill.
Statlig tilskudd Fattigdomsmidler (hele Drammen inkl. Fjell)	Buudir	0,5 mill.
Statlig tilskudd Jobbsjansen (hele Drammen inkl. Fjell)	IMDi	3 mill.

Sammenstilt av Vista Analyse.

I tillegg til den statlige støtten har kommunen egne midler. Her er det snakk om en årlig bevilgning på 6 millioner, fordelt på 2 mill. kr til tjenesteutvikling og 4 mill. kr til områdeutvikling. I tillegg kommer avsatte investeringsmidler til for eksempel bygging av ny hall, skolerehabilitering etc.

## 6.2 Organiseringen av områdesatsing Fjell

### 6.2.1 Hvordan fungerer det tverrsektorielle samarbeidet fra statens side?

Fra statens side er det kun KMD som gir midler direkte til områdesatsingen på Fjell. Husbanken har ingen formell rolle i områdesatsing Fjell, men Drammens kommunes prosjektgruppe for Fjell 2020 deltar på læringsarenaer i regi av Husbanken.

KMD ved Planavdelingen er vert for en interdepartemental samarbeidsgruppe for områdesatsing Indre Oslo øst og Fjell i Drammen, med deltagere fra KMD/BOBY, BLD, HOD, KUD og ASD. Den interdepartementale samarbeidsgruppa møtes 2-3 ganger i året og er først og fremst et forum for informasjonsutveksling. I og med at staten formelt sett kun deltar i områdesatsing Fjell med midler fra KMDs planavdeling, er den interdepartementale samarbeidsgruppa først og fremst en kanal for å holde de andre departementene oppdatert på utviklingen i satsingen og samle eventuelle innspill.

KMD ved Planavdelingen har uttrykt at de i nær fremtid ønsker å avholde et samordningsmøte på direktoratsnivå i samarbeidsgruppa.

### 6.2.2 Hvordan fungerer samarbeidet stat-kommune?

På statlig side er en koordinator i KMDs planavdeling ansvarlig for kontakten mot Fjell, og i Drammen er prosjektlederen for Fjell 2020 (prosjekt sjefen) ansvarlig for kontakten mot staten.

Drammen kommune ble i 2013 oppfordret av Miljøverndepartementet (som den gang hadde planavdelingen) til å søke områdesatsingsmidler fra staten. Drammen kommune

hadde et møte med staten før søknaden ble behandlet, hvor alle departementene som hadde interesser i satsingen var tilstede (dvs. det daværende Miljøverndepartementet, det daværende Kommunal- og regionaldepartementet (nå KMD), BLD, ASD og HOD).

Etter at statens midler ble bevilget i 2014 har representanter fra KMD ved Planavdelingen vært på befaring på Fjell samt fått en innføring i tiltakene. Ettersom satsingen allerede er godt i gang og styres av kommunen, går kontakten stat-kommune ellers på å holde hverandre orientert etter behov samt gjennom årlige rapporteringspunkter. Det er ingen ytterligere føringer utover tildelingsbrevet fra statens side. Kontakten er forholdsvis enkel å opprettholde i og med at den forvaltes av én person på hver side; KMD ved planavdelingens koordinator og Drammen kommune ved prosjektkoordinator.

For øvrig har stab fra Drammen kommune som er involvert i Fjell 2020 uformelle kontakter med ulike statlige virksomheter gjennom Husbankens samlinger for erfaringsutveksling knyttet til områdeløft.

## 7 Områdesatsing Indre Oslo øst

### 7.1 Hvordan kom områdesatsingen i stand?

Områdesatsing Indre Oslo øst har en komplisert tilblivelseshistorie, som kan deles inn i fasene «Munch-forliket», «områdesatsingen Indre Oslo øst» og «områdeløft Tøyen».

#### 7.1.1 Munch-forliket

Bystyregruppene til Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti ble 28.05.2013 enige om en «Avtale om Munch-museet og utvikling av Tøyen» med en rekke tiltak som skal utvikle Tøyen til «et attraktivt og unikt byområde med høy bokvalitet» (Høyre m.fl. 2013).<sup>1</sup> Avtalen ble fulgt opp med bystyrets vedtak 05.06.2013 sak 178 «Nytt Munch museum med Stenersenmuseets samlinger». I vedtaket heter det:

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

Avtalen innebærer en lang rekke forbedringer på Tøyen, som:

- Oppgradering av Tøyensenteret
- Opprustning av Tøyen T-banestasjon
- Kommunen etablerer nytt badeland på Tøyen
- Sammenhengende grønt parkdrag over Finnmarksgata
- Etablering av Vitensenter på Tøyen
- Tøyen skole skal være kultur og miljøskole og et kultursenter for bydelen
- Ny kulturstasjon på Tøyen skole
- Mulig flytting av rus- og psykiatritilbud på Tøyen til andre bydeler
- Friluftscene i Tøyenparken

Byrådsavdeling for Kultur og Næring er ansvarlig for å følge opp Munch-forliket.

#### 7.1.2 Områdesatsing Indre Oslo øst

Etter invitasjon fra Oslo kommune om å bidra til et områdeprogram på Tøyen (Oslo kommune 2013), lovet regjeringen Stoltenberg at regjeringen kunne bidra med 25 millioner til en mulig områdesatsing i indre Oslo øst (Statsministeren 2013). Det ble i brevet ikke redegjort for hvorfor statens bidrag skulle være til Indre Oslo øst og ikke til Tøyen, som kommunen hadde bedt om. I statsbudsjettet for 2014 satte regjeringen av

---

<sup>1</sup> Høyre m.fl. (2013): *Avtale om Munchmuseet og utvikling av Tøyen*. Av Høyre, Venstre, Kristelig Folkeparti og Sosialistisk Venstreparti, 28 mai 2013.

25 millioner til områdesatsing Indre Oslo øst, fordelt på flere departementers budsjetter.

I beskrivelsen i budsjettproposisjonen (Prop. 1 S (2013-2014) Miljøverndepartementet, post 65) fremgår det at målet med satsingen er at byområder med særlige utfordringer skal få bistand til å snu utviklingen. Det påpekes videre at satsingen skal gjennomføres i et bredt samarbeid mellom departementene og Oslo kommune. Departementene legger vekt på at Oslo kommune bidrar med kjennskap til lokalmiljøet. Videre anføres det at det skal utvikles samarbeidsformer og tiltak som går på tvers av alminnelig forvaltning allerede tidlig i satsingen.

En rekke departementer er involvert i satsingen, som fra statens side koordineres av Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved planavdelingen. Planavdelingen lå til og med 2014 i Miljøverndepartementet, som da hadde ansvar for koordineringen fra statens side.

Statens bidrag til Indre Oslo øst-satsingen går over de involverte departementenes budsjetter, og er tilgjengelige for Bydel Gamle Oslo eller Bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene. Midlene for 2015 er fordelt som følger:

- Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved Planavdelingen
  - Utviklingsmidler, som kan benyttes til oppstartsdokumentasjon, kartlegging og utredninger, formidling og som såmidler. Midlene skal rettes mot nærmiljøtiltak, oppgradering av de grønne uteområdene, bedre tilrettelegging for gang-, sykkel- og kollektivtransport og stedsutvikling og utredningsmidler.
  - Ramme: 3 millioner.
  - Tilgjengelig for Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene.
  
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved Planavdelingen
  - Utredningsmidler.
  - Ramme: 1 million kroner.
  - Tilgjengelig for Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene.
  
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet ved Husbanken
  - Områdeløft, ref. avtale om boligsosialt arbeid mellom Husbanken og Oslo kommune.
  - Ramme: 8,5 millioner.
  - Tilgjengelig for Bydel Gamle Oslo.
  
- Arbeids- og sosialdepartementet ved Arbeids- og velferdsdirektoratet
  - Utvikling av sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte. Tilskuddet skal bidra til sosial inkludering av barn, unge og barnefamilier i bydelen. Det skal legges til rette for at utsatte barn og unge skal kunne være aktive og delta i fritidsaktiviteter.
  - Ramme: 4 millioner kr.

- Tilgjengelig for Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene.
- Helse- og omsorgsdepartementet ved Helsedirektoratet
  - Helsestasjons- og skolehelsetjenesten, hvor målet er å styrke helsestasjons- og skolehelsetjenesten spesielt for målgruppen gravide, barn og unge opp til 20 år. Kriteriene for måloppnåelse er (1) antall nye årsverk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten; (2) tverrfaglig samarbeid; (3) utjevning av sosial ulikhet i helse med bakgrunn i sosioøkonomisk status, utdanning og frafall i videregående skole.
  - Ramme: 4,1 millioner kroner.
  - Tilgjengelig for Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene.
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved IMDi
  - Integreringstiltak i indre Oslo øst, som Oslo kommune kan søke midler til for å etablere tiltak som bidrar til at beboere med innvandrers-bakgrunn får mulighet til å bruke ressursene sine og ta del i fellesskapet.
  - 1,85 mill. kr.
  - Oslo kommune kan søke IMDi om midler til tiltak i indre Oslo øst (bydel Gamle Oslo, Grünerløkka, Sagene).
- Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet ved Bufdir
  - Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom, hvor formålet er å motvirke og/eller dempe fattigdomsproblemer blant barn og ungdom. Tilskuddsordningen skal være et virkemiddel for å bedre mulighetene for at flere barn og unge skal kunne delta på viktige sosiale arenaer, f.eks. ferie- og fritidsaktiviteter uavhengig av foreldrenes inntekt og sosiale situasjon.
  - Bydel Gamle Oslo, Grünerløkka og Sagene er prioriterte bydeler.
- Kulturdepartementet ved Idrettsavdelingen
  - Spillemidler til idrettsformål, hvor det kan søkes midler til anlegg i tråd med «Bestemmelser om tilskudd til anlegg for idrett og fysisk aktivitet».
  - Ramme: 4 mill. kr. (Samlet statlig tilskudd til idrettsanleggene kan ikke utgjøre mer enn 50% av godkjente kostnader.)
  - Anleggene må ligge i Bydel Gamle Oslo, Grünerløkka eller Sagene.

Det finnes så vidt vi har kunnet se ingen redegjørelse for hvilke statlige midler bydelene Grünerløkka og Sagene har mottatt som del av områdesatsing Indre Oslo øst i 2014. Både bydel Grünerløkka og bydel Sagene melder på forespørsel at de er usikre på i hvilken grad de har mottatt midler i 2014 som hører under områdesatsingen, og at de ikke har blitt varslet om at de er en del av denne satsingen og hvilke muligheter den gir dem.

Etter å ha mottatt en oversikt over midler som i henhold til tildelingsbrevet fra KMD er tilgjengelige for bydelen som en del av områdesatsing Indre Oslo øst melder bydel Grünerløkka å ha mottatt 1,715 mill. til kompetansehevende tiltak mot vold i nære relasjoner og 0,6 mill.kr. til helsesøstertjeneste på Foss videregående skole og styrking

av koordineringen til Gateteamet. Bydelen antar at midlene mot vold i nære relasjoner kan regnes inn under områdesatsingen, men er usikre på om helsestasjonspengene kan innregnes (det er ikke referert til områdesatsingen i tilsagnsbrevet). Bydelen har også mottatt midler fra den nasjonale ordningen mot barnefattigdom, noe de ikke anser er knyttet til områdesatsing Indre Oslo øst.

Etter å ha mottatt en oversikt over midler som i henhold til tildelingsbrevet fra KMD er tilgjengelige for bydelen som en del av områdesatsing Indre Oslo øst melder bydel Sagene at de har mottatt ca. 1 million kroner til helsestasjon, som de antar at kan regnes som en del av områdesatsing Indre Oslo øst. Bydelen har også mottatt midler fra den nasjonale ordningen mot barnefattigdom, noe de ikke anser er knyttet til områdesatsing Indre Oslo øst.

### **7.1.3 Områdeløft Tøyen**

Bydel Gamle Oslo vedtok 12. Februar 2015 Programplan 2015 for områdeløft Tøyen, som omfatter 11 roder i bydel Gamle Oslo (hele delbydel Nedre Tøyen samt enkelte roder fra delbydelene Grønland, Enerhaugen og Kampen). Programplanen er et styringsdokument for det femårige områdeløft Tøyen, jamfør Munch-forliket og Oslo kommunes oppfølgende vedtak beskrevet over. I programplanen påpekes det at områdeløftet inngår som en del av Tøyensatsingen, som for øvrig innebærer en rekke store investeringstiltak (ref. Munch-forliket) og en særskilt satsing på Tøyen skole.

I 2015 er den kommunale tildelingen til områdeløftet på 25 millioner kr., fordelt på 20,3 mill. kr. som bydelsutvalget forvalter og 4,7 mill. kr. til Tøyen skole.

Det overordnede målet for områdeløft Tøyen er: «Områdeløft Tøyen skal bidra til at Tøyen oppleves som et trygt, inkluderende sted med en aktiv befolkning som ønsker å bli boende» (Bydel Gamle Oslo 2015). Områdeløftet har tre fokusområder (kalt strategier):

1. Trygge bo og oppvekstmiljøer
2. Styrke og skape møteplasser
3. Tilrettelegge for helsefremmende aktivitet og deltagelse

For 2014 er det bevilget 16,65 mill. kr. i statlige midler til Områdeløft Tøyen (Bydel Gamle Oslo 2015).

## **7.2 Organiseringen av områdesatsing Indre Oslo øst**

Det foreligger ingen programplan eller et styringsdokument for områdesatsing Indre Oslo øst, ut over formuleringene under pågjeldende poster i statsbudsjettet og tildelingsbrevet fra KMD. Oslo kommune har på sin side en programplan for Områdeløft Tøyen (omtalt over).

### **7.2.1 Hvordan fungerer det tverrsektorielle samarbeidet fra statens side?**

KMD ved Planavdelingen har ansvar for å koordinere statens innsats overfor områdesatsingen Indre Oslo øst. Koordineringen foregår gjennom den interdepartementale departementsgruppa (ref. kapittel 6.2.1 over), som ledes av KMD



ved planavdelingen og har representanter fra KMD (BOBY), ASD, BLD, HOD og KD (i alt fem departementer). Den interdepartementale departementsgruppa har møter 2-3 ganger i året, hvor det utveksles informasjon. Representanter for Områdeløft Tøyen har også deltatt på møter og informert om sitt arbeid. Den interdepartementale departementsgruppa var på befaringsreise på Tøyen i april 2014.

KMD ved planavdelingen utarbeider et omforent årlig tilsagnsbrev fra statlig side, som beskriver de ulike statlige virksomheters bidrag (ref. kapittel 7.1.2 over) og de ulike ordningenes søknadsfrister.

### **7.2.2 Hvordan er områdesatsing Indre Oslo øst organisert på kommunal side?**

Områdeløft Tøyen er organisert i en linjestruktur som følger («nedenfra og opp»):

- Prosjektledere med operativt ansvar for enkeltprosjekter. Består av ansatte i linjeorganisasjonen som rapporterer til sine avdelingsdirektører med kopi til prosjektkontoret.
- Ledes av prosjektleder og består av prosjektansatte med ansvar for koordinering og tilrettelegging av områdeløftaktiviteter (sekretariatsfunksjon).
- Avdelingsdirektørene, med operativt ansvar for gjennomføringen av programmet.
- Lokal styringsgruppe, som ledes av BU-leder og med deltagelse av sentrale embetsmenn (bydelsdirektør, avdelingsdirektører og lignende), et eksternt kompetansemiljø (Plankontoret), representant for opposisjonen, en valgt representant for referansegruppen (se under) og prosjektleder. Den lokale styringsgruppa har ansvar for utarbeiding, rullering og oppfølging av programplaner.
- Bydelsdirektøren, som har det totale programansvaret og rapporterer til Oslo kommune sentralt.
- Bydelsutvalget, som er oppdragsgiver og programeier. Vedtar programplanen og fordeling av midler hvert år.
- Samordningsutvalg mellom seks kommunale etater, som ledes av Bydel Gamle Oslo.
- Koordineringsutvalg mellom seks byrådsavdelinger og Bydel Gamle Oslo, som ledes av Byrådsavdeling for Kultur og Næring.
- Byrådsavdeling for Kultur og Næring.

I tillegg finnes det en referansegruppe med representanter for lokalbefolkningen og aktuelle lokale samfunnsaktører. Programplanene (årlige oppdateringer) skal utvikles i tett dialog med referansegruppen.

Byrådsavdeling for Kultur og Næring har det formelle ansvaret for områdeløft Tøyen i Oslo kommune. Byrådsavdeling for Byutvikling har ansvar for samarbeidet med Husbanken og hadde i en startfase ansvar for samarbeidet med staten om områdesatsingene. I august 2014 ble et avholdt et møte mellom Oslo kommune og statsråd Jan Tore Sanner fra KMD, hvor Oslo kommune formidlet et ønske om at statens midler til områdesatsingen Indre Oslo øst ble samlet i en pott og konsentrert mot Tøyen.

Ansvaret for samarbeidet med staten i områdesatsingen Indre Oslo øst ble i 2014 overført til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester (EST), som er ansvarlig for bydelene. Det har ikke vært noe møte mellom EST og statens koordinator. I mai 2015 ble det bestemt at Plankontoret for Groruddalen (PKG), som ligger under Byrådsavdeling for Byutvikling, også skal ha en rolle med å følge opp Områdeløft Tøyen.

## 8 Vurderinger av samarbeidet i de tre satsingene

Vi gjør her vurderinger av det statlig-kommunale samarbeidet i de tre satsingene, med særlig fokus på spørsmålet om hvilken betydning følgende variabler har hatt: historikken (kapittel 8.2), organiseringen (kapittel 8.3) og tilskuddsordningen(e) (kapittel 8.4). Spørsmålet om hvordan samarbeidet fungerer i praksis, horisontalt og vertikalt, er behandlet som et tverrgående tema og berøres særlig i kapitlet om organiseringens betydning.

### 8.1 Overordnede vurderinger

Dersom vi tar utgangspunkt i at områdesatsinger er en form for ikke-hierarkisk samstyringsprosesser «hvored offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo 2012:21), er det et viktig funn i våre undersøkelser at praktisk talt alle respondentene vi har vært i kontakt med uttrykker at det statlig-kommunale samarbeidet i områdesatsingen grunnleggende oppleves som positivt, til tross for at det i en hel del tilfeller pekes på ulike typer problemer og mindre utfordringer.

Vårt samlede inntrykk er at områdesatsing som bypolitisk virkemiddel oppleves som et meningsfullt og verdifullt supplement til normal tjenesteytelse av de aller fleste statlige og kommunale virksomhetene, også de som i forholdsvis liten grad er direkte involvert i arbeidet med satsingene. Dette er også i tråd med Røiseland og Vabos antakelse om at i slike samstyringsprosesser, vil «offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer som er annerledes enn de klassiske, det vil si de som bygger på hierarki og et entydig over- og underordningsforhold aktørene imellom» (Røiseland og Vabo 2012:22).

En områdesatsing innebærer en ekstraordinær innsats, hvor kommunale virksomheter tilføres ekstra ressurser sammenlignet med normal virksomhet. Det kan således i utgangspunktet ikke forventes at kommunale virksomheter skal anse at statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsinger er en dårlig ide, all den stund det innebærer at flere midler stilles til rådighet for dem. Det kan imidlertid forekomme situasjoner hvor de ekstraordinære midlene skaper så store utfordringer i forhold til samkjøring med normal tjenesteyting, at denne måten å samarbeide på heller ikke oppleves som hensiktsmessig fra kommunens side.

Vårt inntrykk fra intervjuene med kommunale aktører er at områdesatsinger oppleves som positivt, selv om det forekommer utfordringer og store forskjeller mellom ulike områdesatsingene (samarbeidet fungerer bedre i noen satsinger enn i andre, jmfør kapittel 8.3 under). De aller fleste respondentene melder også at tidsbruken knyttet til møtevirksomhet og koordinering alt i alt står i et akseptabelt i forhold til nytte, selv om det i perioder kan bli litt mange møter. Enkelte respondenter sier også at de synes nytten av samarbeidet langt overgår kostnadene knyttet til tidsbruk. Dette gjelder spesielt i forhold til læringsutbytte.

Momenter som i særlig grad trekkes frem av respondenter når de beskriver fordeler ved statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsinger, er at det skaper kontakt mellom virksomheter på tvers av fag og bidrar til å utvikle en bedre forståelse for hverandres behov og arbeidsmåter, og at det opprettes personlige nettverk som er nyttige for å få til en mer smidig og helhetlig innsats i et område. Dette samsvarer med Hanssen og Klausens (2006) bemerkning i evalueringen av Handlingsprogram Oslo indre øst, om at personlige relasjoner ofte betyr mer i nettverksorganiserte offentlige tiltak enn i de tradisjonelle linjestyrt politiske og administrative prosessene.

Mange peker også på at det foregår kunnskapsutveksling, og til en viss grad læring, som oppleves som verdifull. Til tross for at kunnskapsutveksling og gjensidig læring mellom ulike statlige og kommunale virksomheter ikke er noe mål i områdesatsingene, er det en effekt som generelt vektlegges av de involverte statlige og kommunale virksomhetene. Mange respondenter etterlyser flere læringsarenaer og mer systematisk fokus på læring og tjenesteutvikling.

I Groruddalssatsingen har programfokuseringen og opprettelsen av faglige kontaktpunkter og møteplasser vært med på fremme læringsprosesser på tvers av styringsnivåene. Dette er en viktig del av de grunnleggende prinsippene for samstyring som følger med områdesatsinger som metode. Det ser vi spesielt når enkelte av respondentene nærmest uttrykker forbauselse over hvor mye de har lært om andres måte å arbeide på, behov og utfordringer på tvers av styringsnivåene. Hva de har lært, og hva de legger vekt på som viktig i forhold til læring, varierer imidlertid mellom den enkelte, avhengig av hvilke virksomheter de representerer, men nok også ut fra personlige interesser og kunnskap. For noen er det å lære noe om de andre virksomhetene og deres utfordringer i prosjektene det viktigste. For andre er det den overførbare kunnskapen.

I de tilfeller hvor respondentene generaliserer læringsutbyttet ut over egen læring, er det et generelt inntrykk at jo nærmere de er innbyggerne i styringshierarkiet, desto mer opptatt av stedsspesifikke løsninger er de (stedsidentiteten, ref. Gabrielsen 2014). Mens jo høyere i styringshierarkiet de er, desto mer opptatt er de av at den kunnskap og kompetanse de får ut av disse læringsprosessene skal kunne være overførbart til lignende prosjekter og prosesser andre steder (individorientert, ref. Gabrielsen 2014).

Kommunale aktører er generelt enige om at Oslo kommune nok kan være preget av silotenking, men at dette i enda større grad gjør seg gjeldende i staten. Ofte får kommunen støtte til arbeid i områdesatsinger gjennom etablerte statlige ordninger, som har sine egne retningslinjer, frister og rapporteringsformer. Dette er komplisert og tidkrevende for kommunale virksomheter, og oppleves fra bakkenivå ofte som unødvendig innviklet og omfattende. Mange kommunale aktører etterlyser en bedre samkjøring av statlige støtteordninger knyttet til områdesatsinger. Respondenter for statlige virksomheter peker på sin side på at støtten til områdesatsingene ofte bare er en brøkdel av det de forvalter i de respektive ordningene og at de har internt regelverk og sektorielle helhetshensyn å ta som gjør at de i liten grad kan tilpasse seg slike ordninger.

Noen respondenter er kritiske til at en områdesatsing er en ekstraordinær innsats som tildeles ulike områder uten klare kriterier, og at områdene også inkluderer innbyggere som ikke har spesielle behov sammenlignet med befolkningen som helhet. Dette bryter med likhetsprinsippet i norsk forvaltning, men det kan være en viktig del av en bevisst styring av slike prosesser på tvers av sektor og styringsnivå (jf. Røiseland og Vabos (2012) definisjon av vertikal samstyring).

Flere respondenter (typisk mer individorienterte virksomheter, ref. figur 2.1 over) peker på at tiltak som i dag inngår i en områdesatsing, for eksempel gratis kjernetid i barnehage, like gjerne kan gjøres universelle og behovsbaserte. Noen respondenter peker på at staten kunne utarbeide noen klare kriterier for hvilke typer områder med levekårsproblemer som kan få en områdesatsing, slik at ulike kommuner kan søke om slik støtte og det blir mer transparent hvilke områder som får en områdesatsing og hvorfor.

Områdesatsing er et uklart begrep som ikke er presist definert fra statens side. Ulike satsinger har ulikt fokus og deltakere, og ulike statlige aktører har ulike roller, slik de nødvendigvis vil ha i slike sammenhenger. Det er derfor det trengs en form for samstyring av disse prosessene på tvers av styringsnivå og sektor, men en slik samstyring kan ikke defineres på forhånd, den må vokse frem som et resultat av det samarbeidet områdesatsingen skal fremme gjennom de ekstraordinære midlene (jf. f. eks. tabell 2.1 ovenfor)

Intervjuene viser at det hersker en del uklarhet og usikkerhet blant mange involverte virksomheter om hva en områdesatsing egentlig er og særlig hva som skiller en områdesatsing fra et områdeløft. I Fjell og Indre Oslo øst får vi inntrykk av at det er staten som har en områdesatsing, mens kommunene har lokale programmer med et annet navn («Fjell 2020» og «områdeløft Tøyen» (også referert til som «Tøyensatsingen»)). Begrepet områdesatsing synes således i dag ikke å være operasjonalisert i forvaltningen på en entydig måte.

## **8.2 Historikkens betydning for samarbeidet**

Gjennomgangen av de tre områdesatsingene og intervjuene viser at historikken har stor betydning for det statlig-kommunale samarbeidet, som vi skal se under.

### **8.2.1 Historikkens betydning for samarbeidet i Groruddalssatsingen**

Groruddalssatsingen ble planlagt av stat og kommune i fellesskap, som en storsatsing på omkring 1 milliard kroner over ti år. Under planleggingen trakk partene på lærdommer fra Handlingsprogram Oslo indre øst, blant annet at områdesatsinger bør/må forankres lokalt. I Groruddalssatsingen ble det derfor ansett som avgjørende at bydelene fikk en sentral rolle i arbeidet. Dette ble løst gjennom en organisering hvor bydelene både deltar i organisasjonsstrukturen på et overordnet nivå i Samarbeidsutvalget for Groruddalen (SUG), hvor den overordnede koordineringen foregår, og i hver av programgruppene, hvor arbeidet på de ulike områdene planlegges i mer detalj (se kapittel 5 over). Vi skal vende tilbake til spørsmål om organisering i kapittel 9.

### **8.2.2 Historikkens betydning for samarbeidet i områdesatsing Fjell**

Fjell 2020 (som staten begynte å støtte i 2014 som «Områdesatsing Fjell») ble planlagt og satt i verk av Drammen kommune i 2011, bla. med innspill fra statlige virksomheter som Bufdir, NAV og IMDi (Drammen kommune 2011b). Staten ble i startfasen (2012) invitert til å bidra til satsingen, men avsto. Respondenter forteller at Drammen kommune høsten 2013 ble bedt av staten om igjen å søke om midler til Fjell, noe som kan ha vært utløst av prosessen omkring områdesatsingen Indre Oslo øst. Noen har pekt på at viljen til å støtte arbeidet på Fjell i Drammen, ut over at prosjektet i seg selv var godt, kan ha vært motivert av politiske hensyn. Resonnementet er at det kunne være politisk vanskelig for Jens Stoltenbergs rødgrønne regjering å gi støtte til en områdesatsing i Oslo uten samtidig å støtte arbeid i andre byer, og at en støtte til Fjell i Drammen derutover kunne være en mulighet for den avtroppende rødgrønne regjeringen til å profilere seg. Vi har ikke noe grunnlag for å vurdere riktigheten i dette.

Faktum er at den avtroppende rødgrønne regjeringen i det siste statsbudsjettet de la frem, høsten 2013, la støtte til områdesatsing Fjell i Drammen og områdesatsingen Indre Oslo øst inn i statsbudsjettet for 2014. Regjeringen Solbergs borgerlige regjering tok over regjeringsmakten høsten 2013 og arvet disse postene i statsbudsjettet for 2014. Regjeringen Solberg beholdt støtten til områdesatsingene, men halverte støtten til Fjell slik at staten kom inn med 7 mill. kroner årlig i 2014. Denne støtten kunne fases inn i et allerede etablert kommunalt prosjekt. Historikken har hatt den effekt at områdesatsing Fjell i dag er lokalt styrt og med staten i en passiv rolle som formidler av noen ekstra midler til et program som allerede var godt i gang før staten kom til.

### **8.2.3 Historikkens betydning for områdesatsing Indre Oslo øst**

Områdesatsing Indre Oslo øst har en komplisert tilblivelseshistorie. Oslo kommunes satsing på Tøyen ble utløst av Munch-avtalen mellom Høyre, Venstre, KrF og SV i 2013, hvor partiene ble enige om å flytte Munch-museet fra Tøyen til Bjørvika og sette i gang flere store investeringer samt sosiale tiltak på Tøyen. Dette ble starten på Oslo kommunes områdeløft for Tøyen, hvor staten ble invitert til et samarbeid. Staten svar var et bidrag til en områdesatsing i indre Oslo øst, altså en satsing med et større geografisk nedslagsfelt enn Oslo kommunes. Flere respondenter peker på at det statlig-kommunale samarbeidet i områdesatsing Indre Oslo øst var dårlig planlagt fra starten, at samarbeidet kom i gang veldig fort og uten at det var gjennomført en grundig analyse av behov i området, og at det har vært uklart for Oslo kommune hvorfor staten ønsket å gi støtte til et område større enn Tøyen.

Det foregikk ikke et faglig samarbeid mellom ulike statlige og kommunale virksomheter, for eksempel på basis av erfaringer fra Groruddalssatsingen, i forkant av at områdesatsingen Indre Oslo øst ble etablert. Mange av våre respondenter påpeker at et hastverk forårsaket av Munch-avtalen og kanskje også valgkamp mot stortingsvalget i september 2013 (jamfør kapittel 8.2.2 over), kan ha bidratt til at samarbeidet ble startet opp på et lite utarbeidet faglig grunnlag og med uklarheter knyttet til organisasjonsform og fokus. Den raske oppstarten av områdesatsingen har for øvrig medført at arbeid med å etablere en organisering av områdesatsingen, og en struktur for det statlig-kommunalt samarbeidet, har måttet skje etter at

områdesatsingen formelt sett var startet opp. Dette har gjort startfasen av områdesatsingen, som går fra 2014-2018, vanskelig for mange involverte aktører og skapt frustrasjon for en del involverte parter.

#### **8.2.4 Et helhetsinntrykk**

På basis av respondenters synspunkter knyttet til historikk og planlegging, er helhetsinntrykket at statlige og kommunale virksomheter forut for oppstart av en områdesatsing bør sørge for:

- Definerte og felles mål, som er politisk forankret
- En felles forståelse av hvilke virkemidler som er nødvendige for å nå målene
- En avklaring av hvilke virksomheter som bør involveres og hvilke roller de skal ha
- En enkel organisasjonsmodell som muliggjør effektiv styring og koordinering underveis.

### **8.3 Organiseringens betydning for samarbeidet**

#### **8.3.1 Organiseringens betydning for samarbeidet i Groruddalssatsingen**

Groruddalssatsingen har, som vi har sett i kapittel 5, en omfattende organisering, hvor det høyeste organet er et politisk møte på toppnivå mellom involverte departementer fra statlig side, og byrådslederen og involverte byrådsavdelinger på kommunal side. Respondenter har pekt på at det politiske møtet i og for seg har fungert godt, særlig i en startfase hvor det var viktig å avklare prioriteringer, og hvor det blant annet ble oppnådd enighet om at hver bydel i Groruddalen skulle ha en ny park som en del av satsingen. Flere peker også på at behovet for et politisk toppmøte ble mindre etter hvert som satsningen gikk inn i en gjennomføringsfase og at partene har vært litt søkende for å finne en rolle til dette forumet, for eksempel knyttet til offentlig profilering og debatt. Det politiske møtet har uansett vært viktig for å sikre forankring i politisk ledelse i de enkelte virksomhetene som deltar i satsingen.

I det daglige har KMD ved Planavdelingen (tidligere Miljøverndepartement ved Planavdelingen) ansvar for statlig koordinering på overordnet nivå, og PKG ansvar for overordnet koordinering på kommunalt nivå samt mellom kommunalt og statlig nivå. Tilbakemeldingen er generelt at dette har fungert godt og at det er nødvendig med ett kontaktpunkt på henholdsvis statlig og kommunal side som kan ha løpende kontakt etter behov og sikre koordinering på hver sin side i forkant av møter i styringsorganer (politisk møte og SUG).

Flere respondenter peker på at rollene til de to koordinatorene har vært litt uklare og i endring. Flere peker på at statens koordinator har hatt et lite tydelig mandat, noe som har bidratt til at ulike koordinatorene har fylt rollen på litt ulikt vis. Det har for eksempel fremstått som uklart om den statlige rollen (1) utelukkende er koordinerende, (2) skal ha en faglig dimensjon og bidra faglig til satsingen og/eller til læring på tvers, (3) skal drive informasjonsarbeid eller (4) eventuelt en definert blanding av alle tre funksjonene. For PKG sin del har det også vært litt uklart, melder flere respondenter, om sekretariatet først og fremst skal koordinere satsingen og i hvilken grad det skal dokumentere og spre erfaringer og således være et kompetansesenter for deltagerne i

satsingen. Vårt inntrykk er at en mer tydelig avklaring av roller ville være nyttig og motvirke at aktører bruker tid på å søke etter og skape roller for seg selv.

Det statlige engasjementet i Groruddalsatsingen er basert på sektorsamarbeid mellom departementene og deres underliggende etater, byrådsavdelingene og bydelene. Statens rolle er primært å finansiere tiltak initiert av bydelene innenfor de fem programområdene (programområde 3 er delt i a og b), men de statlige virksomhetene har også arbeidet strategisk i utviklingen av satsingen – særlig i programgruppene (se figur 8.1). Opprinnelig var det tenkt at samarbeidsutvalget skulle ha en styrende og utviklende rolle, men respondenter melder at dette først og fremst ble et forum for informasjonsutveksling mens det konkrete arbeidet foregikk i programgruppene.

Figur 8.1: Statlige og kommunale virksomheter i Groruddalssatsingens fire programgrupper

Program	1: Miljøvennlig transport.	2: Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø	3a: Områdeløft	3b: Stedsutvikling	4: Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering
STAT	KMD, Statens Vegvesen Region Øst og Jernbaneverket.	KMD, KLD, Miljødirektoratet	KMD, Husbanken, IMDI og NAV	KMD, Statens Vegvesen (RØ), Jernbaneverket	Arbeids- og velferdsdir, Helsedirektoratet, Husbanken, Utdanningsdir, og IMDI (koordinator).
	✕	✕	✕	✕	✕
KOMMUNE	Ledes av Bymiljøetaten. Representanter fra bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Plan- og bygningsetaten, Byrådsavdeling for Miljø- og samferdsel, Ruter og Kollektivtransport-produksjon AS.	Ledes av Bymiljøetaten. Representanter fra bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Byrådsavdeling for miljø- og samferdsel, Plan- og bygningsetaten, Vann- og avløpsetaten, Kulturetaten, Byantikvaren, Undervisningsbygg.	Ledes av bydelsdirektør for Bydel Grorud. Representanter fra Bydelsetaten, Kulturetaten, Plan- og bygningsetaten, og Utdanningssetaten.	Ledes av Plan og bygningsetaten. Representanter fra bydelene Alna, Bjerke, Grorud, Stovner, Bymiljøetaten, Samferdselssetaten, Vann- og avløpsetaten.	Ledes av de fire bydelene på omgang. Representanter for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester, Byrådsavdeling for kultur og utdanning, Kulturetaten og Utdanningssetaten

Kilde: Vista Analyse.

Områdesatsningen i Groruddalen har vært basert på en bred nettverksorganisasjon med mange involverte virksomheter fra flere styringsnivåer og sektorer. Arbeids- og ansvarsdelingen mellom dem var ikke fullt ut klarlagt da satsingen startet, men er blitt tydeligere gjennom prosjektet. På statlig nivå har departementer og direktorater deltatt i strategiske diskusjoner underveis i satsningen, mens Husbanken og IMDi også har gjort en betydelig innsats for den praktiske utviklingen av områdesatsingen (Gabrielsen 2014).

Statlige og kommunale aktører tilkjennegir generelt at de har gode erfaringer med samarbeid i programgrupper. Den delen av statens virksomhet som var vanskeligst å samkjøre med Groruddalssatsingen var samferdsel, hvor de involverte partene



(Statens Veivesen Region Øst og Jernbaneverket) hadde lite midler til satsingen og hvor den overordnede transportinfrastrukturen i Groruddalen var underlagt nasjonale planer og hensyn. I de tilfeller hvor statlige etater – Husbanken og IMDi – har hatt ansvar for den statlige deltakingen (program 3a og 4), har innflytelsen og organiseringen på vegne av staten (statlig, horisontal koordinering) vært sterkest. Dette er antagelig knyttet til at den statlige virksomheten med ansvar har hatt et faglig fokus som gjør tett involvering naturlig og direkte relevant.

Programgruppene ble tilpasset i løpet av satsingen. I program 3 ble programgruppen delt i arbeid med områdeløft (3a) og stedsutvikling (3b), for å få en faglig sett mer spisset og hensiktsmessig organisering. Etter hvert utviklet det seg en forenklet struktur i satsingen hvor arbeid i programgruppe 1, 2 og 3b ble samkjørt, som følge at dette mer eller mindre involverte de samme virksomhetene og at programgruppene hadde et til dels overlappende fokus. Respondenter tilkjenner at dette generelt sett har fungert godt og at fleksibiliteten i organiseringen har vært positiv. «Veien blir til mens man går», er kanskje det utsagnet som går igjen flest ganger i intervjuene vi har gjennomført, og dette ordtaket gjelder i høyeste grad for Groruddalsatsningen, selv om denne i utgangspunktet var godt strukturert med hensyn til sektorfokus og som et felles tiltak mellom staten og kommunene.

Flere respondenter peker på at det i praksis ofte er personavhengig hvor godt samarbeidet (både på tvers av sektor og nivå) mellom ulike virksomheter virker, og at dette henger sammen med at det for mange involverte parter kan være litt uklart akkurat hva og hvor mye de egentlig skal bidra med og at det således blir et handlingsrom som det blir opp til den enkelt å fylle (eller la være å fylle). Dette samsvarer med Hanssen og Klausens (2006) bemerkning i evalueringen av Handlingsprogram Oslo indre øst, om at personlige relasjoner ofte betyr mer i nettverksorganiserte offentlige tiltak enn i de tradisjonelle linjestyrte politiske og administrative prosessene.

Sektororganiseringen og etableringen av faggrupper og møteplasser for å fremme det faglige samarbeidet, har gjort det mulig å utveksle og utvikle kunnskap på tvers av styringsnivåer innenfor sektorer og tilgrensende. Det har imidlertid gjort det mer utfordrende å få til læring på tvers av sektorer, selv om koordinerende møter i samarbeidsutvalget – til tross for at disse i følge mange av respondentene til tider har vært for mange, lange og ustrukturerte – har muliggjort en viss kunnskapsoverføring og læring på tvers av sektorer.

Det er delte meninger om hvordan organiseringen virker inn på effektiviteten i samarbeidet og mulighetene for måloppnåelse. Meningene reflekterer i de fleste tilfellene strukturelle variasjoner i virksomhetenes plass i satsingen, og den viktigste skillelinjen går mellom de som er organisert i linje og de som tilhører satsingens nettverksstruktur. I de sistnevnte tilfelle er det en frykt for at satsingen skal ende opp i de tradisjonelt linjestyrte strukturene i offentlig forvaltning og ikke få til synergieffektene som er en del av formålet med en samordnet områdesatsing. For de som er en del av linjeforvaltningen er det mindre skepsis mot at de spesielle

utfordringene områdesatsingene er til for kan løses på nye måter i en form for flernivåstyre og samstyre mellom etablerte statlige og kommunale virksomheter.

Groruddalssatsingen har en omfattende organisering med et stort antall statlige og kommunale aktører (i alt 35). Mange informanter peker på at staten og kommunen «nok ville ha laget en litt enklere struktur» hvis de skulle etablere et slikt samarbeid i dag. Noen peker imidlertid også på at det i dag ville kunne lages en enklere struktur, nettopp fordi satsingen hadde en bred struktur i startfasen som fikk «alle om bord» og bidro til at en gjensidig forståelse kunne etablere seg og nødvendige nettverk kunne få utvikle seg på tvers av sektor og nivå. I løpet av perioden Groruddalsatsingen har vart, har tendensen gått mot en forenkling og et voksende fokus på implementering i programgrupper. Det er naturlig at «trykket» i starten av en områdesatsing er i de øvre organer som har overordnet ansvar og skal legge politiske føringer, og at dette flytter seg nedover etter hvert som satsingen blir mer operasjonell. For en tidsbestemt satsing vil de øvre organer som regel ha en mindre rolle jo lenger satsingen får utvikle seg, så fremt det ikke dukker opp forhold som krever politiske avklaringer eller endringer i satsingen.

Groruddalsatsingen er basert på en nedenfra-og-opp-modell for samstyre på flere nivåer, hvor også ikke-offentlige aktører innen næringsliv og sivilt samfunn er engasjert. Dette har vært med på å øke handlingskapasiteten i de enkelte programområdene Groruddalsatsingen består av, og vært viktig for å skape en positiv stedsidentitet i Groruddalen, påpeker respondenter. Vi har imidlertid ikke kartlagt og vurdert slike ikke-offentlige aktørers deltagelse i satsningen.

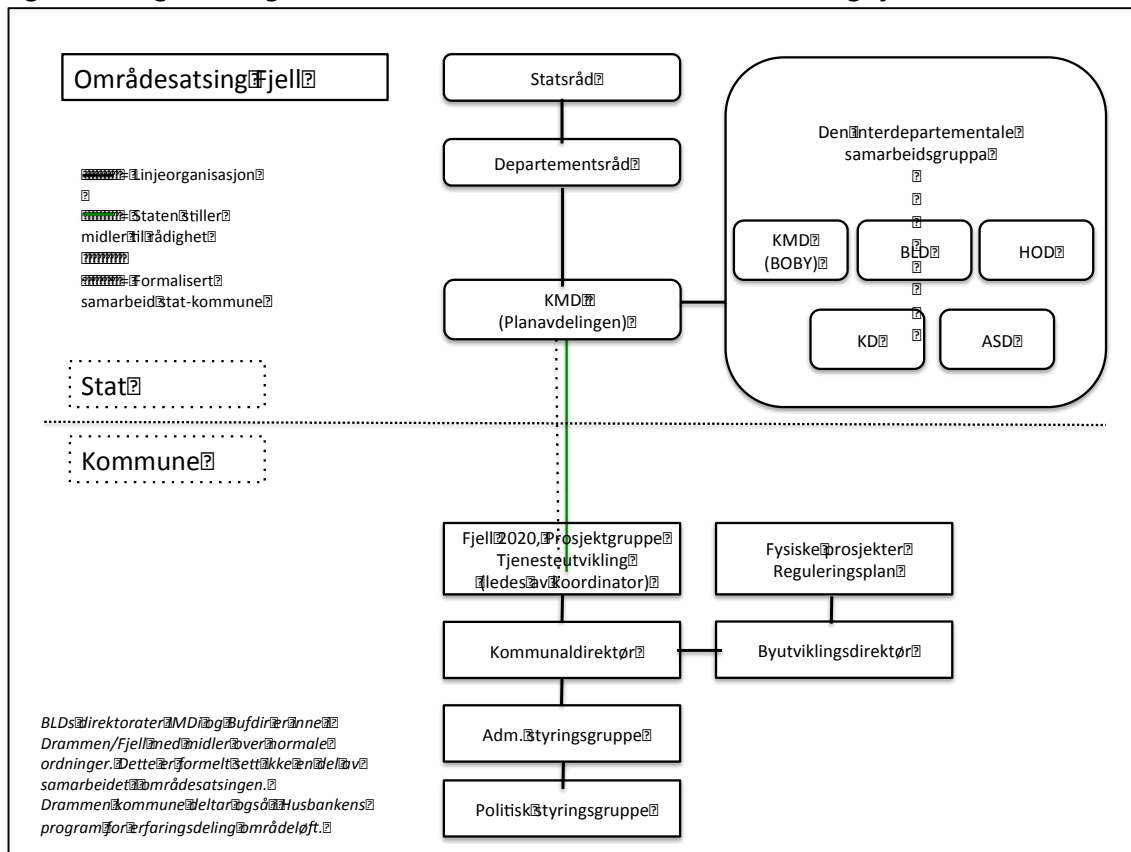
### **8.3.2 Organiseringens betydning for samarbeidet i områdesatsing Fjell**

Det statlig-kommunale samarbeidet i selve områdesatsing Fjell er som vi har sett i kapittel 6 begrenset, noe som også fremgår av figur 8.2 under. I praksis er det Drammen kommune som suverent leder områdesatsingen. I motsetning til i Groruddalssatsingen er det ikke noe årlig politisk møte mellom stat og kommune med mandat til å bestemme over satsingen.

Det foreligger ett kontaktpunkt på statlig side, KMD ved Planavdelingen, og ett kontaktpunkt på kommunal side, prosjektleder for Fjell 2020. Det foreligger videre kun én bevilgning (7 mill. årlig) fra statlig side til områdesatsingen, som formidles av KMD og hvor midlene er fleksible. Det enkle oppsettet og det begrensede engasjementet fra statlig side gjør det enkelt å ha en dialog mellom stat og kommune etter behov. Dette fungerer godt, i følge involverte parter.

På statlig side er det lagt til rette for et horisontalt samarbeid gjennom den interdepartementale departementsgruppa. Respondenter tilkjenner at gruppa fungerer godt som en arena for informasjonsutveksling, noe som også bidrar til arbeidet på Fjell kan ses i forhold til arbeidet i områdesatsing Indre Oslo øst (som også er tema for gruppa). Det foregår så langt i liten grad faglig arbeid i den interdepartementale samarbeidsgruppa som kommer Fjell til gode. Dette er heller ikke etterspurt av Fjell.

Figur 8.2: Organisering av samarbeidet stat-kommune i områdesatsing Fjell



Kilde: Vista Analyse

Flere statlige virksomheter er involvert i arbeid på Fjell som ikke inngår i områdesatsingen, som BLD gjennom IMDi og Bufdir (Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom). I tillegg inkluderer Husbanken Fjell 2020 i sine samlinger om områdeløft. Utenfra sett er det pussig at den statlige koordineringen på tvers ikke inkluderer alle de statlige virksomhetene som faktisk er engasjert på Fjell, men det skal her anføres at vi har blitt informert om at et møte som inkluderer direktoratsnivå er påtenkt i den interdepartementale departmentsgruppa. Aktører fra Drammen kommune etterspør ikke bedre statlig samhandling, så mer omfattende statlig koordinering på tvers bør først og fremst begrunnes av at det vil gi en merverdi for de statlige virksomhetene.

Organiseringen av det statlig-kommunale samarbeidet i områdesatsing Fjell medfører at det er liten kontakt mellom statlige og kommunale virksomheter. Av intervjuene får vi inntrykk av at flere statlige virksomheter kunne ønske å ha en formalisert rolle i områdesatsing Fjell og dermed mer kontakt. På kommunal side får vi imidlertid inntrykk av at formell inkludering av flere statlige virksomheter i områdesatsingen ikke er ønsket, siden det kan gi Drammen kommune mindre handlefrihet. Arbeidet med Fjell er for eksempel ikke formelt sett et områdeløft og hvis Fjell skulle inngå i Husbankens områdeløftprogram ville det være nødvendig å tilpasse seg Husbankens retningslinjer.

### 8.3.3 Organiseringens betydning for områdesatsing Indre Oslo øst

Områdesatsing Indre Oslo øst involverer et betydelig antall statlige virksomheter, men mangler en klar organisering av det statlig-kommunale samarbeidet. KMD ved planavdelingen har ansvar for å koordinere statens involvering, men det har variert og er fortsatt uklart for mange av de involverte statlige og kommunale virksomhetene hvem som er kontaktpunktet på kommunal side.

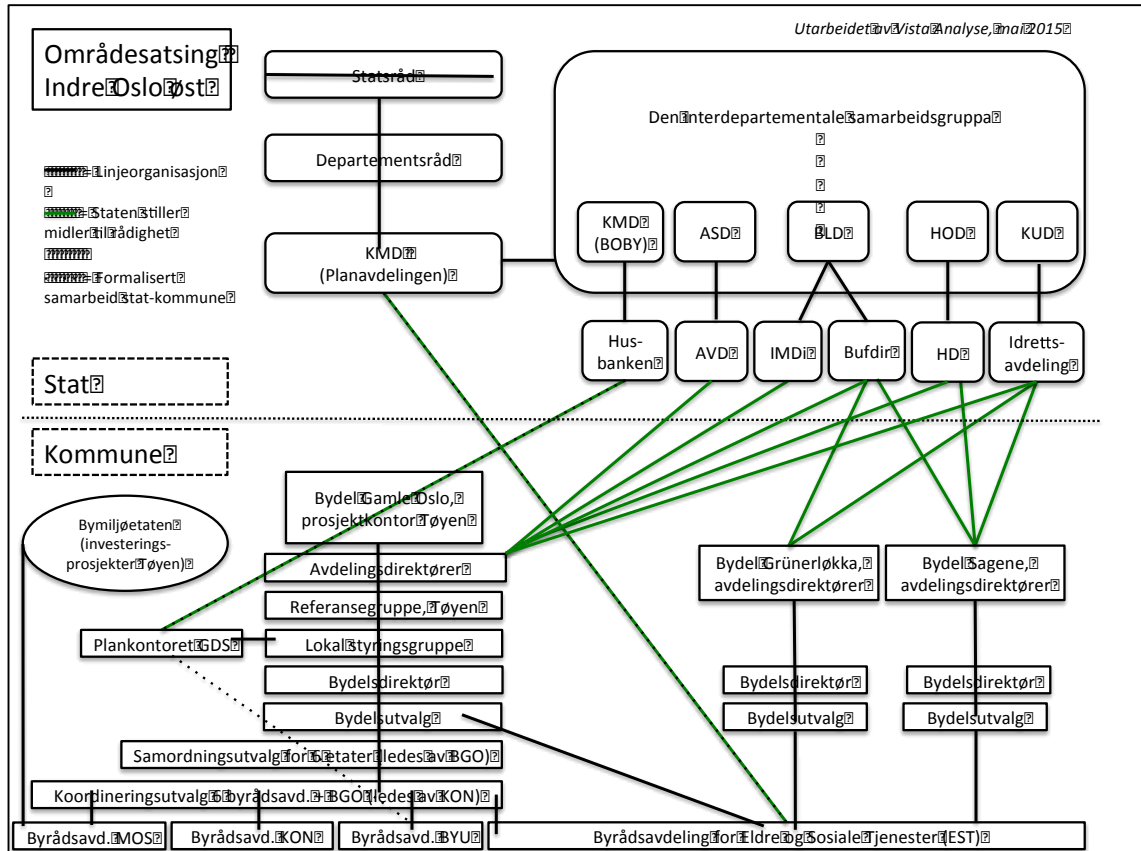
I motsetning til i Groruddalssatsingen er det ikke noe årlig politisk møte mellom stat og kommune med mandat til å bestemme over satsingen. Slik sett er kommunen i førerretet og de statlige virksomhetene støtter opp passivt, og primært gjennom etablerte støtteordninger. Det er forvirrende at Oslo kommune tilsynelatende ikke har en områdesatsing for indre Oslo øst. Oslo kommune har et områdeløft Tøyen, ofte referer til som «Tøyensatsingen». Vi ser for eksempel at Oslo kommune har årlige planprogram for Tøyensatsingen, men ikke planlegging for en områdesatsing for indre Oslo øst, som omfatter de tre bydelene. Så vidt vi kan se har Oslo kommune ikke en oversikt over statens støtte til områdesatsing Indre Oslo øst, men en oversikt over statens bidrag til Tøyen. Staten har heller ikke en oversikt over hvor mange statlige midler som er gitt til områdesatsing Indre Oslo øst, eller noen felles rapportering som gjør rede for hva staten i praksis har bidratt med i områdesatsingen i det første året.

Mangelen på en egentlig organisering og rapportering på områdesatsing Indre Oslo øst gjør at det er vanskelig å få grep om hva denne områdesatsingen egentlig er. Det uttrykker også involverte statlige og kommunale virksomheter, som fort begynner å referere til Tøyen når de skal snakke om satsingen – antagelig siden det der foregår noe konkret og definert. Mange som er involvert i satsingen uttrykker frustrasjon over mangelen på organisering og avgrensing, og nevner at dette går ut over effektivitet og skaper mye usikkerhet. En del peker på uforholdsmessig stor tidsbruk knyttet til møter og koordinering, som følge av uklar organisering. Vi er informert om at det nylig (i mai 2015) på kommunal side er bestemt at Plankontoret for Groruddalen skal få ansvar for kommunens samarbeid med staten knyttet til Tøyen/områdesatsing Indre Oslo øst.

På statlig side er det lagt til rette for et horisontalt samarbeid gjennom den interdepartementale departementsgruppa. Respondenter tilkjenner at gruppa fungerer godt som en arena for informasjonsutveksling, noe som også bidrar til arbeidet på Tøyen (det rapporteres ikke på relatert arbeid fra andre bydeler) kan ses i forhold til arbeidet i områdesatsing Fjell (som også er tema for gruppa). Det foregår i liten grad faglig arbeid i den interdepartementale samarbeidsgruppa som kommer områdesatsing Indre Oslo øst (eller Tøyen) til gode.

I områdesatsing Indre Oslo øst er staten først og fremst engasjert gjennom virksomheter på etatsnivå: Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDi, Bufdir (Nasjonal tilskuddsordning mot barnefattigdom), og Helsedirektoratet. Utenfra sett virker det ulogisk at den statlige koordineringen foregår på departementsnivå og ikke direkte inkluderer de statlige virksomhetene som faktisk er engasjert i satsingen på Fjell. Det skal her anføres at vi har blitt informert om at et møte som inkluderer direktoratsnivå er påtenkt i den interdepartementale departementsgruppa.

Figur 8.3: Statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsing Indre Oslo øst



Kilde: Vista Analyse.

Vi har laget et organisasjonskart som viser statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsing Indre Oslo øst (se figur 8.3 over). Kartet viser med hele, grønne linjer hvilke statlige virksomheter som har stilt midler til rådighet for de tre bydelene eller bare bydel Gamle Oslo i områdesatsingen. De stiplede linjene viser Husbankens kontakt med kommunen, som er basert på en samarbeidsavtale med kommunen som også styrer Husbankens engasjement på Tøyen, samt at det er byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester som har ansvar for kontakten mot staten (KMD ved Plankontoret). Vi registrerer at det er en etterspørsel blant virksomheter involvert i områdesatsing Indre Oslo øst etter denne forsøksvise oversikten, og at det ikke finnes noen annen oversikt over samarbeidet.

## 8.4 Tilskuddsordningen(e)s betydning for samarbeidet

### 8.4.1 Tilskuddsordningen(e)s betydning for samarbeidet i Groruddalssatsingen

I Handlingsprogram Oslo indre øst var det i følge våre respondenter en modell hvor bydelene fikk disponere ekstraordinære midler relativt fritt. I starten av Groruddalssatsingen samarbeidet statlige virksomheter som Husbanken direkte med bydelene, men dette skapte i følge flere av respondentene problemer i forhold til å sikre nødvendig involvering av kommunale etater, og gjorde det vanskelig for Oslo kommune å ha styring med arbeidet som foregikk. For å imøtekomme disse problemene ble det etter hvert innført en modell hvor det er byrådsavdelingene som fordeler statens midler til programgruppene.

Samtidig ble samarbeidet mellom Husbanken og Oslo kommune forankret i en samarbeidsavtale mellom Husbanken og Byrådsavdeling for byutvikling. Dette bidro til å sikre en bedre helhet og sentral kommunal styring med områdeløftarbeidet. Noen respondenter mener imidlertid at det også førte til en større avstand mellom Husbanken og bydelene, noe som medførte at dette samarbeidet i praksis ble svekket.

Det er en viss motsetning mellom måten Groruddalsatsingen er organisert på når det gjelder tilskuddsordningene og måten en områdesatsing organiseres på i følge teorien om samstyre i et flernivåperspektiv, dersom definisjonen av samstyring er en ikke-hierarkisk prosess «hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo 2012:21). Som vi tidligere har sett betyr dette at «offentlig politikk utvikles og iverksettes gjennom strukturer som er annerledes enn de klassiske, det vil si de som bygger på hierarki og et entydig over- og underordningsforhold aktørene imellom» (Røiseland og Vabo 2012:22). Tilskuddsordningen i Groruddalsatsingen har vært basert på departementsvise tildelinger av ekstraordinære midler og således fulgt den tradisjonelle linjestrukturen i offentlig forvaltning basert på hierarki og entydige over- og underordningsforhold innenfor sektorspesifikke grenser. Dette har imidlertid gitt høy grad av effektivitet og måloppnåelse for de enkelte tiltakene og programområdene i Groruddalsatsingen. Fra våre respondenters side, ser det ut til at måten de ekstraordinære midlene har vært brukt på, har ført til nytenkning og en form for innovasjon i måten levekårsutfordringene i Groruddalen og de åtte problemområdene blir møtt på i dag i forhold til når denne satsingen ble satt i gang, uten at det har ført til store spenninger i forholdet mellom statlig styring og lokalt demokrati.

Måten departementene og deres underliggende etater er med på å styre de ekstraordinære midlene på i Groruddalsatsingen, rokker ikke ved den grunnleggende ideen i denne satsingen om at levekårsutfordringene er sammensatte problemer som må løses operasjonelt gjennom en helhetlig tilnærming på lokalt nivå. Bottom-up-prinsippet blir i stor grad respektert av de statlige aktørene, men disse er mer opptatt av sektortenkning og egne budsjettposter enn byrådsavdelingene og de kommunale etatene er. Sektortenkningen øker jo høyere vi kommer i styringshierarkiet, og kan antagelig forklares direkte med måten tilskuddsordningene er organisert på i dette konkrete tilfellet.

#### **8.4.2 Tilskuddsordning(e)s betydning for samarbeidet i områdesatsing Fjell**

I områdesatsing Fjell er det bare én statlig tilskuddsordning, et forholdsvis fleksibelt innrettet bidrag fra KMD ved Planavdelingen som Drammen kommune kan disponere innenfor rammene av sitt Fjell 2020-prosjekt. De statlige midlene er overførbare, noe som gir Drammen kommune fleksibilitet i planleggingen, gjør det enklere å absorbere midlene og tilpasse dem prosjektet rytme. Respondenter på både statlig og kommunal side tilkjenner at denne ordningen fungerer godt og oppleves som effektiv.

#### **8.4.3 Tilskuddsordning(e)s betydning for samarbeidet i Indre Oslo øst**

I områdesatsing Indre Oslo øst er det en lang rekke statlige støtteordninger, som er beskrevet i et felles tilsagnsbrev utarbeidet av KMD. Det finnes ikke en felles oversikt over statlige utbetalinger knyttet til områdesatsingen i 2014 (det første året).

De åtte statlige støtteordningene som inngår i områdesatsing Indre Oslo øst er ulikt innrettet, som det fremgår av beskrivelsen i kapittel 7. Overordnet sett kan man dele inn midlene i forskjellige grupper:

- A. Nye og fleksible midler. Dette er midlene fra KMD ved Planavdelingen.
- B. Nye midler med klare retningslinjer. Dette er midlene fra Husbanken og IMDi.
- C. Midler over eksisterende ordninger som benyttes i bydelen og som regnes inn i satsingen. Dette synes å gjelde midlene fra AVD, HD og Bufdir. Det er uklart for oss om det eventuelt er lagt inn ekstra midler i forbindelse med områdesatsingen i forhold til normale bevilgninger.
- D. Midler over eksisterende ordninger som kan benyttes av bydelene gitt at visse vilkår er oppfylt. Dette er spillemidlene til idrettsanlegg, som krever 50 prosent kommunal medfinansiering.

Midlene i gruppe A er de som er enklest for bydelene å benytte seg av og som har de enkleste rapporteringskravene. Midlene i gruppe B og C er preget av sektorstyringen i de ulike departementene som er involvert og er ikke samkjørt med hensyn til frister og rapporteringskrav. Midlene i gruppe D er midler som i prinsippet er tilgjengelig for satsingen, men som bydelen alene ikke kan søke på siden det krever kommunal planlegging og beslutning om investering på et høyere nivå.

Det store antallet støtteordninger med ulike kriterier, frister og rapporteringsvilkår gjør det komplisert for bydelene å følge opp på midlene staten har gjort tilgjengelig i satsingen. Dette gjelder særlig for bydel Gamle Oslo, som har mulighet til å søke midler fra alle ordningene. Mange respondenter på kommunal side uttrykker at mangelen på koordinering av de statlige ordningene er tidkrevende, gjør det vanskelig å ha oversikt og nok har skapt frustrasjon for en del av de som skal gjennomføre satsingen.

Vi er blitt gjort kjent med eksempler på at enkelte bydeler ikke har søkt på tilgjengelige midler som følge av manglende informasjon om muligheter, eller at fristen var gått ut når bydelen ble oppmerksom på muligheten. Sviktende informasjon om tilskuddsordningene og hvem som kan søke på dem samt kompleksiteten i det statlige bidraget som helhet, har så vidt vi kan se bidratt til at tilgjengelige midler ikke har blitt utnyttet. Vår gjennomgang av tildelte statlige midler til områdesatsing Indre Oslo øst i 2014 i kapittel 7, viste at statens bidrag til satsingen i 2014 etter alt å dømme utgjorde litt under 20 millioner kroner.

Oslo kommune har i politisk dialog med KMD uttrykt at kommunen ønsker at statens bidrag i områdesatsing Indre Oslo øst skal konsentreres til Tøyen og samles i én pott, for å forenkle samarbeidet og sikre effektivitet. Kommunale respondenter peker også på at et faglig samarbeid mellom statlige og kommunale virksomheter forutsetter at det foreligger et handlingsrom for bruken av midler som kommunal og statlige virksomheter kan diskutere hvordan de skal utnytte. Når de fleste av de statlige midlene er bundet opp i eksisterende ordninger med egne rutiner, reduseres samarbeidet i stor grad til søknadsskriving og søknadsbehandling.

Vår vurdering er at det er midlene i kategori A og B over det i utgangspunktet er naturlig å fremholde at er en del av statens områdesatsing Indre Oslo øst. Med hensyn

til midlene i kategori C bør de kun regnes med i den grad det er snakk om ekstra midler som er lagt inn i eksisterende ordninger. Videre bør midlene i kategori D (spillemidlene) først regnes med hvis det foreligger konkrete prosjekter som blir støttet fra statens side utover det som er vanlig praksis i slike saker. En slik avgrensing ville gi et mer reelt bilde av statens bidrag i områdesatsing Indre Oslo øst og gjøre det enklere å skille mellom statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsingen og det normale statlig-kommunale samarbeidet.

Flere respondenter har pekt på at det synes «litt tilfeldig» hva som fra statens side regnes inn i områdesatsing Indre Oslo øst og at antallet involverte statlige virksomheter kanskje i en startfase ble styrt av et ønske om å komme opp på et statlig bidrag på 25 millioner kroner, snarere enn av faglige vurderinger.



## 9 Konklusjoner

### Overordnet

Det overordnede bildet er at involverte statlige og kommunale virksomheter har positive erfaringer med områdesatsinger som bypolitisk virkemiddel, til tross for at det for en del respondenter til tider oppleves som at det er betydelige transaksjonskostnader knyttet til møtevirksomhet.

Det foreligger ikke én form for statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsingene. Snarere foregår det en rekke former for statlig-kommunalt samarbeid i de ulike områdesatsingene, med ulike virksomheter og med ulik dybde alt etter hvordan satsingene er organisert.

Ut over vellykket samarbeid om satsingens mål i Groruddalssatsingen, er det særlig kunnskapsutvikling og læring på tvers av nivå og sektor som fremheves som positivt av involverte parter. Flere respondenter peker på at læring på tvers av nivå er enklere å få til enn på tvers av sektorer.

Tabell 9.1 Likheter og forskjeller mellom Groruddalssatsingen, Indre Oslo øst og Fjell

	Politisk avtale	Styringsmodell	Samarbeid om planer i tidlig fase	Statlig bidrag i hovedsak nye og fleksible midler	Statlig bidrag i hovedsak over faste, ordinære ordninger
GDS	Ja	Politisk møte stat-kommune	Ja	Ja	Nei
Fjell	Nei	Lokalt styrt	Nei*	Ja	Nei
IOØ	Nei	Lokalt styrt	Nei	Nei	Ja

\* Noen statlige virksomheter var med i planleggingen av Fjell 2020, men de er ikke med i områdesatsing Fjell.

Sammenstilt av Vista Analyse

### Historikkens betydning for samarbeidet

Gjennomgangen av de tre områdesatsingene viser at historikken har stor betydning for det statlig-kommunale samarbeidet. Samlet sett peker respondentene på tre grunnleggende forhold som bør være på plass i forkant, for å få til et godt statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsinger:

- Definerte og felles mål, som er politisk forankret
- En felles forståelse av hvilke virkemidler som er nødvendige for å nå målene
- En avklaring av hvilke virksomheter som bør involveres og hvilke roller de skal ha

Dette er forhold som i betydelig grad var på plass i Groruddalssatsingen, noe som var av stor betydning for en positiv utvikling av det statlig-kommunale samarbeidet.

I områdesatsing Indre Oslo øst er mange statlige aktører involvert og disse faktorene har i liten grad vært på plass, noe som har bidratt til usikkerhet og liten grad av statlig-kommunalt samarbeid.

I områdesatsing Fjell er staten kun direkte engasjert gjennom KMD ved Planavdelingen og disse faktorene har i stor grad vært på plass gjennom Drammens kommunes Fjell 2020 program. Det har resultert i et effektivt men samtidig begrenset statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsingen.

Respondenter er generelt enige om at et statlig-kommunalt samarbeid i en områdesatsing bør være forankret i lokale behov og ha kommunen i førersetet. Dette er lyktes i Groruddalssatsingen og på Fjell, mens statens satsing ikke er godt tilpasset kommunens satsing i områdesatsing Indre Oslo øst. Dette skaper problemer for det statlig-kommunale samarbeidet i den satsingen.

### **Organiseringens betydning**

Gjennomgangen av de tre områdesatsingene peker i retning av at en forholdsvis enkel organisering som legger til rette for effektivt styring, informasjonsdeling og faglig samarbeid er viktig for å få til et godt statlig-kommunalt samarbeid.

Dette fikk man gradvis til i Groruddalssatsingen, hvor man i løpet av gjennomføringen forenklet strukturen. Faglige programgrupper var her særlig positivt for å få til samarbeid og gjensidig læring mellom statlige og kommunale virksomheter og på tvers. Overordnet sett har det vist seg nyttig å ha én koordinator på henholdsvis statlig og kommunal side med ansvar for å tilrettelegge samarbeidet.

Organiseringen av samarbeidet i områdesatsing Fjell er enkel og effektiv og slik sett hensiktsmessig, men det forekommer i realiteten lite konkret statlig-kommunalt samarbeid i satsingen. Erfaringer fra Fjell blir gjort tilgjengelig for andre statlige og kommunale virksomheter gjennom Husbankens samlinger, men dette er formelt sett ikke en del av samarbeidet i områdesatsingen. Staten legger til rette for tverrsektoriell (horisontal) læring gjennom den interdepartementale departementsgruppa, men den har så langt ikke inkludert virksomhetene fra de ulike departementene som faktisk er involvert på Fjell (dvs. Bufdir, IMDi, Husbanken). Dette gjør etter vår mening den interdepartementale samarbeidsgruppe mer til et forum for informasjonsutveksling enn til et faglig forum som bidrar til gjensidig læring og samkjøring av potensiell nytte for arbeidet på Fjell.

Organiseringen av det statlig-kommunale samarbeidet i områdesatsing Indre Oslo øst er uklar for mange av de involverte partene og det er også uklart for mange hva områdesatsing Indre Oslo øst er. Det foreligger ingen samlet rapportering over hva som har skjedd i områdesatsing Indre Oslo øst i det første året (2014) eller hvor mange statlige midler som er bevilget. I hovedsak består områdesatsing Indre Oslo øst av områdeløft Tøyen, som har en tydelig organisasjon med planer, budsjett og rapportering. Samarbeidet mellom staten og Oslo kommune knyttet til områdeløft Tøyen er imidlertid også uklar, noe som skaper usikkerhet og bidrar til at det foregår lite statlig-kommunalt samarbeid av faglig karakter. Organiseringen av områdesatsing Indre Oslo øst, eller snarere mangelen på sådan, er lite hensiktsmessig og effektiv.

Mange respondenter peker på at det er ønskelig med ett kontaktpunkt på henholdsvis statlig og kommunal side, som kan stå for den overordnede kontakten mellom stat og

kommune i en områdesatsing og koordinere på tvers i sine respektive organisasjoner. Det er gode erfaringer med en slik organisering fra Groruddalsatsingen og områdesatsing Fjell.

Flere peker på at Husbanken og IMDi har vært viktige statlige koordinatorene som har lagt til rette for læring mellom statlig og kommunalt nivå. KMD (tidligere Miljøverndepartementet) har på sin side spilt en koordinerende rolle på departementsnivå og lagt til rette for kunnskapsdeling og samkjøring på et mer overordnet nivå.

Flere kommunale virksomheter peker på staten har en viktig rolle med å legge til rette for kunnskapsdeling og læring knyttet til tjenesteutvikling, og at det her ligger et udekket behov per i dag. Det synes gunstig å styrke den statlige koordinatrollen i områdesatsinger ved å gjøre den mer faglig og i større grad rette den mot læring og tjenesteutvikling.

### **Tilskuddordningenes betydning**

Hvordan statens tilskuddsordninger er innrettet er viktig for et effektivt samarbeid. Både i Groruddalsatsingen og i områdesatsing Fjell har dette vært effektivt håndtert, ved at statens bidrag i hovedsak har bestått av nye og fleksible midler som man lokalt har kunnet disponere i tråd med overordnede planer og en forståelse av hva som gir best effekt. I områdesatsing Indre Oslo øst er ekstraordinære områdesatsingsmidler og midler over normale statlige ordninger blandet sammen i beskrivelsen av statens engasjement, som i hovedsak består av støtte over normale statlige ordninger. Dette har ikke vært hensiktsmessig.

En tydelig lærdom synes å være at det er ønskelig at statens midler til en områdesatsing defineres som de nye midler staten bidrar med og at slike midler legges i én pott, med én søknads- og rapporteringsrutine og mulighet for å overføre midler fra år til år, i den grad dette er mulig. Jo mer fleksibilitet som ligger i statens støtte, desto mer handlingsrom og substans å samarbeide om vil det være for statlige og kommunale virksomheter. Samtidig er det klart at det her vil være overordnede institusjonelle beskrankninger som gjør seg gjeldende og ofte begrenser reelle muligheter i praksis.

## Vedlegg

### A. Intervjuguide

Intervjuspørsmålene blir sendt ut til informantene i forkant av intervjuet, slik at de har anledning til å forberede seg og reflektere over spørsmålene i forkant. Vi følger den såkalte Chatham House Rule, som innebærer at vi ved henvisning til materiale fra intervjusvar ikke oppgir hvem som er kilden eller institusjonen vedkommende tilhører. Informantene blir gjort oppmerksom på dette forut for intervjuet. Dette bidrar til åpen informasjonsdeling.

#### Intervjuspørsmål

1. Kan du beskrive hvordan arbeidet er organisert og rollefordelingen er lagt opp mellom stat og kommune i den områdesatsingen du er involvert i?
2. Hvilke erfaringer har du med denne måten å samarbeide på?
3. Bidrar rollefordelingen til at satsingens mål oppnås på en god måte?
4. Hva anser du som viktige faktorer for at rollefordelingen mellom stat og kommune skal fungere godt i områdesatsingen?
5. Har rollefordelingen mellom stat og kommune som du har erfaring med hatt utilsiktede effekter, i tilfelle hvilke?
6. Hvilke erfaringer har du med måten ulike statlige aktører samarbeider med hverandre, i områdesatsingen du er engasjert i?
7. Foreligger det målkonflikter mellom din virksomhets rolle og andre statlige eller kommunale virksomheters rolle, i områdesatsingen du er engasjert i?
8. Hvordan vurderer du forholdet mellom din virksomhets tidsbruk knyttet til deltagelse i områdesatsingen, og det din virksomhet får ut av deltagelsen?
9. Vurderer du det slik at det din virksomhet oppnår i satsingen vil kunne opprettholdes når satsingen opphører, og hvorfor/hvorfor ikke?
10. Hva er fordelene for din virksomhet av å være engasjert i den områdesatsingen du er engasjert i?
11. Hva er ulempene for din virksomhet av å være engasjert i den områdesatsingen du er engasjert i?
12. Mener du at områdesatsingen din virksomhet deltar i bidrar til innovasjon og bedre leveranse av offentlige tjenester, i så fall hvordan?
13. Har du forslag til hvordan statlige og kommunale aktører på en bedre måte kan fordele oppgaver og ansvar i områdesatsinger?

**B. Liste over respondenter**

	Navn	Tittel	Virksomhet
1	Aga, Geir	Kommunaldirektør	Byrådsavdeling for Byutvikling
2	Backer-Røed, Nina*	Seksjonssjef	Byrådsavdeling for Eldre og Sosiale Tjenester
3	Bergsgard, Arne	Enhetsleder	Plan- og bygningsetaten
4	Bisal, Parminder Kaur	Prosjektleder	Drammen kommune
5	Bjørnstad, Lars Eivind	Spesialstilling	Bydel Bjerke
6	Bøgeberg, Synnøve R.	Spesialstilling (leder)	Plankontoret for Grouddalen
7	Cenar, Henrik*	Seksjonsleder, seksjon for hovedstad og områdesatsing	IMDi Øst
8	Fadum, Heidi	Seniorrådgiver	Helsedirektoratet
9	Fergus, Tharan	Overingeniør	Vann- og avløpsetaten
10	Fredriksen, Bård Folke	Byråd	Byrådsavdeling for byutvikling
11	Gabrielsen, Guro Voss	Seniorrådgiver	KMD, planavdelingen
12	Gjørøv, Marianne	Seniorrådgiver. (Tidligere statens koordinator for GDS)	KLD
13	Granerud, Julie	Prosjektleder	Drammen kommune
14	Hanssen, Jan Tore	Spesialrådgiver	Byrådsavd. Kultur og Næring
15	Hartløv, Kjerstin	Rådgiver	ASD
16	Helle, Siri	Seniorrådgiver, seksjon for samarbeid og kunnskap	Husbanken Øst
17	Hildrum, Hege Farnes	Konsulent	NAV Oslo, Utdanningsetaten
18	Johansen, Monica S.	Seniorrådgiver	HOD
19	Jæger, Hilde	Seniorrådgiver	Kunnskapsdepartementet
20	Karlsson, Christer	Prosjektleder, park- og friområdeseksjonen	Bymiljøetaten
21	Kleven, Randi*	Regiondirektør	IMDi Øst
22	Larssen, Heidi*	Bydelsdirektør	Bydel Grünerløkka
23	Lindegaard, Karin	Ass. regiondirektør, seksjon for samarbeid og kunnskap	Husbanken Øst
24	Lund, Per-Øystein	Spesialrådgiver	Byrådsavd. Kultur og Næring
25	Pettersen, Ole Jørgen	Prosjektleder	Bydel Grorud
26	Pran, Tore Olsen	Bydelsdirektør	Bydel Alna
27	Risnes, Ingunn	Prosjektleder	Statens vegvesen
28	Ritland, Agnes Aall	Seniorrådgiver	KMD, BOBY
29	Ruud, André	Avdelingslede	Drammen kommune
30	Seland, Marie	Seniorrådgiver	BLD
31	Skar, Cecilie Kjølnes	Programleder	Bydel Grorud
32	Skinnarland, Sonja	Seksjonssjef, tjenesteavdelingen i NAV	Arbeids- og velferdirektoratet
33	Sparre, Sidsel	Rådgiver, Avdeling for læreplan-implementering	Utdanningsdirektoratet
34	Sønstegaard, Hanne	Spesialkonsulent II	Bydel Gamle Oslo

Komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger

---

	Marie	(prosjektleder)	
35	Thaulow, Morten	Seniorrydgiver, friluftseksjonen	Miljødirektoratet
36	Trana, Marius*	Bydelsdirektør	Bydel Sagene
37	Udahl, Anne-Brit*	Seniorrydgiver	Kulturdepartementet
38	Vabø, Tore	Statens koordinator for GDS	KMD, planavdelingen
39	Woll, Kathrine Mauseth	Seniorrydgiver, seksjon for samarbeid og kunnskap	Husbanken Øst
40	Østmark, Lasse	Bydelsdirektør	Bydel Gamle Oslo

\* Kun korrespondanse på epost og/eller telefon, ikke intervju.

## Referanser

Barstad, Anders og Torbjørn Skardhamar (2006): «Utviklingen av levekårene i Oslo indre øst». *Samfunnsspeilet* 2/2006. Oslo: Statistisk sentralbyrå, s. 10-18.

Bøhler, Jan (2014): Sak nr. 5 (13:14:12). Møte tirsdag den 18. mars 2014 kl. 10 Stortinget.

Cohen, Michael D., James G. March og Johan P. Olsen (1972): «A Garbage Can Model of Organizational Choice». *Administrative Science Quarterly* (I). JSTOR 2392088.

Christensen, Tom (1991): *Virksomhetsplanlegging – myteskaping eller instrumentell problemløsning?* Oslo: Tano.

Christensen, Tom (2008): «*En felles etat*» -- en analyse av prosessen som ledet frem til opprettelse av ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV). August 2008. Bergen: Stein Rokkan senter for flerfaglige samfunnsstudier.

Difi (2010): *Statlig styring av kommunene. Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer*. Difi-rapport 2010:4. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Difi (2014): *Mot alle odds? Veier til samordning i norsk forvaltning*. Difi-rapport 2014:07. Oslo: Direktoratet for forvaltning og IKT.

Drammen kommune (2014): *Områdesatsing i Drammen. Fjell 2020 – mot en bedre fremtid. Prosjektplan 2014*. Rådmannen, Drammen kommune.

Drammen kommune (2012a): *Områdeløft på Fjell i Drammen kommune: Fjell 2020 – mot en bedre framtid*. Brev til Kommunal- og regionaldepartementet 06.11.2012.

Drammen kommune (2012b): *Fjell 2020 – Områdeutvikling Fjell. Oppgaveprogram for parallelloppdrag*. Byplan, januar 2012.

Drammen kommune (2011a): *Ny sak- Fjell 2020 - Mot en bedre Framtid – Hovedprosjekt, bystyresak opprettet 22.03.2011 med underdokumenter*.

Drammen kommune (2011b): *Mandat – Fjell 2020 - Hovedprosjekt, dato 25.05.2011, sak 11/6300-9 vedlegg 1*. Tilgjengelig på:

<https://www.drammen.kommune.no/no/Lokaldemokrati/Saker-til-politisk-behandling/sakdetaljer/?sakID=347580&moteID=323566&utvid=332>

Finansdepartementet (2005): *Veileder til gjennomføring av evalueringer*. Finansdepartementet.

Gabrielsen, Guro Voss (2014): *Groruddalen; Oslos vakreste verkebyll? – problempresentasjoner og stedsforståelser i Groruddalssatsingen*. Doktorgradsavhandling avgitt ved Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo.

Groruddalssatsningen (2014): *Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Groruddalssatsningen*. Oslo: Oslo kommune.

Groruddalssatsningen (2013): Bolig-, by- og stedsutvikling – *Groruddalssatsningen Programområde 3*. Årsrapport 2012, Handlingsprogram 2013

Grødem, Anne Selvik (2014): *Innovasjon og styring i boligsosialt arbeid*. Rapport 2014:16. Oslo: Institutt for samfunnsforskning.

Hanssen, Gro Sandkjær og Jan Erling Klausen (2006): *Nettverkstyring i en velferdsstat. En analyse av Handlingsprogram Oslo indre øst*. NIBR-rapport 2006:10. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Holm, A. (2006): *Nærmiljøsatsing og levekår: evaluering – Handlingsprogrammet Oslo indre øst*. NIBR-rapport 2006: 12. Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.

Husbanken (2008): *Medvirkning og deltagelse i områdesatsing*. Groruddalen Notat. Husbanken og Oslo kommune.

IMDi (2014): *Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing. Eit statleg perspektiv på områdesatsing som tverrsektorielt grep i velferdspolitikken*. Oslo: IMDi.

Jacobs, Jane (1961): *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.

KMD (2014). *Statsbudsjettet – Kap 590 post 65 Områdesatsing i byer. Prosjektnummer 203011 Områdestøtte til Fjell i Drammen*. 05.08.2014.

KMD (2015). *Tilskudd fra staten i indre Oslo øst 2015*. Informasjonsskriv. 06.02.2015.

March, James G. og Johan P. Olsen (1976): *Ambiguity and Choice in Organizations*. Bergen: Universitetsforlaget.

Meld. St. 12 (2011-2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

Miljøverndepartementet (2013): *Nye områdesatsinger for indre Oslo øst og Fjell i Drammen*, Pressemelding 14.10.2013.

Mumford, Lewis (1961) *The City in History*. San Diego: Harcourt, Brace & World, Inc.

NOU 1993:17: *Levekår i Norge – er graset grønt for alle?* Finans- og tolldepartementet.

OECD-DAC (2000): *Glossary of Evaluation and Results Based management (RBM) Terms*. Development Assistance Committee, OECD.

Olsen, Johan P- (2014): *Folkestyrets varige spenninger. Stortinget og den norske politiske selvforståelsen*. Oslo: Universitetsforlaget.



Oslo kommune (2013): *Samarbeid om etablering og gjennomføring av et områdeprogram for utvikling av Tøyen*. Brev til statsminister Jens Stoltenberg, 8. August 2013.

Poppelaars, Caelesta og Peter Scholten (2008): «Two worlds apart. The divergence of national and local integration policies in the Netherlands». *Administration & Society* 40:4, s. 335-357.

PwC (2008): *Oppstartsdokumentasjon Groruddalssatsingen*. PriceWaterhouseCoopers.

Rittel, H. W. J. og Melvin M. Webber (1973): «Dilemmas in the General Theory of Planning». *Policy Sciences* 4 (1973), s. 155-169.

Ruud, Marit Ekne, Jørn Holm-Hansen, Vibeke Nenseth og Anders Tønnesen (2011): *Midtveisevaluering av groruddalssatsingen*. Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011.

Røiseland, Asbjørn og Signy Irene Vabo (2012): *Styring og samstyring – governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget

Sanner, Jan Tore (2014): Sak nr. 5 (13:14:12). Møte tirsdag den 18. mars 2014 kl. 10 Stortinget.

Statsministeren (2013): *Samarbeid om etablering og gjennomføring av et områdeprogram for utvikling av Tøyen*. Brev til byrådsleder Stian Berger Røsland, 5. September 2013.

St. meld. nr. 31 (2006-2007): *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*. Oslo: Kommunal- og regionaldepartementet.

St. meld. Nr. 14 (1994-1995): *Om levekår og boforhold i storbyene*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.

Sørli, K. et al. (2010): *Levekårsutvikling og flytting på Fjell i Drammen*. NIBR-rapport 2010:21.

Årdal, Gunhild (2014): *Busetting av flyktninger – frå kommunal valfridom til forpliktande samarbeid? Ei analyse av samarbeidsavtalar mellom IMDi og kommunar*. Masteroppgåve i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

*Årsmelding for Groruddalssatningen 2013*.

*Årsmelding for Groruddalssatsingen 2014*.

Departementene og Oslo kommune (2007). *Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen*.





## **Vista Analyse AS**

Vista Analyse AS er et samfunnsfaglig analyseselskap med hovedvekt på økonomisk forskning, utredning, evaluering og rådgiving. Vi utfører oppdrag med høy faglig kvalitet, uavhengighet og integritet. Våre sentrale temaområder omfatter klima, energi, samferdsel, næringsutvikling, byutvikling og velferd.

Våre medarbeidere har meget høy akademisk kompetanse og bred erfaring innenfor konsulentvirksomhet. Ved behov benytter vi et velutviklet nettverk med selskaper og ressurspersoner nasjonalt og internasjonalt. Selskapet er i sin helhet eiet av medarbeiderne.

**Vista Analyse AS**  
Meltzersgate 4  
0257 Oslo

[post@vista-analyse.no](mailto:post@vista-analyse.no)  
[vista-analyse.no](http://vista-analyse.no)