

Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing

Eit statleg perspektiv på områdesatsing som tverrsektorielt grep i velferdspolitikken



Foto: Marianne Gjørv

Grafisk produksjon: Wittusen & Jensen, 2014

Opplag: 100

ISBN 978-82-8246-134-4 (trykk)

ISBN 978-82-8246-133-7 (pdf)

www.imdi.no/rapporter

Forord



Å redusere forskjellar i inntekt og levekår har lenge vore eit sentralt mål i den norske velferdspolitikken. Dette er reflektert i ei rekkje universelle velferdstilbod som på ulike måtar fangar opp og hjelper utsette grupper i samfunnet. Likevel kan det til visse tider og i visse område vere behov for ein ekstraordinær innsats. Når levekårsproblem kan knytast til særskilde geografiske område, kan ei heilskapleg områdesatsing vere eit godt velferdspolitisk verkemiddel for å betre befolkninga sine levekår.

I møtet med komplekse levekårsproblem må innsatsen frå statlege og kommunale styresmakter vere samordna og ha ei heilskapleg innretning. I denne rapporten set vi spesielt fokus på samordninga av statlege velferdssektorar slik denne utspelar seg innanfor rammene av områderetta innsatsar. Gjennom den tette samordninga ligg det eit potensial for å vidareutvikle tverrsektorielle samarbeidsformer. Velfungerande samarbeidsformer på tvers av sektorar er eit nødvendig utgangspunkt for vidareutvikling av velferdspolitikken generelt og i sektorane sine møte med storbypolitiske utfordringar spesielt.

For å illustrere den breie velferdspolitiske innsatsen som blir lagd ned i Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga, har vi i denne rapporten fått bidrag frå bustad-, arbeids-, utdannings-, og helsesektoren. Gjennom desse bidraga ser vi tydeleg korleis velferdssektorane er gjensidig avhengige av innsatsen til kvarandre. Eit godt samarbeid på tvers er sentralt for kva vi greier å oppnå.

Vi ønskjer å takke Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet/NAV Oslo og Husbanken for gode bidrag til rapporten.

God lesing!



Geir Barvik

direktør

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi)

Innhald

Forord.....	3
Samandrag.....	7
Summary	9
Kapittel 1: Innleiing om områderetta innsats for betre levekår.....	11
1.1 Om rapporten	11
Føremål	11
Oppbygging av rapporten	12
Målgruppe.....	12
Kvifor eit fokus på det statlege nivået?.....	12
Områdesatsing og områdeløft	13
1.2 Om behovet for å utforske tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing	14
Behov for samordning.....	14
1.3 Om kapitla i rapporten og bidragsytarar	15
Kapittel 2: Områdesatsing som arena for tverrsektorielt samarbeid	17
2.1 Utfordringar og moglegheiter ved samarbeid på tvers.....	17
Endringar i offentleg forvaltning	17
Behov for koordinering og heilskapleg tilnærming i velferdspolitikken	19
2.2 Nærmare om områdesatsing som verkemiddel i velferdspolitikken	20
2.3 Oppsummering av kapittel 2	21
Kapittel 3: Omtale av områderetta satsingar	22
3.1 Groruddalssatsinga	22
Organisering og sentrale målsettingar	23
Eksempel på tiltak.....	24
Erfaringar så langt.....	25
3.2 Oslo Sør-satsinga	28
Organisering og sentrale målsettingar	28
Eksempel på tiltak.....	28
Erfaringar så langt.....	29
3.3 Handlingsprogram Oslo indre aust	29
3.4 Områdeløft i Trondheim.....	30
3.5 Områdesatsing i Bergen	31
3.6 Fjell 2020 i Drammen.....	32
3.7 Satsingar i Sverige og Danmark	34

Kvarterløfta	34
Byer for alle	34
Storstadssatsinga i Sverige.....	35
3.8 Oppsummering av kapittel 3	36
Kapittel 4: Kunnskapsgrunnlag om geografisk opphoping av levekårsproblem	38
4.1 Sentrale omgrep: bukonsentrasjon og segregering	39
4.2 Årsaker til opphoping av levekårsutfordringar	40
Bustadpolitikk og sosioøkonomiske forhold	40
Rasjonalet bak val av bustad og buområde	41
4.3 Kva har nabolaget å seie for trivsel og levekår?	42
Nabolagseffektar.....	43
Tilhøyrsløse og deltaking i lokalsamfunnet	43
4.4 Oppsummering av kapittel 4	44
Kapittel 5: Kva verkar inn på resultatata i områderetta innsatsar?	46
5.1 Forhold som verkar inn på resultatata	46
5.2 Korleis identifisere og måle resultat av områderetta innsatsar?	46
5.3 Organisatoriske grep.....	48
5.4 Oppsummering kapittel 5	49
Kapittel 6: Velferdssektorane sine erfaringar frå områderetta arbeid	50
6.1 NAV Oslo.....	50
Eksempel på tiltak.....	50
Om arbeidsforma og overføringsverdi	51
6.2 Husbanken	52
Eksempel på tiltak.....	52
Om arbeidsforma og overføringsverdi	53
6.3 Utdanningsdirektoratet.....	54
Eksempel på tiltak.....	54
Om arbeidsforma og overføringsverdi	55
6.4 Helsedirektoratet.....	55
Eksempel på tiltak.....	56
Om arbeidsforma og overføringsverdi	56
6.5 IMDi	58
Eksempel på tiltak.....	58
Om arbeidsforma og overføringsverdi	60
Kapittel 7: Gevinstar og utfordringar ved sektorovergripande innsatsar	61
7.1 Utfordringar og moglegheiter i samarbeidet	61
Heilskapleg tilnærming gir gevinstar lokalt.....	61

Robuste samarbeidsformer: eit grunnlag for tverrfagleg arbeid.....	62
Forankring og roller	63
Læring og vidareføring.....	64
7.2 Oppsummering kapittel 7	66
Kapittel 8: Avslutning	67
Referansar.....	70
Nettsider og nettdokument	73

Forkortingar brukt i rapporten

BLD – Barne,- likestillings- og inkluderingsdepartementet

BLK – Byrådsleiarens kontor

Bufetat – Barne-, ungdoms- og familieetaten

BYU – Byrådsavdeling for byutvikling

Difi – Direktoratet for forvaltning og IKT

EST – Byrådsavdeling for eldre og sosiale tenester

HB – Husbanken

IMDi – Integrerings- og mangfaldsdirektoratet

KON – Byrådsavdeling for kultur og næring

KOU – Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning

KRD – Kommunal- og regionaldepartementet

MD – Miljøverndepartementet

MOS – Byrådsavdeling for miljø og samferdsel

NPM – New Public Management

SD – Samferdselsdepartementet

UDI – Utlendingsdirektoratet

Samandrag

Eit sentralt mål i den norske velferdspolitikken har lenge vore å redusere forskjellar i levekår og å redusere alle former for sosial risiko for innbyggjarane. I enkelte tilfelle er levekårsutfordringar knytte til særskilte geografiske område. Når forskjellar i levekår er systematisk fordelt i ein by, kan det vere behov for å leggje ned ein områderetta innsats i levekårsarbeidet. I slike innsatsar er det viktig med ei heilskapleg tilnærming, både på kommunalt og statleg nivå.

Styresmaktene har over fleire år løfta fram nettopp **områdesatsing** som eit viktig verkemiddel for å betre levekåra i utsette område. I ei områdesatsing skal fysiske og sosiale tiltak i fellesskap leggje til rette for ei positiv utvikling av levekår. Ei heilskapleg områdesatsing skal sjå ulike sektorar, sosiale, økonomiske og miljømessige forhold i samanheng. Arbeidet skal òg bidra til utprøving av nye tiltak og samarbeidsformer mellom sektorar (St. meld. nr. 31 (2006-2007)).

Denne rapporten ser nærmare på korleis statlege velferdsaktørar samarbeider innanfor områderetta innsatsar. Føremålet med rapporten er å *løfte fram og drøfte det tverrsektorielle samarbeidet på statleg nivå som finn stad i områdesatsingane*. Vidare blir utfordringar og moglegheiter ved arbeidsforma diskutert. Noko av det som blir utforska, er korleis god koordinering på statleg nivå kan vere med å leggje til rette for realisering av velferdsgevinstar på lokalt nivå. Rapporten ser òg nærmare på korleis erfaringar frå områdesatsingar kan lære oss noko om samarbeid blant statlege velferdsaktørar generelt.

Rapporten er ikkje ei evaluering av områdesatsing som verkemiddel eller av samarbeida som føregår innan spesifikke satsingar. Rapporten er eit bidrag til dokumentasjon av og diskusjon om betydninga av tverrsektorielt

samarbeid i områderetta innsatsar.

I rapporten blir det brukt fire tematiske inngangar for å utdjupe det tverrsektorielle samarbeidet i områdesatsingar. Først blir det gjort greie for korleis styringsprinsippa i offentlig forvaltning kan vere med på å forsterke sektororienteringa og dermed leggje premisser for tverrsektorielt samarbeid. Dette er eit viktig bakteppe når ein skal forklare behovet for god samordning på tvers av sektorar. Deretter blir områdesatsing som eit *velferdspolitisk* verkemiddel illustrert gjennom omtale av ulike norske og nordiske satsingar. Vidare blir behovet for tverrsektorielt samarbeid i områdesatsingar forankra i eit teoretisk rammeverk gjennom ein presentasjon av oppdatert forskning på segregering og opphoping av levekårsproblem. Til slutt blir det tverrsektorielle samarbeidet illustrert og konkretisert gjennom ein presentasjon av velferdssektorane sine eigne erfaringar med områdesatsingar. Her er det sektorar som samarbeider i statleg koordineringsgruppe for Groruddalssatsinga (PG4) og Oslo Sør-satsinga, som deler sine erfaringar, det vil seie NAV Oslo, Husbanken, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og IMDi. Desse har levert eigne tekstbidrag om det å jobbe i områderetta innsatsar. Tekstane legg grunnlag for å kunne identifisere viktige læringspunkt i denne typen innsatsar og for å kunne drøfte overføringsverdi til anna velferdspolitisk arbeid.

Gjennom bidraga frå arbeids-, bustad-, utdannings-, helse- og integreringssektoren kjem det breie spekteret av tiltak, arbeidsmetodar og faglege perspektiv som er representert innan satsingane, tydeleg fram. Det blir òg tydeleg korleis kvar og ein av sektorane utgjør ein nødvendig, men ikkje tilstrekkeleg del åleine, av det områderetta arbeidet. Velferdssektorane er gjensidig avhengige av kvarandre og eit godt samarbeid på tvers av

sektorane blir viktig for kva resultat ein oppnår.

Den organisatoriske kompleksiteten i områdesatsingar, og kompleksiteten i dei utfordringane satsingane skal arbeide med, gjer at denne typen samarbeid òg kan vere krevjande. Alle partar må sikre god forankring av arbeidet i eigne organisasjonar, og dei som skal koordinere arbeidet må utvise godt leiar- skap. Det er ei kontinuerleg oppgåve å finne balansen mellom operativ effektivitet og brei nok medverknad som sikrar forankring av arbeidet.

Rapporten viser korleis samarbeidet har bidrege til at dei statlege sektorane har fått betre kjennskap til kvarandre sine strategiske satsingar og verkemiddel. Samarbeidet har fått ei føreseieleg form, noko som gir eit godt grunnlag for å vidareutvikle det tverrs- ektorielle samarbeidet.

Rapporten viser at prosessar på tvers av sektorar på statleg nivå har noko å seie for korleis heilskapstankegangen i tiltak og tenester blir teken vare på på kommunalt nivå. Forsø-

ket med gratis kjernetid er eit godt eksempel på dette. Det er likevel eit potensial for å tydeleggjere og vidareutvikle samanhengane mellom samordninga på statleg nivå og kva denne faktisk har å seie for implementering av velferdstenester på kommunalt nivå.

I dei tette banda horisontalt (på tvers av sektorar) og vertikalt (mellom stat og kommune) som er i områderetta innsatsar, ligg det eit innovasjonspotensial. Her er det rom for å utvikle nye samarbeidsformer, nye metodar, nye innretningar i tiltak. Samla gir dette eit potensial for nytenking i den overordna politikkutviklinga. Potensialet for nytenking og metodeutvikling ligg ikkje berre hos kommunale aktørar, men også hos ansvarlege sektormyndigheiter. For å kunne bruke områdesatsingane som pilotar i vidare velferdspolitisk arbeid må også staten ha eit granskande blick på eigen innsats. Det er viktig å dokumentere, evaluere og leggje strategiar for vidareutvikling for at erfaringar frå områdesatsingane skal kunne nyttast vidare i utviklinga av framtidig velferdspolitikk, særleg dei delane av velferdspolitikken som skal møte storbypolitiske utfordringar.

Summary

A long-standing primary objective of Norwegian welfare policy is to reduce inequalities in living conditions and to reduce all forms of social risk for citizens. In some instances, poor living conditions are specific to delimited geographical areas. When disparities in living conditions are distributed systematically in a city, there may be a need for area-based urban interventions to remedy the problems. In such efforts, an integrated approach is essential at both local- and national-authority levels.

For some years, national authorities have pointed to **area-based urban interventions** as a key instrument for improved living conditions in at-risk districts and neighbourhoods. In an area-based urban intervention, physical and social measures are aimed at jointly facilitating improvements in living conditions. The intervention is required to consider different sectors, social, economic and environmental conditions within the same context. Such efforts should also be an opportunity for piloting new initiatives and forms of cooperation between sectors (White Paper no. 31 (2006-2007)).

The present report examines how national welfare authorities cooperate within area-based urban interventions. The purpose of the report is to *focus on and discuss the cross-sectoral cooperation at national-authority level that takes place within the framework of area-based urban interventions*. The report then moves on to discuss the challenges and opportunities inherent in this form of cooperation. One aspect we explore is how sound coordination at the national level can help to facilitate the realisation of welfare gains at the local level. The report also examines how experiences gained from area-based urban interventions provide instructive information about cooperation among national welfare bodies generally.

The report is not an evaluation of area-based urban intervention as an instrument per se, or of cooperation within specific interventions. It is rather a contribution to the documentation and discussion concerning the significance of cross-sectoral cooperation in area-based urban interventions.

The report takes four themed approaches in examining cross-sectoral cooperation in area-based urban interventions. First, it discusses how management principles in public administration are conducive to a strengthened sectoral orientation and hence pave the way for cross-sectoral cooperation. This is an important backdrop when it comes to explaining the need for effective cross-sectoral coordination. Next, area-based urban intervention as a *welfare policy instrument* is illustrated with reference to various Norwegian and Nordic development plans. The report then places the need for cross-sectoral cooperation in area-based urban interventions in a theoretical context by outlining recent research on segregation and the compounding effects of deprived living conditions. Finally, cross-sectoral cooperation is illustrated and described in more tangible terms by means of a presentation of the welfare sectors' own experiences of area-based urban interventions. The contributors are the sectoral representatives within the national coordination group for the Grorud Valley Action Plan (Program area 4) and the Action Program for Oslo-South, that is , the Norwegian Labour and Welfare Administration - Oslo, the Norwegian State Housing Bank, the Directorate of Education, the Directorate of Health, and the Directorate of Integration and Diversity (IMDi). These sectoral representatives supplied their own written contributions concerning how they undertook area-based urban interventions. The texts provide a basis for identifying important learning points in this type of intervention and for discussing its transferability

to other welfare policy work.

The contributions from the labour, housing, health and integration sectors clearly demonstrate the wide array of initiatives, working methods and specialist perspectives represented within the interventions. It was also clearly demonstrated that while each and every sector is an essential component of area-based efforts, none can stand alone. The welfare sectors are mutually dependent, and effective cooperation across the sectors is thus vital in maximising outcomes.

The organisational complexity of area-based urban interventions, and the complexity of the challenges the interventions seek to overcome mean that this type of cooperation may also be very demanding. All parties must ensure that efforts are fully anchored within their own organisations, and those responsible for coordinating the efforts must demonstrate effective leadership. Striking the right balance between operational efficiency and sufficiently broad participation as a means of firmly anchoring the efforts is an ongoing commitment.

The report shows how the cooperation has served to familiarise the sectors with each other's strategic programmes and instruments. The cooperation between the sectors has acquired a predictable format, which provides a good basis for further enhancing Norwegian cross-sectoral cooperation.

The report demonstrates that processes across sectors at national-authority level are determinative for how the integrative

approach is implemented in initiatives and services at municipal level. The scheme for providing free core time kindergarten places is a good example of this. However, there is still a potential for clarifying and developing the links between joint schemes at national-authority level and how these influence the implementation of welfare services at municipal level.

In the linkages at work horizontally (across sectors) and vertically (between national and local authorities) in area-based urban interventions, the report finds innovation potential. There is room here for developing new forms of cooperation, new methods, new approaches in the initiatives. Taken as a whole, this represents a potential for innovation in national policy-making. The potential for innovation and methodological development rests not solely with local-authority actors, but also with the executive sectoral bodies. In order to be able to employ area-based urban interventions as pilots in welfare policy work going forward, the national authorities should also keep a critical eye on their own efforts. It is important to document, evaluate and lay strategies for further development in order for it to be possible to apply the experiences gained from area-based urban interventions in developing future welfare policy, especially in those parts of welfare policy intended to address urban policy challenges.

Kapittel 1:

Innleiing om områderetta innsats for betre levekår

God velferdspolitikkk fordrar at fleire sektorar trekkjer ilag, i same retning og til same tid. I den norske velferdspolitikken har det over fleire år vore eit mål at alle skal ha "like muligheter, retter og plikter til å delta i samfunnet og bruke sine ressurser, uavhengig av økonomisk og sosial bakgrunn"¹. Det å redusere alle former for sosial risiko for innbyggjarane står sentralt i den velferdspolitiske innsatsen til styresmaktene (Skog Hansen og Grønningsæter, 2010). Behovet den enkelte innbyggjar har for velferdstenester, vil variere gjennom eit livsløp. I enkelte tilfelle vil dei utfordringane enkeltpersonar står overfor, vere så komplekse og samansette at det er behov for å involvere fleire fagmiljø og for å bruke verkemiddel frå fleire sektorar samtidig. Dette fordrar ein koordinert og samordna innsats frå ansvarlege sektormyndigheter både i utforminga og iverksetjinga av velferdspolitiske verkemiddel.

Områdesatsing er eksempel på ein type innsats der samordning mellom ulike velferdssektorar står sentralt. Styresmaktene har i fleire år løfta fram områdesatsing som eit viktig verkemiddel for å betre levekåra i utsette område. Arbeidsforma legg til grunn ei heilskapleg, tverrsektoriell tilnærming til utfordringane i dei aktuelle områda. I ei områdesatsing skal fysiske og sosiale tiltak i fellesskap leggje til rette for ei positiv utvikling av levekår. Ei heilskapleg områdesatsing skal sjå ulike sektorar, sosiale, økonomiske og miljømessige forhold i samanheng. Arbeidet skal òg bidra til utprøving av nye tiltak og samarbeidsformer mellom sektorar (St. meld. nr. 31 (2006-2007)). Når det koordi-

nerte og tverrsektorielle perspektivet blir lagt så tydeleg til grunn, er det fordi ein forventar at dette gir ein meirverdi samanlikna med om tiltaka blei utforma og gjennomført kvar for seg i sine respektive sektorar (Ruud, Holm-Hansen, Nenseth og Tønnesen 2011).

I områdesatsingar går samarbeidet på tvers av det som er vante skiljelinjer i forvaltninga. Her samhandlar representantar frå ulike sektorar, for eksempel samferdsel, bustad, utdanning, sysselsetting og helse. Utfordringane som aktørane skal møte er komplekse. Opphoping av levekårsproblem har samansette bakanforliggjande årsaker. Ingen av sektorane greier å snu ei negativ utvikling i eit område åleine. For å klare å nå måla er alle avhengige av innsatsen til kvarandre. Evna sektorane har til å koordinere innsatsen blir sentral. Det er den koordinerte innsatsen frå statleg side denne rapporten skal sjå nærmare på.

1.1 Om rapporten

Føremål

Føremålet med rapporten er å *løfte fram og drøfte det tverrsektorielle samarbeidet på statleg nivå som finn stad i områdesatsingane*. Vi diskuterer utfordringar og moglegheiter ved arbeidsforma og utforskar korleis ei god koordinering på statleg nivå kan vere med på å leggje til rette for realisering av velferdsgevinstar på lokalt nivå. Vidare drøftar vi korleis erfaringar frå områdesatsingar kan lære oss noko om samarbeid blant statlege velferdsaktørar generelt.

1 Kjelde: : "Velferdspolitikkk". Regjeringen.no. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitikkk.html?id=942>

Oppbygging av rapporten

I denne rapporten har vi valt følgjande tematiske inngangar for å utdjupe tverrsektorielt samarbeid i områdesatsingar: Først diskuterer vi korleis styringsprinsippa i offentleg forvaltning legg premisser for tverrsektorielt samarbeid. Deretter løftar vi fram områdesatsing som eit *velferdspolitisk* verkemiddel og illustrerer dette gjennom å omtale ulike satsingar. Vidare forankrar vi behovet for tverrsektorielt samarbeid i områdesatsingar i eit teoretisk rammeverk gjennom å presentere oppdatert forskning på segregering og opphoping av levekårsproblem. Til slutt blir tverrsektorielt samarbeid utforska gjennom ein presentasjon av velferdssektorane sine erfaringar med områdesatsingar. Kapitla som samla dekkjer desse tematikkane, er omtala i delkapittel 1.3.

Dei erfaringane som sentrale velferdsaktørar har gjort seg i Groruddalssatsinga og/eller Oslo Sør-satsinga, blir brukt som grunnlag for å diskutere tverrsektorielt samarbeid i områderetta innsatsar spesielt og overføringsverdien av dette til velferdspolitisk arbeid generelt. Rapporten er såleis ikkje ei evaluering av nokon av dei nemnde satsingane, men heller eit bidrag til dokumentasjon av og diskusjon om kva det tverrsektorielle samarbeidet har å seie i områderetta innsatsar. På denne måten legg rapporten eit grunnlag for å vidareutvikle tverrsektorielle samarbeidsformer, både innan områderetta innsatsar og i anna velferdspolitisk arbeid.

Målgruppe

I omtalen av tverrsektorielt samarbeid vil ei tydeleggjering av koplingar mellom faggrupper og sektorar stå sentralt. Denne koplinga er like relevant for det kommunale nivået som det statlege nivået. Tematikken vil derfor ha overføringsverdi til arbeidet som føregår i kommunar/bydelar. Gitt det sterke fokuset på samarbeid blant statlege sektorar, er målgruppa for rapporten først og fremst statlege aktørar som direktorat og departement. Rapporten kan likevel vere av interesse for andre som er opptekne av tverrsektorielt

samarbeid og/eller områderetta arbeid; kommunar, bydelar eller andre private, offentlege og frivillige aktørar.

Kvifor eit fokus på det statlege nivået?

I tillegg til samarbeidet på tvers av sektorar er samarbeidet mellom forvaltningsnivåa òg viktig. Når kommune og stat går saman i ein felles innsats, er det meininga at desse skal utfylle kvarandre på best mogleg måte. Den faglege sektorkompetansen som statlege aktørar representerer, skal kombinerast med den lokalt tilpassa fagkunnskapen som kommunen har. Lokal forankring og bebuarmedverknad er viktige suksessfaktorar i områderetta arbeid. Kommunar/bydelar er dei beste til å sikre den lokale forankringa og å formidle kva bebuarane i områda faktisk opplever av utfordringar. Dessutan blir tiltaka realiserte på kommunalt nivå. Dei erfaringane og den kunnskapen kommunale etatar har opparbeida seg, må vere sentralt for vidareutvikling av områdesatsing som metode. For meir kunnskap om dette viser vi til ein rapport om arbeidsmetodar innanfor satsinga i Groruddalen som er under utarbeiding hos Plankontoret for Groruddalssatsinga i Oslo kommune. Rapporten er forventa å bli publisert tidleg i 2014.

Samarbeid mellom faggrupper og etatar er altså viktig også på kommunalt nivå, der velferdspolitikken faktisk blir implementert. Når vi i denne rapporten likevel har hovudfokuset på det statlege nivået, er det fordi tverretatleg samarbeid på kommunalt nivå er avhengig av og føreset at koordineringa mellom sektorane på statleg nivå fungerer godt. Det er vanskeleg å sjå føre seg korleis kommunane skal kunne levere koordinerte velferdstenester dersom dei sektorane som har ansvar for å utvikle velferdstenestene, altså departementa og direktorata, ikkje samordnar seg (Ulfrstad 2011). Ikkje sjeldan kjem staten med oppmodingar om at kommunane må arbeide tverretatleg. Ifølgje Ulfrstad (2011) er det òg grunn til å spørje om staten sjølv er dyktig nok til å koordinere si eiga verksemd.



Haugenstua i Bydel Stovner. Eitt av områda der Husbanken har gjennomført områdeløft. Foto: Marianne Gjorv.

Rapporten er ikkje ei uttømmende utgreiing av samarbeidsformer i det områderetta arbeidet. Ein må sjå rapporten som ei utdju-ping av ei av fleire sider ved det mangefa-setterte arbeidet som går føre seg innanfor rammene av ei områdesatsing.

Områdesatsing og områdeløft

I rapporten bruker vi omgrepet områdesat-sing når vi omtalar områderetta innsats. Det er viktig å leggje til at vi òg har *områdeløft* i fleire norske byar, og at desse løfta er ein vik-tig del av den områderetta innsatsen². Områ-deløft er den nemninga Husbanken nyttar om sin eigen områderetta innsats. Område-satsing er såleis eit meir generelt omgrep på områderetta innsats, mens områdeløft er eit omgrep som blir nytta spesifikt om Husban-ken sin innsats³. Områdeløfta er i hovudsak eit samarbeid mellom Husbanken og kommu-nen, men også andre partar kan vere invol-

verte. På same måte som områdesatsingar rettar også områdeløfta seg mot geografisk avgrensa område med særskilde levekårsut-fordringar. Eit områdeløft er ein heilskapleg, ekstraordinær innsats som kan innehalde både fysiske og sosiale tiltak. Arbeidsmeto-den byggjer i stor grad på lokal tilpassing og medverknad. I Groruddalen er det fleire områdeløft innanfor sjølve Groruddalssat-singa. Desse løfta fungerer som ei intens-ivering av satsingsarbeidet. Ifølgje Ruud et al. (2011) kan områdeløfta på mange måtar sjåast på som ei områdesatsing i miniatyr. Omgrepa områdesatsing og områdeløft blir ofte brukt om ein annan. For å gjere teksten lesarvenleg nyttar vi omgrepet *områdesat-sing* i rapporten, men på grunn av likska-pen mellom områdeløft og områdesatsing vil det substansielle som blir skildra, òg vere relevant for arbeidet knytt til områdeløfta. Dersom vi kjem inn på forhold som handlar spesifikt om områdeløft, blir dette presisert i teksten.

² I 2013 er det områdeløft i Trondheim og Ber-gen i tillegg til Groruddalen.

³ Sjå delkapittel 6.2 i denne rapporten for å få meir informasjon om Husbanken og områdeløft.

1.2 Om behovet for å utforske tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing

Det er mange forhold ved områdesatsing som ville vore interessante å drøfte. Områdesatsing som verkemiddel i velferdspolitikken reiser fleire politiske, teoretiske og metodiske diskusjonar. Debatten om områdesatsing som metode har mellom anna handla om forholdet mellom den geografisk avgrensa innsatsen versus den generelle fordelings- og sektorpolitikken. Enkelte vil hevde at dei generelle tiltaka innan sektorpolitikken og tiltaka overfor utsette grupper – uavhengig av kvar desse bur – er meir føremålstenlege verkemiddel. Denne diskusjonen handlar om prioriteringar mellom universelle versus avgrensa og målretta tiltak. Denne typen prioriteringsutfordringar finn ein innan fleire samfunnsområde. Dilemmaet kan for eksempel illustrerast gjennom det som blir omtala som førebyggingsparadokset i helsesektoren, altså prioriteringsdilemmaet med førebyggjande arbeid retta mot risikogrupper versus førebyggjande arbeid retta mot heile befolkninga⁴.

Det å arbeide effektivt gjennom universelle velferdspolitiske verkemiddel vil i seg sjølv kunne ha ein førebyggjande effekt på levekårsproblem. Ein kan likevel ikkje sjå diskusjonen om målretta og universelle tiltak (enten illustrert gjennom førebyggingsparadokset eller områdesatsing) som ein enten-eller-diskusjon. Dei målretta verkemidla – slik desse er implementerte i norsk velferdspolitikk – er eit supplement til dei ordinære velferdsordningane. I områdesatsingar verkar dei målretta tiltaka i kombinasjon med dei universelle tiltaka, og satsingane vil såleis

4 Førebyggingsparadokset handlar om å gjere prioriteringsvurderingar av tiltak retta mot heile befolkninga og målretta tiltak mot avgrensa grupper. Paradokset er at tiltak som er retta mot grupper med låg risiko, kan vere vel så effektive som tiltak retta mot dei med høg risiko. Dette er fordi målgruppa med låg risiko er stor, og talet på dei som tiltaka treff, er dermed høgt. Når tiltaka treff mange, kan effekten bli større enn effekten av dei målretta tiltaka som har stor effekt på individnivå, men som treff få (Meld. St. 34 (2012-2013)).

ikkje vere ei erstatning for ordinær sektorpolitikk, men bidreg heller til å forsterke denne i gitte område og i gitte tidsrom (jamfør St. meld. nr. 31 (2006-2007)).

Dei teoretiske og metodiske diskusjonane om tematikken handlar ofte om kva konsekvensane av bukonsentrasjon og segregering er, og ikkje minst i kva grad nærmiljøet har noko å seie for bebuarane sine levekår. I analysar av områdesatsing som verkemiddel kan ein leggje ulike perspektiv til grunn, og desse kan kaste lys over ulike sider ved tematikken. Vi kjem inn på desse diskusjonane i kapittel fire, som er ei oppsummering av relevant teorigrunnlag for utforming av områdesatsingar.

Hovudfokuset vårt er likevel på samordninga av velferdssektorane på statleg nivå. Det er dette vi – gjennom vårt statlege perspektiv – utforskar. Vi ønskjer å vise korleis det innanfor rammene av ei områdesatsing ligg eit potensial for vidareutvikling av tverrsektorielle arbeidsformer på statleg nivå. Dette blir vårt bidrag til det eksisterande kunnskapsgrunnlaget om områdesatsing som verkemiddel i velferdspolitikken.

Behov for samordning

Ei rekkje stortingsmeldingar og offentlege utgreiingar har dei siste åra peikt på behovet for betre samordning innan statsforvaltninga⁵.

Det blir for eksempel i folkehelsemeldinga (Meld. St. 34 (2012-2013)) varsla ei etablering av eit meir systematisk samarbeid om folkehelsearbeidet på tvers av departement

5 St. meld. nr. 19 (2008-2009) Ei forvaltning for demokrati og fellesskap, Meld. St. 17, (2012-2013) Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar, NOU 2011:15 Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden, NOU 2011:14 Bedre integrering. Mål, strategier, tiltak, Meld. St. 6 (2012-2013) En helhetlig integreringspolitikk., Meld. St. 34 (2012-2013) Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar, NOU 2010:7 Mangfold og mestring. Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet, med fleire.

og direktorat. I bustadmeldinga (Meld. St. 17 (2012-2013)) kjem det òg fram at det er behov for betre statleg samordning for å oppnå betre bustadpolitisk måloppnåing. For integreringspolitikken, der sektoransvarsprinsippet er hovudstrategi, viser Kaldheim-utvalet til at viktige sektorar ikkje har levert gode nok resultat for innvandrarbefolkninga. Utvalet ser dette som eit resultat av at styringa og samordninga, mellom anna med ansvarleg departement, ikkje har vore god nok (NOU 2011:14). Også i grunnopplæringa blir det understreka kor viktig det er med godt samarbeid og god koordinering mellom utdanningsstyresmaktene og Integrerings- og mangfaldsdirektoratet, Utlendingsdirektoratet og Barne-, ungdoms- og familieetaten (NOU 2010:7). Den generelle etterspurnaden etter god koordinering på statleg nivå er eit sentralt bakteppe for rapporten.

Å utforske det tverrsektorielle samarbeidet i områderetta innsatsar gir ein organisatorisk kunnskap som kan vere nyttig for eventuelle framtidige områdesatsingar og for dei satsingane som framleis er i ein tidleg fase. Kunnskap om korleis samordning av statleg innsats kan gi synergjar, bør liggje til grunn for vidare arbeid og politikktutvikling på feltet.

Det er viktig å leggje til rette for at det gode samarbeidet som er etablert innanfor satsingane, kan vare ut over satsingsperioden. Ei synleggjering av meirverdien av koordinert tverretatleg innsats kan auke medvitet og motivasjonen for både å oppretthalde og vidareutvikle samarbeidet mellom sektorane og betre moglegheitene for at det held fram gjennom ordinær drift etter at satsingsperioden er over.

Kunnskapen og erfaringane vi kan hente ut av områdesatsingsarbeidet, er òg relevant for anna arbeid som blir gjort utanfor satsingane. Dei økonomiske midlane som følger med satsingane, stimulerer til auka aktivitet og samhandling, men samarbeid mellom sektorar er i seg sjølve ikkje avhengig av slike økonomiske overføringer. Erfaringane vil altså kunne ha overføringsverdi til anna vel-

ferdspolitisk arbeid som ikkje er ein del av ein tidsavgrensa, områderetta innsats. Dette fordrar at involverte aktørar deler erfaringar og hentar ut læring frå arbeidet så langt. Denne rapporten er eit bidrag til ei slik erfarings- og kunnskapsdeling.

1.3 Om kapitla i rapporten og bidragsytarar

Integrerings- og mangfaldsdirektoratet (IMDi) står for den praktiske og administrative oppfølginga av Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet (BLD) sitt samordningsansvar i statleg sektor i Handlingsprogram Oslo Sør⁶ og Programområde 4 i Groruddalssatsinga. For å bidra til kunnskapsutvikling om områdesatsingar generelt og erfaringsdeling frå den koordinerte tverrsektorielle innsatsen spesielt, har IMDi teke initiativ til og utarbeidd denne rapporten.

Den statlege innsatsen i satsingane nemnde over, er organisert i ei koordineringsgruppe som i tillegg til IMDi består av representantar frå Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Arbeids- og velferdsdirektoratet / NAV Oslo og Husbanken. Saman har desse direktorata ansvar for arbeidet som er knytt til levekår, helse, skule og oppvekst, kultur og nærmiljø, inkludering, deltaking og frivillig innsats. I kapittel seks i rapporten gir desse velferdsdirektorata ein omtale av rollene dei har og erfaringar dei har gjort seg i det områderetta arbeidet.

Kapittel to omtaler nokre trekk ved styringsprinsippa i offentleg forvaltning som utgjør rammene for det tverrsektorielle samarbeidet. Det blir òg omtalt kva sentrale styringsdokument seier om områdesatsing som verkemiddel i velferdspolitikken. I *kapittel tre* presenterer vi kort ulike norske og nordiske satsingar og omtalar korleis dei er organi-

⁶ Handlingsprogram Oslo Sør blir ofte omtala som Oslo Sør-satsinga. Vi nyttar det sistnemnde omgrepet i denne rapporten.

serte. For å kunne utforme ein treffsikker politikk i møte med geografisk opphoping av levekårsproblem er det nødvendig med eit godt kunnskapsgrunnlag som forklarar kvifor fenomenet oppstår. I *kapittel fire* presenterer vi derfor dei mest sentrale teoretiske diskusjonane om bukonsentrasjon, segregering, nabolagseffektar, stadstilhøyrse og deltaking. Kapittelet fungerer som ei kunnskapsoppsummering av nyare forskning på desse temaområda. I *kapittel fem* trekk vi fram kva som kan verke inn på måloppnåinga i områderetta innsatsar. I tillegg summerer vi opp nokre organisatoriske grep som ein bør ta omsyn til i utforminga og gjennomføringa av områdesatsingar. Her drøftar vi òg metodiske utfordringar ved evaluering av denne

typen arbeid. Samarbeidet blant statlege velferdssektorar blir som nemnt eksemplifisert i *kapittel seks* gjennom eigne tekstar frå dei ulike aktørane. I *kapittel sju* samlar vi trådane frå erfaringane i velferdssektorane, identifiserer gevinstar av samarbeidet og ser på moglege betringspotensial. I *kapittel åtte* løftar vi blikket og summerer opp korleis områdesatsing i seg sjølv er eit samordnande grep i velferdspolitikken, og korleis det innanfor rammene av slike heilskaplege satsingar ligg eit potensial for læring, kunnskapsoverføring og vidareutvikling av tverrsektorielt samarbeid.



Å betre levekåra i utsette område krev innsats frå fleire sektorar på same tid.

Kapittel 2:

Områdesatsing som arena for tverrsektorielt samarbeid

I dette kapitlet viser vi korleis sentrale styringsprinsipp i forvaltninga legg premisser for korleis sektorane arbeider. Vidare viser vi korleis behovet for samordning mellom sektorar må sjåast i lys av desse styringsprinsippa. Deretter ser vi nærmare på kva rammesom er skisserte for områdesatsingar, og korleis desse rammene definerer områdesatsing som eit verkemiddel som nettopp er avhengig av ei velfungerande samordning mellom sektorar.

2.1 Utfordringar og moglegheiter ved samarbeid på tvers

Som vist i førre kapittel blir betre samordning av statleg sektor etterlyst frå fleire hald. Med samordning mellom velferdssektorar meiner vi her at sektorar ser verkemidla sine i samanheng med kvarandre og tilpassar innsatsen og aktiviteten sin på ein slik måte at det kjem både brukarar og ansvarlege sektormyndigheiter til gode. Slik skal tenester og tiltak stå fram som mindre fragmenterte for brukarane, og dei skal bli meir målretta og meir effektive.

Behovet for meir samordning mellom velferdsetatar har fått auka merksemd dei siste åra og er i seg sjølv eit lite omstridt tema. Det er sjeldan nokon argumenterer mot meir koordinert og samordna velferdspolitik. Spørsmålet er kvifor dette ikkje berre går av seg sjølv. Kvifor er dei flotte formuleringane om tverretatleg samarbeid ofte vanskeleg å omsette til praktisk handling? Noko av forklaringa kan liggje i målkonfliktar mellom ulike

politikkområde. Innanfor sosialpolitikken kan sektorar av og til ha motstridande mål. Dette er ei overordna ramme som vi må ha i mente når vi drøftar samordningsproblem. Andre meir organisatoriske og administrative årsaker til samhandlingsproblem handlar om endringar som har funne stad i offentleg forvaltning. For å forstå rammene dei ulike sektorane arbeider innanfor, er det føremålstenleg å sjå nærmare på kva desse endringane inneber.

Endringar i offentleg forvaltning

Sidan 1980-åra har offentleg forvaltning gått gjennom ei rekkje reformer. Ideologien bak reformene hentar inspirasjon og idear frå privat sektor. Denne utviklinga blir omtala som New Public Management (NPM), der intensjonen er å skape betre kostnadseffektivitet i offentleg forvaltning. Under denne utviklinga har marknadsorientering, privatisering og konkurranseutsetjing i offentleg sektor blitt meir vanleg. Det som ofte kjenneteiknar endringsprosessane, er ei oppdeling av organisasjonar i resultatiningar, meir mål- og resultatstyring av dei statlege verksemdene og større rapporteringskrav (Ulfrstad 2011, Repstad 2012). Under NPM pregar altså bedriftsøkonomiske modellar politikkutforminga i større grad enn før (Ulfrstad 2011, Skog Hansen og Grønningsæter 2010).

Det er delte meiningar om denne utviklinga. Mellom anna er den omfattande bruken av mål- og resultatstyring omdiskutert. På den eine sida blir det hevda at denne forma for styring er føremålstenleg for å oppnå betre effektivitet i offentleg forvaltning. Styringsforma vil kunne sikre at regjeringa sin politikk blir sett i verk slik han er meint, altså at til-

tak og verkemiddel er i tråd med dei politiske måla styresmaktene har sett seg. Dersom mål- og resultatstyringssystemet viser at tiltak og verkemiddel ikkje bidreg til å oppnå måla, må tiltaka og verkemidla revurderast (St. meld. nr. 19 (2008-2009)). På den andre sida vil enkelte hevde at mål- og resultatstyring bidreg til ytterlegare fragmentering av offentleg forvaltning. Dette fordi den fører til ei sterk orientering mot eigen sektor, noko som kan gå ut over evna den enkelte verksemda har til å løfte blikket ut over sine egne mål. Ulfrstad (2011) nyttar eit eksempel frå det bustadsosiale politikkområdet til å illustrere korleis også innretninga av påskjønningssystem representerer eit hinder for samarbeid og koordinering:

Når hver enkelt etat i offentlig forvaltning rapporterer på og belønnes etter bruken av egne virkemidler, for eksempel hvor mange boliger kommunen skaffer til veie til vanskeligstilte, og ikke på om man greier å bistå sluttbrukerne til økt velferd, legger dette premisser for å prioritere den avgrensede innsatsen i egen etat (Ulfrstad, 2011, s. 235).

Det er altså forhold ved forvaltninga som legg til rette for at sektororienteringa kan bli dominerande, og bidreg til å skape utilsikta barrierar for samarbeid. Det er vel å merke ikkje sikkert at problemet er mål- og resultatstyring i seg sjølv. Problemet kan like mykje handle om at måla er for dårleg formulerte. Likevel, med eit einseitig fokus på mål- og resultatstyring kan samarbeid mellom sektorar blir opplevd som ein risiko for eiga måloppnåing. Ifølgje Ulfrstad (2011) blir som oftast måla formulerte for den enkelte etaten, sektoren eller organisasjonen og sjeldnare på tvers av forvaltningsområda (s. 140). Det interessante med områdesatsing er nettopp det at målstrukturen for satsinga ofte vil bryte med dette prinsippet. I ei områdesatsing står sektorane i eit gjensidig avhengigheitsforhold til kvarandre for å nå dei overordna måla.

Når ein skal setje i verk offentleg politikk gjennom ei områdesatsing, kan ein på mange måtar sjå dette som eit eksempel på ei styringsform som har vakse fram sidan 1990-åra. I litteraturen er definisjonen av denne styringsforma vid, og det er vanskeleg å gi ein presis definisjon av fenomenet. Røiseland og Vabo (2012) nyttar omgrepet *samstyring* når dei forklarar styringsforma på norsk⁷. Dei definerer samstyring som "den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening" (Ibid., s. 21). Styringsforma erstattar ikkje tidlegare styringsregime, men representerer eit supplement til desse. Bakgrunnen for framveksten av samstyring er at samfunnsproblema som det offentlege skal handtere, er blitt meir komplekse og samansette. Det er blitt større behov for interorganisatorisk samarbeid (samarbeid mellom offentlege verksemder, private aktørar eller frivillige organisasjonar) og styringsprosessar som sikrar effektivitet i desse samarbeida. Ein kan forstå samstyring som ein reaksjon mot delar av New public Management-regimet (Røiseland og Vabo 2012).

Samstyring handlar om at ulike, men meir eller mindre likeverdige aktørar samarbeider om ei oppgåve. Både vertikale og horisontale relasjonar kjem inn under definisjonen av samstyring. Følgjande forhold er klargjerande for kva samstyring er: Aktørane som inngår i samstyring, er gjensidig avhengige av kvarandre for å oppnå det dei ønskjer. Den gjensidige avhengigheita aktørane imellom gjer at avgjersler må basere seg på forhandlingar og løysingar som alle kan slutte seg til. Vidare er samstyring ein planlagd og målretta aktivitet. Ein må ha definerte mål, velje verkemiddel, utforme strategiar og koordinere det heile (Røiseland og Vabo 2012). Ifølgje Røiseland og Vabo (2012) er det gode grun-

⁷ Omgrepet governance står sentralt i litteraturen om styring. Røiseland og Vabo (2012) sitt omgrep, samstyring, dekkjer ikkje alle sider ved governance, men det dekkjer det som ifølgje forfatarane er viktige aspekt ved styringsformer. Sjå Røiseland og Vabo (2012) for ei utdjujing av omgrepa governance og samstyring.

nar til å sjå samstyring som ei nødvendig styringsform som er tilpassa dei utfordringane offentlege styresmakter skal handtere:

Det ligger i sakens natur at moderne byplanlegging, næringsutvikling, samfunnsplanlegging og en integrert velferdsforvaltning må innebære deltagelse fra andre aktører enn kommunen selv, og dermed forutsette en eller annen form for samstyring (Ibid.:, s. 36).

Gjennom samstyring kan offentleg politikk bli utvikla og sett i verk på andre måtar enn dei meir tradisjonelle måtane, slik som i dei klassiske strukturane som byggjer på hierarki og over- og underordningsforhold aktørane imellom (Ibid.). Samstyring blir såleis ein måte å møte eit aukande koordineringsbehov på.

Behov for koordinering og heilskapleg tilnærming i velferdspolitikken

Det er behov for å sikre ein heilskapstankegang i velferdspolitikken. Brukarane vil ofte ha behov for tenester frå fleire sektorar på same tid (jamfør Jacobsen 2012). Heilskapstankegangen er avgjerande for at tenestene skal kunne treffe dei samansette behova enkelte av brukarane har. Innan eitt og same hushald kan dei vaksne for eksempel både vere mottakarar av bustøtte og deltakarar i introduksjonsprogram, og barna kan delta i forsøket med gratis kjernetid i barnehage. Dette kan gi familien mange etatar å ha med å gjere. På kommunenivå er det ofte ulike kontor som har ansvar for dei ulike tiltaka/tenestene. På statleg nivå er det overordna ansvaret for velferdstenester spreidd mellom ulike departement og direktorat. Dette viser korleis velferdsetatane kan ha overlappende målgrupper.

Heilskapstankegangen er dessutan viktig for at sentrale målsettingar skal kunne nåast. Her er bustadpolitikken eit godt eksempel. Det overordna målet for bustadpolitikken er at alle skal bu trygt og godt. Husban-

ken kan ikkje klare å nå denne målsettinga åleine. Målsettinga er for omfattande til at dei bustadsosiale verkemidla åleine er tilstrekkelege for å nå henne. For at alle skal kunne bu trygt og godt, er det nødvendig med eit samarbeid mellom bustadpolitikken og andre sektorområde som sosial-, helse-, arbeids-, integrerings-, og justispolitikk (Ulfrstad 2011, s. 135).

Sektoransvarsprinsippet ligg til grunn for integreringspolitikken og gjer denne til eit godt eksempel på korleis eit område omfattar fleire sektorar. Det betyr at alle departement, underliggjande etatar og kommunar òg skal vareta innvandraran innanfor sine generelle tiltak. Eit eksempel er arbeidslivssektoren, der NAV må utforme tiltaka sine slik at dei òg sikrar behova til innvandrarane. For utdanningssektoren tyder dette at alle skal få like god opplæring, uavhengig av bakgrunn (St. meld 6 (2012-2013)).

For å måle effekten av integreringsinnsatsen til styresmaktene er det utforma konkrete mål med tilhøyrande indikatorar for situasjonen til innvandrarbefolkninga på ulike politikkområde. Dei 17 måla omfattar ansvarsområda til åtte departement. Kvart av desse skal, i tråd med sektoransvarsprinsippet, rapportere årleg om måloppnåinga. Ordninga *Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen* er evaluert av Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi). Her kjem det mellom anna fram at ordninga ikkje fungerer optimalt, og at det er behov for meir kunnskap om verkemiddelbruk i samordning av sektorovergripande politikkområde (Difi 2011). Det er varsla endringar i ordninga frå budsjettet for 2015 (Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet: Prop. 1 S (2013-2014)).

I stortingsmeldinga *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap* blir samordning peika på som viktig for å oppnå ei god samla måloppnåing. Her heiter det at "Organisering, arbeidsdeling, styringssystem og arbeidsformer må leggje til rette for å samordne dei politikkområda og verkemidla som må sjåast i samanheng – også om dei ligg til ulike depar-

tement eller ulike underliggjande verksemdar" (St. meld. nr. 19 (2008-2009), s. 78). I ei områdesatsing har ein prøvd å setje ei slik samordning i system. Her kjem representantar frå ulike sektorar saman for å arbeide med samansette og komplekse samfunnsutfordringar. I eit organisatorisk perspektiv blir områdesatsing som arbeidsform i seg sjølv eit samordnande grep i velferdspolitikken. I neste delkapittel går vi over til å forklare meir konkret kva områdesatsing som metode er, og vise korleis koordinering på tvers av sektorar er avgjerande for at denne typen innsatsar gir ønskt resultat.

2.2 Nærmare om områdesatsing som verkemiddel i velferdspolitikken

I fleire år har styresmaktene løfta fram områdesatsing som eit viktig verkemiddel for å betre levekåra i avgrensa utsette område. Sjølv om det først og fremst er eit kommunalt ansvar å leggje til rette for gode lokalsamfunn, slår regjeringa fast at det i område med spesielt store levekårsutfordringar er nødvendig med ein felles innsats frå kommune og stat. Hovudstadsmeldinga (St.meld. nr. 31 (2006-2007)) skisserer følgjande årsaker til kvifor områderetta tiltak i aukande grad er blitt ein del av storbypolitikken i mange europeiske land:

- *Sosial og økonomisk utvikling har gitt store forskjeller mellom ulike bydelar.*
- *Den fysiske byutviklingen har gitt områder ulik miljøkvalitet. Rettferdshensyn tilsier at samfunnet bidrar til at alle kan få et godt bo- og bymiljø.*
- *Det er viktig å bidra til at boligområder der det bor mange innbyggere med innvandrerbakgrunn utvikler seg positivt og blir godt integrert i bysamfunnet.*
- *Områdesatsing er en effektiv metode for å bidra til å løse utfordringer som er særlig uttalt i bestemte deler av byen (s. 111).*

Ei områdesatsing er ein områderetta innsats som legg til grunn ei heilskapleg, tverrsektoriell tilnærming til dei problema området har. Områdesatsingar kan verke inn både på eigenskapar ved området og dei personlege ressursane til dei som bur der. Dei områderetta tiltaka kan mellom anna handle om å leggje til rette for betre grøstruktur, redusere trafikkbelastninga og auke kvaliteten på bustadmassen. Tiltaka kan òg vere innretta for å styrkje tenestetilbodet og anna lokal næringsverksemd samt styrkje stadstilhørsløse og sørge for gode sosiale møteplassar. Dei personretta tiltaka kan handle om å auke graden av sysselsetting, betre læringsresultata ved skulane, betre språkkunnskapane og betre helsetilstanden (Barstad 2008). Områdesatsingar kan òg bidra til å gi områda eit betre omdømme og bidra til lokal mobilitet.

I ei områdesatsing spelar sosiale og fysiske tiltak saman og styrkjer kvarandre si måloppnåing gjensidig. Gjennom å sjå fleire verkemiddel i samanheng blir det skapt synergieffektar mellom desse. Tanken bak ei tverrsektoriell og koordinert satsing er at ho skal gi ein meirverdi samanlikna med om tiltaka hadde blitt gjennomførte kvar for seg (Ruud et al. 2011, s. 20).

I Hovudstadsmeldinga kjem det fram at områdesatsing skal:

- *ikke erstatte ansvaret kommunale eller statlige sektorer har for å bidra til gode levekår og integrering,*
- *gi en politisk og praktisk ramme for bedre koordinering og effektiv prioritering,*
- *sikre ønsket oppmerksomhet i budsjettprosesser,*
- *stimulere økt deltakelse og nye samarbeidsformer mellom sektorene (St.meld. nr. 31 (2006-2007), s. 111).*

Områdesatsing er altså ikkje ei erstatning for ordinær sektorpolitikk, men kan bidra til å forsterke denne i gitte område i eit gitt tidsrom.

Ei heilskapleg områdesatsing skal sjå ulike sektorar, sosiale, økonomiske og miljømessige forhold i samanheng og ha eit langsiktig perspektiv. Den skal også føre til utprøving av nye tiltak og samarbeidsformer mellom sektorar. Denne rapporten er eit bidrag til dokumentasjon av og vidareutvikling av desse sidene av satsingsarbeidet.

Områderetta innsats inneber at både statlege og kommunale verkemiddel må sjåast i samanheng. I møte med samansette levekårsutfordringar er dei universelle verkemidla dei viktigaste reiskapane tenesteapparatet har. Kommunane har eit ansvar for å tilpasse desse velferdstenestene slik at dei i størst mogleg grad treff befolkninga sine behov, er heilskapleg innretta og blir sett i samanheng på tvers av sektorar (St. meld. nr. 6 (2012-2013)).

Når kommune og stat går saman i ei områdesatsing, bidreg staten med ekstra midlar i tillegg til dei universelle verkemidla. Forsøket med gratis kjernetid i barnehage er eit av dei berande elementa i staten sitt bidrag innanfor levekårsområdet i områdesatsingane. Andre tiltak der staten har vore ein vesentleg bidragsytar, er for eksempel skuleprosjektet Språkløftet. Staten gir òg tilskot til bustad-, by-, og områdeutvikling, og det er under denne tilskotsordninga at områdeløfta ligg. Det blir gitt ei skildring av både skuleprosjekta, forsøket med gratis kjernetid i barnehage, områdeløfta og andre tiltak i neste kapittel.

2.3 Oppsummering av kapittel 2

Vi har no gjort greie for sentrale premisar i styringssystemet i offentleg forvaltning og vist korleis det er behov for å ha ein heilskapstankegang i velferdspolitikken. Dette er viktige moment:

- Sidan 1980-åra har det skjedd endringar i offentleg forvaltning som kan bidra til å forsterke sektororienteringa, og styringsforma samstyring har vakse fram som ein respons på dette.
- Velferdsetatane kan i mange tilfelle ha overlappende målgrupper, noko som understrekar behovet for samordning.
- I områderetta innsatsar har ein prøvd å setje slik samordning i system.

Vi har òg gjort greie for korleis sentrale styringsdokument – og då særleg Hovudstadsmeldinga (St. meld. nr. 31 (2006-2007)) – definerer områdesatsing som arbeidsmetode. Innanfor dei skisserte rammene er det likevel rom for å organisere satsingane på ulike måtar. Dette vil vi vise i neste kapittel, der vi presenterer eksempel på ulike satsingar.



Kapittel 3:

Omtale av områderetta satsingar

I dette kapittelet presenterer vi kort ulike områderetta satsingar for å vise korleis arbeidet utspelar seg i praksis. I denne typen arbeid er det mange partar som samarbeider både horisontalt og vertikalt om ei rekke ulike tiltak. For detaljerte forklaringar av dei ulike satsingane viser vi til årsrapportar og handlingsprogram. Under gir vi ein komprimert presentasjon av bakgrunnen for satsingane, korleis dei er organiserte, dei overordna måla, ein omtale av utvalde tiltak og – viss mogleg – seier vi noko om erfaringar og resultat arbeidet har gitt så langt.

I Noreg er det hovudstaden som har den lengste erfaringa med opphoping av levekårsproblem. Det er òg her dei største satsingane har funne stad. Handlingsprogrammet Oslo indre aust, Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga er (var) alle av stort omfang. Våren 2013 blei det òg vedteke at Oslo kommune skal starte opp eit 5-årig områdeprogram for utvikling av Tøyen / indre Oslo aust i Oslo. Hausten 2013 blei det vedteke at også staten skal bidra med midlar til satsinga i indre Oslo aust frå og med budsjettåret 2014⁸.

Det blir òg gjennomført områderetta innsatsar utanfor hovudstaden. Dei områderetta innsatsane i Trondheim (Saupstad-Kolstad), Bergen (Årstad, Ytre Arna og Indre Laksevåg) og Drammen (Fjell) i tillegg til Handlingsprogram Oslo indre aust blir òg omtala i dette kapittelet. Til slutt gir vi òg ein kort presentasjon av satsingar i Danmark og Sverige.

I Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga

skjer det eit kontinuerleg tverrsektorielt samarbeid på statleg nivå. Velferdsdirektorata som er med i satsingane, møtest jamleg i statleg koordineringsgruppe (jf. kap 1.3), og som før nemnt deler dei erfaringane sine frå arbeidet med oss i kapittel 6. Vi prioriterer derfor å gi ein noko meir utfyllande presentasjon av desse satsingane enn av dei andre. Desse satsingane har òg vore i gang i mange år, noko som gjer at erfaringar og resultat i større grad er dokumentert og kan brukast i denne rapporten.

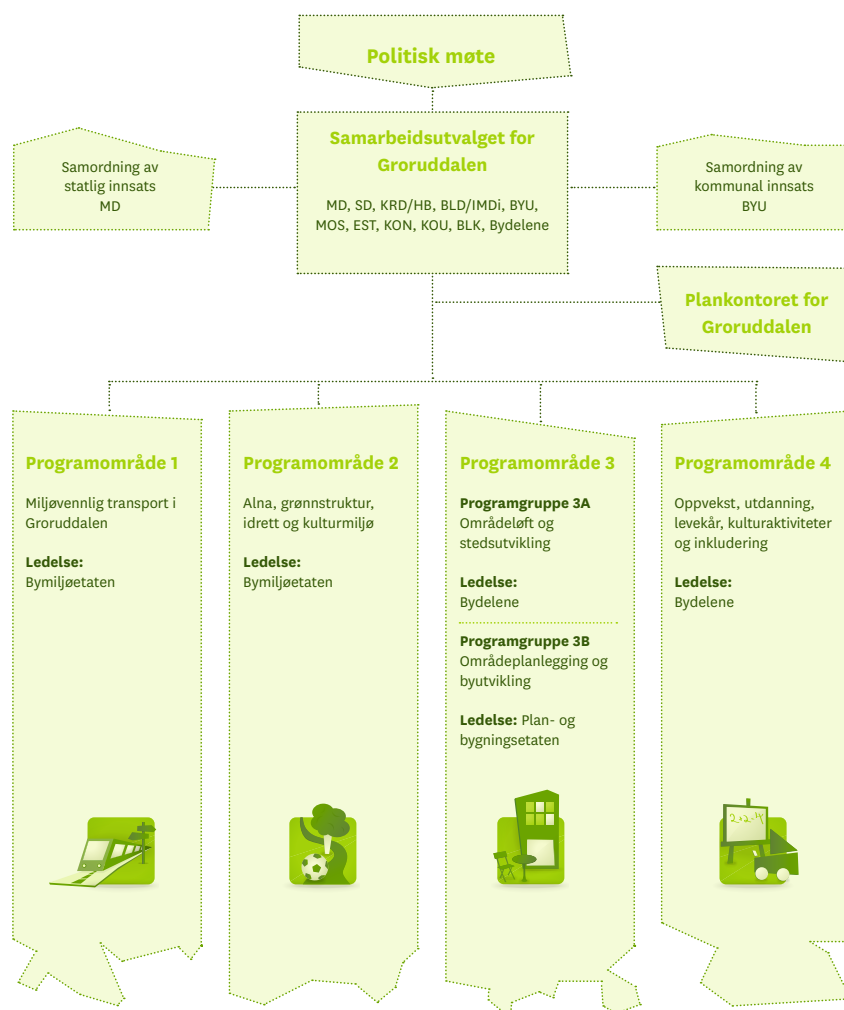
3.1 Groruddalssatsinga

Groruddalssatsinga er eit samarbeid mellom staten og Oslo kommune. Satsinga starta i 2007 og varer til og med 2016. Ho omfattar bydelane Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Dei overordna måla er berekraftig byutvikling, synleg miljøopprusting, betre livskvalitet og samla sett betre levekår i Groruddalen. Bebuarar, organisasjonar, burettslag, næringsliv, bydelar og andre offentlege institusjonar er trekte inn i samarbeidet. Så langt er over 200 tiltak og prosjekt sette i verk.

Bakgrunnen for Groruddalssatsinga er ei rekkje utfordringar som opphoping av levekårsproblem, slitt bygningsmasse, støy og luftforureining. Gjennom oppstartsdokumentasjonen kom det mellom anna fram at befolkninga i Groruddalen hadde markert dårlegare helse og svakare tilknytning til arbeidslivet enn befolkninga i resten av Oslo. På eit overordna nivå handla altså utfordringane om klassiske levekårsparametrar som helse, utdanning, sysselsetting og inntekt. I tillegg blei omdømmet til dalen trekt fram

⁸ Kjelde: "Nye satsinger for indre Oslo øst og Fjell i Drammen". Regjeringa.no. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2013/nye-omradesatsinger-for-indre-oslo-ost-o.html?id=738959>

Organisering av Groruddalssatsingen



Figur 3.1: Organisasjonskart over Groruddalssatsinga.
Kjelde: Plankontoret for Groruddalssatsinga, Oslo kommune.

som ei utfordring. Ein bør presisere at Gro-ruddalen i sin heilskap ikkje blei karakterisert som eit problemområde, men at det innanfor nokre av delbydelane var ei opphoping av levekårsutfordringar (PwC 2008).

Organisering og sentrale målsettingar

Miljøverndepartementet⁹ og byrådet i Oslo kommune har i fellesskap hovudansvaret for satsinga. Samarbeidet er basert på ein intensjonsavtale mellom partane. I prosjektet samarbeider 17 statlege og 18 kommunale

aktørar. Miljøverndepartementet¹⁰ koordinerer den statlege innsatsen, mens Plankontoret for Groruddalen (prosjektkontor i Byrådsavdeling for byutvikling) koordinerer arbeidet mellom stat og kommune og internt i kommunen. Kontoret er i tillegg informasjonskontor for Groruddalssatsinga. Figur 3.1 viser korleis satsinga er organisert. Forklaringar på forkortingar er gitt fremst i rapporten.

Finansieringsplanen for Groruddalssatsinga går ut på at stat og kommune årleg bidreg med minst 50 millionar kroner kvar. Den faktiske finansieringa har vel å merke vore av eit

9 Frå og med januar 2014 er ansvaret for Gro-ruddalssatsinga overført til det nye Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

10 Sjå fotnote 9.

vesentleg større omfang¹¹. Dette er den største økonomiske satsinga på eit byløft i Noreg i nyare tid. I løpet av perioden 2007–2016 blir over ein milliard kroner brukte på tiltak som skal betre livskvaliteten og levekåra til bebuarane i dalen.

Satsinga er tematisk brei og delt inn i fire programområde, jamfør figur 3.1. Innan kvart programområde er det fleire delmål. Som ei oppfølging av *Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen* (Ruud et al. 2011) blei delmåla i 2013 reviderte. Det blir utarbeidd årlege handlingsplanar for kvart programområde. Her kjem det fram kva strategiar og tiltak stat, kommune og bydelar skal arbeide med i året som kjem. Bydelsutval, etatar og bebuarar blir involverte når handlingsplanane blir vedtekne. Eitt ansvarleg departement og éi byrådsavdeling har det øvste ansvaret for kvar av dei fire programma.

Sentralt i styringa av Groruddalssatsinga er det årlege Politisk møte. Her deltek ministrar frå ulike departement, byrådsleiar og andre byrådar samt leiarane for bydelsutvala i bydelane i Groruddalen. Politisk møte blir leia av miljøvernministeren¹². I dette forumet blir årsmeldingar og handlingsprogram godkjende. Vidare er det eit Samarbeidsutval som leiar samarbeidet mellom stat og kommune.

Ettersom det er områdesatsing som reiskap i velferdspolitikken denne rapporten handlar om, omtalar vi Programområde 4 meir detaljert enn dei andre programområda. IMDi står for den praktiske og administrative oppfølginga av BLD sitt samordningsansvar i statleg sektor for programområdet. Programgruppe 4 består av deltakarar frå dei fire bydelane, IMDi, Helsedirektoratet, Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet / NAV Oslo, Utdanningsdirektoratet, Byrådsavdeling for eldre og sosiale tenester, Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning, Byrådsavdeling for kultur

11 Sjå vedlegg 3 i Årsmelding for Groruddalssatsingen 2012 for fullstendig oversikt over statlege og kommunale tildelingar til Groruddalssatsinga i tidsrommet 2007–2012.

12 Sjå fotnote 9.

og næring, Utdanningsetaten og Kulturetaten. Programgruppa blir leia av bydelane på omgang. Plankontoret for Groruddalen har sekretariatsfunksjonen for programgruppe 4.

Innsatsen her er i hovudsaka retta mot betring av levekåra til innbyggjarane, men programområdet skal òg sikre dei sosiale og kulturelle sidene ved satsinga: "Målet er å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø og å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltagelse og frivillig innsats. Gjennom å utvikle samarbeidsstrukturer, kompetanse og nye metoder skal arbeidet bidra til å styrke bydelar og skole også etter at satsingen er over." (Årsrapport for Groruddalssatsingen Programområde 4, 2012, s. 5). Programområdet har vidare seks delmål som skal støtte opp under hovudmålsettinga. Desse omhandlar norskferdigheitene til barn ved skulestart, foreldremedverknad, læringsresultat i skulane, auka sysselsetting og betre helsetilstand, utvikling av gode ungdomstilbod og utvikling av eit variert og inkluderande kultur- og foreiningsliv (Ibid.).

Sjølv om vi her fokuserer på det velferdspolitiske arbeidet i Programområde 4, må vi nemne at mykje av arbeidet som skjer innanfor Husbanken sine områdeløft i Programområde 3A, òg har ei sterk velferdspolitisk innretning. Det finst meir informasjon om dette i kapittel 6.2.

Eksempel på tiltak

I Programområde 4 ligg det eit klart familieperspektiv til grunn for arbeidet, og det er særleg barn sine oppvekstvilkår og familiar sine levekår som blir lagde vekt på. Måla i Programområde 4 overlappar i stor grad det som er bydelane sine ordinære oppgåver. Det er derfor viktig at det blir henta læring og metodeutvikling ut av tiltaka, med sikte på å styrkje eksisterande tenester og tilbod. Tiltak i Programområde 4 er mellom anna desse:

- *Gratis kjernetid i barnehagen.* Forsøket gjeld for alle fire- og femåringar i bydelen. Sjå figur 3.2 for ein nærmare omtale av tiltaket.
- Tiltaket *Obligatorisk forlenga skuledag*

starta i skuleåret 2011/2012 og er sett i verk på bakgrunn av eit behov for forsterka innsats på mellom- og ungdomstrinnet. Tiltaket inneber at skuleveka blir utvida med éin time norsk og éin time matematikk. Ved å gjere tiltaket obligatorisk når tiltaket dei elevane som treng det mest.

- *Fleirårig skuleutviklingsprosjekt i utsette område.* Tiltaket starta i 2012 og skal vare i ein femårsperiode. Tiltaket skal styrkje og utvikle utvalde skular og på sikt betre læringsresultata. Tiltaket er forklart nærmare av Utdanningsdirektoratet i kapittel 6.3.
- Tiltaket *Norskoffensiv i Groruddalen* skal bidra til auka sysselsetting. Tiltaket er eit gratis lågterskeltilbod om norskopp-læring til vaksne.
- *Styrka levekårsatsing* er ei satsing der bydelane har etablert ulike kvalifiserings- og sysselsettingstiltak. Innretninga av tiltaket varierer mellom bydelane.
- Fleire folkehelseprosjekt er sett i verk gjennom satsingsperioden, for eksempel *Jeg KAN* og *Stork Groruddalen*. Sistnemnde er eit prosjekt der ein særleg arbeider med informasjon om, rekruttering til og drifting av tilbod om fysisk aktivitet til gravide og barselkvinner. Sjå Helsedirektoratet sitt bidrag i delkapittel 6.4 for ein nærmare omtale av prosjektet.
- Gjennom tiltaket *Ungdomsfyrtårn* har alle bydelane i Groruddalen utvikla eit ungdomstiltak. Tiltaket har vore viktig for ungdomsmiljøa lokalt og har fått stor nasjonal og internasjonal merksemd. Ungdomsfyrtårna blir no vidareførte utan øyremerkte midlar frå satsinga.
- Tiltak til frivillig arbeid. Både kommunale og statlege midlar blir gitt til aktivitetar som bidreg til frivillig verksemd og lokalt engasjement.

Erfaringar så langt

Med bakgrunn i eit Peer Review-møte om den områderetta innsatsen retta mot barn, unge og barnefamiliar i Groruddalsat-

singa¹³, har EU-kommisjonen trekt fram desse suksessfaktorane ved satsinga:¹⁴

- Effektivt samarbeid mellom sentrale aktørar (sentrale og lokale styresmakter, organisasjonar og bebuarar).
- Entusiasme blant innbyggjarane, høg grad av lokalt eigarskap og involvering.
- Kombinasjonen av målretta og universell innretning av innsatsen. Sjølv om tiltaka berre er for eit avgrensa geografisk område, har fleire av dei ei universell innretning innanfor dette området. For eksempel blir gratis kjernetid i barnehage gitt til alle, uavhengig av etnisk og økonomisk bakgrunn.
- Utvikling av nye metodar for å nå brukarar som tidlegare har vore vanskelege å nå (Daly 2013).

I 2011 blei satsinga midtvegsevaluert (Ruud et al. 2011). I evalueringa kjem det fram at arbeidet i Programområde 4 er kjenneteikna av stort mangfald av tiltak og ein vilje blant bydelar og etatar til å knyte seg opp til ordinær verksemd. Dette legg til rette for at målgruppa kan kome inn i eit meir langsiktig løp som varer lenger enn det dei enkelte tiltaka i satsinga er meint å gjere.

Av konkrete resultat har forsøket med gratis kjernetid i barnehage ført til høg deltaking blant fire- og femåringar i barnehage. Bydelane registrerer òg ei haldningsendring blant foreldra, som fører til at også barn i yngre aldersgrupper byrjar i barnehage (Årsrapport for Groruddalssatsingen Programområde 4, 2012). Skulane rapporterer òg om at førsteklassingane er blitt litt betre i norsk ved skulestart (Ruud et al. 2011).

Læringsresultata varierer for dei enkelte

13 For meir informasjon om Peer Review-møtet, sjå delkapittel 6.5.

14 Kjelde: "How Norway Promotes Good Living Conditions for Children and Youth." Employment, Social Affairs & Inclusion. European Commission (2013). Web. Henta 09.01.2014 frå: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1798&furtherNews=yes>



Bjerkedalen barnehage i Bydel Bjerke. Barnehagen tilbyr gratis kjernetid for fire- og femåringar. Foto: Marianne Gjørvi.

skulane i Groruddalen. I *Folkehelsepolitisk rapport* har Helsedirektoratet (2012) teke utgangspunkt i ei oversikt laga av Utdanningsdirektoratet som viser grunnskulepoeng¹⁵ etter 10. klasse ved skulane i Groruddalen samanlikna med gjennomsnittet for skulane i Oslo. Enkelte skular har betre resultat enn Oslo-gjennomsnittet, men dei fleste skulane i Groruddalen ligg likevel under snittet (Helsedirektoratet, 2012). Også i midtvegsevalueringa av satsinga blir læringsresultata i skulane omtala. Ifølgje Ruud et al. (2011) kan éin av grunnane til manglande målbar endring i eintydig positiv retning vere at Programområde 4 har retta seg mot dei mest utsette gruppene, og at resultatata til

desse gruppene ikkje vil vise seg i undersøkingar som er laga for å ha eit breitt nedslagsfelt (s. 193).

Ifølgje evaluator er satsinga "i all hovudsak på vei i retning av målet. Det er god sammenheng mellom de fleste tiltak som initieres, og det man ønsker å oppnå" (Ruud et al. 2011, s. 11). Resultata så langt er mest synlege når det gjeld betring av arbeidsmetodikk, samarbeidsformer og opparbeiding av ny kunnskap. Desse resultatata vil føre til endringar først på lengre sikt og er viktige med tanke på å oppnå varig verknad (Ibid.).

15 Grunnskulepoeng er "et mål for det samlede læringsutbytte for elever som sluttvurderes med karakterer og benyttes som kriterium for opptak til videregående skole". Kjelde: "Læringsresultater - Grunnskulepoeng." Udir.no. Henta 09.01.2014 frå: <http://skoleporten.udir.no/rapportvisning.aspx?enhetsid=00&vurderingsomrade=11&underomrade=12&skoetype=0&skoletypemenuid=0&utskrift=true>

Forsøk med gratis kjernetid i barnehage

Alle fire- og femåringar får tilbod om gratis barnehageplass 20 timar per veke. Målet med tiltaket er auka deltaking i barnehage, å førebu barna på skulestart, å betre norskkunnskapane til minoritetsspråklege barn og å bidra til sosialisering generelt. Tiltaket skal bidra til ei målretta oppfølging av foreldre med innvandrarbakgrunn og bidra til ei auka forståing i denne gruppa for betydninga av norsk språk og deltaking i sosiale aktivitetar. Tiltaket skal òg bidra til at tilsette i barnehagane får betre kompetanse på fleirkulturell pedagogikk og språkstimulering. Tiltaket er innretta mot minoritetsspråklege barn og foreldra deira, men alle barn i desse bydelane – også norskspråklege – får tilbod om gratis kjernetid.

I bydelane i Groruddalen er det gjennomført eit omfattande rekrutteringsarbeid for å få kontakt med familiar som har barn innanfor målgruppa, og for å informere om tilbodet. Tiltaket har bidrege til at bydelane har utvikla nye samarbeidsformer og prøvd ut nye måtar å jobbe på. Blant bydelane blir det rapportert om at foreldra i større grad er opptekne av kva barnehagen har å seie for språkutviklinga, og at foreldre i større grad enn før takkar ja til barnehageplass. Prosentdelen barn i barnehage auka bratt det første året med forsøket med gratis kjernetid i barnehage og meir moderat åra etter. Talet på barn i barnehage har vel å merke auka meir, dette på grunn av det har kome til fleire barn som er i målgruppa for tiltaket (Årsrapport for Groruddalssatsingen Programområde 4, 2012, Ruud et al. 2011).

Forsøket med gratis kjernetid i barnehage blir gitt i dei fire bydelane i Groruddalen og Søndre Nordstrand. I desse bydelane er tiltaket organisert inn under høvesvis Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga. I tillegg blir det gitt gratis kjernetid til femåringar i bydel Gamle Oslo. Det blir òg gitt gratis kjernetid i barnehage i utvalde område i Bergen og Drammen.

SSB og Fafo evaluerer forsøket i Groruddalsbydelane og Søndre Nordstrand. Sluttrapporten blir levert i november 2014, men førebelse analysar viser at forsøket har ført til at fleire med innvandrarbakgrunn blir rekrutterte til barnehage. Analysane viser òg at barna i bydelar som tilbyr gratis kjernetid, gjer det betre på kartleggingsprøvene i førsteklasse; "Samtlige empiriske spesifikasjoner peker mot at gratis kjernetid påvirker norsk- og mattekunnskapene til barn med innvandrerbakgrunn positivt" (Drange, 2013, s. 23). Effekten er særleg stor for jenter og for barn frå familiar der mor har låg utdanning eller lita tilknytning til arbeidsmarknaden (Drange, 2013). Ein studie av innføringa av gratis kjernetid for femåringar i Gamle Oslo og Grünerløkka i 1998 viser at det ved utgangen av grunnskulen ti år etter er stor effekt på jentene sine karakterar, mens gutane sine karakterar er uendra (Drange og Telle, 2010).

Figur 3.2: Omtale av forsøket med gratis kjernetid i barnehage.

3.2 Oslo Sør-satsinga

Staten og Oslo kommune inngjekk i 2008 ein 10-årig intensjonsavtale om samarbeid for å betre oppvekst- og levetilhøva i Bydel Søndre Nordstrand. Bakgrunnen for satsinga var at bydelen hadde mange av dei same levekårsutfordringane som Oslo indre aust og Groruddalen. Mellom anna var utdannings- og inntektsnivået i befolkninga lågare enn for Oslo-snittet. Desse levekårsutfordringane fekk bydelsutvalet i Søndre Nordstrand til å ta initiativ til å få i gang satsinga.

Organisering og sentrale målsettingar

Ved oppstarten av satsinga blei det utarbeidd langsiktige mål og delmål. For å gjere måla endå tydelegare blei dei justerte i 2013. Hovudmålet slik det er formulert i *Måldokumentet for 2013–2016*, er "å forsterke integrering og inkludering, samt å bedre folkehelsen og bomiljøene i Bydel Søndre Nordstrand"¹⁶. Arbeidet er organisert i ulike innsatsområde, som alle har underliggjande delmål. Innsatsområda er:

- Oppvekst
- Nærmiljø og kultur
- Kvalifisering
- Folkehelse

Oslo kommune har ansvaret for den heilskaplege satsinga i Søndre Nordstrand. Byrådsavdeling for eldre og sosiale tenester koordinerer arbeidet i kommunen og samarbeidet med staten. IMDi har den praktiske og administrative oppfølginga av BLD sitt samordningsansvar i statleg sektor i satsinga.

Fleire departement og byrådsavdelingar deltek i satsinga. Frå staten si side deltek BLD, Kommunal- og regionaldepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kunnskapsdepar-

16 Kjelde: Oslo kommune. Bydel Søndre Nordstrand (2013). Måldokument 2013-2016 for Oslo Sør-satsingen. Henta 09.01.2014 frå: [http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20s%C3%B8ndre%20nordstrand%20\(BSN\)/Internett%20\(BSN\)/Dokumenter/Oslo%20S%C3%B8rsatsing/M%C3%85LDO-KUMENT%202013%20-2016%20%20Vedtatt%20%2006%2013.pdf](http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20s%C3%B8ndre%20nordstrand%20(BSN)/Internett%20(BSN)/Dokumenter/Oslo%20S%C3%B8rsatsing/M%C3%85LDO-KUMENT%202013%20-2016%20%20Vedtatt%20%2006%2013.pdf)

tementet og Kultur- og kyrkjedepartementet¹⁷. Frå kommunen deltek Byrådsavdeling for eldre og sosiale tenester, Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning og Byrådsavdeling for kultur og næring.

Politisk møte er årlege møte der regjeringa ved ansvarleg statsråd og Oslo kommune ved byråd kjem saman. Det årlege politiske møtet gir mål og retning for arbeidet, drøftar heilskapen og dei økonomiske rammene for samarbeidet og legg føringar for det vidare arbeidet.

Satsinga har òg eit rådgivande samarbeidsutval som held møte 2–3 gonger i året. Samarbeidsutvalet følgjer utviklinga og måloppnåinga i satsinga tett og førebur dei politiske møta. Utvalet har representantar frå involverte byrådsavdelingar, Utdanningsetaten, IMDi, Husbanken og NAV, leiar for bydelsutvalet, leiar for kultur og oppvekstkomiteen, leiar for helse- og sosialkomiteen, bydelsdirektør og prosjektleiar.

Stat og kommune finansierer innsatsen i fellesskap. Dei økonomiske rammene blir avklara i dei årlege budsjettprosessane i stat og kommune. Staten overfører midlar til bydelen for å gjennomføre øyremerkte prosjekt gjennom satsinga, slik som forsøket med gratis kjerne-tid i barnehagane, Språkløftet, førebyggjande helse m.m.

Eksempel på tiltak

Ei rekkje tiltak har blitt sett i verk under satsingsperioden. Under er ein kort omtale av nokre av desse:

- *Forsøk med gratis kjernetid i barnehage.* Tiltak for alle fire- og femåringar i bydelen. Tiltaket er utforma og sett i verk etter same modell som i Groruddalssatsinga. Sjå figur 3.2.
- *NyeLESEFRØ* er ei satsing innan språk og foreldrearbeid. Her samarbeider til-

17 I januar 2014 skifta Kommunal- og regionaldepartementet namn til Kommunal- og moderniseringsdepartementet, og Kultur- og kyrkjedepartementet skifta namn til Kulturdepartementet.

sette, føresette, Deichmanske bibliotek, barnehageadministrasjonen og pedagogisk fagsenter om å utvikle leseglede og leselyst hos alle barn gjennom bruk av litteratur.

- Ei rekkje tiltak er sett i verk under samle-kategorien *Førebygging av livsstilssjukdomar blant personar med innvandrarbakgrunn*. Prosjektet *Helse og livsstil* er eit eksempel på dette. Prosjektet inngår i Frisklivssentralen og har fokus på å vidareutvikle og styrkje arbeidet innan kosthald og fysisk aktivitet retta mot innvandrarbefolkninga. Sjå Helsedirektoratet sin omtale i kapittel 6.4 for nærmare forklaring av *Familiesenteret – Helse og livsstil*.
- *Fleirårig skuleutviklingsprosjekt i utsette område*. Prosjektet er ein del av den same satsinga på utdanningstiltak som er omtala under Groruddalssatsinga, sjå kapittel 3.1 og 6.3.
- *Sommarjobb for ungdom*. Tiltaket skal hjelpe ungdom med å få jobberfaring, noko som på sikt kan styrkje den enkelte sine moglegheiter for å kome seg inn på arbeidsmarknaden. Gjennom tiltaket får ungdom mellom 15 og 19 år tilbod om sommarjobb som varer i inntil tre veker.
- Nytt for skuleåret 2013/2014 er tiltaket med *gratis deltids skulefritidsordning* ved Mortensrud skole. Føremålet med prosjektet er å sjå om gratis aktivitetsskule kan vere med på å betre moglegheitene for at elevane skal kunne lukkast i skulen. Erfaringane frå Mortensrud viser ei tredobling av deltakarar ved aktivitets-skulen¹⁸. I kapittel 6.3 gir Utdanningsdirektoratet ein omtale av tiltaket.

Erfaringar så langt

I 2012 opplevde bydelen ein oppgang på 2,6 prosent for barn over 3 år i barnehagane. Deltakinga i barnehage (brukarraten) var på 89,2 prosent, og det er over gjennomsnittet for Oslo, som er på 87 prosent. Bydelen erfa-

18 Kjelde: Oslo kommune (2013) Budsjett 2014: kunnskap og utdanning. Henta frå: [http://www.budsjett.oslo.kommune.no/getfile.php/Budsjett%20%20\(BUDSJETT\)/Internett%20\(BUDSJETT\)/Dokumenter%202014/05%20KOU.pdf](http://www.budsjett.oslo.kommune.no/getfile.php/Budsjett%20%20(BUDSJETT)/Internett%20(BUDSJETT)/Dokumenter%202014/05%20KOU.pdf)

rer òg at mange foreldre vel å la barna gå i barnehage på heiltid (Aktivitetsrapport 2012, Oslo Sør-satsinga).

Gjennom satsinga har det vore eit sterkt fokus på læringsresultat i skulane. Rosenholm skule utmerkar seg i denne samanhengen med å ha hatt ei positiv utvikling. På mange av indikatorane (for eksempel nasjonale prøver, elev- og brukarundersøkingar, statlege kartleggingsprøver) er resultatata for Rosenholm skule enten på lik linje med eller betre enn Oslo-snittet. Oslo Sør-satsinga blir trekt fram som eit viktig bidrag til den utviklinga som har vore ved skulen (Aktivitetsrapport 2012, Oslo Sør-satsinga).

Det har vore eit sterkt fokus på deltaking i satsinga, og mange av tiltaka har støtta opp under dette. Ruud og Vestby (2011) har gjennomført ein studie om bebuarinvolvering og om bydelen sine metodar for å skape involvering. Her kjem det fram at "Ikke minst har midler fra Oslo Sør-satsingen bidratt til å styrke deltaking og medvirkning, og gitt både ildsjeler og foreninger drahjelp til å styrke eller etablere nye arenaer" (Ruud og Vestby, 2011, s. 77).

3.3 Handlingsprogram Oslo indre aust

Oslo kommune og staten samarbeidde om eit handlingsprogram for Oslo indre aust i tidsrommet 1997–2006. Satsinga omfatta bydelane Grünerløkka-Sofienberg, Sagene-Torshov og Gamle Oslo¹⁹. Bakgrunnen for satsinga var ei opphoping av dårlege levekår i bydelane. Gjennom satsinga skulle levekåra betrast gjennom mål om at

- oppvekstvilkår i Oslo indre aust blir styrkte,
- buforholda i Oslo indre aust blir styrkte,
- risikofaktorar for sjukdom blir reduserte

19 Namn på og inndeling av bydelar blei endra i 2003.

og tilbudet til innbyggjarar med psykiske problem og rusbruk blir styrkt,

- tilbudet til personar med særleg vanskeleg situasjon på arbeidsmarknaden blir styrkt,
- innbyggjarane sitt felles byrom og miljø blir rusta opp og gjort tryggare, og miljøvenleg transport og lokal aktivitet blir stimulert (St. meld. nr. 31 (2006-2007), s. 113).

Under satsingsperioden var det årlege møte mellom kommunalministeren og byrådsleiaren. Årleg ga kvar av partane 50 millionar kroner. Innan satsinga blei det etablert ei styringsgruppe bestående av ulike sektorar frå kommune og stat. I gjennomføring av handlingsprogrammet fekk bydelane ei viktig rolle. 2/3 av midlane gjekk til skule og oppvekst. Mellom anna var det subsidiering av barnehage og skulefritidsordning, noko som bidrog til høgare deltaking blant minoritetspråklege barn. Skuleetaten og skulane var viktige aktørar i arbeidet.

Det er gjennomført både eigenevalueringar og eksterne evalueringar av ulike delar av satsinga. Fleire av dei trekkjer fram at det har vore stor aktivitet, tiltaka har fanna om mange og har vore drive fram av entusiasme (Danielsen og Øia, 2006). Ung i Oslo-undersøkingane som blei gjennomførte av Nova i 1996 og 2006, gir likevel ikkje eit utelukkande positivt bilete av utviklinga når det gjeld ungdom og oppvekstforholda deira. For Oslo indre aust viser ulike indikatorar på marginalisering og problemåtferd ein stillstand, mens ungdom i resten av byen ser ut til å ha tilpassa seg meir og blitt mindre utagerande. Med bakgrunn i dette stiller forskarane spørsmål ved om eit handlingsprogram kan greie å skape tilknytning, trivsel og gode oppvekstmiljø (Ibid.).

Erfaringar frå satsinga viser at levekåra har blitt betre på ei rekkje område, mellom anna mindre bruk av sosialhjelp, høgare utdanningsnivå og auka inntektsnivå (Barstad et al., 2006). Å forstå dynamikkar og faktorar som pregar utviklinga i Oslo indre aust, krev

vel å merke at også sosiodemografiske endringar blir tekne med i analysane. Endringane i levekårstatistikken heng nemleg delvis saman med store endringar i befolkningssamansetnaden. Delar av Oslo indre aust har vore gjennom ein omfattande byfornyingsprosess. Områda er blitt attraktive for unge med utdanning som set pris på det multikulturelle og pulserande bylivet. Mens mange unge med utdanning har flytta til Oslo indre aust, har andre flytta ut. Mange innvandra- rar flytta til drabantbyane, og fleire av desse har på denne måten teke eit steg vidare i bustadkarrieren, ettersom dei i ytre aust har kjøpt seg eigen bustad. Dei mest økonomisk vanskelegstilte har vel å merke ikkje hatt moglegheit til å flytte og bur framleis i indre aust, ofte i ein leigebustad (St.meld. nr. 31 (2006-2007)). Det fysiske miljøet har blitt betre, og alt i alt har områda blitt meir attraktive. Likevel er det framleis grupper i Oslo indre aust som har dårlege levekår, og det er framleis behov for merksemd i sosialpolitikken og bustadpolitikken rundt desse gruppene (Ibid.).

Som nemnt innleiingsvis i dette kapitlet blei det i 2013 vedteke at det skal setjast i verk ei ny områdesatsing i området Oslo indre aust. Satsinga har Tøyen-området og Gamle Oslo som geografisk nedslagsfelt og dekkjer såleis ikkje eit like stort geografisk område som Handlingsprogram Oslo indre aust gjorde. Målet med innsatsen er å snu ei negativ levekårsutvikling i områda.

3.4 Områdeløft i Trondheim

Områdeløftet Saupstad-Kolstad er ei felles satsing mellom staten og Trondheim kommune og skal bidra til at området står fram som attraktivt og mangfaldig. Områdeprogrammet startar opp i løpet av hausten 2013 og skal vere styrande for innsatsen dei neste fem til sju åra (Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013–2020).

Saupstad-Kolstad var den første drabantbyen i Trondheim. I løpet av bydelen sine 40 år

har det vore gjort lite arbeid med opprusting av offentlege rom, infrastruktur, grøntareal og bygningsmiljø. I ei levekårundersøking frå 2011 kom det òg fram at bydelen har større utfordringar enn andre bydelar i Trondheim.

I 2012 blei det gjennomført eit tverrfagleg forprosjekt for områdeløftet. Her blei det fokusert på prosess og utvikling med tanke på framtidig ressursbruk, kompetanseheving, forankring og struktur. Det blei gjennomført eit breitt kartleggings- og analysearbeid, der bebuarar, næringsliv og andre aktørar, for eksempel Sintef, blei trekte inn. Det var eit sterkt fokus på bebuarmedverknad, mellom anna blei frivillige lag og foreiningar samt burettslag samla på fleire møte og seminar i løpet 2012 og 2013.

Eit samrøystes bystyre i Trondheim vedtok 23.05.2013 *Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013–2020*. Det er eit sterkt politisk engasjement knytt til arbeidet som skal gjerast. I områdeprogrammet har ein formulert denne visjonen: "Saupstad-Kolstad, attraktiv og mangfoldig" (Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013–2020, s. 8). Vidare er det definert fire hovudmål for arbeidet. Desse fokuserer på korleis situasjonen i Saupstad-Kolstad skal vere i 2020:

- I 2020 er Saupstad-Kolstad ein bydel som fremjar livskvalitet og helse.
- I 2020 har barn og unge i Saupstad-Kolstad kompetanse som styrkjer dei i møtet med utfordringar i framtida.
- I 2020 er Saupstad-Kolstad ein berekraftig bydel med variert samansetnad av bustader og høg kvalitet på infrastruktur og offentlege rom.
- I 2020 er Saupstad-Kolstad ein inkluderande bydel med gode møteplassar og moglegheiter til delta-king.

Det er skissert nokre strategiske hovudgrep som skal bidra til at ein når desse måla. Dei strategiske grepa er heilskapleg og tverrsek-

toriell innsats, styrkt sektoransvar, langsiktig og varig innsats, lokalt forankra innsats, fokus på ressursar og moglegheiter, og fokus på kompetanseutvikling og læring (Ibid.).

Bystyret er oppdragsgivar for områdeløftet, og rådmann med kommunaldirektør er programeigar og sørgjer for å forankre det heilskaplege fokuset i programmet. Vidare er det etablert ei styringsgruppe, ei programleing og eit programråd. Det er òg etablert programgruppe der tenesteområda er representerte. Desse har eit spesielt ansvar for den sektorvise forankringa. Sentrale partnarar i ulike delar av programarbeidet er mellom anna Husbanken, IMDi og Nav. Dessutan er bydelen, lag og foreiningar, burettslag, næringsliv og offentlege tenester/einingar engasjerte i samarbeidsutval og prosjektgrupper (Ibid., s. 23).

Det skal gjerast store investeringar i Saupstad-området i åra som kjem, mellom anna knytt til bygging av ny vidaregåande skule, kommunal skuleutbygging og ny storhall. Områdeløftet vil bidra til at den lokale medverknaden blir vareteken under planlegginga av desse utbyggingane.

3.5 Områdesatsing i Bergen

Program for områdesatsing i Bergen er eit samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune og Husbanken Region vest. Satsinga starta opp i tidsrommet 2011/2012 og varer over fleire år. Følgjande område er prioriterte i områdesatsinga: Slettebakken og Solheim nord i Årstad bydel, Ytre Arna og Indre Laksevåg. Bakgrunnen for at desse områda er valde ut, er at dei utmerkar seg negativt i levekårsstatistikken mellom anna på variablar som inntekt, barnefattigdom, sosialhjelp til unge, kriminalitet med meir (Bergen kommune 2011). Områda er òg prega av til dels låg standard på den fysiske infrastrukturen.

Bystyret i Bergen har vedteke sentrale prin-

sipp og metodar som skal liggje til grunn for arbeidet, og har vedteke at områdesatsing

“... innebærer en helhetlig og sammenhengende innsats i et nærmere definert geografisk område, der kommunen i tett samarbeid med innbyggere, næringsliv, lag og organisasjoner vil arbeide for å styrke områdets fysiske standard og styrke beboeres og brukeres innflytelse på hverdagsliv og livsutfoldelse. Bomiljø, sosialt og fysisk opprustningsprogram vil være en sentral del av satsingen.” (Program for områdesatsing i Bergen, et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune og Husbanken, Region vest 2011–2017)

Vidare er desse fokusområda definerte:

- fysisk og teknisk opprusting og utvikling
- styrking av sosiale og kulturelle tiltak
- etablering av arenaer for dialog og samarbeid med bebuarar og aktørar i området (Ibid.)

I dette arbeidet skal kommunen samarbeide tett med innbyggjarane, regionale og statlege organ, fylkeskommunen og private/kommerisielle aktørar. Det er lagt opp til stor grad av brukarmedverknad gjennom folkemøte, etablering av arbeidsgrupper, prosessleing og god koordinering av arbeidet. Kommunen legg òg vekt på at det er viktig med transparente prosessar, slik at brukarane så langt som mogleg blir kjende med avgjersler og framdrift (Ibid.).

Den områderetta innsatsen i Bergen er finansiert av kommunen og Husbanken. Gjennom satsinga gjer Bergen kommune store økonomiske prioriteringar. Heile den kommunale organisasjonen er sentral i arbeidet. Byrådsavdeling for sosial, bustad og områdesatsing har koordineringsansvar for planlegging og gjennomføring av områdeinnsatsen. For nærmare skildring av organisering av arbeidet, sjå figur 3.3.

Det er eit sterkt fokus på oppvekstmiljøet til barn og unge i satsinga i Bergen. Byrådet ønskjer å leggje til rette for vitale bu- og nærmiljø der barn og unge kan delta aktivt og vere med å påverke eigne omgivnader.

Som ein del av områdesatsinga finansierer staten eit forsøk med gratis kjernetid i barnehagen for fire- og femåringar i skulekrinsane Slettebakken, Fridalen og Ny Krohnborg i Årstad bydel. Desse områda er med i tiltaket fordi dei har ein høg prosentdel minoritetspråklege barn. For meir informasjon om forsøket med gratis kjernetid i barnehage, sjå figur 3.2.

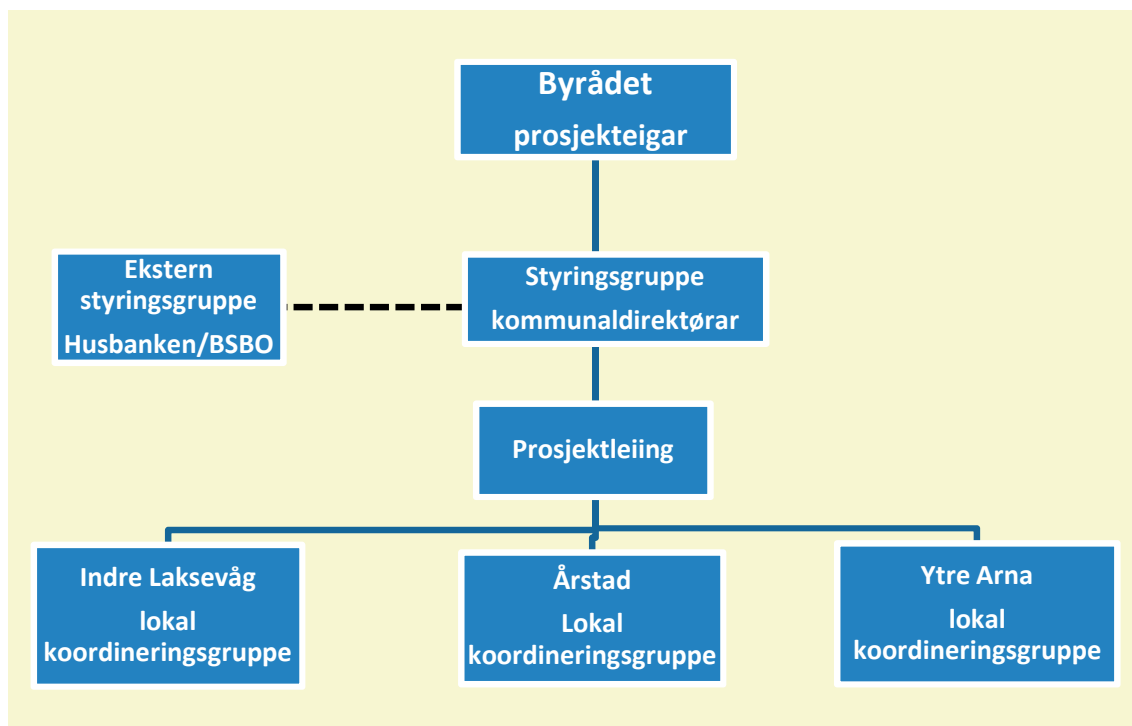
3.6 Fjell 2020 i Drammen

Drammen kommune har områdesatsinga Fjell 2020 for bydelen Austad/Fjell.

I 2009 starta kommunen eit forprosjekt for utvikling av området, og hausten 2011 blei hovudprosjektet sett i verk. Det er kommunen som har finansiert satsinga så langt, men hausten 2013 blei det vedteke at staten òg vil bidra med midlar til Fjell 2020 frå og med budsjettåret 2014.

Bakgrunnen for satsinga er at Austad/Fjell bydel har dei dårlegaste levekåra i kommunen. Her har nesten halvparten av befolkninga innvandrarbakgrunn, og dei fleste bur i drabantbyområdet Fjell. 38 prosent av innvandrarbarna og 25 prosent av norskfødde barn med innvandrarforeldre bur i familiar med låg inntekt. Forprosjektet viste at 31 prosent av menn med innvandrarbakgrunn og heile 40 prosent av menn i resten av befolkninga på Fjell ikkje er i arbeid. For kvinner er tala 49 prosent for innvandrarar og 36 prosent for resten²⁰.

20 Kjelde: Brev frå Drammen kommune til Kommunal- og regionaldepartementet. Henta frå: <http://www.drammen.kommune.no/Documents/Politikk%20og%20lokaldemokrati/Ordforers%20side/Brev%20fra%20ordforer/Brev%20-%20Fjell%202020.pdf>



Figur 3.3: Oversikt over Bergen kommune si organisering av områdeinnsatsen.
Kjelde: Program for områdesatsing i Bergen¹

1 Kjelde: Bergen kommune (u.å.) Program for områdesatsing i Bergen, - et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune og Husbanken, Region Vest 2011-2017. Henta frå: https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00171/Program_for_omr_des_171183a.PDF

Fjell 2020 er ei langsiktig satsing. Hovudmålet for satsinga er at innbyggjarane på Fjell i 2020 skal ha betre levekår og høgare sysselsetting enn i 2010. Dette ønskjer ein å få til gjennom tre strategiar:

- Tenesteutvikling som gir kvalifisering, arbeid, trivsel og fremjar helsa.
- Områdeutvikling som gir godt bumiljø, gode møteplassar, aktivitetstilbod og eit variert bustadtilbod.
- Ressursmobilisering gjennom samarbeid med bebuarar, burettslag, private, frivillige organisasjonar og statlege styresmakter²¹.

Det er tilsett ein prosjektleiing og sett av 2 millionar kroner årleg i økonomiplanen til drift av prosjektet, og 4 millionar kroner per år fram til 2016 til investering i oppgradering av fellesområde. Kommunen går i tillegg inn med ekstrakapital ved behov i samband med tiltak som treng auka rammer.

21 Henta frå Mandat – Fjell 2020 – Hovedprosjekt.

Kommunen har i 2013 investert 63 millionar kroner i ny hall, Galterudhallen, i tilknytning til ungdomsskulen på Fjell. Det er òg løyvd pengar til ei rekkje tiltak innan områdeutvikling (for eksempel bygging av aktivitetshus/fleirbrukshall). I tillegg har kommunen eit utvida tenestetilbod i området for å styrkje det førebyggjande arbeidet. Området har i fleire år hatt mellom anna bibliotekstilbod, helsestasjon og klubbhus på Fjell. Det blir òg gitt ei rekkje tilbod til barn og unge i feriane.

Sjølv om staten i løpet av dei første åra ikkje har vore ein samarbeidspart i sjølve satsinga, finst det prosjekt i området som har blitt finansierte med statlege midlar. Kommunen har mellom anna fått midlar frå BLD til forsøket med gratis kjernetid i barnehage for tre-, fire- og femåringar. Tiltaket omfattar barn med bustadadresse Fjell og utvalde område av nabobydelen Strømsø. Foreldra får tilbod om norskkurs samtidig som barna går i barnehagen.

På kommunen sin erfaringsdelingskonferanse i 2012 kom det fram at områdeutviklinga er

godt i gang og fleire av prosjekta er lagde inn i den vanlege drifta til kommunen. Tenesteutviklinga er òg godt i gang, og fleire prosjekt er planlagde²². Barnehagebarna som har delteke tre år i forsøket med gratis kjerne-tid i barnehage, er no blitt skulebarn. Skulen melder om fleire barn med betre sosial kompetanse og betre norsk. Fleire foreldre enn før er opptekne av barna sin skulegang. Rekruttering av barna til barnehagane gjennom direkte kontakt med familiene har vore ein tidkrevjande, men svært effektiv metode. I 2012 har 97 prosent av barna i målgruppa gått i barnehage.

3.7 Satsingar i Sverige og Danmark

Kvarterløfta

Kvarterløfta var ein heilskapleg innsats i 12 område i Danmark i perioden 1997–2007. Områda hadde utfordringar knytte til skeiv bebuarsamansetnad, slitte bustader og buområder, ulike sosiale problem, tung gjennomgangstrafikk osv. Prosjekta blei sette i verk i to omgangar; sju av prosjekta starta i 1997 og dei siste fem i 2001. I Innsatsen har mobilisering av lokale og private ressursar spelt ei viktig rolle. Essensen i kvarterløfta er "at spille på alle tangenter samtidig og at mobilisere lokale netværk og ressourcer i forbindelse med denne opgave" (SBI, 2009, s. 5). Innsatsen skal bidra til å snu negative utviklingsspiralar til det positive. Ifølgje evaluator har kvarterløfta vore ein komplisert innsats, fordi det har vore eit mål å arbeide heilskapleg og integrert i staden for å arbeide berre innanfor dei tradisjonelle offentlege sektorane. I dansk samanheng har kvarterløfta representert ein ny måte for det offentlege å handtere samfunnsproblem på (Ibid., s. 6).

I dei sju første kvarterløfta blei det sett i

²² Henta frå Drammen kommune sin erfaringsdelingskonferanse 2012

verk over 300 prosjekt. 90 prosent av midlane gjekk til fysiske utbetringar og meste-parten av dette til oppgradering av bustadmassen. I dei ulike områda har det – med ulikt omfang og ulike prioriteringar – vore eit breitt spekter i innsatsane. Tiltaka har famna om mellom anna bustader, byrom, grøntareal, sysselsetting, sosiale forhold og kultur. Ein overordna og generell konklusjon i evalueringa er at utviklinga i områda er forskjellig, men at innsatsen alt i alt har gjort områda meir attraktive og bebuarene meir positive. Då evalueringa av innsatsen fann stad i 2003, hadde haldningsendringane til områda likevel ikkje, med enkelte unntak, ført til meir blanda bebuarsamansetnad (By og Byg Resultater, 2003).

I dei siste fem kvarterløfta blei det gjennomført 233 større eller mindre prosjekt. Desse har mellom anna handla om betring av bustadmassen, opprustning av grøntområde og handtering av trafikutfordringar. Ei rekke sosiale tiltak er òg gjennomførte. Desse har vore innretta mot integrering, helse, undervisning og betring av kultur- og fritidstilbod. Om lag 80 prosent av midlane har gått til fysiske utbetringar. Utviklinga som har skjedd i områda, er vel å merke ulik, ettersom områda hadde ulike utgangspunkt. Ei evaluering av dei fem siste kvarterløfta viser at byområda har oppnådd vesentlege fysiske og sosiale betringar²³.

Byer for alle

Satsinga *Byer for alle* blei gjennomført i tidsrommet 2002–2007 i fem område i Danmark. Dei utvalde områda var i Høje-Taastrup, Randers, Ishøj, Karlebo og Tingbjerg-Utterslevhuse i København. Alle områda hadde ein stor prosentdel flyktingar og innvandrarak, lågt inntektsnivå blant innbyggjarane og mange personar utanfor arbeidsmarknaden. Hovudmålet for satsinga var å styrkje inn-

²³ Kjelde: Statens byggeforskningsinstitut (2013) Kvarterløft har givet gode resultater. Henta 09.01.2014 frå: <http://www.sbi.dk/boligforhold/boligomrader/evaluering-af-indsatsen-i-fem-kvarterloftomrader-2000-2008/kvarterloft-har-givet-gode-resultater>

satsen mot arbeidsløyse, auke lokal velferd i utsette område og vidareutvikle bruken av lokale partnerskap. Fysiske utbetringar var ikkje ein del av satsinga. Midlane gjekk berre til sysselsettings- og utdanningsfremjande initiativ, fritidsaktivitetar og andre integreringsprosjekt.

Innsatsen har hatt mykje å seie for graden av sysselsetting. I tre av dei fem områda har sysselsettinga blant innvandrarar og etterkomarane deira auka meir enn i dei respektive kommunane og meir enn i resten av landet. I fleire av områda har òg sysselsettinga blant innvandrarar og barn av innvandrarar auka meir enn blant etniske danskar (Cowi, 2007). Byer for alle blei gjennomført i ein periode prega av gunstige konjunkturar. Ifølgje evaluator er det likevel all grunn til å halde fram med den målretta og systematiske sysselsettingsinnsatsen uansett kva veg konjunkturanane peikar. Resultata blir i stor grad sett i samheng med det sterke fokuset satsinga har hatt på sysselsetting. Det er nødvendig å ha ei heilskapleg orientering i områderetta innsatsar, men samtidig må ein innan dei heilskaplege rammene vere fokuserte; "Der skal være mulighed for at de '1000 blomster kan blomstre', men der skal være et samlet fokus og en prioritering af indsatsen, således at investeringernes hovedfokus rettes mod at få beboere i beskæftigelse" (Cowi, 2007, s.40).

Det har vore viktig at sysselsettingsinnsatsen blei sett i verk lokalt og tett på den enkelte bebuaren. Etableringa av lokale jobbsenter blir omtala som ein suksess. Evaluator legg òg vekt på at sysselsetting er ei oppgåve for styresmaktene som krev ei relativt stram og profesjonell toppstyring. Dette må skje gjennom politikarar, den kommunale forvaltninga og prosjektleiinga. Sjølv om Byer for alle har oppnådd mykje, er det framleis sosiale utfordringar og behov for langsiktig innsats i områda (Cowi, 2007).

Storstadssatsinga i Sverige

Ein ny nasjonal storbypolitikk blei lansert i Sverige i 1998. Sentrale mål i den svenske

storbypolitikken var 1) å ta vare på dei moglegheitene som storbyar gir, og 2) å rette merksemd mot og motverke dei særskilde problema i storbyane. Storstadssatsinga inngjekk som ein operativ del og ei konkretisering av storbypolitikken i Sverige. Storstadssatsinga varte i perioden 1998 til 2005 og omfatta totalt 24 buområde i sju kommunar (Stockholm, Göteborg, Botkyrka, Haninge, Huddinge, Södertälje og Malmö). I desse områda var det generelt låg inntekt, høg arbeidsløyse, stor avhengigheit av offentlege overføringar og ein høg prosentdel innvandrarar i befolkninga. Måla med satsingane var å motarbeide sosial, etnisk og diskriminerande segregering i storbyområda og oppnå større likskap i levekår blant innbyggjarane. Satsingane baserer seg på lokale utviklingsavtalar mellom staten og kommunane. Fokuset i satsingane blei retta mot sosial, økonomisk og etnisk segregering, men òg mot demokratisk deltaking og deltaking i buområda (Edmark, 2002). Under gir vi ein kort omtale av trekk ved satsinga i Göteborg og Stockholm.

Göteborg: Hovudmålsettingane for satsinga i Göteborg blei delt inn i tre programområde:

- 1) Sysselsetting, sosialstønad og vaksenopplæring
- 2) Språkutvikling og skuleresultat
- 3) Lokalt utviklingsarbeid – demokratisk deltaking, tryggleik, trivsel og folkehelse

I evalueringa av innsatsen kjem det fram at satsinga ikkje har lukkast med å nå dei overordna måla om å minske segregasjonen i dei utvalde områda. Nokre av områda har likevel blitt meir attraktive, både fysisk og med tanke på service, tryggleik for bebuarane m.m. (Törnquist, 2005, i Ruud, Brattbakk, Schmidt, Guttu og Brevik, 2006). Det er òg registrert positiv framgang i skulen. Førskulepersonalet opplever å ha fått betre kunnskap om språkutvikling blant barn. Resultata innan sysselsetting har ikkje vore så tydelige. Det har vore ei jamn auke i sysselsettinga, men det er vanskeleg å knyte auken direkte til storbysatsinga.

Stockholm: Hovudmålsettingane for satsinga i Stockholm blei delt inn i seks programområde:

- 1) Auka sysselsetting og færre på sosialstønad
- 2) Barnehage, skule og språkutvikling
- 3) Folkehelse
- 4) Kultur og fritid
- 5) Trivsel og tryggleik
- 6) Deltaking og demokrati

Det er fletta inn nokre aspekt i storbypolitikken som skal sikre at prosjektet set spor også etter at pengeløyvingane til satsinga er slutt. Desse er:

- Implementering (ein skal implementere tiltak og/eller metodar i ordinær verksemd)
- Nøkkelmetodar (viktige stikkord er langsiktigheit, bottom-up-perspektiv og interaksjon mellom ulike aktørar)
- Målstyring (for å knyte saman måla på nasjonalt og lokalt nivå i ei samanhengande målkjede) og organisering (organisasjonen i Stockholm er prega av lokal forankring, med ei sentral styringsgruppe)
- Framtidsscenario (scenario utarbeida av kommunen, blei brukt til å vidareutvikle strategiar og handlingsprogram)
- Evalueringar (for å kvalitetssikre satsinga)

Ein har gjennom satsinga ikkje klart å bryte segregeringsprosessane, berre "lindre" utfordringane. Men ein har oppnådd ei metodeutvikling i undervisningssektoren og arbeidsmarknadsområdet i tillegg til positive resultat innan sysselsetting gjennom samarbeidet mellom arbeidsgivarar, utdanningssektoren og rekrutteringsfirma.

Det er fleire positive resultat frå satsinga i Sverige, mellom anna har sysselsettinga auka, skuleresultat har blitt betre, det har vore ein nedgang i kriminalitet og det har oppstått ein sterkare lokal identitet i områda (IMDi-notat, 2007). Likevel er det blitt peika

på at Storstadssatsinga burde ha vart over fleire år enn det var lagt opp til. Evalueringa viser òg at ein burde ha satsa meir på ordinær drift, og at langsiktige ressursar er viktig (Törnquist (2004) i Ruud et al., 2006).

3.8 Oppsummering av kapittel 3

Gjennom å gjere greie for den områderetta innsatsen som går føre seg i fleire bydelar/kommunar, har vi sett ulike måtar å organisere arbeidet på. Satsinga i Drammen, Fjell 2020, skil seg mest ut på den måten at ho har vore ei satsing som kommunen har sett i verk utan statleg involvering og finansiering. Det er vel å merke vedteke at staten frå og med budsjettåret 2014 vil bidra med midlar til Fjell 2020.

Trass variasjonar mellom dei ulike innsatsane, er likskapane fleire enn forskjellane. Likskapane ser vi ikkje berre mellom dei norske satsingane, men òg mellom satsingane i Sverige og Danmark. Bakgrunnen for satsingane er ei opphoping av levekårsproblem. Ofte er det dei same typene levekårsutfordringar som går att, slik som låg grad av sysselsetting, helseutfordringar, låg inntekt m.m. Ofte er den fysiske bygningsmassen prega av mangel på vedlikehald over tid. Med slike problemsituasjonar er det nødvendig med ein langsiktig og heilskapleg innsats. Vidare er det eit sterkt fokus på lokal mobilisering og medverknad. Det å involvere innbyggjarane kan vere med på å skape engasjement, å gi bebuarane eit eigarskap til endringane og dermed leggje til rette for at lokalmiljøet også på sikt blir meir robust og berekraftig. Den breie tilnærminga til utfordringane i områda går att i alle satsingane som har blitt omtala her. Som ein følge av dette blir samarbeid mellom ulike partar både på kommunalt og statleg nivå ein nødvendig og viktig del av satsingsarbeidet.

Det er sju år sidan Handlingsprogram Oslo indre aust blei avslutta. Som nemnt har områ-

det blitt meir attraktivt, og mange av dei nye tilflyttarane er unge med utdanning. Likevel er det framleis mange av innbyggjarane som skårar lågt på ei rekkje levekårsindikatorar, og som i realiteten ikkje har oppnådd den same sosiale mobiliteten som ein del av dei som flytta til drabantbyane, gjorde. Endringane som har funne stad i indre aust, viser kor komplekse dei bakanforliggjande årsakene til bu- og flyttemønster til ulike grupper

kan vere. For å kunne utvikle ein treffsikker områderetta innsats må ein ha kunnskap om denne typen sosiodemografiske dynamikkar. Det er òg avgjerande at ein forstår kva prosessar som har gjort at opphoping av levekårsutfordringar i bestemte område oppstår, og kva eventuelle konsekvensar dette gir. Desse prosessane blir handsama nærmare i neste kapittel.



Mange områderetta innsatsar har eit særskilt fokus på barn og unge sine oppvekstvilkår. Foto: Shutterstock.



Kapittel 4:

Kunnskapsgrunnlag om geografisk opphoping av levekårsproblem

Å redusere forskjellar i inntekt og levekår har lenge vore eit sentralt mål i den norske velferdspolitikken. Levekårsutfordringar kan i enkelte tilfelle knytast til særskilde geografiske område. I dette ligg det at i nokre område har befolkninga sett under eitt betre tilgang til ressursar og betre moglegheiter til å skape gode liv for seg og sine enn i andre område. Det er dei geografiske forskjellane i levekår som gjer det relevant – i visse område og til visse tider – å leggje ned ein *områderetta* innsats i levekårsarbeidet. I dette kapittelet ser vi nærmare på kva forhold som spelar inn når vi får ei opphoping av levekårsutfordringar i bestemte geografiske område, og kva konsekvensar dette gir.

Levekårsforskjellar handlar i stor grad om forskjellar i helse, standard på bustad, selssetting, utdanningsnivå, inntekt og bruk av sosiale tenester. Levekårsproblem er komplekse, og ofte er det ein samanheng mellom ulike typar utfordringar. Å forstå dei bakanforliggjande årsakene til opphopinga av levekårsproblem blir viktig for å klare å forstå samhengane og for å forstå nødvendigheita av ein samordna innsats. Litteraturgjennomgangen her tydeleggjer kompleksiteten i utfordringane og gir oppmodinga om tverrsektorielt samarbeid ei teoretisk forankring.

Eit storbyfenomen

I Noreg er det særleg i hovudstaden at forskjellar i levekår kjem til syne. Sjølv om Oslo truleg har mindre geografiske forskjellar i levekår enn nokon annan hovudstad (Bråthen, Djuve, Dølvik, Hagen, Hernes og Nielsen, 2007), så rommar byen likevel grupper med både landets beste og dårlegaste

leveskår²⁴. Omgrepet *Den delte byen* har i fleire samanhengar blitt brukt om Oslo og viser til den sosiale geografien i byen; befolkninga i dei vestlege bydelane og Nordstrand har tydeleg betre levekår enn befolkninga i indre by og drabantbyane (Bråthen et al., 2007). I figur 4.1 ser vi ei oversikt over SSB sin indeks for levekårsproblem for bydelane i Oslo i 2006²⁵. Her kjem forskjellane mellom bydelane tydeleg fram.

Levekårsarbeidet kan møte andre typar utfordringar i store bykommunar enn i mindre kommunar. Storbyar er prega av eit kulturelt og etnisk mangfald. Dette blir ofte framheva som noko av det positive ved det å bu i ein storby. Storbyar er økonomiske kraftsenter og fungerer som lokomotiv innan næringsliv, innovasjon og kultur. Dei tilbyr arbeidsplassar innan eit stort spekter av sektorar og bransjar og tiltrekkjer seg både høgt kvalifiserte spesialistar og lågt kvalifisert arbeidskraft. Det er dermed òg gjerne i storbyane ein på nasjonalt nivå finn dei største interne forskjellane i inntekt og levekår. Storbyane har samtidig særskilde skalautfordringar på grunn av storleiken. For eksempel treng ikkje prosentdelen arbeidsledige eller store barnefamiljar som er avhengige av offentleg hjelp, vere spesielt høg i ein storby før han utgjer ei stor gruppe menneske. Dette perspektivet kan nyttast for alle aldersgrupper og for alle

24 St.meld. nr. 31 (2006-2007)

25 SSB har konstruert indeksen ut frå dette: "Mangel på ressursar eller registrerte levekårsulempar (dårlig helse og liknende) telles på individnivå, og kommuner og bydelar kan sammenliknes. Indeksen benytter en enkel rangering, der kommunene sorteres etter problemomfang og rangeres i ti like store grupper (fra 1-10), med gjennomsnittsplasseringen på 5,5." (St.meld. nr. 31 (2006-2007):33). For utfyllande informasjon om indeksen, sjå Samfunnsspeilet 6/99.

velferdsutfordringar. Samtidig har storbyane med sine unike stordriftsfordelar og erfaringar med mangfald eit godt utgangspunkt for å klare å handtere skalautfordringar.

I storbyane er det større grupper innvandrarak som står overfor integreringsbarrierar. Det er fleire menneske med store levekårsproblem, og dette kan leggje eit press på dei kommunale og statlege tenestene. Det er viktig å ha eit heilskapleg tenestetilbod som ser samanhengen i dei behova individ og grupper har på ulike velferdsområde. Dette stiller store krav til samhandling på tvers av ulike sektorar som bustad, helse, barnehage, kvalifisering, utdanning med meir.

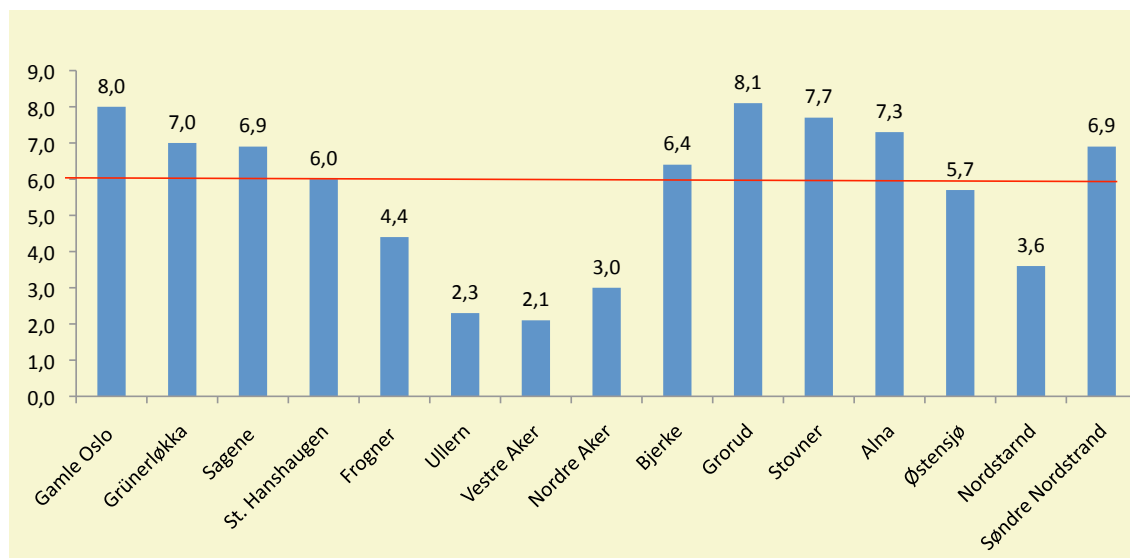
Det meste av forskning på opphoping av dårlege levekår, bukonsentrasjon og segregering i Noreg er frå Oslo. Men element av storbyutfordringane vi ser i Oslo, ser vi òg – om enn i mindre skala – i andre norske byar.

Levekårsutfordringar har som nemnt samansette bakanforliggjande årsaker. Kompleksiteten i problemfeltet viser seg òg i forskinga, som er prega av ulike teoretiske og metodiske tilnærmingar til korleis opphoping av levekårsproblem oppstår. I dette kapitlet definerer vi omgrep som er sentrale for den vidare diskusjonen. Vi gjer òg greie for årsaker til opphoping av levekårsutfordringar, med andre ord gjer vi greie for nokre

bakanforliggjande strukturar som kan vere med på å produsere og reprodusere opphoping av levekårsproblem. Deretter drøftar vi moglege *verknader* av fenomenet, altså kva konsekvensar fenomenet kan gi.

4.1 Sentrale omgrep: bukonsentrasjon og segregering

Eit omgrep som ofte blir brukt i denne samanhengen, er *bukonsentrasjon*. I dette ligg det "at et avgrenset byområde domineres av en gruppe mennesker som blir tilskrevet en eller annen form for felles kjennetegn, og at de som gruppe er skjevt fordelt i byrommet" (NOU 2011:14, s. 354). Det kan vere ulike årsaker til at det oppstår bukonsentrasjon. Dersom ei gruppe bur konsentrert i eit avgrensa geografisk område fordi dei frivillig ønskjer det, vil bumiljøet bli karakterisert som separert. Dersom bukonsentrasjonen derimot ikkje er ønskt, men eit resultat av at bebuarane i realiteten ikkje har moglegheit til å skaffe seg bustad andre stader, vil bumiljøet bli karakterisert som segregert. Skiljet mellom separerte og segregerte bumiljø er ikkje så tydelege i praksis som i teorien. I praksis vil bumiljø ofte ha element av både separasjonsprosessar og segregasjonsprosessar (Ibid).



Figur 4.1: Indeks for levekårsproblem. Bydelar i Oslo og bydelsgjennomsnitt. Kjelde SSB, figur henta frå St.meld. nr. 31 (2006-2007), s. 109.

I analysar av geografisk segregasjon av befolkningsgrupper kan det vere føremålstenleg å skilje mellom tre ulike typar segregeringsprosessar: demografisk, sosioøkonomisk og etnisk segregasjon. *Demografisk segregasjon* handlar om at den romlege fordelinga av ei befolkning heng saman med demografiske variablar som alder, sivilstatus, familiefase m.m. *Sosioøkonomisk segregasjon* handlar om at kvar du bur heng saman med klassebakgrunn og ressursituasjonen din. I *etnisk segregasjon* ligg det at personar med same etniske/nasjonale bakgrunn buset seg i dei same områda (Søholt, 2010, s.11).

Ofte er det ei overlapping mellom etnisk og sosioøkonomisk segregering. Dette heng saman med at minoritetsbefolkninga som gruppe har færre økonomiske ressursar enn majoriteten. Som følgje av dette buset dei seg i område med rimelege bustader. Det er viktig å vere merksame på at opphoping av levekårsproblem i desse områda ikkje er ein konsekvens av ein høg prosentdel innvandrarbefolkning i seg sjølv, men heller ein konsekvens av den sosioøkonomiske situasjonen mange innvandrara er i. Det handlar med andre ord om forskjellar i levekår, ikkje om etnisk bakgrunn.

4.2 Årsaker til opphoping av levekårsutfordringar

Ofte blir årsaksforhold blanda saman i den offentlege debatten om segregering. Når det er sagt, er det krevjande å skulle forstå segregering som fenomen – også for fagfolk. Det er både strukturelle og individuelle forhold som spelar inn, og dette legg til rette for ulike teoretiske tilnærmingar til fenomenet. Og som elles innan samfunnsvitskapen er sjeldan éi forklaring tilstrekkeleg åleine. Det er meir føremålstenleg å prøve å forstå samvirket mellom fleire ulike faktorar (NOU 2011:14). I gjennomgangen vår av dei bakanforleggjande årsakene som bidreg til bukonsentrasjon, omtalar vi først struktu-

relle rammer som legg premissar for handlingsrommet til individa. Deretter kjem vi inn på forhold som er med å påverke åtferd, og forhold som er med å påverke vala individa tek – innanfor dei gitte handlingsromma.

Det meste av forskinga på bukonsentrasjon og segregering har eit spesielt fokus på bustadsegregering blant innvandrarbefolkninga. Dette heng saman med overlappinga mellom sosioøkonomisk og etnisk segregering som er omtala over. Busetjingsmønsteret i innvandrarbefolkninga vil derfor òg prege gjennomgangen vår av temaet.

Bustadpolitikk og sosioøkonomiske forhold

Bustadpolitikken og bustadmarknaden fungerer på mange måtar som ei overordna, premissgivande ramme for korleis ulike grupper i befolkninga buset seg. Innvandrarbefolkninga sin tilgang på økonomiske ressursar er lågare enn for resten av befolkninga. Innvandrara i Noreg har i gjennomsnitt minst 20 prosent lågare inntekt per forbrukseining enn befolkninga sett under eitt. Risikoen for vedvarande låg inntekt eller fattigdom er òg større blant innvandrara enn i resten av befolkninga (Blom, 2012a). Dette legg premissar for busituasjonen i den forstand at når innvandrara skal finne seg bustad, må dei leite i dei rimelegaste delane av bustadmarknaden.

Vi veit at innvandrarbefolkninga er meir trongbudde enn resten av befolkninga, og at innvandrara i større grad leiger bustad enn etnisk norske. Kvar i byen ulike bustadtypar er tilgjengelege, vil dermed verke inn på busetjingsmønsteret. Dei ulike bustadtypane, ulike disposisjonsformer og ulike område sitt omdømme og attraktivitet bidreg til å sortere befolkninga i ulike delar av byrommet (NOU 2011:14).

Slik den norske bustadpolitikken er utforma, med ei favorisering av eigarskap, vil det å bli verande i leigemarknaden over lang tid vere ei potensiell fattigdomsfelle. Undersøkin-

gar stadfestar òg at diskriminering er med å påverke om innvandrarar klarer å skaffe seg bustad, og kva type bustad dei klarer å skaffe seg. Diskriminering i leigemarknaden er særleg problematisk for personar med bakgrunn frå Somalia og Irak, ettersom meir enn 3 av 4 av desse bur i leigebustad (Søholt, 2010).

Det er utvikla ei rekkje bustadsosiale verkemiddel som skal bidra til betre busituasjonen for dei som er vanskelegstilte på bustadmarknaden. *Startlån* er eit slikt verkemiddel. Det skal bidra til at dei som elles ikkje hadde klart å kome seg inn på eigarmarknaden, likevel kan klare det. Startlånet gir folk gunstige lånevilkår og ei moglegheit til å kome seg inn på marknaden. Men for å få dette til må bustadkjøpa finne stad i dei billigare delane av marknaden. Dette er i tillegg til konsentrasjonen av kommunale bustader eksempel på korleis politiske og/eller administrative grep kan få opphoping av levkårsproblem og segregering som utilsikta konsekvens.

Samla sett er dei ulike sidene ved bustadmarknaden med på å skape og oppretthalde etnisk segregasjon. Som ein konsekvens av den premissgivande funksjonen bustadpolitikken har på dei moglegheitene folk har til å velje bustad, blir naturlegvis sosioøkonomiske forhold og ressurstilgang viktig når vi skal forstå bukonsentrasjon som fenomen.

Opphoping av levkårsutfordringar i bestemte område kan ikkje sjåast uavhengig av at byar veks, og at dei nye innbyggjarane ofte har dårlegare levkår enn resten av befolkninga. Andre forhold som verkar inn på i kva grad folk har eit reelt val til å velje bustadområde, er korleis moglegheitene for å skaffe seg arbeid og bli økonomisk sjølvhjelpen er. Altså har også arbeidsmarknaden ei rolle her. Med desse strukturelle forholda som rammer for diskusjonen går vi vidare til årsaksforhold som ser på dei vala, preferansane og prioriteringane individ gjer innanfor det gitte (og avgrensa) handlingsrommet dei har.

Rasjonalet bak val av bustad og buområde

Dersom det berre var sosioøkonomiske forhold som spelte inn på busetjingsmønsteret, kunne ein kanskje forvente at fleire i minoritetsbefolkninga flytta til ein distriktskommune der bustadprisane er langt lågare enn i Oslo og omegn. Slik er det ikkje. Per 1. januar 2013 har Oslo den høgaste innvandrarporsentdelen av alle kommunane i Noreg (30 %), deretter kjem Drammen (25 %) og Lørenskog (23 %) (kjelde: SSB).

Ulike bustadpreferansar spelar òg inn når ein skal prøve å forstå segregerte buområde. Bustadpreferansar kan handle om ei verdsetting av mangfaldige bumiljø der mange ulike kulturelle bakgrunnar er representerte. Det kan òg handle om eit ønske om å bu nær familie, vener eller andre som har same etniske, kulturelle og/eller religiøse bakgrunn som ein sjølv (NOU 2011:14).

Når bukonsentrasjonen er ønskt, kan han skape verdifulle nettverk for bebuarane. Tette band mellom bebuarar som er i relativt lik livssituasjon, og som står overfor relativt like utfordringar, kan ha ein positiv innverknad på integreringsprosessen. Gjennom nettverk kan strategiske kontaktar etablerast og bebuarane kan finne både sosial og materiell støtte i kvarandre. På denne måten spelar nettverka ei viktig rolle for dei som skal orientere seg i eit nytt samfunn, noko som i neste omgang kan bidra positivt i integreringsprosessen.

På den andre sida kan dette tolkast som eit uttrykk for sterke band til eiga gruppe og lita interesse for integrering i samfunnet elles. Ut frå dette perspektivet blir preferansane om å bu samla sett på av omverda/storsamfunnet med skepsis og ein frykt for utvikling av parallellsamfunn.

Kva som eigentleg verkar inn på bustadvala og flyttemotiva til folk, er lite forska på. Dette gjeld både blant minoritet og majoritet. Dette er ei utfordring når ein skal analysere både kva som påverkar dei individuelle vala, og i

neste omgang i kva grad dette bidreg til å forsterke segregeringa. Eit fenomen som likevel ofte blir omtala, både i den offentlege debatten og i forskingslitteraturen, er majoriteten sitt flyttemønster ut av bydelar med høg prosentdel innvandrarbefolkning, òg kalla *kvit flukt*. Omgrepet viser til at barnefamiljar med norsk bakgrunn flyttar ut av område der skulane har spesielt mange minoritetsspråklege elevar, kombinert med at få med tilsvarande bakgrunn flyttar til desse områda.

I løpet av 2000-talet har segregasjonen av minoritetsspråklege elevar i Oslo auka. Det er særleg i dei austlege delane av byen at skular der minoritetsspråklege er i fleirtal, har auka (Blom, 2012b). Når foreldre med majoritetsbakgrunn vel å flytte ut av desse skulekrinsane, er dette først og fremst knytt til skulegangen til barna og ikkje til eit ønske om å bu i område med færre innvandrarak. Vi finn òg uro for skulegangen til barna i skulekrinsar med høg del minoritetsspråklege barn blant foreldre med innvandrarak. Dei uroar seg for om barna får tilstrekkelege norskkunnskapar ved skular der barn med norsk bakgrunn er i mindretal (Blom, 2012b).

Blom (2012) har funne at ønsket om å bu nær andre innvandrarak ikkje er ei framståande drivkraft når minoritetane vel bustad. Funna viser at når innvandrardelen i buområdet er høg, ønskjer innvandrarak heller å avgrense "innvandrerettheten". Blom summerer opp funna slik: "*Vår konklusjon blir at innvandreres bostedspreferanser ikke er uten betydning, men at de snarere utgjør et potensial for nedbygging av segregasjon og bokonsentrasjon framfor det motsatte*" (Blom, 2012a, s. 34).

Turner og Wessel (2013) supplerer kunnskapsgrunnlaget for temaet i artikkelen *Upwards, outwards and westwards: relocation of ethnic minority groups in the Oslo region*. Dei hevdar at sosioøkonomiske forhold ikkje er tilstrekkelege forklaringar på busetjingsmønsteret til denne gruppa, men at avvik i bustadval mellom majoritet og minoritet handlar om ulik verdsetjing av kvalitetar knytt til bustad

og bumiljø. Dei finn at innvandrarakbefolkninga ikkje flyttar "westwards" og "upwards" sjølv om dei er i ein sosioøkonomisk situasjon som kunne gjort dette mogleg. Forfatarane stiller spørsmål ved om innvandrarakbefolkninga i det heile teke deler oppfatninga som majoriteten har av dei symbolske verdiane knytt til austkant og vestkant. Innvandrarakbefolkninga ser ut til å setje større pris på konkrete gode som fleire kvadratmeter for pengane enn på dei meir subtile goda som følgjer med ei busetjing på vestkanten. Turner og Wessel set dette òg i samanheng med velferdspolitikken:

A further connection can be drawn between spatial mobility and the distribution of public resources across space. Progressive redistribution of resources to poor districts removes part of the rationale for upward spatial mobility: there is less to gain by moving to better neighbourhoods (Turner og Wessel, 2013, s.14).

Dette betyr at også velferdspolitiske grep vil kunne verke inn på busetjingsmønsteret. Ein målretta velferdspolitikk – enten implementert gjennom ein aktiv storbypolitikk eller innanfor rammene av ei områdesatsing – kan bidra til at bebuarar som etter kvart er blitt meir ressurssterke, ikkje nødvendigvis vel å flytte. Dette kan på sikt bidra til meir samansette befolkningsgrupper i desse områda.

4.3 Kva har nabolaget å seie for trivsel og levekår?

Ein områderetta innsats må kunne vise til eit teoretisk grunnlag. Teorigrunnlaget vil kunne omfatte ulike perspektiv. Felles for dei ulike teoretiske tilnærmingane er at dei prøver å kaste lys over *om* og *korleis* nabolaget, som ei ramme for kvardagslivet til folk, verkar inn på levekår og livskvalitet. Sentralt i teoriar om dette er diskusjonen om nabolageeffektar, tilhøyrslø og deltaking.

Nabolagseffektar

Eit omstridt tema i debatten om segregering er i kva grad bukonsentrasjon får konsekvensar for levekåra til innbyggjarane. Altså handlar det om kor vidt nabolaget i seg sjølv kan påverke den sosioøkonomiske situasjonen din og dei generelle levekåra dine. Dette blir omtala som nabolagseffektar.

Å påvise nabolagseffektar er ei vanskeleg oppgåve for forskarar. Noko av det som er vanskeleg, er å skilje mellom årsak og verknad. Viss problema heng saman med eigenskapar bebuarane hadde med seg før dei flytta til området, då er dei ikkje ein konsekvens av busegregasjonen i seg sjølv. Ein kan kontrollere for eigenskapar som kan observerast ved bebuarane, og som påverkar levekår, i analysemodellane. Dette kan for eksempel vere utdanning og inntekt. Eigenskapar som ikkje kan observerast, er det derimot ikkje mogleg å kontrollere for. Dette kan for eksempel vere sosiale ambisjonar eller grad av pågangsmot, noko som òg kan verke inn på både val av bustad, inntekt og utdanningsnivå (Blom, 2012, s. 177).

Det sentrale spørsmålet er kor vidt den sosioøkonomiske profilen i eit område *i seg sjølv* påverkar den sosioøkonomiske statusen til innbyggjarane i området. Forsking på nabolagseffektar viser ingen eintydige funn (Blom, 2012b). Amerikansk forskning har dokumentert at depriverte område har ein "independent but modest" effekt på innbyggjarane sin velferd seinare i livet (Brattbakk og Wessel, 2013). Funn frå europeisk forskning er meir sprikande, men blant desse studiane skil Sverige seg ut. Her er hovudbiletet at nabolaget du er ein del av i ungdomen, verkar inn på sysselsetting og utdanningsnivå seinare i livet (Ibid.).

Av nyare norsk forskning kan Brattbakk og Wessel sin studie av ungdomar i Oslo trekjast fram (Brattbakk og Wessel, 2013). Dei analyserar i kva grad deprivasjon i nabolaget verkar inn på den sosioøkonomiske statusen til ungdomane seinare i livet. Funna viser små, men signifikante nabolagseffektar på

utdanningsnivå og nokre mindre effektar på inntekt. Dei har òg funne nabolagseffektar på sysselsetting, men desse er berre kortsiktige, ettersom effektane forsvinn med auka alder (Ibid). Ein annan norsk studie tek for seg førekomsten av trygdeytningar. Her har forskarane funne ut at terskelen for å bli uføretrygda er lågare dersom du bur i eit nabolag der mange andre òg er uføretrygda (Vege, Telle og Votruba, 2007, i Blom, 2012b). Blom formulerer det slik: "På denne måten kan det som i andre omgivelser ville blitt sett som et beklagelig 'avvik', kunne oppfattes som en del av 'normaltilstanden'" (Ibid, s. 288). Prosessane som det her blir vist til, er allmenne mekanismar som på ingen måte berre gjeld for minoritetsbefolkninga.

Forskinga på nabolagseffektar gir ingen eintydig konklusjon. Dette er ei svakheit ved kunnskapsgrunnlaget når styresmaktene skal vurdere om og korleis det offentlege skal handtere bukonsentrasjon og segregering. Kanskje er den beste oppsummeringa den som Blom (2012b) gir, der han seier at det både er grunn til å vere skeptisk til dei mest negative scenarioa og til trua på at segregasjon er uproblematisk eller gunstig for innvandraranne anna enn på kort sikt.

Tilhøyrslø og deltaking i lokalsamfunnet

Ulike kvalitative studiar tematiserer korleis sosiale kvalitetar ved nabolaget bidreg til deltaking og inkludering. Særleg handlar dette om korleis sosiale møteplassar kan leggje til rette for auka deltaking i lokalsamfunnet, noko som i neste omgang verkar inn på kor godt bebuarane trivst, og kor stor tilknytning dei føler til staden. Mellom anna har Ruud og Vestby (2011) i ein studie frå Søndre Nordstrand funne ut at "stedsbaserte fellesskap" – det vil seie opplevinga av "vi her i denne bydelen" – bidreg til å styrkje deltaking og medverknad lokalt.

Gjennom felles møteplassar i lokalsamfunnet blir det danna sosiale nettverk. Relasjonane i nettverka kan vere med på å skape gjensidig tillit mellom dei som møtest. Dette kan ha

ein samanbindande verknad som går ut over sjølve lokalsamfunnet: "Videre kan tillit fungere som ringer i vannet. Den kan starte på et sted, men spre seg utover og bli en mer generell tilstand i samfunnet"(Elgvin, Rogstad og Sinnathamby, 2013, s. 8).

Måten befolkninga samhandlar på i nabolaga sine, på skulen og i arbeidslivet, har ifølgje Vaattovaara, Andersson, Skifter Andersen, Søholt og Wessel (2010) innverknad på "social cohesion and intergroup understanding and tolerance" (s.7). I område der befolkninga er blitt meir mangfaldig enn før, blir det særleg viktig med møteplassar der bebuarane kan møtast og utvikle ein felles identitet og tilhørslse på tvers av kulturell bakgrunn (Elgvin et al., 2013).

4.4 Oppsummering av kapittel 4

I dette kapittelet har vi sett nærmare på teoretiske diskusjonar som er relevante i samband med områderetta innsatsar. Nokre viktige moment i kunnskapsgrunnlaget er:

- Det er føremålstenleg å skilje mellom tre ulike typar segregasjon:
 - Demografisk segregasjon handlar om at den romlege fordelinga av ei befolkning heng saman med demografiske variablar som alder, sivilstatus, familiefase m.m.
 - Sosioøkonomisk segregasjon viser til samanhengar mellom kvar du bur, og kva klassebakgrunn og ressursituasjon du har.
 - I etnisk segregasjon ligg det at personar med same etniske/nasjonale bakgrunn buset seg i dei same områda (Søholt, 2010).
- Ofte er det overlapping mellom dei ulike typane segregering.
- Bustadpolitikken og bustadmarknaden fungerer på mange måtar som ei overordna, premissgivande ramme for korleis ulike grupper av befolkninga buset seg, og er såleis ein viktig forklaringsfaktor for kvifor det oppstår bukonsentrasjon. Andre forhold som kan bidra til bukonsentrasjon, er demografiske endringar som sentralisering og befolkningsvekst i



Verdensparken på Furuset, Bydel Alna. Eit lokalt friluftsområde der det er lagt til rette for idrett, leik og sosiale aktivitetar. Foto: Marianne Gjørsv.

storbyane samt arbeidsmarknaden.

- Innsikt i individane sine eigne ønske når det gjeld bustad og bummiljø, er òg viktig for å forstå korleis ulike grupper av befolkninga buset seg.
- Forsking gir ikkje noko klart svar på i kva grad nabolaget i seg sjølv kan verke inn på den sosioøkonomiske situasjonen og dei generelle levekåra til bebuarane.
- Kvalitative studiar viser likevel at sosiale kvalitetar ved eit nabolag kan leggje til rette for auka deltaking og inkludering.

Gjennom kapitlet har vi gjort greie for ulike perspektiv på om og korleis nabolag har noko å seie for bebuarane sine levekår og trivsel. Få studiar famnar om alle perspektiva på ein god måte (NOU 2011:14). Dette gjer

det krevjande å utvikle ein treffsikker politikk. Kva perspektiv som må leggjast mest vekt på i bestemte tilfelle, vil avhenge av målstrukturen til ulike satsingar. Som grunnlag for ei områderetta satsing som har mangefasetterte mål, må kunnskapsgrunlaget byggje på analysar som integrerer dei ulike perspektiva på ein god måte.

Kompleksiteten i dei bakanforliggjande årsakene til kvifor og korleis opphoping av levekårsproblem oppstår, viser at ingen sektor kan møte desse utfordringane åleine. Den gjensidige avhengigheita mellom ulike velferdssektorar blir særleg tydeleg i områderetta innsatsar. Gjennom dette kapitlet har behovet for tverrsektorielt samarbeid fått ei teoretisk forankring.



Kapittel 5:

Kva verkar inn på resultatata i områderetta innsatsar?

I dei førre kapitla har vi fått betre kjennskap til utvalde områdesatsingar (kapittel 3), og vi har gjennom oppdatert forskning – fått kjennskap til kva prosessar som skaper behov for områderetta innsatsar (kapittel 4). I dette kapitlet ser vi nærmare på ulike forhold som kan verke inn på kva ein greier å oppnå gjennom denne typen innsats. Vi drøftar òg metodiske utfordringar ved resultat- og effektmåling av områderetta innsatsar. Avslutningsvis summerer vi opp gode grep som er blitt identifiserte i evalueringar av ulike områdesatsingar. Desse grepa har eit særskilt fokus på dei organisatoriske sidene ved satsingane.

5.1 Forhold som verkar inn på resultatata

Edmark (2002) har identifisert ei rekkje forhold som kan vere med å påverke utfallet av områderetta innsatsar. Medverknad frå bebuarar blir særleg trekt fram som ein avgjerande føresetnad for å kunne oppnå positive resultat²⁶. Vidare vil ulike grep, på ulike nivå, spele viktige roller for måloppnåinga. Følgjande dimensjonar er sentrale (Edmark, 2002, i IMDi-notat 2007):

- brei politisk innsats som trekkjer i same retning
- samtidige tiltak på ulike område
- deltaking frå bebuarar
- dialog og kommunikasjon

²⁶ For oppdatert litteratur om medverknad i områdesatsingar viser vi til ein rapport som er under utarbeiding hos Plankontoret for Groruddals-satsinga.

prosessfokus framfor produktfokus

- typar tiltak/intervensjonar som blir sette i verk
- lokal samordning og samarbeid
- fleksible og varierte samarbeidsmåtar
- rolla prosjektleiarane har

Vidare kan konteksten for området og den områderetta innsatsen òg verke inn på utfallet. Dette gjeld samfunnsutviklinga generelt, særleg med omsyn til økonomi, arbeidsløyse, bustadutvikling og flyktningstraumar. Andre forhold som er viktige for korleis resultatata blir, er mellom anna politisk heilskapstenking og politisk stabilitet samt forankring for å sikre legitimitet og støtte i omgivingane og hos sentrale aktørar. Også forhold på lokalt plan spelar ei rolle. Dette kan for eksempel handle om lokal forankring og kjennskap til lokale forhold.

Edmark (2002) nemner òg dei organisatoriske sidene av satsingane i denne diskusjonen. Måten satsinga er organisert på, vil òg kunne verke inn på kva resultat ein oppnår. Dei organisatoriske sidene kan mellom anna handle om strategiar for og organisering av gjennomføringa, brukarmedverknad, samarbeid horisontalt og vertikalt og god koordinering av innsatsen (Ibid.).

5.2 Korleis identifisere og måle resultat av områderetta innsatsar?

Når ein startar opp områderetta innsatsar, er det viktig å utarbeide god oppstartsdoku-

mentasjon. Vidare – for å kunne seie noko om måloppnåinga i innsatsane – må dei ulike satsingane evaluerast. Ulike former for evalueringar (følge-, resultat- og effektevaluering) skal gi innspel til ansvarlege styresmakter og bidra til at satsingane kan justerast inn på rett kurs. Det er òg viktig å hauste kunnskap frå avslutta satsingar, slik at denne kan bli brukt i utforming av nye satsingar.

Det er store metodiske utfordringar knytt til effektmåling av områdesatsingar. Effektar vil ofte bli synlege først etter lengre tids innsats og vil dermed ikkje kome fram i evalueringar som blir gjennomførte undervegs eller rett etter at satsingsperioden er over. Dessutan vil ulike tiltak i ei områdesatsing ofte bli sett i verk på ulike tidspunkt. Tidspunktet for måling av effektar har dermed noko å seie for resultatane, i den forstand at det vil variere kor lenge dei ulike tiltaka har vore i gang når effektane skal målast. Ei anna utfordring er at det er svært vanskeleg, om ikkje umogleg, å isolere effekten av innsatsen frå andre faktorar. Dette gjeld særleg konjunkturerendingar og andre strukturelle forhold som kan verke inn på levekåra til innbyggjarane (Barstad, 2008 og Cowi, 2007). Er utviklinga i området eit resultat av ein områderetta innsats eller speglar ho berre samfunnsutviklinga generelt?

I denne samanhengen er det òg relevant å stille det kontrafaktiske spørsmålet om korleis levekåra i eit innsatsområde hadde vore dersom ikkje satsinga hadde blitt gjennomført. I enkelte tilfelle kan stillstand i dei målbare resultatane vere eit positivt resultat, dersom ei forverring hadde vore eit realistisk alternativ (for eksempel på grunn av den demografiske utviklinga i desse områda), jamfør Ruud et al. (2011).

Korleis resultat, utfall eller effekt av ei områdesatsing best skal målast, vil avhenge av målstrukturen for satsinga. Ein føremålstenleg måte å gjere dette på kan vere å ta utgangspunkt i målstrukturen for satsinga og utvikle evalueringskriterium og indikatorar som reflekterer måla i satsinga. I effekteva-

lueringa av New Deal for Communities blei det gjort eit omfattande arbeid for å utvikle ein samleindeks for relativ endring. Gjennom 36 nøkkelindikatorar måler indeksen graden av endring over tid. Utarbeiding av indeksen er basert på intervjuundersøkingar og registerdata. Resultata blir sett i relasjon til resultat frå eit samanlikningsområde (Barstad, 2008). Det er viktig å ha langsiktighet i evalueringane og måle indikatorane over tid.

I 2011 blei det gjennomført ei midtvegsevaluering av Groruddalssatsinga. Evaluator har bygd opp evalueringa etter programteori. Programteori handlar om samanhengen mellom prosjektaktiviteten og målsettinga satsinga er basert på. For kvart delmål har forskarane etablert ein programteori. Gjennom programteori får ein innsikt i samanhengen mellom sjølve tiltaket (input), dei umiddelbare resultatane av tiltaket (output), kva utfall tiltaket gir (outcome), og kva som er verknad/effekt (impact) av tiltaket (Ruud et al., 2011, s. 39). Som i mange andre evalueringar legg òg denne vekt på at det er viktig å bruke fleire metodar og datakjelder og å kombinere kvalitative og kvantitative data. Dette gir eit betre grunnlag for å kunne seie noko om årsak og verknad og å tydeleggjere kva som kjem ut av tiltaka (Ibid.)

Ofte vil resultat av enkelte delmål i ei satsing kunne målast kvantitativt, mens resultat av andre delmål ikkje kan målast på same måte. Når Groruddalssatsinga i Programområde 4 har som eit delmål at sysselsettingsgraden i Groruddalen skal auke, handlar dette om forhold som enkelt kan monitorerast. Delmål som handlar om å skape "attraktive og inkluderende møteplasser" og at det skal utviklast eit "varierte og inkluderende kultur- og foreningsliv"²⁷, er på den andre sida mindre målbare. For at vi skal kunne seie noko om kor vidt ei satsing når dei måla som er sett, er det avgjerande at målesystema og evalueringsmetodane evnar å fange opp dei ulike sidene ved målstrukturen for satsinga.

27 Delmål 6, PG 4

5.3 Organisatoriske grep

Ettersom denne rapporten har eit særskilt fokus på koordinering og samarbeid, vel vi å omtale dei organisatoriske grepa ved områdesatsingar som er viktige for å lukkast i arbeidet. Kulepunkta under er basert på erfaringar frå satsingar i Noreg, Sverige og Danmark²⁸.

- Ein bør jobbe grundig med organisering og fordeling av ansvar mellom involverte aktørar i ein tidleg fase av arbeidet.
- Når det er mange partar involverte i ei satsing, er det viktig at alle ser ansvarsområdet sitt som eit nødvendig, men ikkje tilstrekkeleg felt åleine for å oppnå ei positiv utvikling av området.
- Bebuarmedverknad og involvering av frivillige er nødvendig for å skape forankring og eigarskap. Det er viktig å organisere medverknaden slik at moglegheitene for å påverke er reelle og gode.
- Bebuarmedverknad er spesielt viktig når ein ønskjer å endre det omdømmet eit område har.
- Når det gjeld auka sysselsetting, viser erfaringane frå satsinga Byer for alle i Danmark at bebuarmedverknad ikkje er tilstrekkeleg. Sysselsettingstiltak krev ei stram toppstyring frå politikarar, den kommunale forvaltninga og prosjektleiinga.
- Ifølgje evaluator av Byer for alle (Cowi, 2007) bør det – parallelt med den heilskaplege tilnærminga i områdesatsingar – vere eit tydeleg fokus og ei prioritering. Fokuset som Byer for alle har på sysselsetting, er eit eksempel på dette. Ei satsing med heilskapleg tilnærming, men utan klare prioriteringar, risikerer å miste gjennomslagskraft.
- Tiltaka må ha eit visst omfang. Ein må kome over ein kritisk terskel dersom ein skal få utbytte av satsingane.
- Ein må ha eit langsiktig perspektiv, men gjere justeringar undervegs.
- Det bør liggje ein samspelstankegang til grunn ved utforming av tiltak. Det tyder at tiltak ikkje berre skal verke positivt opp mot andre delmål, men òg verke positivt saman med andre tiltak innanfor satsinga. I figur 5.1 er det gitt eksempel på samspel innan Groruddalssatsinga, henta frå evalueringa som blei utført midtvegs i satsinga (Ruud et al., 2011).
- Ei positiv måloppnåing på eitt område bør kome måloppnåinga på fleire område til gode. Aktørar på eit overordna nivå bør bidra til å fremje samanhengar og koplingar mellom ulike område i satsingane, slik at denne typen samspel oppstår.
- Satsingane bør ha ei kopling til den ordinære verksemda på kommunalt nivå / bydelsnivå. Samtidig må det kome tydeleg fram kva som er aktivitetar innanfor satsinga, og kva som er ordinær drift. Satsinga skal ikkje inngå i ordinær drift, men ei kopling mellom tiltaka og den kommunale verksemda gjer det enklare å implementere ny kunnskap. Dette styrkjer òg moglegheitene for vidareføring til ordinær drift når satsingsperioden er over.
- For at arbeidsgrupper i ei satsing skal fungere, er det viktig at representantane som deltek i arbeidsgruppene, har klare mandat og god kommunikasjon med linjeorganisasjonane.
- Satsingane bør ha ambisiøse, men føremålstenlege mål. Alle delmål bør vere tett knytte til ei tiltaksportefølje (jf. tilråding for Groruddalssatsinga i Ruud et al. 2011).

28 Punkta er summert opp frå følgjande kjelder: Cowi (2007) Byer for alle. Evalueringsrapport, Asplan Viak / Agenda Kaupang (2010) Følgjevaluering av Groruddalssatsingen – Sluttrapport, Ruud et al. (2011) Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen, IMDi-notat 2007: Områdesatsing som virkemiddel i integreringspolitikken

Eksempel på samspel i Groruddalssatsinga, henta frå Midtvegsevalueringa (Ruud et al. 2011)

Positive samspelseffektar oppstår når umiddelbare resultat i eitt tiltak får hjelp til å bli konverterte til faktiske utfall av eit anna tiltak: "Et visst antall personer kan ha gjennomført norskkurs (umiddelbart resultat), men de kan ha problemer med å nyttiggjøre seg det i praksis (utfall) fordi det mangler arenaer. Her ser vi at Groruddalssatsinga kan hjelpe til å gjøre uforløste umiddelbare resultater om til utfall ved at andre tiltak under satsinga kan tjene som arenaer hvor norskkursdeltakere kan nyttiggjøre seg kunnskapene." (Ruud et al., 2011, s. 212).

Eksempel på tiltak som bidreg til måloppnåing på fleire område: "Aksjon Vakrere Groruddalen". Tiltaket er både fysisk og sosialt. Målet er sysselsetting/klargjering for sysselsetting for utsatte grupper. Aktivitetane består av naturskjøtsel, rydding av stiar og liknande. Det blir mellom anna organisert ryddelag i kvar bydel. Samspelet føregår på følgjande måte: «... de arbeider mye med tilgjengelighet til kollektivknutepunkter (delmål 1.3 Programområde 1) gjennom rydding av stier. Ut fra sitt arbeid med naturskjøtsel og ryddeaktivitet bygger de også opp under hovedmålsettingene for Programområde 2. Til sist arbeider de, som nevnt ovenfor, med sysselsetting/klargjering for sysselsetting for utsatte grupper (delmål 4.3 Programområde 4)» (Ruud et al., 2011, s.204).

5.4 Oppsummering kapittel 5

Ei rekkje forhold er med å verke inn på kva ein kan oppnå gjennom områderetta innsatsar. Både måten ei satsing er utforma på, konteksten ho skjer i, lokale eigenskapar ved satsingsområdet og mange andre forhold spelar inn på måloppnåinga. Vidare er det ei rekkje metodiske utfordringar knytte til resultat- og effektmåling av denne typen arbeid. På same måte som kunnskapsgrunnlaget for områderetta innsatsar må integrere ulike perspektiv i analysane, må òg målesystema og evalueringsmetodane evne å fange opp dei ulike sidene ved målstrukturen for satsinga.

I oppsummeringa vår har vi sett at det er nokre sider ved organiseringa av områderetta innsatsar som det er særleg grunn til å ta omsyn til. Viktige stikkord i denne samanhengen er:

- bebuarmedverknad
- forankring
- rolleavklaring
- samspelstankegang
- kopling til ordinær verksemd
- ambisiøse, men føremålstenlege mål

Figur 5.1: Samspelseffektar i Groruddalssatsinga. Kjelde: Ruud et al., 2011.



Kapittel 6:

Velferdssektorane sine erfaringar frå områderetta arbeid

I dette kapitlet får vi presentert velferdssektorane sine egne erfaringar frå områderetta arbeid. Som nemnt innleiingsvis (kapittel 1.3) er det sektorar som samarbeider i statleg koordineringsgruppe for Groruddalssatsinga (PG4) og Oslo Sør-satsinga som her kjem til orde, det vil seie NAV Oslo, Husbanken, Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet og IMDi. Samla dekkjer desse den velferdspolitiske innsatsen i satsingane. Det tverrsektorielle samarbeidet skjer i praksis gjennom at representantar for sektorane kjem saman i regelmessige møter. IMDi kallar inn og leier møta på vegner av BLD. Aktørane kommuniserer òg seg imellom utanom møta.

I resten av dette kapitlet lèt vi sektorane sjølve omtale arbeidet dei gjer i områdesatsingar. Erfaringane og refleksjonane deira rundt arbeidsmetodikken gir oss eit grunnlag for å kunne identifisere og løfte fram kva som kjem ut av det tverrsektorielle samarbeidet. Det gir oss òg moglegheit til å drøfte om samarbeidet fungerer etter føremålet, og om det finst område der koordineringa av den statlege innsatsen kan bli betre. Ein oppsummerande diskusjon om dette blir gitt i neste kapittel (kapittel 7.1).

6.1 NAV Oslo

NAV Oslo har erfaring med områdesatsing frå vår involvering i Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga. I denne samanhengen har vi delteke i statleg koordineringsgruppe og styringsgruppene for Groruddalssatsinga si programgruppe 4 og 3A. I tillegg har vi delteke på ulike seminar og samlingar og bidrege i

erfarings- og kunnskapsutveksling.

I områdesatsingar som Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga representerer NAV Oslo både ei linje i statsforvaltninga og er ein lokal tenesteytar på linje med bydelane. Som lokal tenesteytar har vi gitt tenestene våre før satsingane kom i gang, og vil òg gjere det etter at satsingane er slutt.

Arbeid er ei av NAV sine hovudmålsettingar, og bidraget vårt i Groruddalssatsinga er særleg viktig i delmål 3 under Programområde 4, som omhandlar sysselsetting. Arbeid er òg eit viktig element innan arbeidet med integrering, helse og fattigdomsreduksjon. Aktivitetane våre tangerer såleis mot arbeidet til dei andre sektorane i satsinga.

Eksempel på tiltak

Bidraget vårt i satsingane har først og fremst vore knytt til arbeid og koordinering av innsats innanfor ordinære rammer. Det var berre i 2012 at vi hadde styrkt økonomien med ein ressurs til ekstra innsats. Denne innsatsen blei sett inn for å auke samarbeidet mellom NAV-kontora og det lokale arbeidslivet. Resultatet av arbeidet blei at NAV-kontora i Groruddalen saman med NAV Oslo etablerte eit marknadsteam som arbeider på tvers av einingane. Eitt av dei andre bidraga våre har vore satsinga på ungdom 16–24 som gikk over ordinære rammer.

Prosjektet Kompetanse 16–24: Prosjektet var eit tiltak under Groruddalssatsinga som omfatta unge brukarar i bydelane Stovner og Grorud for å fange opp elevar som var i ferd med å falle ut av skulen. I dette prosjektet blei det arbeidd tverrfagleg med bustad, øko-

nomi, psykisk helse, rus, sosial kompetanse med meir. Arbeidspraksis i kombinasjon med oppfølging var eit sentralt verkemiddel. Prosjektperioden er over, og arbeidet har utvikla berekraftige samarbeidsstrukturar mellom NAV, skule, oppfølgingsteneste, Salto²⁹, utekontaktar og barnevern og er ein viktig del av sysselsettingsarbeidet for utsette grupper i Groruddalen.

Eksempel på ordinært tilpassa tilbod

Innanfor den ordinære innsatsen vår har NAV Oslo eit breitt spekter av tiltak og verkemiddel til bruk i oppfølginga av brukarar med mål om å halde på eller kome i arbeid. Vi har innretta verkemiddelapparatet slik at vi på kort tid kan møte endringar både i marknaden og brukarane sine behov.

Ein stor del av det bydelsspesifikke arbeidet skjer i regi av Oslo kommune og bydelane, og her varierer NAV Oslo si rolle og involvering.

Det er behova til kvar enkelt brukar som styrer kven som får tilbod om tiltak, og prioriteringar av brukargrupper blir òg gitt i mål- og disponeringsbrevet frå Arbeids- og velferdsdirektoratet. NAV-kontora får kvart år tildelt midlar til individuelle plassar. Grunnlaget for tildelinga har dei siste åra vore kontora sin prosentdel av brukarar i prioriterte grupper. Mange av dei prioriterte brukargruppene hos NAV er òg plukka ut som fokusgrupper i Grovuddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga. Nokre av brukargruppene er openbert felles, mens andre blir felles når dei har samansette utfordringar og dermed er å finne i fleire prioriterte grupper. Fleire av arbeidsmarknadstiltaka våre er særleg tilpassa utsette grupper som er representerte i Groruddalen, og NAV har utvikla fleire tilpassa arbeidsmarknadstiltak retta mot desse brukargruppene. Vi ser at det i bydelane Grorud, Bjerke, Alna, Stov-

²⁹ SaLTo er samarbeidsmodellen til Oslo kommune og Oslo politidistrikt for å førebyggje kriminalitet og rusmisbruk blant barn og unge. Byrådet vedtok i 2006 å etablere SLT-samarbeidsmodellen mellom kommunen og politidistriktet i heile byen. Samarbeidsmodellen har fått namnet SaLTo, som står for SLT i Oslo, eller Sammen lager vi et trygt Oslo. Kjelde: www.salto.oslo.kommune.no.

ner og Søndre Nordstrand i større grad blir brukt kurs som er lagde til rette for brukarar med lågare kompetanse eller med språkutfordringar. Eksempel på dette er tiltaka *Jobb og muligheter* og *Arbeid og kommunikasjon*.

Arbeid og kommunikasjon er eit av AMO-kursa NAV Oslo tilbyr brukarane sine. Basert på erfaringar og tilbakemeldingar frå NAV-kontora om eit aukande behov for å styrkje norskkompetansen hos brukarane våre, er den nye rammeavtalen no justert for å kome desse behova i møte.

Gjennom kurset skal deltakarane utvikle kommunikative ferdigheiter i norsk språk og arbeidsliv. Ein skal fokusere på at deltakarane gjennom å lære funksjonell og arbeidsnær norsk blir førebudde på arbeidslivet, NAV sine ulike tiltak, og generell deltaking i norsk samfunnsliv. Dette er eit kurs som skal kunne fungere som første del av ei kvalifisering mot arbeidslivet for deltakarane. Ved behov blir det òg lagt til rette for at deltakarane går opp til gjeldande offentlege språkprøver.

Om arbeidsforma og verføringsverdi

Gjennom deltakinga har vi auka den tverrsektorielle kunnskapen vår, kunnskapen om den enkelte sektor og korleis sektorane verkar saman. I samarbeidet har vi òg fått eit større nettverk. Dette er kunnskap og nettverk vi kan og vil byggje vidare på også etter at satsinga er avslutta.

Den største utfordringa for NAV Oslo i Grovuddalssatsinga har vore å finne rolla vår som aktiv bidragsytar, ettersom vi ikkje har hatt særskilde midlar til å gjere nokon ekstraordinær innsats. Dette kan ha vore noko av årsaka til låg måloppnåing på sysselsettingsområdet under Programområde 4 i satsinga³⁰. Nyleg har NAV Oslo i samarbeid med Byrådsavdeling for eldre og sosiale tenester og Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning fremja eit forslag til Arbeidsdepar-

³⁰ I Midtveisevalueringen av Grovuddalssatsingen (Ruud et al. 2011) blir det med undring peika på at det i satsinga har vore lite av tiltak som går rett på sysselsetting.

tementet om eit nytt sysselsettingsprosjekt i Groruddalen.

I tillegg har vi inngått ein intensjonsavtale med Groruddalsbydelane og IMDi Øst. Dette er ein intensjonsavtale som mellom anna dreier seg om sysselsetting. Vi har òg vore aktivt inne for å få til forsøket *NAV-rettlei- arar i vidaregåande skule* saman med Oslo kommune og Arbeids- og velferdsdirektora- tet. Dette forsøket er lagt til Stovner vide- regåande skole og Hellerud videregåande skole. Ei slik samhandling spring ut av både samarbeidet i Groruddalssatsinga, men òg av samarbeidet i drifta av NAV-kontora og sam- arbeidet i Ny GIV³¹.

Samarbeidet med dei andre sektorane har danna grunnlag for vidare samarbeid etter at satsingane har blitt avslutta. I denne saman- hengen ser vi at det er særleg føremålsten- leg å samarbeide om å koordinere innsatsen mot utvalde grupper der sektorane har tan- gerande innsats. Slik kan vi gi eit godt, heil- skapleg og koordinert tilbod.

6.2 Husbanken

Husbanken fekk i samband med statsbud- sjetten for 2007 ansvar for dei statlege inves- teringsmidlane til bustad-, by- og områdeut- vikling i Groruddalen gjennom kap. 581, post 74. Midlane er nytta til innsats i definerte og avgrensa geografiske område innanfor Gro- ruddalssatsinga. Denne delen av satsinga blir kalla "områdeløft", jf. kapittel 1.1. Den årlege løyvinga blei auka frå 43 mill. kr til 47,5 mill. kr i 2012 då Bergen og Trondheim kommune blei inkludert. Frå og med 2014 er ramma auka til 59 mill. kr og samtidig utvida til å omfatte Oslo indre aust i tillegg til Gro-

31 Ny GIV er ein partnerskap mellom statlege instansar, fylke og kommunar for at fleire elevar skal gjennomføre vidaregåande opplæring. Pro- sjektet blei lansert hausten 2010 og varer ut 2013. Kjelde: Kunnskapsdepartementet (u.å.) Ny giv: gjennomføring i vidaregåande opplæring. Henta 09.01.2014 frå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv.html?id=632025>.

ruddalen i Oslo. I tillegg til forvaltning av dei statlege midlane har Husbanken hatt ansvar for å bistå leiinga av områdeløfta fagleg for å bidra til auka måloppnåing i kommunane.

Ved starten av Groruddalssatsinga peika kvar bydel ut eit geografisk område med leve- kårsproblematikk på fleire felt, mellom anna både fysiske og sosiale bustad-, by- og nær- miljøutfordringar. I desse områda blei dei fire første områdeløfta i Groruddalssatsinga sette i verk. Frå 2011 blei fire nye områdeløft i Gro- ruddalen definerte og inkluderte i satsinga.

Tilskota til områdeløft gir bydelane eit hand- lingsrom i utviklinga av nye tiltak og arbeids- og samarbeidsmetodar innan viktige vel- ferdsområde. Dette er ein vesentlig del av utviklingsarbeidet.

Eksempel på tiltak

Husbanken har fleire ulike tilbod knytte til satsinga:

Tilskotet har blitt brukt til å støtte utvalde bydelar/kommunar med å gjennomføre lokalt planlagde tiltak. Kommunane/bydelane har definert overordna mål og strategiar og utar- beidd årlege handlingsplanar på grunnlag av lokale utfordringar og moglegheiter. Husban- ken har tildelt midlar basert på den heilskap- lege porteføljen til dei enkelte områdeløfta. Arbeidet har omfatta utgreiingsarbeid som innhenting av kunnskap, kartleggingar og anna forarbeid i forkant av gjennomføring av sosiale og fysiske tiltak for utvikling av lokale bumiljø. Finansieringa av områdeløfta er eit statleg og kommunalt samarbeid.

Vidare er ein del av tilskotsposten blitt nytta til delfinansiering av større, fysiske investe- ringar i parkar og andre møteplassar, både formelle og uformelle, til bruk for befolk- ninga.

Innanfor områdeløfta i Groruddalen har burettslag og andre bustadorganisasjonar kunna søkt om pengar til utvikling og utbe- tring av fellesområde. Støtta har kravd mini-

mum 50 % eigenkapital pluss arbeidsinnsats.

Husbanken tilbyr ulike former for fagleg støtte gjennom tilrettelegging for kunnskapsutvikling og læring undervegs. Kommunane får tilgang på aktuell FOU, utgreiingar, analysar og evalueringar, gode eksempel, deltaking på studieturar og læringsarenaer i regi av programmet. Husbanken har ei aktiv rolle mot kommunane som dialogpartner og rett-leiar gjennom ein fast programkontakt.

Husbanken har hatt fleire stillingsressursar – 5–7 årsverk – til disposisjon for arbeidet med områdeløfta i Groruddalen og dei siste åra òg i Bergen og Trondheim. Forvaltning og rapportering av tilskotet er ein sentral del av ansvaret Husbanken har innanfor områdeløfta.

Vi vil nemne nokre tiltak av kompetansegi-vande karakter som Husbanken har tilbode i satsinga: studieturar, konferansar, frukostmøte og opplæring i prosjekt- og programlei-ing. Alle desse tiltaka har hatt som mål å auke kompetansen, utveksle erfaringar og kunnskap og bygge nettverk mellom ulike fag- og profesjonsmiljø hos dei som er ansvarlege for å gjennomføre områdeløfta. Frukostmøta har vore planlagde og gjennomførte i samvirke med kommunen og andre statlege aktørar, særleg IMDi og til dels òg Miljøverndepartementet, som har andre ansvarsområde inn-anfor Groruddalssatsinga.

Kurs i program- og prosjektleiing har blitt gjennomførte, der det er teke utgangspunkt i utfordringar og oppgåver i dei enkelte områdeløfta i opplæringa for alle programleiarane og andre medarbeidarar. Det har òg vore nyttige læringsarenaer for fleire programområde, og både fysiske og sosiale miljø-utfordringar har vore gjenstand for utvikling av nye tiltak og tenester for ulike delar av befolkninga. Gjennom den områderetta innsatsen har ulike statlege og kommunale etatar kome saman, noko som igjen har ført til eit tettare samarbeid og ein meir sektorover-gripande og heilskapleg innsats. Eit anna resultat er at det har blitt utløyst fleire res-

sursar – både pengar og fagleg støtte – frå ulike hald, noko som bidreg til etablering og vidareutvikling av tenester. Eit eksempel er vidareutvikling av bibliotek som møteplass, der fleire instansar har samarbeida om utvikling og finansiering. Ifølgje dei evalueringane som er gjort midtvegs i satsinga, har bydelane opplevd Husbanken sitt tilbod utover finansieringa som nyttige kompetansebidrag i arbeidet deira lokalt.

Om arbeidsforma og verføringsverdi

Husbanken har brukt program som arbeidsmetodikk i arbeidet med områdeløft. Kunnskap om programmetodikk er utvikla og styrkt gjennom arbeidet i satsinga parallelt med arbeidet innanfor bustadsosialt arbeid. Vi bruker program som metode for å utvikle og gjennomføre kunnskapsbaserte og komplekse prosessar i samarbeid med kommunane. Programtilnærming blir opplevd som føremålstenleg der det finst mange og komplekse problemstillingar innanfor eit geografisk område eller innanfor eit arbeidsfelt.

Metoden krev kunnskap om behov og sam-ordning av kompetanse og ressursar, eit langsiktig arbeid og ei forankring i leiinga for å få til dei gode løysingane. Dette utfordrar den sektorvise tilnærminga som dei ulike direktorata og etatane ofte praktiserer. Programmetodikk er langsiktig og forpliktande. Gjennom eit utviklingsløp blir det gitt betre føresetnader for å utvikle varige og berekraftige løysingar, enten dette gjeld gjennomføring av enkelttiltak, organisatorisk læring eller endring av praksis. Den heilskaplege tilnærminga og langsiktigheita synleggjer òg utfordringar ved ulike regelverk, vilkår og praksis i dei statlege tilskotsordningane og tydeleggjer behovet for meir samordning for mellom anna å sikre større utbytte av tilgjengelege ressursar. Satsinga synleggjer òg behovet for dokumentasjon for læring og resultat. I områdeløfta er det utvikla felles rutinar for rapportering for stat og kommune omkring eit felles målområde, og dette blir nytta til dialogbasert oppfølging og til å identifisere gjeldande utfordringar, som

igjen blir brukt til å utvikle nye læringstiltak.

Som nemnt over har vi sterk tru på at program som arbeidsmetodikk kan ha stor nytteverdi også i anna velferdspolitisk arbeid. Til no har vi nytta program i samarbeidet med dei kommunane som har dei største bustad-sosiale utfordringane, gjennom eit fleirårig utviklingsprogram. Vi opplever ei meir heilskapleg tilnærming til lokale utfordringar og betre forankring i kommuneleiingane omkring bustadsosiale problemstillingar.

Erfaringane gjennom satsinga bør vere eit godt utgangspunkt for å vidareføre det tverr-sektorielle samarbeidet. Det vil vel å merke vere nødvendig å ha nokre felles mål og forankringspunkt for å få dette til. Dette gjeld både lokalt i kommuneorganisasjonen og blant dei mange statlege aktørane som har ei rolle i velferdspolitikken. Husbanken skal halde fram med å støtte kommunane i arbeidet med å utvikle gode bumiljø og ikkje minst bidra til at fleire blir sikra ein god og trygg bustad.

6.3 Utdanningsdirektoratet

Utdanningsdirektoratet skal bidra til å sikre likeverd og kvalitet i barnehagesektoren og i grunnopplæringa til det beste for barn, elevar, lærlingar og vaksne i utdanningssystemet. Alle barnehagar skal vere ein god arena for omsorg, leik, læring og danning, og alle barn skal få delta aktivt i eit inkluderande fellesskap. Alle elevar skal meistre grunnleggjande ferdigheiter som gjer dei i stand til å delta i vidare utdanning og arbeidsliv og oppleve gode læringsfellesskap og meistring på skulen.

Både Oslo Sør-satsinga og Groruddalssatsinga har som mål å bidra til gode oppvekst- og levevilkår, noko som heng tett saman med innsats retta mot ulike nivå i utdanningløpet. Utdanningsdirektoratet har vore involvert i tiltak som skal bidra til å auke barn og unge sitt læringsutbytte og styrkje føresetnadane deira for å lukkast på skulen.

Eksempel på tiltak

I løpet av den perioden Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga har vore i gang, har Utdanningsdirektoratet hatt ansvar for oppfølging av strategiplanen *Likeverdig opplæring i praksis! (2007–2009)*, der prosjekta *Språkløftet* og *Utviklingsprosjektet i skular med meir enn 25 % minoritetsspråklege elevar* blei gjennomførte i 9 kommunar over heile landet. I Oslo blei desse to prosjekta gjennomførte som ein del av Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga. Etter at prosjekta blei avslutta, har Utdanningsdirektoratet i samband med Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga særskilt ansvar for desse to prosjekta:

Fleirårig skuleutviklingsprosjekt ved Utdanningsetaten Oslo kommune:

Som ein del av Groruddalssatsinga (2012–2016) gjennomfører Utdanningsetaten i Oslo eit fleirårig skuleutviklingsprosjekt i Groruddalen og Bydel Søndre Nordstrand. Prosjektet skal bidra til å styrkje skuleutviklinga ved utvalde skular og på sikt betre læringsresultata blant elevane. For å løyse dei samansette utfordringane som prosjektskulane har, er det sett i verk eit heilskapleg, målretta og strukturert skuleutviklingsprogram med fokus på kvalitet i undervisninga og oppfølging av lærarar, styrkt skuleleiing og betre samarbeid med føresette. Kjenneteikn ved skular som fungerer godt i særleg krevjande buområde, skal identifiserast, og det er ein ambisjon at når prosjektperioden er over, skal ein ha utvikla ein modell for intervensjon på skular med særlege utfordringar i utsette område. Gjennom ei evaluering som blir sett i verk hausten 2013, vil vi få vite meir om prosess og resultat frå prosjektet.

Forsøk med gratis aktivitetsskule på

Mortensrud: I Stortingsmelding nr. 6 (2012–2013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap* blir det forklart korleis regjeringa vil prøve ut om deltaking i aktivitetsskulen kan leggje til rette for at elevar får betre føresetnader for å lukkast på skulen. Forsøket blir gjennomført for elevar på 1.–4. trinn ved Mortensrud skole som ein del av Oslo

Sør-satsinga. I tråd med Oslo kommune sin rammeplan for aktivitetsskulen skal forsøket gi fleire barn tilgang til ein alternativ læringsarena som støttar opp under arbeidet skulen gjer med den faglege, sosiale og personlege utviklinga til elevane. Målet er deltaking blant elevane på linje med den gjennomsnittlege deltakinga i Oslo kommune. Forsøket blir evaluert opp mot bestemte mål om integrering og generelle levekår i området. Erfaringar frå forsøket vil bli systematisert på ein måte som er føremålstenleg for erfaringsspreiing. Evalueringa blir gjennomført i tidsrommet november 2013 til oktober 2017.

Om arbeidsforma og overføringsverdi

Utdanningsdirektoratet deltek i arbeidsgruppa for Programområde 4 og i statleg koordineringsgruppe. Kunnskapsdepartementet har delteke på dei årlege møta mellom regjeringa og Oslo kommune i både Groruddalssatsinga og i oppfølginga av handlingsplan Oslo Sør.

I satsingar som skal bidra til gode oppvekst- og levevilkår, er det viktig å sjå ulike tiltak og innsatsar i samanheng. Ved å sjå målsettingar og tiltak på tvers av fagområde i samanheng kan dei verke meir heilskaplege og gjensidig forsterkande på kvarandre. Den statlege koordineringa har bidrege til eit heilskapleg blikk på satsingane, og det har vore moglegheit for å ha ei informasjons- og erfaringsutveksling mellom ulike statlege aktørar. Gjennom diskusjonar rundt mål for aktivitetane i programområdet og behov for oppfølging og rapportering har det skjedd ei positiv utvikling i løpet av perioden satsingane har vore i gang.

Erfaringa med den statlege koordineringa har i all hovudsak vore positiv. Samtidig meiner vi at spørsmål og diskusjonar av meir fagleg karakter med fordel kunne fått meir plass. Vidare kunne ulike tiltak med tilnærma like målsettingar og målgrupper vore planlagde og gjennomførte innanfor meir heilskaplege rammer. Eksempel på dette er forsøket med *Gratis kjernetid i barnehage* og *Språkløftet*, som begge var tiltak i *Strategiplanen for like-*

verdige opplæring i praksis! og retta seg mot barn under opplæringspliktig alder og deira føresette.

Gjennom å delta i samordna innsats over tid har Utdanningsdirektoratet fått betre kjennskap til andre sektorar sine verkemiddel og satsingsområde. Det er viktig at denne typen samarbeid blir vidareutvikla, slik at statleg innsats i aukande grad blir sett i samanheng og bidreg til resultat på ulike område som verkar saman. Etersom læring og utdanning for barn og unge òg er viktig for og ein del av ansvarsområda til andre sektorar, er det viktig at Utdanningsdirektoratet har eit nært samarbeid med andre velferdssektorar.

6.4 Helsedirektoratet

Folkehelsearbeidet har som sitt primære mål å bidra til å betre føresetnadane for god helse i befolkninga. Dette inneber at fokuset blir retta mot dei samfunnsfaktorane som verkar inn på helsa, både positivt og negativt, og dei forholda som har noko å seie for sosiale forskjellar i helse. Desse faktorane finst i all hovudsak utanfor helsesektoren. Det som formar liva våre, gjennom oppvekst, arbeidsliv og alderdom, formar òg helsa vår og helseåtferda vår (sjå figur 6.1). Å arbeide i partnerskap med andre sektorar er derfor ein sentral strategi og metode i det breie folkehelsearbeidet.

I ei områdesatsing som Groruddalssatsinga er det eit sentralt mål å betre levekåra og jamne ut sosiale forskjellar mellom ulike bydelar i Oslo. Dette er mål som samsvarer med dei overordna måla i folkehelsearbeidet; betre helse for alle og mindre sosiale helseforskjellar. Helse- og omsorgsdepartementet gir vidare tilskot til tiltak som er med på å leggje til rette for gode helsevanar i befolkninga i Groruddalen og Søndre Nordstrand.

Den rolla helsestyresmaktene har, er dels gjennom tilskot til prosjekt som legg til rette

for sunnare helseåtfærd i befolkninga, og dels gjennom partnerskap for dei større grepa som skal betre levekåra i befolkninga.

Eksempel på tiltak

Helse- og omsorgsdepartementet har i dei årlege budsjetta sett av rundt 5 mill. kroner i tilskot til prosjekt innanfor Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga. Vi vel her å gi ein kort omtale av to av dei mest sentrale tiltaka, STORK i Groruddalen og Familiehuset i Søndre Nordstrand.

STORK er eit samarbeidsprosjekt mellom bydelane Bjerke, Stovner og Grorud. Prosjektet har bestått av ein forskingsdel, der helsestatus og fødselsutfall for om lag 800 gravide kvinner har blitt kartlagt. Denne studien har gitt ny og viktig kunnskap om helsestatus blant gravide i ei multi-etnisk befolkning, noko som vil bidra til å vidareutvikle helsestasjonen og barselomsorga i Noreg. I tillegg er det etablert tilbod om fysisk aktivitet for gravide og barselkvinner samt oppfølging med omsyn til kosthald og levevanar.

Ein viktig suksessfaktor for prosjektet har vore forankring ved helsestasjonen i kvar bydel. Helsestasjonen er ei teneste med høg tillit i befolkninga, også blant minoritetsbefolkninga. Tenesta blir opplevd som inkluderande og med låg terskel for å ta kontakt.

Familiesenteret – Helse og livsstil. Familiesenteret i Søndre Nordstrand arbeider med å førebyggje livsstilssjukdomar blant befolkninga i bydelen. Dei tilbyr kurs i kosthald og har etablert eigne treningsgrupper som rettar seg spesielt mot innvandrarbefolkninga. Prosjektet har òg etablert eit tilbod til barn og unge, mellom anna gjennom tiltaket *Mat i barnehagen for innvandrarbarn*, som tilbyr opplæring i kosthald både for tilsette i barnehagane i bydelen og foreldre. Frå 2012 er alle desse tiltaka ein del av det samlande tilbodet ved frisklivssentralen i bydelen.

Sjølv om målgruppa i STORK først og fremst har vore dei gravide og helsetilstanden deira,

og hovudtyngda av brukarane ved Familiesenteret er kvinner og barn, har ein hatt ei tilnærming som omfattar heile familien. Rettleiing og kurs i kosthald og fysisk aktivitet kan dermed bidra til sunnare helseåtfærd for familiar og dessutan gi ringverknader inn i lokalmiljø og befolkningsgrupper.

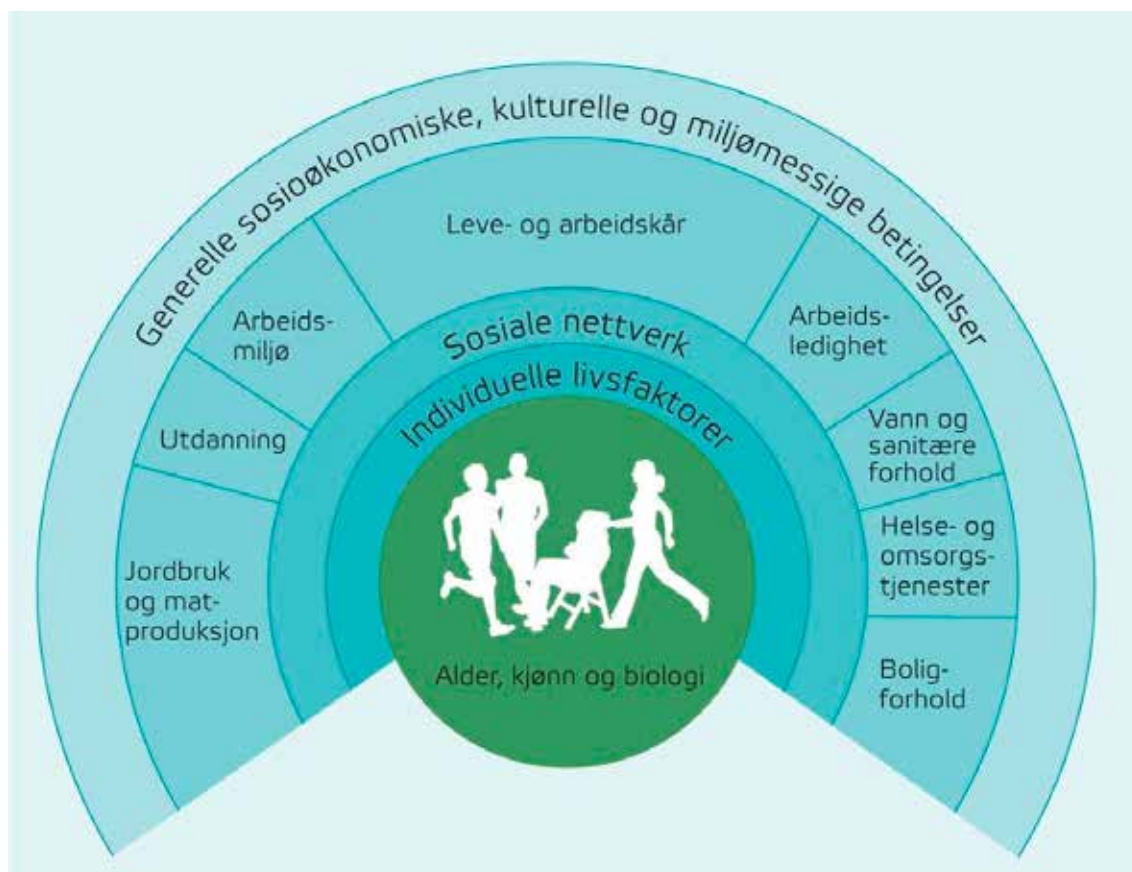
God helse er ein føresetnad for aktivitet og deltaking og er dermed med på å understøtte måloppnåinga på områda utdanning og arbeidsliv.

Om arbeidsforma og overføringsverdi

Groruddalssatsinga er eit godt eksempel på korleis ein kan nå folkehelse mål både gjennom innsatsen andre sektorar gjer, og gjennom direkte samarbeid for å leggje til rette for helsefremjande åtfærd. Helsedirektoratet vil dermed både ha rolla som understøttar og partner når verkemidla høyrer til andre sektorar – slik som i Programområde 4 – der utdannings- og integreringssektoren gjennomfører dei mest omfattande tiltaka, noko som igjen har konsekvensar for levekår og helse. Gjennom folkehelse tiltaka vil Helsedirektoratet ha ei meir aktiv rolle som premissleverandør og iverksetjar. Vi vil òg kunne ha ei rolle som pådrivar og forhandlar, der vi gjennom andre kan bidra til å leggje til rette for helsefremjande tiltak – slik som det å leggje til rette for fysisk aktivitet.

Helsa blir påverka gjennom eit langt livsløp, og nokre faktorar vil ha meir å seie for helsa, både i positiv og negativ forstand, enn andre. Helsesektoren sit på god kunnskap om slike samanhengar og kan, i samarbeid med andre sektorar, trekkje fram kva dei ulike samfunnsforholda har å seie for helse og sosiale helseforskjellar – slik som barnehage, skule, arbeidsliv og miljø. Moglegheita til å vareta helseomsyn i samfunns- og tenesteutvikling ligg i tverrsektorielt samarbeid.

Når det gjeld enkeltprosjekta som er finansierte med folkehelsemidlar, oppfatar vi at lokalt samarbeid mellom offentlege tenester og frivillige organisasjonar har vore nødven-



Figur 6.1: Faktorar som verkar inn på helse vår. Kjelde: Whitehead og Dahlgren, 1991.

dig for både rekruttering og gjennomføring. Både STORK-prosjektet, som er forankra ved helsestasjonen, og Familiesenteret arbeider tett saman med andre tenester i bydelane, noko som er ein føresetnad for å nå måla i satsinga. Eit viktig utgangspunkt for god samhandling er å kjenne til tenestene og arbeidsmåtane til kvarandre. Tenester som rettar seg mot den same befolkninga, er som regel gjensidig avhengige av kvarandre for å klare å nå måla innanfor levekår og helse. Ei tverrsektoriell tilnærming til tenesteutvikling og utøving vil vere til beste for brukarane og befolkninga.

Hesledirektoratet ser at erfaringar frå satsinga kan ha ein overføringsverdi framover, jf. oppfølging av arbeidet med ny folkehelselov. Groruddalssatsinga blir kjenneteikna med ein samfunnsretta innfallsvinkel med i hovudsak vekt på universelle og befolkningsretta strategiar og tiltak, breidda av innsats fordelt på fleire programområde, stor grad av samarbeid mellom forvaltningsnivå og sek-

torar, målretta innsats, systematikk og lang-siktigheit, medverknad frå befolkninga med meir. Groruddalssatsinga gir verdifull kunnskap både om viktige innsatsområde og tiltak, kva samspelet mellom innsatsområda og tiltak har å seie, og korleis desse samla gir ein meirverdi, og om organisatorisk læring og moglegheiter for auka institusjonell kapasitet med meir.

I oppfølginga av den nye folkehelsemeldinga, *God helse, felles ansvar* (Meld. St. 34 (2012–2013)) vil vi kunne byggje vidare på dei nasjonale samarbeidsrelasjonane som er etablerte gjennom mellom anna deltaking i Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga.

Ei tverrsektoriell tilnærming er òg ein nødvendig føresetnad for å leggje til rette for auka fysisk aktivitet. Også her vil erfaringar frå satsinga kunne vere nyttig. Målstrukturen i Groruddalssatsinga tydeleggjer viktige samspelseffektar – i midtvegsevalueringa blir dette illustrert med utgangspunkt i delmå-

let om betre kollektivtilbod og delmålet om betre gang- og sykkelvegnett. Arbeidet med å nå dette målet kan for eksempel bidra til å nå delmålet om betre bymiljø. Betre bymiljø (luft og støy), betre kollektivtilbod og betre gang- og sykkelvegnett kan igjen bidra til auka fysisk aktivitet. Auka fysisk aktivitet vil kunne vere viktig for å oppnå delmålet om at helse til befolkninga i Groruddalen skal betrast.

Ei slik heilskapleg tilnærming på tvers av sektorar og forvaltningsnivå er òg relevant i samband med implementering av den vidare folkehelsepolitikken.

Samarbeidet har allereie gitt konkrete overføringsgevinstar ved at kontaktar og nettverk har blitt brukte også i andre prosjekt – for eksempel deltaking i EU-prosjektet "Equity Action". Helsedirektoratet sitt arbeid med oppfølging av St.meld. nr. 20 (2006-2007), *Nasjonale strategier for å utjevne sosiale helseforskjeller*, har brukt Groruddalssatsinga som case under målet om "reduerte levekårsforskjeller mellom geografiske områder" (s. 66).

6.5 IMDi

IMDi sitt arbeid i områderetta innsatsar er i all hovudsak knytt til dei sosiale sidene ved satsingane. Dette gjeld særleg arbeid relatert til barn og unge sine oppvekstvilkår, men også arbeid som bidrar til betre folkehelse, auka sysselsetting, auka deltaking og inkluderande bumiljø. Mange av innbyggjarane i satsingsområda har innvandrarbakgrunn. Gode og trygge nærmiljø er viktige rammer for å oppnå deltaking og inkludering. Betydninga gode nærmiljø har for deltaking og inkludering, gjer områdesatsing til eit prioritert arbeidsfelt i IMDi.

IMDi har den praktiske og administrative oppfølginga av BLD sitt samordningsansvar i statleg sektor i Programområde 4 i Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga. Vi har

dermed heilt frå starten av hatt ei viktig rolle i desse satsingane. I Groruddalssatsinga er IMDi medlem av Samarbeidsutvalet for Groruddalssatsinga (SUG) og har jamn dialog med Plankontoret for Groruddalen. I tillegg er IMDi representert i programgruppe 3A. Også i Oslo Sør-satsinga er vi representert i samarbeidsutvalet for satsinga.

Som nemnt innleiingsvis (kap 1.3) er det gjennom statleg koordineringsgruppe for dei to satsingane at koordineringsarbeidet skjer. Gjennom å leie denne gruppa har IMDi lagt til rette for og vore ein pådrivar for arbeidet knytt til levekår og inkludering. IMDi medverkar til å få i gang prosessar og sikrar ein kontinuitet i arbeidet over tid. I tillegg til det kontinuerlege oppfølgings- og koordineringsarbeidet har IMDi mellom anna teke initiativ til å utarbeide FoU-rapportar, arrangert ulike seminar og bidrege til erfarings- og kunnskapsutveksling. Mellom anna arrangerte IMDi hausten 2012 ein Peer Review (eit fagfellellevurderingsmøte)³² saman med BLD og Arbeidsdepartementet (AD). Møtet blei gjennomført i samarbeid med EU-kommisjonen og handla om den områderetta innsatsen i Groruddalen i arbeidet mot barnefattigdom og i arbeidet for auka sosial inkludering.

IMDi er òg involvert i områdeløftet i Saupstad-Kolstad i Trondheim. Både IMDi og Husbanken har saman vore høyringspartnarar og kompetanseinstansar i forprosjektet til områdeløftet. IMDi Midt-Norge og Husbanken Region Midt er, saman med andre offentlege aktørar og partnarar, representerte i programrådet til områdeløftet.

Eksempel på tiltak

Forsøket med gratis kjernetid i barnehage utgjer ein stor del av innsatsen integreringsstyresmaktene gjer i Groruddalssatsinga og

³² Ein Peer Review er i denne samanhengen ein metode for debatt og gjensidig læring. Under Peer Review-møtet møttest fagfolk frå ulike europeiske land for å drøfte og trekkje lærdom av den områderetta innsatsen retta mot barn, unge og barnefamiljar i Groruddalen.

satsinga i Søndre Nordstrand³³. BLD har hatt forvaltningsansvar for midlane til forsøket, men dette ansvaret blei i slutten av 2013 overført til IMDi. Tiltaket blir implementert av bydelane og er nærmare omtalt i figur 3.2.

Målet med tiltaket er å gi barn gode sosiale og norskspråklege ferdigheiter ved skulestart. I tillegg til refusjonsordninga for dei 20 timane gratis opphald i barnehage per veke består tiltaket av rekruttering av barn som ikkje går i barnehage, systematisk språkstimulering i barnehagane, kompetanseheving for tilsette, foreldrerettleiing og foreldresamarbeid samt norskopplæring for foreldre med behov. Tiltaket er på denne måten utforma for å vareta fleire behov på same tid. Dette legg til rette for samvirke både mellom tiltaket og anna arbeid som skjer i ordinær drift, og samvirke med andre tiltak innanfor satsingane. Det har særleg vore eit samvirke mellom forsøket med gratis kjernetid i barnehage og Språkløftet³⁴. Godt foreldresamarbeid var òg eit fokus for Språkløftet, og på same måte som for forsøket med gratis kjernetid i barnehage var òg dette prosjektet oppteke av å rekruttere foreldre til norskopplæring og foreldrerettleiing. Det er grunn til å tru at dei to tiltaka har støtta opp om kvarandre si måloppnåing.

I Groruddalssatsinga er forsøket med gratis kjernetid i barnehage det viktigaste tiltaket for å nå målsettinga i Programområde 4 om at barn skal ha tilstrekkelege norskkunnskapar ved skulestart, og at foreldremedverknaden skal styrkast, jf. delmål 1. Gjennom fokuset på språkutvikling vil tiltaket òg kunne bidra til betre læringsresultat på skulen, jf. delmål 2. Styrkinga av norskkunnskapane til foreldra skal gjere dei betre rusta til å følgje opp skulegangen til barna. Betre norskkunn-

skapar kan i tillegg på sikt styrkje moglegheitene desse personane har til å kome seg inn på arbeidsmarknaden, jf. delmålet om auka sysselsetting (delmål 3).

Dei same dynamikkane vil vi finne i Oslo Sør-satsinga, der forsøket med gratis kjerne- tid i barnehage er heilt sentralt for å nå målet om at barn i førskulealder skal ha tilstrekkelege norskkunnskapar til å meistre skulestart (delmål 1 i Innsatsområde 1: Oppvekst). I tillegg vil måloppnåinga for delmål 2 og 3, som omhandlar læringsresultat i skulen og foreldremedverknad, òg dra nytte av forsøket med gratis kjernetid i barnehage. Som i Groruddalssatsinga kan tiltaket òg i Oslo Sør ha positiv innverknad på sysselsettingsnivået (innsatsområde 3).

Forsøket med gratis kjernetid i barnehage er med andre ord viktig for fleire delar av satsingane, samtidig som også tiltak innanfor andre delar av satsingane kan ha positiv innverknad på måloppnåinga til forsøket med gratis kjernetid. Tiltaket Norskoffensiv i Groruddalen er eit godt eksempel på samverknad mellom tiltak på tvers av delmåla. Tiltaket er eit lågterskeltilbod som består av norskopplæring retta mot vaksne. Ei betring av norskkunnskapane i denne målgruppa vil kunne bidra til at dei som har barn, òg blir betre rusta til å følgje opp skulegangen til barna. Tiltaket vil dermed både bidra positivt til delmål 1, samtidig som det skal bidra til auka sysselsetting (delmål 3).

Tiltakskjeda retta mot barn og unge varetek heile oppvekstperioden og representerer ei heilskapleg tilnærming i innsatsen knytt til barn, unge og foreldra deira. IMDi har vore ein pådrivar for å synleggjere samanhengane mellom tiltaka og vise behovet for ei heilskapleg tilnærming til barn og unge sine oppvekstvilkår.

Under utforming av forsøket med gratis kjerne- tid i barnehage, møttest representantar på departementsnivå frå integreringssekto- ren og Oslo kommune for å drøfte kva element som skulle inngå i tiltaket. Det blei òg

33 Gratis kjernetid i barnehage blir òg tilbode i andre kommunar og bydelar. I denne saman- hengen avgrensar vi oss til å omtale forsøket slik det fungerer innanfor områdesatsingane i Groruddalen og Søndre Nordstrand. Denne avgrensinga er gjort fordi føremålet med teksten er å vise korleis tilta- ket inngår og samverkar med ei større tverrsekto- riell satsing.

34 Utdanningsdirektoratet hadde det overordna ansvaret for å forvalte prosjektet på vegner av Kunnskapsdepartementet.

i åra etter drøfta korleis tiltaket skulle sjåast i samheng med andre tiltak innanfor satsingane, for eksempel Språkløftet. Etter at forsøket med gratis kjernetid i barnehage blei innført, har det vore tett kontakt mellom integrerings- og utdanningssektoren om utforming av og innhald i forsøket.

Noko av dei same tverrsektorielle dialogane ligg òg bak tiltaket med gratis deltids skulefritidsordning som er omtalt av Utdanningsdirektoratet i kapittel 6.3. Utdanningsdirektoratet har i nært samarbeid med IMDi ansvar for forsøket. I forkant av prosjektoppstart var det møteverksemd mellom Kunnskapsdepartementet (KD), BLD, Utdanningsdirektoratet og IMDi. Dialogen mellom integreringssektoren og utdanningssektoren skal vere med å sikre at tiltaket varetek og verkar positivt inn på begge sektorane sine ansvarsområde.

Om arbeidsforma og overføringsverdi

Gjennom denne typen samordna innsats over tid har IMDi fått betre kjennskap til andre sektorar sine verkemiddel. Samarbeidet gir òg IMDi god moglegheit til å arbeide for at mangfaldsperspektivet blir varetatt og sett på agendaen i arbeidet andre sektorar gjer.

Utfordringa med samarbeid der partar frå ulike sektorar er involverte, er å finne ei samarbeidsform som alle finn føremålstenleg, og som samtidig varetek effektiviteten i arbeidet. Gjennom statleg koordineringsgruppe har dette samarbeidet hatt god framdrift og bidrege til mykje tverrsektoriell læring for IMDi. Samtidig er det viktig å ha eit kontinuerleg fokus på korleis arbeidsforma

kan vidareutviklast, og korleis ein kan etablere samarbeidsstrukturar som partane dreg nytte av – også i arbeid som skjer utanfor satsingane.

Erfaringar IMDi har opparbeidd seg gjennom områdesatsingar, dreg vi nytte av i anna integrerings- og mangfaldsarbeid. Integreringspolitikk handlar om at alle skal ha like moglegheiter til å delta i samfunnsliv og til å få bruke ressursane sine. Dette inneber at integreringsarbeidet òg må inngå i ansvarsområda til andre sektorar, dermed blir samarbeidet mellom integreringsstyresmaktene og andre velferdssektorar viktig. Å delta i ei områdesatsing gir ei større og meir direkte kontaktflate inn mot andre sektorar og bidreg til auka kjennskap til, og erfaring med, sektorane sine verkemiddel og arbeidsformer. Denne kunnskapen er særleg viktig når IMDi skal gi råd til kommunane og vere pådrivar for eit godt integreringsarbeid på kommunalt nivå. Integreringsarbeidet i kommunane involverer ei rekkje etatar. Erfaringa vår med tverrsektorielt samarbeid på statleg nivå er ein føresetnad for at vi kan vere gode pådrivarar for eit tverretatleg og heilskapleg integreringsarbeid på kommunalt nivå.

Samarbeidsformene som har blitt utvikla gjennom satsingsperiodane, har eit potensial for vidareutvikling etter at satsingane er avslutta. Som NAV Oslo nemner i kapittel 6.1 har IMDi Øst inngått ein intensjonsavtale med bydelane i Groruddalen og NAV Oslo om eit vidare, langsiktig arbeid for auka sysselsetting. Intensjonsavtalen er eit godt eksempel på vidareføring av tverrsektorielt samarbeid.

Gevinstar og utfordringar ved sektorovergripande innsatsar

Som nemnt innleiingsvis skal ei heilskapleg områdesatsing ikkje berre sjå ulike sektorar i samanheng, men òg bidra til utprøving av nye tiltak og samarbeidsformer mellom sektorar. I førre kapittel vart erfaringane til både arbeids-, bustad-, utdannings-, helse- og integreringssektoren frå områderetta arbeid illustrert. Samla sett er det eit breitt spekter av tiltak, arbeidsmetodar og faglege perspektiv som har blitt omtalt. Kvar og ein utgjør sektorane ein nødvendig, men ikkje tilstrekkeleg, del av det områderetta arbeidet. I dette kapittelet samlar vi trådane frå dei ulike bidraga og prøver å identifisere kva som kjem ut av samarbeidet. Vidare drøftar vi kva som fungerer godt i eksisterande samarbeid, og kva som kan bli betre.

7.1 Utfordringar og moglegheiter i samarbeidet

I kapittel 6 kjem den gjensidige avhengigheita mellom velferdssektorane fram. Velferdsdirektorata tydeleggjer korleis dei ulike sektorane samverkar med, og er avhengige av, innsatsen til kvarandre. Den gjensidige avhengigheita mellom sektorane viser kor viktig det er at ein i dei tidlige fasane av satsingane set av tilstrekkeleg med tid til å sikre ei felles oppfatning av kva som er utfordringane i området, og kva som er risikofaktorar i arbeidet.

Den gjensidige avhengigheita handlar mellom anna om korleis oppvekstvilkåra og læringsresultata til barn og unge får konsekvensar for integreringssektoren og på sikt òg arbeidslivssektoren. Vidare handlar det

om korleis det å ha arbeid og ein trygg og god bustad får konsekvensar for mellom anna integrering, helse og reduksjon av fattigdom. Det handlar òg om at helsa og helseåtferda vår blir påverka av forhold som ligg utanfor sjølve helsesektoren sitt ansvarsområde. På bakgrunn av dette viser mellom anna Helse- og tenesteutvikling og godt integrerings- og mangfaldsarbeid ligg i det å ha tette samarbeidsstrukturar mellom fleire sektorar.

Heilskapleg tilnærming gir gevinstar lokalt

Det er eit mål at samhengane mellom ansvarsområda til dei ulike sektorane skal bli varetekne innanfor tiltaksporteføljen i områdesatsingane. Det inneber at tiltaka skal sjåast i samanheng med kvarandre og vere utforma på ein slik måte at dei samverkar og bidreg positivt til kvarandre si måloppnåing. Ifølgje midtvegsevalueringa av Groruddalsatsinga (Ruud et al., 2011) er det viktig å leggje til grunn ein samspelstankegang ved utforming av tiltak. Det er særleg dei aktørane som er involverte i satsinga på eit overordna nivå, som bør ha eit ansvar for å fremje dei koplingane som gjer at positiv måloppnåing på eitt område kjem måloppnåinga på eit anna område til gode.

Forsøket med gratis kjernetid i barnehage illustrerer dette på ein god måte. Forsøket blir implementert i bydelane, men er finansiert av statlege midlar. Tiltaket famnar om både utdannings-, sysselsettings-, og integreringssektoren på same tid og påverkar såleis fleire delmål i Groruddalsatsinga og Oslo Sør-satsinga.

Frå statleg side blei det lagt sentrale premisar, mellom anna avklaringar av kva element som skulle inngå i tiltaket. Sjølv om det er kommunen og bydelane som set i verk og administrerer ordninga, så har statleg sektor lagt føringar for korleis tiltaket kan setjast i verk lokalt. Etter at forsøket med gratis kjernetid i barnehage blei innført, har det vore tett kontakt mellom integrerings- og utdanningssektoren om utforminga av og innhaldet i forsøket. Før forsøket med gratis deltids skulefritidsordning starta opp i 2013, har det òg her vore ein tverrsektoriell dialog mellom utdannings- og integreringsstyresmaktene. Dette viser korleis den breie innretninga av tiltaka kan førast tilbake til eit tverrsektorielt samarbeid på statleg nivå. Det er rimeleg å sjå innretninga som eit resultat av at ansvarlege styresmakter har samrådd seg i politikktutviklinga. Den breie innretninga er viktig fordi ho fører til at eitt tiltak verkar positivt inn på fleire velferdsområde på same tid. Slik kan tverrsektorielt samarbeid på statleg nivå leggje til rette for at velferdsgevinstar blir realiserte på lokalt nivå.

Sjølv om vi i førre kapittel får illustrert korleis heilskapstankegangen blir vareteke i den velferdspolitiske innsatsen i områdesatsingane, tyder ikkje det at samarbeidet blant statlege sektorar ikkje kan vidareutviklast og bli endå betre. Ifølgje Utdanningsdirektoratet (kap. 6.3) kunne nokre av tiltaka i Grorudals-satsinga og Oslo Sør-satsinga med fordel ha vore planlagde og gjennomførte under meir heilskaplege rammer. Forsøket med gratis kjernetid i barnehage og Språkløftet blir nytta som eksempel på dette. Sjølv om forsøket med gratis kjernetid i barnehage fannar breitt og når fleire målgrupper på same tid, så kan det likevel vere at dei organisatoriske rammene for prosjektet kunne ha vore annleis. Når tiltak som forsøket med gratis kjernetid i barnehage og Språkløftet har så overlappende målgrupper og målsettingar som dei har, kan det vere føremålstenleg å gjennomføre dei innanfor ei heilskapleg ramme, slik at dei i større grad får ein forsterkande effekt på kvarandre. Kanskje kunne då dei faglege perspektiva bli endå

betre integrerte, samanhangen mellom barnehage og skule styrkt og administreringa av tiltaka meir effektiv.

Robuste samarbeidsformer: eit grunnlag for tverrfagleg arbeid

Tiltaksutvikling på tvers av sektorar krev gode rammer og rutinar for samarbeid som òg gir rom for tverrfaglege diskusjonar. I kapittel 6 kjem det fram at samarbeidet har ført til at sektorane har fått betre kjennskap til kvarandre sine verkemiddel og strategiske satsingar. Ikkje minst gir samarbeidet òg eit kontaktnettverk som er nyttig i anna velferdspolitisk arbeid. Viss ein skal utforske kva som har kome ut av samarbeidet, så er nettopp betre kjennskap og større nettverk noko alle sektorane har valt å trekkje fram. Dette kan verke både sjølvstøtt og lite handfast. Likevel er kjennskap og gode samarbeidsrutinar ein viktig del av det å over tid byggje opp tillit sektorane imellom.

Eit føreseieleg og godt organisert samarbeid der dei ulike partane har tillit til kvarandre, gjer partnerskapa meir robuste både til å handtere kompliserte tverrfaglege diskusjonar og til å handtere divergerande synspunkt i desse diskusjonane. Å byggje opp gode samarbeidsformer er såleis ei investering for det vidare arbeidet.

Ifølgje Utdanningsdirektoratet er det behov for å gi større plass til faglege diskusjonar i det eksisterande samarbeidet. Med dei godt etablerte samarbeidsstrukturane som no er etablerte, bør det vere rom for å bruke samarbeidet endå meir fagleg. Det er fleire oppgåver der ei sterkare integrering av ulike faglege perspektiv ville vore ein styrke. Utarbeiding av satsingsforslag og vidare kunnskapsutvikling er eksempel på oppgåver der tverrfagleg perspektiv med fordel kan løftast fram.

Det er òg fleire grunnar til at gode og føreseielege samarbeidsformer er viktig i denne samanhangen. Når ulike aktørar forpliktar seg til å samarbeide om ein heilskapleg og

langsiktig innsats for å betre levekåra i eit område, stiller dette krav til alle involverte partar. Gjennom denne rapporten har vi sett at den gjensidige avhengigheita velferdssektorane imellom gjer det nødvendig å ha koordinerte og samordna innsatsar. Å samarbeide handlar både om å gi og ta, og å finne dei gode kompromissa. I den levekårsretta innsatsen er det viktig å sjå og anerkjenne at eins eige sektorområde er nært knytt til andre sektorar sine ansvarsfelt. Tverrsektorielle samarbeid utfordrar såleis eigarskapet sektorane har til sine spesifikke innsatsområde. Å gi slepp på dette eigarskapet og å integrere fleire sektorområde både i strategi- og tiltaksutvikling fordrar at det er opparbeidd gode samarbeidsformer og etablert tillit mellom involverte aktørar.

Under oppbygging av gode tverrsektorielle forum og i den vidare drifta av desse er det òg nødvendig at nokon har det overordna ansvaret for å samordne og koordinere innsatsen. Dei som har koordineringsrolla, må ha eit tydeleg mandat til å gjere denne jobben. At nokon har ansvaret for den praktiske og administrative samordninga, er viktig for at denne typen komplekse nettverk skal kunne fungere etter føremålet.

Det bør òg utarbeidast ei felles forståing blant involverte aktørar av korleis ulike samarbeidsforum i ei satsing skal brukast. Det er nødvendig å ha eit medvitent forhold til kva oppgåver som er eigna for samarbeidsgruppene, og kva oppgåver som må handsamast i linjestrukturane til dei involverte partane.

Gitt kor viktig det er med tverrsektorielle samarbeid i områdesatsingar, kan det vere nyttig å reflektere over om den omfattande innsatsen som blir lagd ned i dette, blir løfta godt nok fram i både målhierarkia og evalueringane av satsingane. Det tek tid for sektorane å byggje opp den samhandlingskompetansen som trengst for å lukkast i områderetta innsatsar. På tross av dette er etablering og vidareutvikling av denne typen samhandlingskompetanse sjeldan eksplisitt formulert i målhierarkia til satsingane. Som

denne rapporten har vist er gode tverrsektorielle samarbeid den sentrale strategien for å nå dei overordna måla i satsingane. Nettopp derfor bør ein vurdere å formulere konkrete mål knytte til tverrsektoriell samhandlingskompetanse.

Forankring og roller

For at samarbeidet skal både oppretthaldast og vidareutviklast, er det viktig at dei involverte partane bidreg til å få ein kontinuitet i arbeidet. Dette gjeld særleg ved fråfall eller ved utskifting av personell. Sakene som sektorane samarbeider om, er framfor alt fagleg komplekse, men rammene som arbeidet skjer innanfor er òg organisatorisk komplekse. Dermed er det viktig at kvar sektor har forankra arbeidet godt i eigen organisasjon, slik at ikkje den tverrfaglege og organisatoriske kunnskapen blir for personavhengig. God forankring i organisasjonane vil bidra til god kontinuitet i satsingane.

Når vi summerer opp og drøfter sektorane sine erfaringar frå områderetta innsatsar, er det òg verdt å merke seg NAV Oslo sine erfaringar. Arbeid er ein grunnpilar i norsk velferdspolitik, med stor innverknad på integrering, helse og reduksjon av fattigdom. Trass dette har det vore ei utfordring for NAV Oslo å finne si rolle som aktiv bidragsytar i satsingane. Ettersom dei ikkje har hatt særskilde midlar til å gjere ein ekstraordinære innsats, har bidraget deira i stor grad handla om arbeid og koordinering av innsats innanfor ordinære rammer. Fråværet av ekstraordinære midlar kan, slik NAV Oslo ser det, vere ei av forklaringane på kvifor det har vore låg måloppnåing med omsyn til sysselsetting i Programområde 4 i Groruddalssatsinga.

Utfordringa NAV Oslo har hatt med å finne si rolle som aktiv bidragsytar utan å ha ekstraordinære midlar til rådighet, er ei viktig erfaring. For det første er dette vesentleg informasjon når ein vurderer måloppnåinga til delmålet om sysselsetting. For det andre er dette eit viktig punkt i eit organisatorisk perspektiv. NAV Oslo skil seg ut på dette

punktet frå dei andre velferdsdirektorata, som alle har hatt særskilde midlar med seg inn i satsingane. Slike ulike utgangspunkt mellom partane vil naturlegvis prege partane sitt arbeid. For det tredje reiser dette fleire spørsmål ved den verktøykassa statlege aktørar har med seg inn i arbeidet, for eksempel korleis statlege midlar best skal kanalisert i områdesatsingar, og korleis innretninga på desse midlane skal vere. Sistnemnde punkt er relevante spørsmål også uavhengig av NAV Oslo sine erfaringar, men blir aktualiserte ytterlegare gjennom erfaringane deira frå arbeidet, slik det kjem fram i kapittel 6.1.

Læring og vidareføring

Ein viktig del av det områderetta arbeidet er at sektorane skal prøve ut nye former for samarbeid (St.meld. nr. 31 (2006–2007)). I midtvegsevalueringa av Groruddalssatsinga kjem det fram at tiltaka så langt først og fremst har ført til endring i samarbeidsformer, arbeidsmetodikk og opparbeiding av ny kunnskap. Det er særleg dei som står tiltaka nær, som registrerer desse endringane. Utslag desse endringane vil kunne gi i form av betre skuleresultat m.m., vil først bli tydelege på sikt. Likevel er endringane viktige føresetnader for å kunne oppnå varig verknad (Ruud et al., 2011, s. 222). Samarbeidsformer og arbeidsmetodar på bydelsnivå er altså heilt avgjerande for kor vidt arbeidet kan gi endringar som varer, og for kor vidt dei nye arbeidsmetodane kan vidareførast når satsingane er avslutta.

Utvikling av samarbeidsformer og arbeidsmetodar er vel å merke òg viktig på statleg nivå. På same måte som ny metodikk og nye samarbeidsformer må dokumenterast og vidareførast på kommunalt nivå, må dei same forholda dokumenterast og vidareutviklast på statleg nivå. Dette fordi den ekstraordinære innsatsen gir moglegheit til å prøve ut og etablere nye tiltak, men òg nye måtar å samarbeide om tiltaka på. Erfaringane og kunnskapen som kan hentast ut av den ekstraordinære innsatsen, kan òg ha ein overføringsverdi til arbeid som skjer utanfor

satsingsområda. Prosjektet STORK som HelseDirektoratet omtalar i kapittel 6.4, er eit eksempel på korleis kunnskap opparbeidd gjennom tiltaket i Groruddalssatsinga, har ein overføringsverdi for resten av landet. Gjennom prosjektet har ein oppnådd ny kunnskap om helsestatusen til gravide kvinner i ei multietnisk befolkning. Denne kunnskapen vil bli brukt til å vidareutvikle helsestasjonar og barselomsorga i resten av landet. På den måten kan innsatsen i områdesatsingane sjåast på som pilotarbeid for velferdspolitisk tenesteutvikling.

Det å arbeide områderetta kan òg vere med på å avdekkje meir grunnleggjande utfordringar og strukturelle forhold som satsingane åleine ikkje kan løyse. Gjennom områderetta innsatsar kan ein setje denne typen forhold på agendaen. Dette blir illustrert mellom anna i midtvegsevalueringa av Groruddalssatsinga (Ruud et al., 2011). Sjølv om satsinga i all hovudsak er på rett veg til å nå måla, skriv forfattarane at “for å kunne nå satsingens hovedmål, ser vi imidlertid et behov for ytterligere fokus på grunnleggende forhold som arbeids- og boligmarkedet, samt infrastrukturinvesteringer innen transport” (Ruud et al., 2011, s. 215). Ekstraordinære innsatsar kan altså bidra til å avdekkje underliggjande strukturelle utfordringar. Ei tydeleggjering og fokusering på dette vil potensielt kunne ha positive verknader ut over det spesifikke området for innsatsen.

I dei organisatorisk komplekse partnerskapa som områdesatsingar kan seiast å vere, ligg det eit innovasjonspotensial. Her er det rom for å utvikle nye samarbeidsformer, nye metodar, nye innretningar i tiltak. Samla gir dette eit potensial for nytenking i den overordna politikktutviklinga. For å kunne bruke områdesatsingane som pilotar i vidare velferdspolitisk arbeid må også staten ha eit sjølvreflekterande blikk på eigen innsats. Det kan dreie seg om refleksjon rundt måten å arbeide på, altså samarbeidsformer, men òg om kor vidt innretningar og dosering av tenester og tiltak er føremålstenlege sett i lys av dei utfordringane dei skal møte. Ei støtte-

ordning kan for eksempel vere føremålstenleg og tilstrekkeleg i ein gjennomsnittleg norsk kommune, men er ordninga tilstrekkeleg i utsette område i ein storby? Gjennom det tette samarbeidet statlege aktørar imellom og med dei tette linjene til kommunale etatar har statlege sektorar fått eit godt grunnlag for å drøfte denne typen spørsmål. Potensialet for nytenking og metodeutvikling ligg ikkje berre hos kommunale aktørar, men òg hos ansvarlege sektormyndigheiter – gjennom granskande blikk på eigen innsats. På den måten kan erfaringar frå områdesatsingane spele ei viktig rolle i utviklinga av framtidig velferdspolitik, særleg dei delane av velferdspolitikken som skal møte storbypolitiske utfordringar.

Det er lite truleg at alle utfordringane som låg til grunn for satsinga i Groruddalen, vil vere borte når satsingsperioden er avslutta. Også etter satsinga vil det vere behov for tverrsektoriell innsats (Asplan Viak og Agenda Kaugang, 2010). Sjølv om kapittel 6 viser at det er bygt opp eit godt tverrsektorielt samarbeid mellom dei ulike sektorane, så er det tverrsektorielle arbeidet på mange måtar framleis under utvikling og i ein startfase. Sett i lys av dei demografiske endringsprosessane som er omtala i kapittel 4, vil behovet for heilskaplege innsatsar vere til stades i mange år framover, og dette fordrar nettopp vidareutvikling og vidareføring av denne typen samarbeidsform.

Intensjonsavtalen mellom bydelane i Groruddalen, Nav Oslo og IMDi Øst (omtalt i kapittel 6.1 og 6.5) viser at samarbeidet i satsingsperioden har skapt eit grunnlag for og ein vilje til vidare samarbeid. Gjennom avtalen skal partane i fellesskap bli einige om innhald i og etablering og drift av eit langsiktig sysselsettingsprogram. Målet er å auke effekten av ulike tiltak for å oppnå betre integrering og sysselsetting blant innvandrarak i Groruddalen. Partane kan enten gjere tilpassingar eller ta initiativ til nye verkemiddel for å oppnå betre effekt. Intensjonsavtalen viser korleis samarbeid mellom sektorar på statleg nivå og kommune/bydelsnivå kan utvikle



Godt samarbeid gir gevinst. Foto: Shutterstock.

seg over tid og vere med å leggje til rette for vidare innsats, noko som på sikt kan bidra til at satsinga får varig verknad. I evalueringar av områderetta innsatsar bør også desse prosessane identifiserast og løftast fram. Når sentrale velferdsaktørar på statleg nivå inngår nye samarbeidsavtalar med lokale styresmakter om vidare innsats, så kan òg dette sjåast som eit resultat av den områderetta innsatsen.

Kapittel 6 har vist korleis det statlege samarbeidet som går på velferd og levekår, har funne ei form. I figur 7.1 har vi med bakgrunn i denne diskusjonen identifisert nokre viktige læringspunkt for tverrsektorielt samarbeid i områdesatsingar. Alle bidragsytarane har vist korleis dei dreg nytte av eit tett samarbeid med andre sektorar i eige arbeid. Føresetnadane for å klare å vidareføre samarbeidet er dermed gode. Men som Husbanken presiserer (kapittel 6.2) er det nødvendig å ha nokre felles mål og forankringspunkt for å få dette til. Felles mål- og forankringspunkt bør utviklast og planleggjast godt før satsingsperiodane er over.

Læringspunkt for tverrsektorielt samarbeid i områdesatsingar

- Etablere føreseielege samarbeidsformer med faste og jamlege møte.
- I innleiande fasar må ein utarbeide ei felles problemforståing og felles oppfatning av både risikofaktorar og ressursfaktorar.
- Sikre ei felles oppfatning av korleis dei ulike foruma i ei satsing skal brukast, og med dette sikre eit medvitent forhold til kva oppgåver som er eigna for samarbeidsgruppene, og kva oppgåver som må handsamast i dei involverte partane sine linjestrutar.
- Sikre ei forståing blant involverte partar om at ansvarsfeltet til sektorområda er nært knytte til kvarandre, og at det derfor er viktig å vere lydhøyre for kvarandre sine fagperspektiv.
- Sikre ei god forankring i dei involverte partane sine organisasjonar og styringsdokument.
- Tydeleg mandat til den koordinerande part

Figur 7.1: Læringspunkt for tverrsektorielt samarbeid i områdesatsingar.

Samtidig er det viktig å hugse at samarbeid i seg sjølv ikkje er nokon indikator på god måloppnåing. Koordineringa som skjer mellom dei statlege sektormyndigheitene, skal bidra til at kommunar og bydelar kan levere velferdstenester til brukarane på best mogleg måte. Innanfor rammene av ei områdesatsing skjer det eit utviklingsarbeid som gjer velferdssektorane på både statleg og kommunalt nivå i fellesskap betre i stand til å møte komplekse utfordringar i levekårsutsette område og å nå måla om betre levekår for innbyggjarane.

7.2 Oppsummering kapittel 7

I diskusjonen om gevinstar og utfordringar ved sektorovergrepande innsatsar har desse punkta vore viktige:

- Det er ei felles forståing blant velferdsdirektorata om at dei er gjensidig avhengige av kvarandre for å kunne betre levekåra til innbyggjarane i utsette område.
- Samarbeidet mellom sektorane har fått ei føreseieleg form og utgjer eit godt grunnlag for å vidareutvikle det tverrfaglege arbeidet.
- Tverrsektorielt samarbeid på statleg nivå kan vere med på å leggje til rette for realisering av velferdsgevinstar på kommunalt nivå / bydelsnivå.
- På same måte som utvikling av nye samarbeidsformer og arbeidsmetodar er viktig på kommune- og bydelsnivå er dette òg viktig på statleg nivå. Erfaringar som statlege sektorar hentar ut frå områdesatsingane, bør nyttast i vidareutvikling av velferdspolitikken, særleg dei delane av velferdspolitikken som skal møte storbypolitiske utfordringar.
- Den nye intensjonsavtalen mellom bydelane i Groruddalen, NAV Oslo og IMDi Øst viser korleis samarbeid kan utvikle seg over tid og generere vidare samarbeid om nye innsatsar.

Avslutning

I enkelte tilfelle er levekårsutfordringar knytte til særskilde geografiske område. Det finst ikkje noka enkeltstående årsak til at opphoping av levekårsproblem i spesifikke område oppstår. Det er prosessar på både struktur- og individnivå som er med på å skape og produsere ei slik utvikling. Når forskjellar i levekår er systematisk fordelte i byen, kan det vere behov for å leggje ned ein områderetta innsats i levekårsarbeidet. I slike innsatsar vil dei samansette utfordringane i områda setje store krav til både sentrale og lokale styresmakter. I møtet mellom tenesteapparatet og brukarar med samansette levekårsproblem gir det lita mening med ei rigid sektorinndeling. Å møte komplekse utfordringar i utsette område fordrar ei heilskapleg tilnærming, både på kommunalt og statleg nivå.

Når vi snakkar om korleis vi skal møte levekårsutfordringar i utsette område, er det lett å omtale behovet for tverrsektorielt samarbeid i overbevisande og lovande ordelag. Også styresmaktene trekkjer fram samarbeid mellom sektorar som ein sentral del av områderetta innsatsar (St.meld. nr. 31 (2006-2007)). Gjennom kunnskapsgrunnlaget vi presenterte i kapittel 4, illustrerte vi kompleksiteten i bakanforleggjande årsaker til opphoping av levekårsproblem. Denne kompleksiteten er med på å understreke behovet for ei heilskapleg tilnærming og viser at oppmodinga om tverrsektorielt samarbeid også har ei teoretisk forankring. Vi kan på mange måtar sjå på tverrsektorielt samarbeid som eit retningsgivande omgrep i utformingsfasen av områdesatsingar. Ei god samordning mellom sektorar både på statleg og kommunalt nivå er eit viktig fundament som ei satsing blir bygd ut ifrå.

Den organisatoriske kompleksiteten i områdesatsingar gjer at samarbeid kan vere krev-

jande. Ulike partar skal bli einige om viktige og ofte svært ambisiøse målsettingar og forplikte seg over tid. Dette stiller store krav til alle involverte partar. Det stiller krav til forankring av arbeidet i eigne organisasjonar og til styring av og leiarskap for samarbeidet. Det er ei kontinuerleg oppgåve å skulle finne balansen mellom operativ effektivitet og brei nok medverknad som sikrar forankring av arbeidet.

I denne typen komplekst nettverksarbeid er det sjølvstendig viktig å sikre konsensus om dei overordna målsettingane for arbeidet. Når ein har blitt einige om måla, er det òg viktig å gi rom for ulike syn på kva som er den beste vegen fram til desse måla. I områdesatsingar der ulike sektorar er representerte, kan nettopp dei ulike faglege perspektiva representere ulike vegar mot å nå eit mål. Å handtere ulike faglege perspektiv på ein god måte er viktig for å greie å realisere meirverdien som tverrsektorielle samarbeid skal gi. Det er òg viktig at interessemotsetnader og faglege konflikter blir handterte på ein god måte og ikkje automatisk blir sett på som resultat av feilslått samarbeid. Dersom denne typen komplekst nettverksamarbeid var utelukkande prega av konsensus, kunne det vere ein indikasjon på at ambisjonsnivået til satsinga og/eller engasjementet til dei involverte partane var for lågt. Det er viktig at det blir lagt til rette for eit sunt nivå av meningsbrytingar i forum der fleire sektorar skal arbeide ilag (jamfør Koppenjan, 2007). I områdesatsingar ligg det eit rammeverk for tverrsektorielt samarbeid som gir gode føresetnader for konstruktive tverrfaglege diskusjonar og for å bruke desse som ei positiv drivkraft i vidareutviklinga av heilskaplege velferdspolitiske innsatsar.

Vidare er det viktig å bruke erfaringar frå

denne typen arbeid i eit breiare velferdspolitisk arbeid. Uavhengig av dei enkelte områdesatsingane er sektorane i fellesskap ansvarlege for ein overordna velferdspolitik. Denne må famne om heile befolkninga, både i storbykommunar og mindre distriktskommunar. Metodane og samarbeidsformene som har blitt utvikla under satsingsperiodane, representerer eit grunnlag for vidareutvikling av velferdspolitisk arbeid generelt og innsatsar som skal møte storbypolitiske utfordringar spesielt.

Statlege sektormyndigheiter er som kjent avhengige av ei god implementering av velferdspolitikken på kommunalt nivå. Når vi snakkar om statleg koordinering, er det viktig å hugse at samordninga på statleg nivå både skal bidra til ei enklare implementering av dei velferdspolitiske verkemidla og leggje til rette for ei betre realisering av velferdsgevinstar på kommunalt nivå. Kva samordninga på statleg nivå faktisk har å seie for implementering av velferdstenester på kommunalt nivå, kan med fordel gjerast tydelegare. Med bakgrunn i kapittel 6 og 7 har vi sett at prosessar på tvers av sektorar på statleg nivå har noko å seie for korleis heilskapstankegangen i tiltak og tenester blir vareteke på kommunalt nivå. Det bør likevel vere større medvit blant dei involverte partane rundt slike samanhengar. Det er eit potensial for å tydeleggjere og vidareutvikle desse samanhengane i større grad enn det som er tilfelle i dag.

I denne rapporten har vi sett at velferdssektorane er opptekne av den gjensidige avhengigheita seg imellom og reflekterer denne i arbeidet dei legg ned i områderetta innsatsar. Godt etablerte samarbeid har blitt opparbeidde gjennom satsingsperiodane. Det ligg eit ansvar hos aktørar på overordna nivå for å sørge for at erfaringane som blir gjort i samband med ekstraordinære innsatsar slik som Groruddalssatsinga og Oslo Sør-satsinga, blir dokumenterte og drøfta. På den måten kan både gevinstar og betringspotensial av samarbeidet identifiserast og løftast fram. Gjennom denne rapporten har vi prøvd å

rette fokuset på nettopp denne typen forhold. Når det gjeld sider ved arbeidet som kan bli betre, har vi mellom anna sett at det i dei pågåande satsingane i Groruddalen og Oslo Sør ligg eit potensial for å vidareutvikle det tverrfaglege samarbeidet mellom dei statlege velferdssektorane. Dette kan for eksempel skje gjennom å utarbeide felles satsingsforslag og tverrfagleg samarbeid i vidare kunnskapsproduksjon.

Gjennom å utforske samarbeid blant statlege sektorar i områdesatsingar har vi hatt moglegheit til å utforske sider ved innsatsane som i mindre grad har blitt lagde vekt på i ulike evalueringar. Denne utforskinga har gitt ny innsikt, samtidig som ho òg har bidrege til at nye problemstillingar har kome fram i lyset. Punkta under er område som vi ser behov for å utforske vidare. Det første punktet tek opp forhold som sektorane sjølve bør arbeide med. Dei andre punkta tek opp tema som bør utforskast i form av forskings- og utgreiingsarbeid.

- Læring og vidareføring: Det er behov for å utforske og byggje strategiar for korleis ein best kan hente ut læring frå dei ekstraordinære innsatsane og bruke desse erfaringane i vidareutvikling av velferdspolitisk arbeid.
- Samanhengen mellom tverrsektorielt samarbeid på statleg nivå og utslaga dette gir på lokalt nivå: Gjennom denne rapporten har vi vist at ein koordinert statleg velferdssektor kan spele ei rolle for dei velferdstenestene kvar enkelt på personnivå får. Forsøket med gratis kjernetid i barnehage er eit eksempel på dette. Det er likevel behov for meir kunnskap om korleis det tverrsektorielle samarbeidet på statleg nivå i best mogleg grad kan kome det kommunale tenesteapparatet til gode. I forlenginga av dette er det òg behov for å utforske korleis det tverrsektorielle samarbeidet på statleg nivå kan gi ein meirverdi lokalt, med andre ord korleis statlege sektorar best kan leggje til rette for å realisere velferdsgevinstar på kommunalt nivå.

- Organisering av områderetta innsatsar: Kva som er dei organisatorisk beste modellane for ei områdesatsing, vil variere. Det er behov for å summere opp styrkar og svakheiter ved organisasjonsmodellane i eksisterande satsingar.
- Integrering av ulike fagperspektiv: I studiar av områderetta innsatsar treng ein analysar som i større grad integrerer ulike faglege perspektiv på *om* og *korleis* nabolag og bumiljø kan ha noko å seie for bebuarane sine levekår, deltaking og inkludering. I analysar av områdesatsing som verkemiddel i velferdspolitikken bør både kvantitative analysar av nabolags-effektar og kvalitative studiar av tilhøyrse, deltaking og inkludering inngå.

Som vi nemnde innleiingsvis er områdesatsing som verkemiddel i velferdspolitikken i seg sjølv eit tema som reiser både sosialpolitiske, teoretiske og metodiske diskusjonar. Vi er med andre ord inne på eit tema det er mange ulike faglege så vel som politiske meiningar om. Det som er sikkert, er at storbyar er i vekst, dei får stadig nye innbyggjarar og blir meir og meir mangfaldige. Vekst er i denne samanhengen ein type endring som representerer både moglegheiter og utfordringar. I desse endringane må både statlege sektormyndigheiter og det kommunale tenesteapparatet henge med. For å unngå at særskilde område utviklar seg i negativ retning, og for å unngå at kvar ein bur i seg sjølv kan vere ei ekstrabelastning i den enkelte sitt kvardagsliv, så må ansvarlege styresmakter kontinuerleg ha merksemd retta mot korleis desse utfordringane skal møtast.



Referansar

- Asplan Viak og Agenda Kaupang (2010) *Følgerevaluering av Groruddalssatsingen – Sluttrapport*.
- Barstad, A. (2008) *Områdesatsinger: måling av effekter*. Notat.
- Barstad, A., E. Havnen, T. Skardhamar og K. Sørli (2006) *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst*. SSB-rapport 2006/15
- Bergen kommune (2011), *Levekår og helse i Bergen*.
- Blom, S. (2012a) *Innvandrerens bostedspreferanser – årsak til innvandrertett bosetting?* Rapporter 44/2012. Statistisk sentralbyrå.
- Blom, S. (2012b) *Etnisk segregasjon i Oslo over to tiår*. *Tidsskrift for velferdsforskning*, vol 15, nr.4, 2012, s. 275-291.
- Brattbakk, I. og T. Wessel, (2013), *Long-term Neighbourhood Effects on Education, Income and Employment among Adolescents in Oslo*. *Urban Studies* 50 (2,) 391-406.
- Bråthen, M., A.B. Djuve, T. Dølvik, K. Hagen, G. Hernes og R. A. Nielsen (2007) *Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo*. Fafo-rapport 2007:05.
- By og Byg Resultater 028 (2003) *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering af utviklingen 1997-2002*.
- Cowi (2007) *Byer for alle. Evalueringsrapport*. Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integrasjon.
- Daly, M. (2013) *Area-based policies in urban areas: how to promote good living conditions for children and youth*. Synthesis report. European Commission.
- Danielsen, K. og T. Øia (2006) *Tiltak rettet mot barn og ungdom. Evaluering av handlingsprogram Oslo indre øst*. Nova. Rapport 17/06.
- Difi (2011) *Mål for inkludering av innvandrerbefolkningen. En gjennomgang av ordningen*. Difi-rapport 2011:1.
- Drange, N. (2013) *Evaluering av forsøk med gratis kjernetid i barnehage*. Delrapport 2: Foreløpige analyser av sammenhengen mellom gratis kjernetid og skoleresultatene på 1. trinn. SSB-rapport 56/2013
- Drange, N. og K. Telle (2011) *Gratis kjerne-tid i barnehage: Effekt på skolekarakterene til barn fra innvandrerfamilier*. *Utdanning 2011*, s. 39-56.
- Edmark (2002) *Förort i fokus – intervener for millioner*. Integrationsverkets rapportserie 2002:01.
- Elgvin, O., J. Rogstad og S. Fossen Sinnat-hamby (2013) *Rurbane møter. Deltakelse og samhold blant ungdom og kvinner på Stovner*. Fafo-rapport 2013:02
- Helsedirektoratet (2012) *Folkehelsepolitisk rapport. Helsedirektoratets årlige rapport om arbeidet med å utjevne sosiale helseforskjeller*.
- IMDi-notat (2007) *Områdesatsing som virkemiddel i integreringspolitikken*. Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. Upublisert notat.
- Jacobsen, D. I. (2012) *Hvorfor er samarbeid så vanskelig?* I Repstad, P. (2012) (red.) *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. Universitetsforlaget.

- Koppenjan, J. F. M (2007) Consensus and conflict in policy networks: Too Much or Too Little? I: E. Sørensen. og J.Torfin, red. *Theories of Democratic Network Governance*. Basingstoke: Palgrave Macmillian, 133-152
- NOU 2011:14, *Bedre integrering. Mål strategier, tiltak*.
- NOU 2011:15, *Rom for alle. En sosial boligpolitikk for framtiden*.
- NOU 2010:7, *Mangfold og mestring: flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*
- Meld. St. 17 (2012-2013), *Byggje – bu – leve. Ein bustadpolitikk for den einskilde, samfunnet og framtidige generasjonar*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Meld. St. 34 (2012-2013), *Folkehelsemeldingen. God helse – felles ansvar*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 6, (2012-2013) *En helhetlig integreringspolitikk. Mangfold og fellesskap*. Barne- likestillings- og inkluderingsdepartementet.
- Oslo kommune. Bydel Søndre Nordstrand (2012) *Aktivitetsrapport 2012 Oslo Sør-Satsingen*.
- PwC (2008) *Oppstartsdokumentasjon Grovuddalssatsingen*.
- Repstad, P. (2012) (red.) *Dugnadsånd og forsvarsverker – tverretattlig samarbeid i teori og praksis*. 2. utgave. Universitetsforlaget.
- Prop. 1 S (2013–2014) Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet
- Ruud, M., E., I. Brattbakk, L. Schmidt, J. Guttu og I. Breivik (2006) *Utvikling av drabantbyer*. Annotert bibliografi. NIBR-rapport 2006:13
- Ruud, M. og G. M. Vestby (2011) *Utviklingen av Søndre Nordstrand. Deltakelse og medvirkning fra innbyggerne*. NIBR-rapport 2011:19.
- Ruud, M., E., J., Holm-Hansen, V. Nenseth og A. Tønnesen (2011) *Midtveisevaluering av Grovuddalssatsingen*. Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011.
- Røiseland, A. og S. I. Vabo (2012) *Styring og samstyring – governance på norsk*. Fagbokforlaget.
- SBI 2009:17 *Evaluering af indsatsen i fem kvarterløftsområder 2002-2008*. Hørsholm. Statens Byggeforskningsinstitut, Aalborg Universitet.
- Skog Hansen, I. L. og A. Backer Grønning-sæter (2010), *Nye velferdssignaler. En analyse av stortingsmeldinger og offentlige utredninger om velferdspolitikken*. Fafo-rapport 2010:40.
- St. meld. nr. 19 (2008-2009), *Ei forvaltning for demokrati og fellesskap*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.
- St.meld.nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*. Helse og omsorgsdepartementet
- St. meld. nr. 31 (2006-2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion. Hovedstads-meldingen*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Søholt, S. (2010), *Etniske minoriteter og boligmarkedet: Integrert, marginalisert, segregert*. Forskningsrådet.
- Trondheim kommune (2013) *Områdeprogram for Saupstad-Kolstad. 2013-2020*.
- Turner, L. M. og T. Wessel (2013) *Upwards, outwards and westwards: Relocation of ethnic minority groups in the Oslo region*. *Geografiska Annaler: Series B*. Swedish Society for Anthropology and Geography.

Ulfrstad, L.-M. (2011) *Velferd og bolig. Om boligsosialt (sam-)arbeid*. Kommuneforlaget.

Samarbeidsutvalget for Groruddalen (2013)
Årsmelding for Groruddalssatsingen 2012.
Oslo kommune og Departementene.

Vaattovaara, M., R. Andersson, H. Skifter Andersen, S. Sørholt og T. Wessel (2010)
Introduction i Andersson, R., H., Dahlmann, E. Holmqvist, T. Kauppinen, L. Magnusson, H. Skifter Andersen... S. Yousfi (2010)
Immigration, housing and segregation in the Nordic welfare states. University of Finland. Faculty of Science.

Whitehead, M. and G. Dahlgren (1991).
What can we do about inequalities in health.
The Lancet 338: 1059-1063.

Nettsider og nettdokument

- "Velferdspolitik". Regjeringen.no. Henta frå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ad/tema/velferdspolitik.html?id=942>
- "Nye områdesatsinger for indre Oslo øst". Regjeringen.no. Henta 09.01.2014 frå: <http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/md/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2013/nye-omradesatsinger-for-indre-oslo-ost-o.html?id=738959>
- "How Norway Promotes Good Living Conditions for Children and Youth." Employment, Social Affairs & Inclusion. European Commission, 16 Jan. 2013. Web. Henta 09.01.2014 frå: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=1798&furtherNews=yes>
- "Læringsresultater – grunnskolepoeng". Skoleporten.udir.no. Henta 09.01.2014 frå: <http://skoleporten.udir.no/rapportvisning.aspx?enhet-sid=00&vurderingsomrade=11&underomrade=12&skoletype=0&skoletype-menuid=0&utskrift=true>
- Oslo kommune. Bydel Søndre Nordstrand (u.å). Måldokument 2013-2016 for Oslo ør-satsingen. Henta 09.01.2014 frå [http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20s%C3%B8ndre%20nordstrand%20\(BSN\)/Internett%20\(BSN\)/Dokumenter/Oslo%20S%C3%B8rsatsing/M%20DOKUMENT%202013%20-2016%20%20Vedtatt%2020%2006%2013.pdf](http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no/getfile.php/bydel%20s%C3%B8ndre%20nordstrand%20(BSN)/Internett%20(BSN)/Dokumenter/Oslo%20S%C3%B8rsatsing/M%20DOKUMENT%202013%20-2016%20%20Vedtatt%2020%2006%2013.pdf)
- Oslo kommune (2013) Budsjett 2014: kunnskap og utdanning. Henta 20.12.2013 frå: [http://www.budsjett.oslo.kommune.no/getfile.php/Budsjett%20%20\(BUDSJETT\)/Inter-nett%20\(BUDSJETT\)/Dokumenter%202014/05%20KOU.pdf](http://www.budsjett.oslo.kommune.no/getfile.php/Budsjett%20%20(BUDSJETT)/Inter-nett%20(BUDSJETT)/Dokumenter%202014/05%20KOU.pdf)
- Bergen kommune (u.å.) Program for områdesatsing i Bergen, - et samarbeidsprosjekt mellom Bergen kommune og Husbanken, Region vest. Hentra 09.01.2014 frå: https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00171/Program_for_omrades_171183a.PDF
- "Områdeløft på Fjell i Drammen kommune: Fjell 2020 – mot en bedre framtid" - Brev fra Drammen kommune til Kommunal- og regionaldepartementet (2012). Henta 09.01.2014 frå: <http://www.drammen.kommune.no/Documents/Politikk%20og%20lokaldemokrati/Ordforers%20side/Brev%20fra%20ordfører/Brev%20-%20Fjell%202020.pdf>
- Drammen kommune (u.å.) Fjell 2020 – mot en bedre framtid: hovedprosjekt til politisk behandling. : Henta 09.01.2014 frå: [http://www.drammen.kommune.no/Nyheter/2010/Fjell-2020--Mot-en-bedre-framtid/Statens_byggeforskningsinstitutt\(2013\)Kvarterloft_har_givet_gode_resultater](http://www.drammen.kommune.no/Nyheter/2010/Fjell-2020--Mot-en-bedre-framtid/Statens_byggeforskningsinstitutt(2013)Kvarterloft_har_givet_gode_resultater). Henta 09.01.2014 frå <http://www.sbi.dk/boligforhold/boligomrader/evaluering-af-indsatsen-i-fem-kvarterloftomrader-2000-2008/kvarterloft-har-givet-gode-resultater> Henta 09.01.2014
- "Salto: sammen lager vi et trygt Oslo" Oslo.kommune.no. Henta frå: www.salto.oslo.kommune.no
- Kunnskapsdepartementet (u.å.) Ny giv: gjennomføring i videregående opplæring. Henta 09.01.2014 frå: <http://www.regjeringen.no/nb/dep/kd/kampanjer/ny-giv.html?id=632025>

Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

Postadresse: Postboks 8059 Dep, 0031 Oslo

Besøksadresse: Tollbugata 20, 0152 Oslo

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 24 16 88 01

E-post: post@imdi.no

Bestilling av rapporter: bestilling@imdi.no

Pressetelefon: 917 55 351, e-post: presse@imdi.no

www.imdi.no

IMDis regionale enheter:

IMDi Indre Øst

Storgata 16, 2. etg, PB 1133, 2806 Gjøvik

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 61 17 08 95

IMDi Midt-Norge

Peter Egges plass 2 (inngang Kjøpmanssgata)

Postboks 2438 Sluppen

7005 Trondheim

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 73 89 24 31

IMDi Nord

Sleggesvingen 15, PB 83, 8502 Narvik

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 76 96 58 38

IMDi Sør

Slottsquartalet, Tordenskjoldsgate 9

Postboks 647, 4666 Kristiansand

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 38 02 04 80

IMDi Vest

Sandbrogaten 5-7, Postboks 159 Sandviken, 5812 Bergen

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 55 30 09 88

IMDi Øst

Tollbugata 20, Postboks 8059 Dep, 0152 Oslo

Telefon sentralbord: 24 16 88 00

Telefaks: 24 16 88 01

ISBN 978-82-8246-133-7 (pdf)

ISBN 978-82-8246-134-4 (trykk)

