

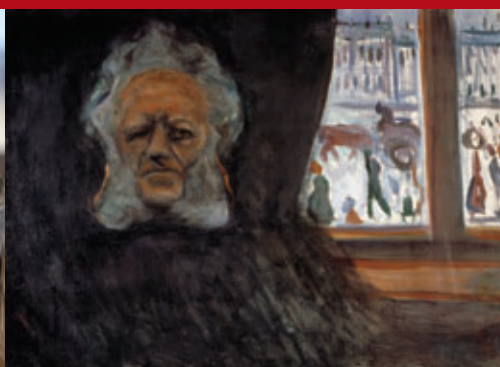


DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St.meld. nr. 31

(2006–2007)

Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion Hovedstadsmeldingen



Innhold

1	En åpen, trygg og skapende hovedstadsregion	7	2.4.1	Mangfoldig byregion i vekst.....	22
1.1	Hovedstadsregionens muligheter og utfordringer – lokalt, regionalt og nasjonalt ansvar	7	2.4.2	Vekst og utfordringer	22
1.1.1	Regjeringens mål for hovedstadsregionen.....	8	2.4.3	Flyttemønstre, befolkningsstruktur og levekårsforskjeller	23
1.1.2	Hovedstadsregionens spesielle muligheter.....	8	2.4.4	Kompetanseprofilen.....	26
1.1.3	Positivt mangfold – sosiale utfordringer – bærekraftig byutvikling	8	2.5	Sysseletting og verdiskaping i Osloregionen	26
1.1.4	Sterk vekst – muligheter og utfordringer	8	2.5.1	Sysseletting.....	26
1.2	Norge trenger en hovedstadspolitikk	9	2.5.2	Arbeidsledighet	27
1.3	Regionale styringsutfordringer i hovedstadsområdet	10	2.5.3	Næringssektorer og markeder....	27
1.4	Sammendrag	11	2.5.4	Næringslivets geografi i Osloregionen	28
1.4.1	Sterk hovedstadsregion – et fortrinn for hele landet (kap. 2)	11	2.5.5	Hovedstadsregionens økonomiske resultater og vekst.....	29
1.4.2	Levekår og velferd (kap. 3).....	11	2.6	Velferdstjenester og kommunal økonomi	29
1.4.3	Mangfoldig og åpen region (kap. 4)	12	2.6.1	Kommunesektoren i Osloregionen	29
1.4.4	Barn, skole og oppvekst i storbymiljø (kap. 5)	12	2.6.2	Statlige aktører i gjennomføring av velferdspolitikken	31
1.4.5	Trygg hovedstad (kap. 6)	12	2.7	Mellomstor europeisk by med gode urbane kvaliteter	31
1.4.6	Kultur og kreativitet (kap.7)	12	2.7.1	Storbyens mangfold.....	31
1.4.7	Nyskapende og internasjonalt konkurransedyktig region (kap. 8)	13	2.7.2	Stedskvalitet og identitet.....	31
1.4.8	Områdesatsing og attraktiv hovedstad (kap. 9)	13	2.7.3	Miljø og idrett.....	32
1.4.9	Transport, miljø og regional utvikling (kap. 10)	14	3	Levekår og velferd	33
2	Sterk hovedstadsregion – fortrinn for hele landet	15	3.1	Klare levekårsforskjeller	33
2.1	Attraktiv storby.....	15	3.1.1	Inntekt og ulikhet i en klasse for seg	34
2.2	Oslo som hovedstad.....	16	3.1.2	Fattigdom i Osloregionen.....	36
2.2.1	Beslutningssenter	16	3.1.3	Oslo er Norges annerledesby....	36
2.2.2	Statens institusjoner og arbeidsplasser.....	16	3.2	Spesielle utfordringer i arbeidsmarkedet	37
2.2.3	Symbol og kulturarv	17	3.2.1	Ledighetsutviklingen og generelle utviklingstrekk	38
2.2.4	Hovedstadsfunksjonen og internasjonale forbindelser	17	3.2.2	Arbeidsinnvandring.....	39
2.3	Osloregion – på tvers av administrative grenser.....	18	3.3	Bolig – plattform for sosial og økonomisk deltakelse	39
2.3.1	Regionalt bolig- og arbeidsmarked	18	3.3.1	Boligpolitiske virkemidler.....	40
2.3.2	Osloregionen – nivåer, deler og betegnelser	19	3.3.2	Minoritetsbefolkningen får bedre boligforhold	41
2.4	Portrett av befolkningen	19	3.3.3	Utleieboliger.....	41
			3.3.4	Kommunale utleieboliger og geografisk fordeling av vanskeligstilte grupper	41
			3.3.5	Bostedsløshet i Oslo	42
			3.3.6	Økt tilgjengelighet og universell utforming	44
			3.4	Sosiale helseforskjeller	45

3.4.1	Helseforskjeller mellom bydeler i Oslo	45	5.2.3	Gratis kjernetid i barnehagen	72
3.4.2	Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller	46	5.2.4	Tidlig stimulering	72
3.4.3	Psykisk helse.	47	5.3	Kunnskapsløftet	72
3.4.4	Rus	47	5.3.1	Kompetanseutvikling	72
3.4.5	Nytt regionalt helseforetak	49	5.3.2	Tidlig innsats for livslang læring. . .	73
3.5	Innsats mot fattigdom og dårlige levekår	49	5.3.3	Særlige tiltak for Osloskolen.	74
3.5.1	Levekårsutfordringer og strategier	49	5.4	Storbymiljø for barn og unge	75
3.6	Frivillige organisasjoners rolle	51	5.4.1	Barn og unges interesser.	75
4	Mangfoldig og åpen hovedstad .	53	5.4.2	Et oppvekstmiljø som forebygger..	75
4.1	Mangfold gir potensial for vekst . . .	53	5.4.3	Idrettssatsing	76
4.1.1	Mangfold som stedskvalitet.	53	5.4.4	Barn i krise	77
4.1.2	Verdier i mangfoldet.	54	5.4.5	Barnevern	77
4.1.3	Respekt for mangfold – forbud mot diskriminering og rasisme.	54	6	Trygg hovedstad	78
4.2	Befolkningsmangfoldet i Oslo og regionen.	54	6.1	Trygghet og kriminalitet	78
4.2.1	Befolkning i vekst.	55	6.1.1	Kriminalitet i Oslo og Osloregionen	78
4.2.2	Ulike typer bakgrunn og historier .	55	6.1.2	Trygghet og kriminalitetsforebygging	78
4.2.3	Ikke-vestlige innvandrere	56	6.1.3	Trygghet for alle i hele byen	79
4.2.4	Barna og de unge skaper framtidens hovedstadsregion	57	6.2	Ulike former for kriminalitet	80
4.3	Bosettingsmønster i utvikling	57	6.2.1	Barne- og ungdomskriminalitet . . .	80
4.3.1	Bokonsentrasjon, men ingen ghetto	58	6.2.2	Rus og kriminalitet	81
4.4	Kulturelt og religiøst mangfold	58	6.2.3	Vinningskriminalitet.	81
4.4.1	Dialog mellom tros- og livssynssamfunn	58	6.2.4	Voldskriminalitet	82
4.4.2	Å anerkjenne mangfoldet i befolkningen	59	6.2.5	Alvorlig og organisert kriminalitet .	82
4.4.3	Idrett – en arena for inkludering og integrering.	59	6.2.6	Kriminelle gjenger	83
4.5	Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen	60	6.2.7	Økonomisk kriminalitet.	83
4.5.1	Ansvars- og oppgavefordeling	60	6.2.8	Kriminalitet blant innvandrere	83
4.6	Kvalifisering og arbeid – nøkkel til inkludering	61	6.3	Politioppgaver av nasjonal karakter	84
4.6.1	Inkludering i arbeidslivet – utfordringer	61	6.3.1	Budsjettildeling Oslo politidistrikt .	84
4.6.2	Arbeidsledighet og lavinntekt	63	6.4	Samfunnssikkerhet.	85
5	Barn, skole og storbymiljø	65	6.4.1	Krisehåndtering og samhandling ..	85
5.1	Barna – satsing på samfunnets viktigste ressurs	65	6.5	Domstoler og kriminalomsorg	85
5.1.1	Barnehage og skole i en åpen, trygg og skapende hovedstadsregion. . . .	66	7	Kultur og kreativitet	87
5.1.2	Mønstre i læringsutbytte, utdanningsvalg og gjennomføring .	68	7.1	Kultur som hovedstadspolitikk. . . .	87
5.1.3	Læreplasser i Oslo	70	7.1.1	Kulturelt tyngdepunkt	87
5.2	Barnehageløftet.	70	7.1.2	Ringvirkninger for byutviklingen ..	89
5.2.1	Målet er full barnehagedekning . . .	70	7.2	Økt mangfold i kulturen.	89
5.2.2	Kompetanseheving i barnehagen ..	70	7.2.1	Politikk for kulturelt mangfold	90
			7.2.2	Kultur – arena for inkludering og deltakelse.	90
			7.3	Kreative næringer og verdiskaping	91
			7.3.1	Kulturnæringer.	92
			8	Nyskapende og internasjonalt konkurransedyktig region.	93
			8.1	Oslo i den nye kunnskapsøkonomien	93
			8.1.1	Kunnskapssamfunn/ kunnskapsøkonomi	93
			8.1.2	Osloregionens spesielle forutsetninger	93
			8.2	Region med stort nyskapingspotensial.	95

8.2.1	Kunnskapsallmenningen	95	9.7	Bykvaliteter i en attraktiv	
8.2.2	Osloregionens innovasjonssystem .	96		hovedstad	119
8.2.3	Nyskaping – bedre bruk av gode		9.7.1	Urbane kvaliteter og mangfold . .	119
	forutsetninger	98	9.7.2	Regjeringens bidrag til en attraktiv	
8.3	Sterke klynger – verd å satse på . .	99		by og region	119
8.3.1	SWOT-analyse for Osloregionen .	100	9.7.3	Kulturminner og byutvikling . . .	121
8.4	Hovedkontorene og Oslos rolle				
	i norske verdikjeder	101	10	Transport, miljø og utvikling i	
8.4.1	Motiver for lokalisering	101		storbyregionen	122
8.4.2	Effekter for regionen	101	10.1	Regionale utfordringer	122
8.4.3	Hovedkontorenes rolle i den		10.1.1	Økt integrasjon og pendling	
	nasjonale politikken	102		omkring Oslo	123
8.5	Senter for nasjonal vekst?	102	10.1.2	Flerkjernestruktur på Østlandet .	125
8.5.1	Osloregionen som vekstsenter . .	102	10.2	Miljø- og klimautfordringer	125
8.6	Internasjonalt konkurransedyktig		10.2.1	Vegtrafikken gir økte utslipp av	
	region	102		klimagasser	125
8.6.1	Tjenestenæringenes behov for		10.2.2	Lokal forurensing og levekår . . .	126
	eksport	103	10.3	Effektiv og miljøvennlig transport	127
8.6.2	Osloregionens konkurransekraft .	103	10.3.1	Den nasjonale transport-	
8.7	Politikk for innovasjon, verdiskaping			infrastrukturen viktig for	
	og samspill	103		byutviklingen	127
8.7.1	Strategier og satsinger for å styrke		10.3.2	Et styrket kollektivtransportsystem	
	og utnytte Osloregionens økonomiske			viktig for Osloområdet	129
	konkurranseevne:	103	10.3.3	Trygg transport for myke	
8.7.2	Økt satsing på entreprenørskap . .	105		trafikanter	130
8.7.3	Økt internasjonal rekruttering – bedre		10.3.4	Nasjonal transportplan, miljøvennlig	
	samspill FoU-institusjoner og			bytransport	130
	næringsliv	106	10.3.5	Oslopakke 3: Veg- og kollektivtiltak	
8.7.4	Utvikling av samhandlingsarenaer	106		for 53 milliarder kroner	131
8.7.5	Styrke regionens næringsklynger	106	10.4	Bærekraftig byutvikling	132
8.7.6	Internasjonal markedsføring og		10.4.1	Stor boligbygging sentralt i	
	profilering	106		regionen	133
			10.4.2	Lokalisering av nye	
9	Områdeutvikling og attraktiv			næringsarealer	133
	hovedstad	108	10.4.3	Regional byspredning	134
9.1	Lokal utvikling – roller og		10.4.4	Ny storhandel utfordrer kjøpesentra,	
	virkemidler	108		byer og tettsteder?	135
9.2	Byen med store geografiske		10.4.5	Ulike utbyggingsmønstre gir store	
	forskjeller	109		transportkonsekvenser	136
9.2.1	Øst/vest	109	10.4.6	Framtidig byutvikling	
9.2.2	Byområder i utvikling	110		i hovedstadsregionen	137
9.3	Områdesatsing for en balansert		10.4.7	Styrking av regionplanleggingen .	137
	byutvikling	111	10.4.8	Nasjonale rammer for	
9.3.1	Erfaringer med områdesatsinger .	112		arealutviklingen i Osloregionen . .	137
9.3.2	Erfaringer fra handlingsprogrammet		10.4.9	Ny planlov vil styrke den regionale	
	Oslo indre øst	112		planleggingen	138
9.4	Satsing for bedre miljø og levekår		10.4.10	Bevaring og bruk regionens	
	i Groruddalen	114		miljøkvaliteter	138
9.4.1	Utfordringer og muligheter	114	10.5	Styringsutfordringer i areal- og	
9.4.2	Fire satsingsområder i			transportplanleggingen	139
	Groruddalen	115	10.6	Alternative styringsmodeller . . .	140
9.4.3	Videreutvikling og styrking	116			
9.5	Søndre Nordstrand – inkludering		11	Administrative, økonomiske og	
	og bomiljø	116		miljømessige konsekvenser . . .	141
9.6	Områdesituasjon og resultater . .	118			

Vedlegg		7	Statlige ordninger for støtte av etablering og næringsutvikling – etablerte og nye ordninger	153
1	Litteraturliste			
2	Utstrekningen av Oslo tettsted . . .			
3	Samarbeidsalliansen Osloregionen	8	Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer.	
4	Tiltak i handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen		Utdrag fra SSB Notater 2006:56 . .	155
5	Innbyggere med innvandrerbakgrunn etter landbakgrunn	9	Innvandrerens bo- og flyttemønstre i Oslo – Utdrag fra SSB Rapporter 2006/33	157
6	Statlig støtte til kulturorganisasjoner i Oslo som bidrar til å fremme kulturelt mangfold	10	Regjeringens satsingsområder i Groruddalen	160
		11	Osloregionens konkurransekraft .	164
		12	Vegprising i Stockholm	170



DET KONGELIGE
KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENT

St. meld. nr. 31

(2006–2007)

Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion

Hovedstadsmeldingen

*Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 1. juni 2007,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 En åpen, trygg og skapende hovedstadsregion

Bakgrunn

Stortinget ba i Innst. S. nr. 117 (2003–2004) enstemmig regjeringen legge fram en hovedstadsmelding¹ med vekt på Oslos rolle som hovedstad og største by, styringsutfordringene i hovedstadsregionen og Oslos særlige utfordringer som storby. Soria Moria-erklæringen klargjorde at regjeringen ville utarbeide en hovedstadsmelding. Utarbeidelsen er koordinert med andre politiske prosesser for å følge opp flertallsregjeringens plattform, se henvisninger i seinere kapitler.

Regjeringens regionalpolitikk skal fremme regional utvikling, i hovedstadsregionen som i andre regioner, ut fra de fortrinn hver region har – og bruke virkemidler som er tilpasset denne regionens forutsetninger.

1.1 Hovedstadsregionens muligheter og utfordringer – lokalt, regionalt og nasjonalt ansvar

Slik Norge er mulighetenes land, har hovedstaden Oslo og regionen omkring rike muligheter. Lokale og regionale myndigheter har i det norske systemet et viktig ansvar for å sikre helhetlig lokal og regional utvikling. Hovedstadsmeldingen markerer ikke noen nasjonal overstyring av lokale myndigheter i regionen, men skal vise betydningen av regjeringens politikk for utviklingen i regionen. Den nasjonale politikken skal legge til rette for lokalt ansvar og gode lokale løsninger. Når det oppstår særlige utfordringer i hovedstadsregionen, vil regjeringen bistå direkte med statlig innsats for å nå nasjonale mål.

For regjeringen har det vært viktig å føre dialog om hovedstadsmeldingen med lokale og regionale aktører. Etter ønske bl.a. fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har Kommunal- og regionaldepartementet fulgt opp dette overfor samarbeidsalliansen Osloregionen, som ble dannet i 2004. Regjeringen vil videreføre dialogen med samarbeidsalliansen og berørte fylkeskommuner og

¹ Ved behandlingen av St.meld. nr. 31 (2002–2003) *Storbymeldingen*

kommuner i arbeidet med oppfølging av meldingen.

1.1.1 Regjeringens mål for hovedstadsregionen

Regjeringen ønsker å føre en samlet politikk for hovedstadsregionen, med det mål at den skal utvikle seg som en åpen, trygg og skapende region, til fordel for sine innbyggere og sitt næringsliv og for hele landet.

Oslo har storbyens mangfold – kulturelt, sosialt og økonomisk. Det gir et godt grunnlag for kreativitet og nyskaping. En åpen og inkluderende holdning er derfor viktig for å trekke hele befolkningen med. I Oslo, flere nabokommuner og Drammen er innvandrerbefolkningen større enn ellers i landet. Det er en stor utfordring å redusere levekårsforskjellene mellom enkelte innvandrergrupper og den øvrige delen av befolkningen i regionen.

Fellesskapsløsningene og velferdssamfunnet må utvikles videre – nasjonalt og lokalt. Hovedstadsregionen har gode muligheter for å gi alle innbyggere et trygt livsmiljø. Trygghet for liv og eiendom er en sentral del av livskvaliteten. En trygg hovedstad er viktig for bedrifter og vil bety mye for internasjonal konkurranseevne i det lange løp.

Regjeringens hovedstadspolitikken bygger på prinsippene i den nordiske modellen for vekst og velferd. Verdiskaping og produksjon er en forutsetning for å kunne fordele. Samtidig er rettferdig fordeling og gode velferdstjenester forutsetninger for høy produktivitet. For hele Norge er det viktig at hovedstaden utnytter sine store potensialer for nyskaping i næringsliv og kultur.

1.1.2 Hovedstadsregionens spesielle muligheter

Oslo er hovedstad, storby og kjerne i en sterk region. Hovedstadsregionen har som en storbyregion etter europeisk målestokk, spesielle potensialer, og byen er hovedstad, storby og kjerne i en sterk region. Byen er samtidig et senter i norsk økonomi, kulturliv og kunnskapssamfunn. Hovedstadsregionen er et befolkningsmessig og økonomisk tyngdepunkt for Norge (se kap. 2.3), og Oslo-regionen i vid forstand omfatter nær en tredel av Norges befolkning.

Regionens næringsliv har flere sterke sektorer og klynger som, i sterkere grad enn i dag, bør kunne utnytte sine muligheter i et globalt marked. Hele landet har interesse av at hovedstaden utvikler seg videre som attraktiv og internasjonalt konkurransedyktig byregion. Regjeringen vil samar-

beide med regionen for å styrke den rollen hovedstaden skal ha som drivkraft for alle deler av landet.

God styring må til for å utnytte mulighetene, og myndighetene i regionen har viktige utfordringer for å legge bedre til rette for verdiskaping og samarbeide konstruktivt med næringslivet. Forutsetningene i hovedstadsregionen for innovasjon er svært gode. Det er nødvendig at aktørene i regionen samarbeider målbevisst, for å utnytte de gode forutsetningene bedre. Regjeringen vil støtte opp om dette.

1.1.3 Positivt mangfold – sosiale utfordringer – bærekraftig byutvikling

Regjeringen ønsker en samfunnsutvikling preget av likeverd og god fordeling. Sett under ett er inntektsnivået i hovedstadsregionen høyt, men levekårsforskjellene er større enn ellers i Norge. Bysamfunnet må møte sine sosiale utfordringer dersom det skal lykkes i å utnytte sine store muligheter.

Vel en femtedel av innbyggerne i Oslo har innvandrerbakgrunn. Regjeringen ser positivt på at kommunen vil være foregangsby for arbeidet med inkludering og integrering. Regjeringen skal støtte opp og bidra. Derfor har regjeringens politikk for inkludering og integrering av innbyggere med innvandrerbakgrunn spesielt stor betydning for Oslo. Vellykket inkludering og integrering i hovedstadsregionen har også stor betydning for hele landet.

Det er summen av alle innbyggere, alle bydeler og regionen rundt hovedstaden som er grunnlaget for storbyens styrke. Regjeringen ønsker en byutvikling som er bærekraftig både sosialt, økonomisk og miljømessig, og som legger vekt på at det må skapes en god områdeutvikling i ulike deler av regionen. Lokal politikk må møte de lokale utfordringene. Men også regjeringen vil støtte aktivt opp om områdesatsing for bedre miljø og levekår i Groruddalen, og inviterer kommunen til utvikling av en områdesatsing også for Søndre Nordstrand.

1.1.4 Sterk vekst – muligheter og utfordringer

Oslo og hovedstadsregionen har sterk befolkningsvekst, med press på arealer, infrastruktur og vesentlige miljøverdier. En god distrikts- og regionalpolitikk vil redusere pressproblemene i hovedstadsregionen. De lokale myndighetene har viktige utfordringer med å sikre balansert utvikling i sin egen region og by. De lokale myndighetenes oppgave må være å

- sikre et godt bysamfunn for alle grupper
- legge til rette med en velfungerende infrastruktur, arealbruk, økt boligtilbud og tilfredsstillende velferdstjenester
- gi rom for at næringslivet får utvikle seg.

Veksten skaper utfordringer, men den gir også de politiske myndighetene en stor mulighet til å styre hvilken retning utviklingen i regionen skal følge. Flere utfordringer har en regional karakter, og bør løses på tvers av dagens administrative grenser – jf. kap. 1.3.

1.2 Norge trenger en hovedstadspolitikk

Norge trenger en sterk hovedstadsregion, og det er viktig for hele landet at mulighetene i denne regionen blir godt utnyttet. Oslo og hovedstadsregionen har en rekke særlige utfordringer som regjeringen vil følge opp på ulike plan. Regjeringen vil føre en differensiert politikk for landets ulike regioner, med hovedstadspolitikken som en naturlig del. Regjeringens hovedstadspolitikk kan ses fra tre ulike sider:

Lokal og regional myndighet

- Nasjonale rammebetingelser for kommuner og fylkeskommuner (og de kommende regionene) skal gi lokale og regionale myndigheter mulighet til å ta ansvar for sine velferds- og utviklingsoppgaver.

Hovedstadspolitikken skal legge til rette for at de lokale og regionale myndighetene i hovedstaden og Osloregionen har gode virkemidler og tilstrekkelige økonomiske rammer til å løse sine oppgaver. Regjeringens prioritering av en bedre økonomi i landets kommuner har styrket kommunenes muligheter til å løse sine oppgaver. Inntektssystemet for kommunene vil bli gjennomgått for å påse at både kommuner med vekst og kommuner med befolkningsnedgang kan møte sine utfordringer (se kap. 2.6).

For regjeringen er det viktig å legge til rette for at lokale og regionale myndigheter blir i stand til å nå sine mål og gjennomføre sine strategier. Regjeringen vil etter planen legge fram forslag til revisjon av plan- og bygningsloven i 2007. Statlige organer skal samarbeide med lokale myndigheter om god oppgaveløsning og aktivt bidra til gjennomføringen av lokale og regionale planer for en bærekraftig by- og regionutvikling.

Forvaltningsreformen – St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* – skal legge bedre til rette for demokrati og utvikling i regionene. I hovedstadsregionen blir det viktig å velge et alternativ som har evne til å møte de store felles oppgavene og styringsutfordringene på tvers av dagens grenser i denne regionen. Regjeringen har lagt fram fire alternative modeller til drøftingene som gjøres i regionen.

Hovedstadseffekter av nasjonal politikk

Regjeringens regionalpolitikk skal fremme positiv utvikling i alle landets regioner. I hovedstadspolitikken som legges fram i denne Stortingsmeldingen, vurderer regjeringen hvordan statens virkemidler bør tilpasses til hovedstadsregionens forutsetninger og støtte opp om dens fortrinn.

- Fordi Oslo er hovedstad og staten har stor virksomhet her, har nasjonal politikk på flere områder en særlig viktig effekt i hovedstadsregionen.

Statens innsats for utdanning, forskning, innovasjon og kultur gir stor konkret uttelling for hovedstaden. For landet er det viktig at hovedstadsregionen kan bidra med utvikling av norsk kunnskap og kultur som holder internasjonal høy kvalitet. For regjeringen er det derfor viktig å satse på Oslo. En sterk hovedstadsregion er ikke bare til fordel for innbyggere, institusjoner og bedrifter som er lokalisert der, men er et viktig fortrinn for hele landet. Investeringer i Oslos funksjoner som knutepunkt for hele landet, vil samtidig komme direkte til nytte for hovedstadsregionen.

- Nasjonale virkemidler i velferdspolitikken og på andre felt skal utformes slik at de møter de muligheter og utfordringene som er vesentlige i alle regioner – også i Osloregionen.

Det er en løpende oppgave å sikre at bred nasjonal politikk og oppgaveorganisering fungerer godt i hovedstadsregionen. Dette gjelder politikken på mange sektorer; velferd, levekår og fordeling – miljø og klima – verdiskaping og samferdsel – og kunnskap og kultur. Oppgaveløsningen til statlige sektormyndigheter må møte hovedstadsregionens behov. Det krever kontakt og samarbeid med lokale myndigheter, og dette vil bli gjort på den måten som passer med oppgaver og organisering i hver enkelt sektor.

Særlig utfordringer i Oslo og hovedstadsregionen

- På områder der Oslo og hovedstadsregionen har spesielle utfordringer, vil regjeringen vurdere en særlig nasjonal innsats for å bidra til å løse viktige oppgaver.

Områder som peker seg ut, er utfordringer som gjelder integrering og inkludering, levekårsforskjeller, trygg by, kollektivtransport, og ringvirkninger av omfattende statlig eiendom og virksomhet i hovedstaden. Denne regionen har også spesielle styringsutfordringer.

De fordelingspolitiske utfordringene vi ser i Oslo, har også en nasjonal dimensjon. Det er viktig for regjeringen at statens virkemidler som skal bidra til at folk kommer i arbeid, kan bo trygt og godt, og sikres inntekt, er tilpasset levekårsutfordringene i denne regionen.

Regjeringen ser at det er spesielle områder i storbyen som har særlige utfordringer, og vil prioritere satsing i Groruddalen og på Søndre Nordstrand.

1.3 Regionale styringsutfordringer i hovedstadsområdet

Hovedstadsregionen er tettest befolket og bebygd i Norge. Den er preget av høy aktivitet og vekst, men er delt opp av mange politiske og administrative grenser. Dette gjør på mange måter denne regionen mer komplisert å organisere enn andre deler av landet, og skaper regionale styringsutfordringer som har flere dimensjoner.

Dagens organisering og ansvarsfordeling innenfor Osloregionen ivaretar ikke behovet for god demokratisk styring og kontroll av offentlige oppgaver. Styringsutfordringene i regionen må løses fordi beslutninger ett sted har store konsekvenser andre steder. Både for demokrati og effektivitet er det derfor viktig at beslutninger i regionen blir reelt samordnet eller blir tatt av organer som har ansvar for helhetsvirkninger.

Styringsutfordringene gjør seg sterkest gjeldende innen regionale areal- og transportoppgaver og i tilknytning til de lovpålagte oppgavene kommuner og fylkeskommuner har. Manglende horisontal og tverrsektoriell samordning mellom eksisterende regionale areal- og transportoppgaver er et hovedproblem. Det er i tillegg pekt på behov for vertikal samordning (mellom staten, fylkeskommune og kommunene) i forhold til visse definerte statlige oppgaver. Det vertikale samordningsbehovet er i særlig grad knyttet til transportsektoren.

Styringsutfordringene dreier seg i mindre grad om tjenesteproduksjon innenfor velferdssektorene.

Etter regjeringens vurdering må styringsutfordringene i Osloregionen løses for å

- gi den funksjonelle regionen helhetlig styring
- møte regionens miljø- og klimautfordringer med et felles grep
- få til samordnet areal- og transportplanlegging i regional regi
- styrke og reelt koordinere kollektivtransporten slik at den kan ta økt regional trafikk
- utnytte regionens økonomiske potensialer bedre.

Regjeringen har lagt fram St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* om forvaltningsreformen. Forvaltningsreformen skal legge til rette for et levende folkestyre og robuste kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn til beste for innbyggerne, næringslivet og samfunnet. Grunnlaget for utviklingen i norske regioner skal bedres ved å styrke kompetansen, legge tilrette for nyskaping og næringsutvikling, redusere avstandshindre, utvikle livskraftige lokalsamfunn og fremme bærekraftig bruk av naturressursene. Reformen gir et nytt utgangspunkt for drøfting av styringsutfordringer i Osloregionen.

Forvaltningsreformen skal gi en oppgavefordeling som bedre svarer til hva som er lokale, regionale og nasjonale utfordringer. Med en framtidsrettet løsning på styringsutfordringene i Osloregionen vil også et samarbeid om økt verdiskaping og internasjonal konkurransekraft for regionen få økt tyngde og effektivitet. Dette forutsetter godt samarbeid med sentrale myndigheter og private aktører.

Forvaltningsreformen (med ny oppgavefordeling og endringer i planloven) gir muligheter for en bredere og bedre regional samordning i storbyregionen. Regjeringen legger vekt på at det finnes fram til en styringsmodell for Osloregionen som også åpner disse mulighetene i denne komplekse regionen. Regjeringen har lagt til rette for en prosess i tre trinn:

- St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* har vist fire alternative modeller for en bedre regional organisering i Osloregionen. Regjeringen har utfordret aktørene i Osloregionen til å drøfte og finne fram til enighet om et alternativ for regional organisering og hvordan den skal avgrenses geografisk, og de folkevalgte organene er invitert til å komme med forslag i to omganger; et foreløpig forslag

innen 30. juni og et endelig innen 1. desember 2007.

- Regjeringen vil i 2008, etter at de folkevalgte organene i regionen har uttalt seg, legge fram et forslag til en styringsmodell for Stortinget.
- Reformen vil bli gjennomført fra 2010.

Flertallet i Stortinget har i mai sluttet seg til regjeringens vurdering av utfordringene i hovedstadsregionen, og understreket at noen av de offentlige oppgavene kun kan løses gjennom politiske styringsorganer som ser hele hovedstadsområdet under ett, se kap. 10.6.

1.4 Sammendrag

Regjeringen presenterer i hovedstadsmeldingen for første gang en egen hovedstadspolitikk. Regjeringen har lagt vekt på å se muligheter og utfordringer i et romlig perspektiv for å supplere den sterke sektorpolitiske organisering som forøvrig preger offentlig politikk. Dette gir et bedre syn for sammenhenger i hovedstadsregionen og mulighet til å se og løse miljømessige, sosiale og økonomiske utfordringer i en helhetlig sammenheng.

Regjeringen vil føre en differensiert regional politikk. Den skal fremme regional utvikling ut fra de fortrinn hver region har. Dette gjelder i hovedstadsregionen som i andre regioner, og de politiske og økonomiske virkemidlene for å fremme en positiv utvikling må tilpasses hovedstadsregionens forutsetninger, som vil være annerledes enn i andre regioner.

1.4.1 Sterk hovedstadsregion – et fortrinn for hele landet (kap. 2)

En storby som vår hovedstad er attraktiv når den har et godt miljø, gode levekår og arbeid til alle. Det skaper også attraktivitet i en internasjonal sammenheng. Hovedstaden er vår største storby og fungerer som kunnskapssenter og økonomisk og kulturelt tyngdepunkt. Befolkningens kompetanse og kreativitet er viktig for næringslivet. Et åpent sosialt klima, toleranse, trygghet og gode velferdsordninger er kvaliteter som også gir internasjonale fortrinn til en storby som Oslo. Regjeringen konstaterer også at hovedstaden står i et aktivt spill med hele landet og vil ha mye å tjene på en god distrikts- og regionalpolitikk.

Hovedstadsfunksjonene gir Oslo tyngde. Byens befolkning er et stort aktivum, med mange innflyttere fra hele landet, mange unge voksne i arbeidsstyrken, mange studenter, en stor andel med høy

utdanning, og en stor befolkning med innvandrerbakgrunn. En økende andel av landets barn vokser opp i Oslo og Akershus.

Hovedstadsregionen utvikler seg stadig mer som en funksjonelt integrert storbyregion. Med sterk vekst i befolkning og økonomi gir dette økte regionale utfordringer fordi Oslo, som regionens kjerne, har en høy andel av arbeidsplassene og høy innpendling. Oslos særlige økonomiske styrke ligger i kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting, stor andel av landets forskning og høyere undervisning, og storbyregionen som et stort marked for varer og tjenester. Industrisektorene står sterkt i ytre deler av Osloregionen.

1.4.2 Levekår og velferd (kap. 3)

Et av Oslos kjennetegn er store forskjeller i levekår og inntekt. Her finnes grupper som både har landets beste og landets vanskeligste levekår. Forskjellene tegner seg skarpere enn i resten av landet både når det gjelder helse, boligstandard, utdanningsnivå, arbeidsdeltakelse, inntekt og bruk av sosiale tjenester. Byen har størst andel innbyggere med innvandrerbakgrunn i landet og flere innvandrergupper har særlig dårlige levekår, noe som bidrar til de store ulikhetene i Oslo. Inntektsnivået for hele Oslo ligger høyt i landsmålestokk, bl.a. fordi byen har en gruppe med svært høye inntekter, men byen har mange med lave inntekter. Også Oslo kommune har gode inntekter. Enkle sammenlikninger viser at kommunens tilbud av velferdstjenester ligger på gjennomsnittet i kommune-Norge. Levekårsforskjellene for Osloregionen sett under ett likner mer på hele landet. Oslo er Norges annerledesby.

Regjeringens mål er å redusere forskjeller i inntekt og levekår. Både kommunene og statens velferdsetater har en viktig jobb å gjøre. Kommunene har ansvar for å løse en rekke av velferdssamfunnets sentrale oppgaver i sitt lokalsamfunn. Nasjonal økonomisk politikk, arbeidsmarkedspolitikken og skatte- og trygdesystem skal spille en sentral rolle for å nå målet – også i hovedstaden der noen av utfordringene er størst.

De nasjonale målene – god livskvalitet, like muligheter for alle og en rettferdig fordeling av levekår – gjelder i storbyen som i andre kommuner. Regjeringens politikk for å utvikle en sterk kommunesektor, er et viktig bidrag til at kommunene kan løse velferds- og utviklingsoppgavene som de har ansvar for. Regjeringen vil bidra til å møte spesielle utfordringer i Oslo. En rekke eksempler omtales i kap. 3–10. Når utfordringer oppstår først og er størst i Oslo, kan erfaringer

med utvikling av nye virkemidler være nyttige for hele landet.

1.4.3 Mangfoldig og åpen region (kap. 4)

Et mangfoldig urbant miljø er et av Oslos storbyfortrinn som gjør byen attraktiv. Befolkningsmangfoldet er både preget av innflyttere fra hele landet og innvandrere. Innvandrerne er en svært sammensatt gruppe som i den siste perioden har bidratt sterkt til befolkningsveksten i byen. I Oslo bor 32 prosent av den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen i Norge, men også omegnskommunene har en høy andel. Vi trenger et åpent sosialt klima som gjør at nabolagene, bedriftene og samfunnet forøvrig, på en god måte utnytter de mulighetene som en variert befolkning skaper. Vi må utvikle kulturlivet som møteplass for mennesker med ulik bakgrunn. Regjeringen ønsker at alle, uansett bakgrunn, skal få mulighet til å realisere sine ressurser. Det vil gagne den enkelte og fellesskapet. Regjeringen ser det som en hovedutfordring å øke yrkesdeltakelsen blant ikke-vestlige innvandrere. Behov for norskopplæring og annen kvalifisering for arbeid og deltakelse i samfunnet er stort i Oslo der mange er flyktninger eller nyankomne innvandrere og har dårlig utdanning.

Inkludering på tvers av etniske forskjeller er en viktig oppgave. Regjeringens velferds- og inkluderingspolitikk vil særlig forhindre ulikhet på etnisk grunnlag. Regjeringen vil videreføre og forsterke handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, som har strategier og tiltak for å oppnå dette, og regjeringen vil ha samarbeid med lokale myndigheter om oppfølgingen.

1.4.4 Barn, skole og oppvekst i storbymiljø (kap. 5)

Stadig flere av landets barn vokser opp i hovedstaden og Osloregionen. 1/3 av barna i Oslo kommune har innvandret eller er etterkommere av innvandrere. Kvaliteten i barnehage og skole er viktig for at barn med ulik bakgrunn – sosialt, økonomisk og språklig – skal få en god oppvekst, sosial utvikling sammen med andre barn, bli gode til å snakke, lese og skrive norsk og få et godt læringsutbytte. Regjeringens tiltak for full barnehageutbygging og kunnskapsløftet i skolen gir drahjelp til kommunene som har ansvaret for å gi barn og unge et godt tilbud. Regjeringen ber Stortinget om fullmakt til å selge statlig eiendom til kommunene etter takst for å bidra raskest mulig til full barnehagedekning. Nye tiltak skal legges til rette for at frafallet i videregående skole blir redusert. Regjeringen støtter til-

tak for å møte særlige utfordringer i barnehage og skole i Oslo. Gratis kjernetid i barnehage og nye kunnskapssentre med utvidet skoletilbud er ledd i den brede Groruddalssatsingen og innsatsen i Søndre Nordstrand. Regjeringen vil styrke disse tiltakene.

1.4.5 Trygg hovedstad (kap. 6)

Trygghet er et grunnleggende gode for alle innbyggere. Kriminaliteten i Oslo er høyest i Norge, men byen kan likevel regnes som en av verdens tryggeste hovedsteder. Regjeringen arbeider for at hovedstaden skal bli enda tryggere og støtter Oslopolitiet i arbeidet for deres visjon «Oslo – den tryggeste hovedstaden i verden». Regjeringens mål er at politiet skal forebygge bedre, oppklare mer, reagere raskere og rehabilitere bedre. Derfor vil regjeringen at politiet skal:

- Øke tryggheten med et tilgjengelig og synlig politi i alle bydelene. Politiet skal øke sitt daglige forebyggende nærvær i områder som er utsatt for kriminalitet, slik at det blir like trygt i alle boområdene i hele byen og at unge jenter ikke føler seg utrygge.
- Bekjempe gjengkriminalitet effektivt. Politiet har startet et bredt prosjekt for å stoppe gjengkriminaliteten. Innsatsen skal være sterk og langvarig og pågå så lenge det er nødvendig for å hindre at de kriminelle gjengene får spillerom eller ny rekruttering.
- Politiet skal ha nok ressurser både til å gjøre byen trygg for sine beboere og til å løse de nasjonale oppgavene som må kreve særlige ressurser i hovedstaden Oslo.

Regjeringen har foreslått å øke bevilgningene til Oslopolitiet i revidert nasjonalbudsjett og vil vurdere ressursbehovet til Oslopolitiet sett i lys av de store utfordringene.

1.4.6 Kultur og kreativitet (kap.7)

Nasjonale institusjoner, mange kunstnere og et stort publikum gjør hovedstaden til et kulturelt tyngdepunkt. Regjeringen vil stimulere til et kulturliv i hovedstaden som holder høy internasjonal kvalitet. Regjeringen ønsker å synliggjøre det kulturelle mangfoldet, og vil legge til rette for et inkluderende kulturliv hvor alle har like muligheter til deltakelse.

Oslo har nær 40 prosent av de yrkesaktive, organiserte kunstnerne i Norge. Kulturlivet bidrar til god livskvalitet for mange i hovedstadsregionen. Regjeringen arbeider med planer om å bygge ut og

utvikle Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. Staten medvirker til etablering av nye viktige scener og sentre for dans, folkemusikk og folkedans, jazz, pop og rock. Kulturlivet er viktig for å gjøre byen kjent og profilere byen overfor tilreisende fra inn- og utland.

Et rikt kulturtilbud i byen bidrar til verdiskaping. En stor del av landets bedrifter innenfor kultur- og næringssektorene holder hus i Oslo. Kultursektoren er en viktig kilde til kunnskap og kreativitet og gir et grunnlag for nye produkter, ideer og opplevelser. Regjeringen vil legge fram en handlingsplan for kultur og næring for å styrke det forretningsmessige grunnlaget for kultur- og kulturbaserte næringer slik at verdiskapingspotensialet blir utløst. Kultursektoren er et klart eksempel på at nasjonal politikk har store positive ringvirkninger for Oslo og hovedstadsregionen.

1.4.7 Nyskapende og internasjonalt konkurransedyktig region (kap. 8)

Den nordiske modellen for vekst og velferd har gitt Norge en effektiv økonomi og høy livskvalitet. Bedriftene trenger både et positivt forretningsklima og et åpent sosialt klima. Regjeringen har fokus på mulighetene for nyskaping og utvikling av en internasjonalt konkurransedyktig region. Samspillet mellom hovedstadsregionen og resten av landet er viktig.

Kompetansen i privat og offentlig sektor i hovedstadsregionen spiller en viktig rolle i den norske kunnskapsøkonomien. 40 prosent av befolkningen over 16 år i Oslo og Akershus har høyere utdanning. Hovedkontorfunksjoner, FoU og universitet er viktige for at landets næringsliv kan hevde seg i global konkurranse. Osloregionen har halvparten av landets sysselsatte innenfor sektoren forretningsmessig tjenesteyting (tjenester til næringslivet). Bedrifter som leverer kunnskapsintensive tjenester er viktige ledd i den norske verdiskapingen – bl.a. innenfor marine næringer, olje, gass, metall, treforedling, kraftproduksjon offentlig forvaltning, helseforetak mv.

Det er en viktig utfordring for FoU-sektor, næringsliv og lokale og regionale myndigheter å omsette kunnskaper og ideer i hovedstadsregionen til framtidsrettet nyskaping og verdiskaping. Regionale aktører må sammen utvikle innovasjonssystemet, og mange statlige aktører i regionen må delta i dette. Potensialet for innovasjon i hovedstadsregionen er svært godt, og det er en utfordring for aktørene i regionen å skape bedre resultater. Staten skal forplikte seg til å støtte opp med sine virkemidler gjennom et klart, tydelig og lang-

siktig engasjement. Regjeringen vil bygge ut infrastrukturen for innovasjon og forskning i regionen. Regjeringen ser positivt på det klyngefokus som de regionale aktørene har i arbeidet med innovasjon og næringsutvikling. Staten ønsker å samarbeide med Osloregionen om bedre internasjonal profilering av hovedstadsregionen.

1.4.8 Områdesatsing og attraktiv hovedstad (kap. 9)

Regjeringen ønsker vekstkraftige byer som er drivkraft i nasjonal og regional utvikling, og vil føre en offensiv politikk for å utvikle hovedstadens kvaliteter, fortrinn og muligheter. Regjeringen vil bidra til en balansert utvikling i hovedstadsregionen. Tiltak i områder med særlige utfordringer for et bedre miljø, inkludering og reduserte levekårsforskjeller, er ledd i dette. Å utvikle gode lokalsamfunn i en attraktiv hovedstadsregion har lokale myndigheter selv ansvar for, men regjeringen vil også ta ansvar.

Regjeringen har inngått en avtale med Oslo kommune om en langsiktig satsing for bærekraftig utvikling, bedre livskvalitet og gode levekår i Groruddalen. Miljø- og trafikkforhold skal forbedres, tiltak skal målrettes mot dårlige levekår og gi et løft for stedsutvikling, bomiljø og lokalt kulturliv. De fire bydelene i Groruddalen er en viktig arena for inkludering og integrering av mennesker med innvandrerbakgrunn.

Regjeringen vil spleise på innsatsen med Oslo kommune på fire programområder: Miljøvennlig transport i Groruddalen; Alna, grønnstruktur og kulturmiljø; Bolig-, by- og stedsutvikling; Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering. Videre vil regjeringen vurdere å stille krav om utredning av et lokaliseringalternativ i Groruddalen når en statlig virksomhet skal relokalisere seg i hovedstadsregionen. Tiltaket vil bli drøftet nærmere med byutviklingsmyndighetene i Oslo kommune.

Regjeringen vil også bidra til en områdesatsing for Søndre Nordstrand, som rettes mot utfordringene i denne bydelen. Formålet er bl.a. å mobilisere befolkningen til deltakelse i stedsutvikling, og å styrke rollen barnehage, skole og fritidsmiljø har i språkopplæring, integrering og oppvekst.

Staten er en stor aktør i hovedstadsregionen og regjeringen legger stor vekt på at statens virksomhet bidrar til å utvikle en attraktiv og bærekraftig by og region. Regjeringen vil derfor at alle statlige aktører har et bevisst forhold til lokalisering, utforming, forvaltning og bruk av eiendom, og bidrar med vakre, funksjonelle bygg, anlegg og miljøer som vil gi positiv innvirkning på steds-kvalitetene.

Regjeringen har som hovedprinsipp at lokalisering av statlig virksomhet og utnyttelse av statens eiendommer skal støtte opp om kommunale planer for bærekraftig byutvikling og være godt plassert i forhold til kollektivtrafikknett. Regjeringen vil bidra til en bærekraftig byutvikling gjennom strategisk bruk av statlig eiendom for å gjennomføre viktige samfunnsformål som f.eks. full barnehagedekning, eller for en riktig lokalisering av funksjoner i samsvarende med samordnet areal- og transportplanlegging.

1.4.9 Transport, miljø og regional utvikling (kap. 10)

De kommunene som utgjør hovedstadsregionen er økonomisk og sosialt tett integrert – med et regionalt bolig- og arbeidsmarked, stor pendlertrafikk og tett samhandling mellom bedrifter i ulike deler av regionen. Sterk befolkningsvekst gjør det stadig viktigere å løse de regionale styringsutfordringene (se kap. 1.3), for å skape en velfungerende region som utvikler seg i miljøvennlig retning. Samordnet areal- og transportplanlegging må styre den fysiske byutviklingen, og kollektivtransporten må samordnes bedre. God regional

styring gir også bedre forutsetninger for å ta i bruk regionens muligheter for økonomisk og sosial utvikling.

Regjeringen har som mål at Osloregionen skal utvikle seg i miljøvennlig og bærekraftig retning. Regjeringen legger før sommeren fram en stortingsmelding om sektorvise klimahandlingsplaner med mål og tiltak for å redusere klimautslipp. Da er det nødvendig å redusere utslipp av klimagasser, øke bruken av kollektivtransport, redusere veksten i biltrafikken, bygge ut sykkelstier og veier, konsentrere byveksten i etablerte byggesoner, og det er nødvendig å redusere klimagassutslippene fra stasjonær energibruk. Det er et mål å bevare grønne lunger og utvikle sammenhengende grønne områder, og regjeringen vil legge fram lovforslag om vern av Osloområdet. Regjeringen satser på jernbane, både for trafikken i hovedstadsregionen og mellom byene på Østlandet, og stimulerer til økt kollektivtrafikk. Regjeringen vil berømme Oslo kommune og Akershus fylkeskommune for å ta felles ansvar i samarbeidet om Oslopakke 3. Den tverrpolitiske enigheten om trafikantbetaling på veinettet er avgjørende for å sikre finansieringen av et bedre trafikksystem og drift av kollektivtrafikk i hovedstadsregionen.

2 Sterk hovedstadsregion – fortrinn for hele landet

Oslo er både hovedstad, storby og kjerne i en sterk region. Hovedstadsregionen er et befolkningsmessig tyngdepunkt for Norge (se også fig. 2.2), og dominerende senter i norsk økonomi, kulturliv og kunnskapssamfunn.

Regjeringen vil bidra konstruktivt til å løse utfordringer hovedstadsregionen står overfor, og tar i hovedstadspolitikken utgangspunkt i at Oslo og Osloregionen har svært store muligheter. Dette kapitlet legger vekt på forutsetningene regionen har og tegner et portrett av befolkning, økonomi, geografi og kommuneøkonomi.

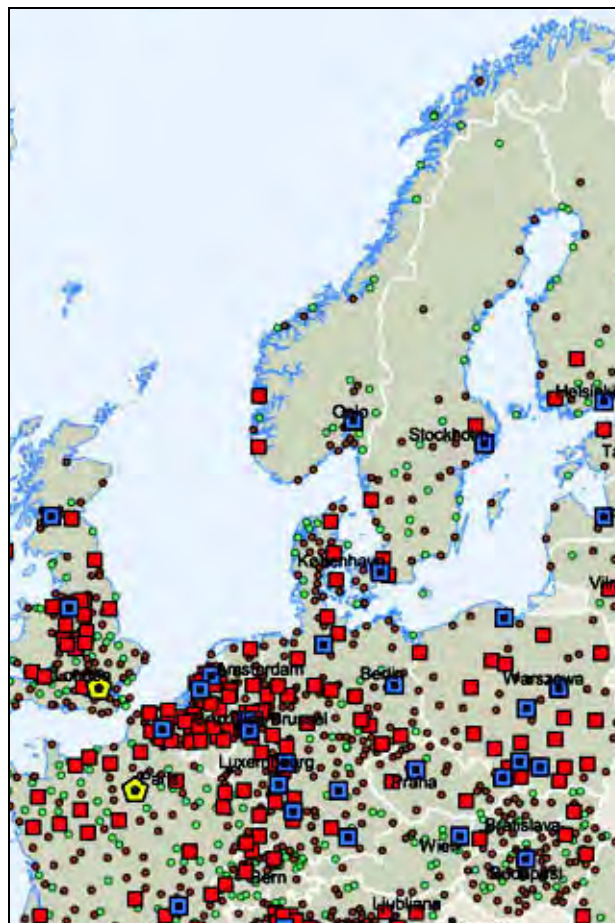
2.1 Attraktiv storby

En storbyregion er attraktiv når den kan tilby innbyggerne arbeid, velferd, godt miljø, trygghet og et åpent sosialt klima. Rettferdig fordeling av levekår og bykvaliteter er også en viktig egenskap ved et godt bysamfunn.

I nasjonal sammenheng er arbeids- og studie-plassene et av Oslo og hovedstadsregionens største fortrinn. Arbeid er et sentralt motiv for at folk flytter mellom regioner. En by som er attraktiv for innbyggerne blir også attraktiv for næringslivet. Hovedstadsregionens appell til ulike grupper gir et mangfold i befolkningen som er en ressurs for framtidsrettet nyskaping. Storbyregionen har også alvorlige utfordringer: Sosial ulikhet, for dårlig inkludering av innvandrere i arbeidsmarkedet, rusproblemer, svake ledd i infrastrukturen og uløste miljøutfordringer.

I en internasjonal sammenheng er det ikke mange hovedsteder som har så fine natur- og miljøkvaliteter som Oslo. Hovedstaden har samtidig verdifulle urbane kvaliteter og et levende kulturliv som både beboerne og besøkende nyter godt av. Hovedstadsregionen kommer godt ut av sammenlikninger om forutsetninger for innovasjon.

Storbyen Oslo har en sterk infrastruktur og er møteplass og smelteedigel for mennesker, ideer, kunnskap og kreativitet. Byen har sterke institusjoner og miljøer som står i kontakt med alle deler av landet og med Europa og resten av verden. Her skjer brytninger mellom norske og globale forhold og impulser.



Figur 2.1 Funksjonelle byregioner i Nord-Europa.

Utsnitt av kart som viser funksjonelle byområder i Europa, slik det er blitt definert i ESPON. ESPON (European Spatial Planning Observatory Network) er et EU-program, der Norge deltar, som har som formål å kartlegge den territorielle utviklingen i Europa. Et funksjonelt byområde forstås som en kjerne med et integrert omliggende område. Et eksempel er en arbeidsmarkedsregion. (Kartet reflekterer ikke nødvendigvis synspunktene til ESPONs overvåkningskomite).

Kilde: ESPON-prosjektet 1.1.1 «Potentials for polycentric development».

Norge står i en global konkurransesituasjon, og alle norske regioner må styrke sin konkurranseevne og internasjonale attraktivitet. Våre tradisjoner for et åpent sosialt miljø, toleranse, gode velferdsordninger og trygghet er positive kvaliteter i internasjonal konkurranse, som vi må bygge videre på. Hovedstadsregionen har gode forutsetninger for å utvikle sin internasjonale posisjon. Det krever en aktiv holdning.

Boks 2.1 OECDs perspektiv på attraktive storbyer

OECD publiserte i 2006 rapporten *Byer: En utfordring for nasjonale og globale økonomier*. Den vurderer de 78 største storbyregionene i OECD, Oslo inkludert – med en variasjon fra Tokyos 35 millioner innbyggere til de minste på 1,5 millioner¹. De mest velstående byregioner er i USA. OECD-rapportens perspektiv er at byene bør være gode bidragsytere til sin nasjonale økonomi.

Byer med suksess tiltrekker seg talentfull og velkvalifisert ung arbeidskraft, er sentre for innovasjon og entrepenørskap og kan konkurrere om globale eller regionale hovedkontor². Nærheten til universiteter, forskningsinstitusjoner og produksjonsanlegg gir mulighet til utvikling og kommersialisering av nye produkter. Rapporten understreker at det ikke finnes en modell for bypolitikk som passer alle, men anbefaler generelt:

- En fleksibel strategisk visjon er nødvendig for å stimulere konkurranseevne, foretaksomhet og samhandling universitet-forskning-teknikk-produksjon.
- Attraktive byer må ha en infrastruktur, grøntområder og boligområder av høy kvalitet. De trenger offentlige prosjekter som bidrar til økonomisk framgang og tiltrekker utenlandske investorer, høyt kvalifiserte eksperter og turister.
- Effektiv styring er avhengig av et nasjonalt lederskap som legger tilrette for god organisering og reformer i byregionen. Ulike grupper i befolkningen, organisasjoner og næringsliv bør øve innflytelse og gi det politiske og administrative styringssystemet reell kontakt med sosiale spenninger og markedsforhold.
- Rapporten hevder at utjevningsordninger mellom ulike deler av landet ofte undervurderer storbyenes utgiftsbehov. For å dekke finansielle behov, kan byer utnytte inntekstpotensialer med «smarte skatter» som rushtidsavgifter, og nye former for finansiering av offentlige prosjekter.

¹ OECD 2006. Rapporten har en vid definisjon av storbyregioner som inkluderer Oslo med Østlandsområdet.

² OECD finner samtidig klare tegn på at de virkelige store byer (mega-size cities over 7 millioner innbyggere), ikke oppnår stordriftsfordeler.

2.2 Oslo som hovedstad

I mange land har hovedstedene klare fortrinn og er de mest velstående byer/byregioner. Rollen som hovedstad gir statlige investeringer, institusjoner, begivenheter og prestisje. Oslo er viktig knutepunkt for norsk infrastruktur. Jernbane, veinett og hovedflyplass er synlige eksempler, men andre typer nettverk har også hovedstaden som knutepunkt.

Det som skjer i hovedstaden har ringvirkninger i hele landet og utviklingen i resten av landet har også avgjørende følger for Oslo. Oslo kommune har, som vertskap for hovedstaden, en viktig rolle. Regjeringen ønsker at hovedstaden fungerer som en drivkraft i nasjonal og regional utvikling, og vil føre en offensiv politikk for å utvikle fortrinn, kvaliteter og muligheter i Oslo og hovedstadsregionen. Regjeringen ønsker et godt samarbeid med kommunen og legger stor vekt på at styringsutfordringene i Osloregionen blir løst på en framtidsrettet måte.

2.2.1 Beslutningssenter

Stortinget, regjeringen, departementene og et flertall av direktorater og andre styringsorganer er lokalisert i hovedstaden. Viktige beslutninger blir dermed tatt i Oslo. Våre demokratiske representative organer har til oppgave å passe på at beslutningene er i samsvar med hele landets interesser.

Partier og organisasjoner har også oftest sin hovedorganisasjon i Oslo. De fleste store selskapene har hovedkontor med strategiske funksjoner lokalisert i hovedstaden. Bakgrunnen er en lang utviklingshistorie, gode kommunikasjoner, hovedstadsområdets arbeidsmarked og nærheten til andre institusjoner og sentrale beslutningstakere.

Hovedstadens rolle som beslutningssenter gir viktige tilskudd til Oslos attraktivitet som lokaliseringssted, og har bidratt til byens vekst siden den ble hovedstad i den nye nasjonalstaten Norge i 1814.

2.2.2 Statens institusjoner og arbeidsplasser

Statsforvaltningen hadde i 2005 vel 51 000 ansatte i Oslo og Akershus, herav 43 000 i Oslo alene. Det utgjør nærmere 10 prosent av sysselsettingen i Oslo og Akershus mot 5,8 prosent på landsbasis¹. Tallene gjelder sentralforvaltningen, samt ansatte innenfor høyere utdanning, forskning og kultur.

¹ Statstilsette i tal. Fornyings- og administrasjonsdepartementet 2006

Andre som har en statlig arbeidsgiver, er ansatte f.eks. i helseforetakene eller i statlige foretak og statseide aksjeselskaper som f.eks. Posten, NSB og Avinor². En betydelig del av de statlig ansatte driver tjenesteproduksjon for innbyggerne i regionen, og bidrar til at denne kan fungere godt. Statens arbeidsplasser i hovedstadsregionen stimulerer økonomien, gir innbyggerne et godt arbeidsmarked og bidrar til hovedstadsregionens attraktivitet.

Regjeringens lokaliseringsprinsipper

Staten har lokalisert mange institusjoner som fyller sentrale nasjonale funksjoner i hovedstaden, som Universitetet i Oslo, en rekke nasjonale høyskoler, museer og kulturinstitusjoner, samt forskningsinstitusjoner innenfor en rekke fag og sektorer. Å legge nasjonale institusjoner som Norges Tekniske Høyskole til Trondheim og Norges Handelshøyskole til Bergen var i sin tid strategiske valg. Norsk Polarinstitut i Tromsø, Brønnøysundregistrene og utflytting fra Oslo av tilsyn er eksempler på beslutninger om desentralisering.

Regjeringen har som prinsipp at lokalisering av ny statlig virksomhet skal skje utenfor Oslo, med mindre det foreligger særskilt begrunnelse. Statlige virksomheter kan få ansatte med relevant kompetanse flere steder i landet, og ny statlig virksomhet kan gi nye stimulanser. Regjeringen vil at statlige virksomheter som skal relokalisere seg i hovedstadsregionen, skal vurdere et alternativ i Groruddalen – se kap 9.

2.2.3 Symbol og kulturarv

En hovedstad er ofte et viktig symbol for en nasjon, og Oslo er et viktig ansikt utad for Norge. Stortinget, Det kongelige slott, Akershus slott og festning, Høyesterett og regjeringskvartalet er synlige markører av nasjonen og staten. Universitetet, Nationaltheatret, Nasjonalmuseet for kunst, Nasjonalbiblioteket, Folkemuseet og Universitetets kulturhistoriske museer er synlige ledd fra nasjonsbyggingen på 1800-tallet. Kulturarv og historiske minner er knyttet til Christiania og Oslo som hovedstad.

Staten har bidratt til Oslos utvikling med nye viktige bygg og anlegg. De er viktige i norsk arkitekturhistorie. Med sine anlegg skal staten bidra til

et godt bymiljø og god arkitektur. Av nye statlige bygg i hovedstaden er nybygg for Rikshospitalet, Oslo tinghus. Nasjonalbiblioteket og Universitetsbiblioteket eksempler på fremragende arkitektur. Det er knyttet forventninger til statens bygging av ny opera i Bjørvika. Staten har også finansiert betydelige arbeider for å sette Slottet og Bygdøy kongsgård i stand.

Oslo kommune eier viktige anlegg med stor nasjonal betydning, som byens egen storstue Rådhuset, Munch-museet, Vigelandsparken, Holmenkollbakken, Domkirken i Oslo og Middelalderparken med ruinene fra gamle Oslo. Hovedstaden er arena for mange av de store nasjonale markeringer og et sentrum for store anledninger. Bymiljø og torg i Oslo er offentlige rom for hele folket, for markeringer av politiske og kulturelle begivenheter med stor deltakelse. Dette er verdifullt for demokratiet.

2.2.4 Hovedstadsfunksjonen og internasjonale forbindelser

Norge har en åpen økonomi som er sterkt avhengig av internasjonal handel og utvikling. Konkurransen i næringslivet blir på flere områder mer global. Globaliseringen innebærer at beslutninger som er viktige for Norge, i økende grad treffes i andre land, i multinasjonale selskaper og i internasjonale organisasjoner. Globaliseringen stiller store krav til en velfungerende nasjonalstat og gode hovedstadsfunksjoner. Å hevde norske interesser og styrke utviklingen i det norske samfunnet er en krevende rolle for politiske institusjoner og sentralforvaltningen ettersom globale vilkår endrer seg. Internasjonalt samarbeid gjennom ikke-statlige organisasjoner er også omfattende, og hovedtyngden av norske organisasjoner og hovedkontorer er plassert i hovedstaden.

Ambassader

155 land har ambassader akkreditert til Norge. Av disse er det 59 ambassadører med adresse i Oslo. I tillegg har fem delegasjoner adresse i Oslo. Å sikre ambassadene og statsledere fra andre land på besøk er en spesiell og ressurskrevende oppgave for Oslopolitiet og for Politiets sikkerhetstjeneste – se omtale i kap. 6.

Oslo har vært arena for internasjonal freds- og forhandlingsprosesser. Regjeringen ønsker å bistå i slike prosesser om det er hensiktsmessig. For hovedstaden er den årlige utdelingen av Nobels fredspris en stolt tradisjon.

² Antallet statlige ansatte i heleide statsselskap (AS, SF og HF) er vel 150 000 på landsbasis - 100 000 av disse i helseforetakene. Kilde: Riksrevisjonens kontroll med statsrådets forvaltning av statens eierinteresser 2003.

Å legge til rette for at flere internasjonale konferanser legges til Oslo bør være en interessant oppgave for Oslo kommune og Osloregionen. Det bygger Norges globale kontakter på flere plan, det har en næringsøkonomisk side og det er viktig for profilering av Norge og regionen selv.

2.3 Osloregion – på tvers av administrative grenser

I økonomisk og sosial forstand er Oslo tett sammenvevd med omlandet. Oslo er landets mest folkerike kommune og fylke, mens Akershus er nest største fylke og har 22 kommuner. Uttrykket Osloregionen er tradisjonelt blitt brukt om Oslo og Akershus, men storbyregionen strekker seg etter hvert lenger ut. Den økte daglige mobiliteten gjennom en årrekke er et viktig bidrag til at hovedstadsregionen er blitt stadig mer integrert.

Storbyområdet har flere regionale dimensjoner: Det har felles arbeids-, bolig- og tjenestemarked, og en tett og travel infrastruktur er et synlig trekk. Dette kan kalles en funksjonell byregion. Kommuner, fylkeskommuner og statlige regioner har definerte offentlige oppgaver og ansvar. Storbyregionen går på tvers av disse administrative og politiske inndelingene. Det er i flere sam-

menhenger en utfordring i forhold til god oppgaveløsning.

Begreper som *storbyregion* og *funksjonell byregion*, har ingen fast norsk definisjon, men er nødvendige i drøfting av regionale utviklingstrekk. Et sammenhengende tettbygd område strekker seg fra Oslo til Asker, Lillestrøm og Ski (se vedlegg 2). Men en storbyregion må ikke være et sammenhengende byteppe, og resten av Akershus, deler av Østfold, Buskerud, Vestfold og Oppland er med i et felles arbeids- og boligmarked. Denne funksjonelle regionen er administrativt oppdelt, men by og omland er blitt mer integrert i løpet av de siste tiårsperiodene.

Regjeringen ønsker at det blir etablert bedre statistisk oversikt og utviklet ny innsikt om dynamikken i utvikling av storbyregionene, og vil samarbeide med Osloregionen og andre aktører om kunnskapsutvikling, begrepsutvikling og relevant statistikk på dette området.

2.3.1 Regionalt bolig- og arbeidsmarked

Det store arbeidsmarkedet er et av de største fortrinn i storbyregionen.

Opp mot 400 000 sysselsatte har arbeidsplass i Oslo³. Rundt 150 000 av disse bor utenfor byen og pendler inn til Oslo. Det er også en omfattende pendling over andre kommunegrenser. I alt 310 000 av Osloregionens innbyggere pendler daglig over kommunegrenser innen regionen. Hovedstrømmene går inn mot hovedstaden fra Romerike, Vestregionen og Follo. Drammen, Moss og Fredrikstad/Sarpsborg er kjerner i egne arbeidsmarkedsregioner, men også fra disse byene er det en betydelig pendling inn mot Oslo. De siste årene har pendlingen *ut* fra Oslo til Akershus og *inn* til Oslo/Akershus fra områdene lenger ut økt mest⁴, og pendlingen går over lengre avstander. Dette utviklingsmønsteret er tegn på sterkere regional integrasjon.

Mobiliteten i Osloregionen er stor – også for bytte av bolig⁵. Sett med et regionalt blikk har hovedstadsregionen et stort tilbud av boligtyper, størrelser, pris og stor variasjon i miljø. Boligbyggingen i regionen har økt de seinere år. Oslo kommune har lagt til rette for økt boligbygging og en markedsstyrt fortetting i sentrale bydeler. Men boligbygging og utbygging av infrastruktur og kollektivtransport i hele regionen utvider det regionale boligmarkedet. Fordelingen i regionen er relativt

Boks 2.2 Bruksmåter av ordet region

- naturlig avgrenset geografisk område eller landskap,
- økonomisk sammenvevd og integrert region,
- homogen region, område med sterke felles trekk
- funksjonell region (f.eks. et integrert bolig- og arbeidsmarked)
- juridisk fastsatt område med en egen myndighet og administrasjon og ledelse (norske fylker og nye politiske regioner)
- administrativ inndeling i en organisasjon – f.eks. brukt i statlige etater og foretak eller private selskaper
- område for samarbeid mellom f.eks. kommuner
- område med felles historie eller kultur (i noen land eget språk)
- område med felles identitet og politisk fellesskap

³ www.ssb.no/regsyst

⁴ Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten 2006

⁵ <http://www.ssb.no/flytting>

stabil over tid. Befolkningsvekst og høy etterspørsel har gitt press og prisstigning i boligmarkedet – med de høyeste prisene inn mot kjernen i regionen.

Endringer i bolig- og arbeidsmarked og økt pendling legger press på infrastrukturen. Utbygging av transportnettet har redusert avstandene og styrket sammensmeltingen i et felles bolig- og arbeidsmarked. Transport, miljø og styringsutfordringer drøftes nærmere i kap. 10.

2.3.2 Osloregionen – nivåer, deler og betegnelser

Storbyene ble i Storbymeldingen utfordret til å ta initiativ til samarbeid om oppgaver i sin storbyregion. Oslo kommune inviterte i 2004 til dannelse av en forening for kommuner/ fylkeskommuner, og foreningen Osloregionen er dannet for et område med 56 kommuner. Medlemmene av samarbeidsalliansen Osloregionen er Oslo kommune, fylkeskommunene Akershus og Østfold, samtlig kommuner i de to fylkene, og kommuner i Buskerud, Vestfold og Oppland. Totalt 56 kommuner er medlem. Se omtale i vedlegg 3. Dette området er vist på kartet (fig. 2.3).

I boks 2.3 er integrasjonen i Osloregionen vist gjennom ringer rundt Oslo som kjerne: Ringene er bestemt av andelen som pendler til Oslo. Delene er gitt navn som indre ring, midtre ring og ytre kommuner. Disse regiondelene blir brukt som grunn-

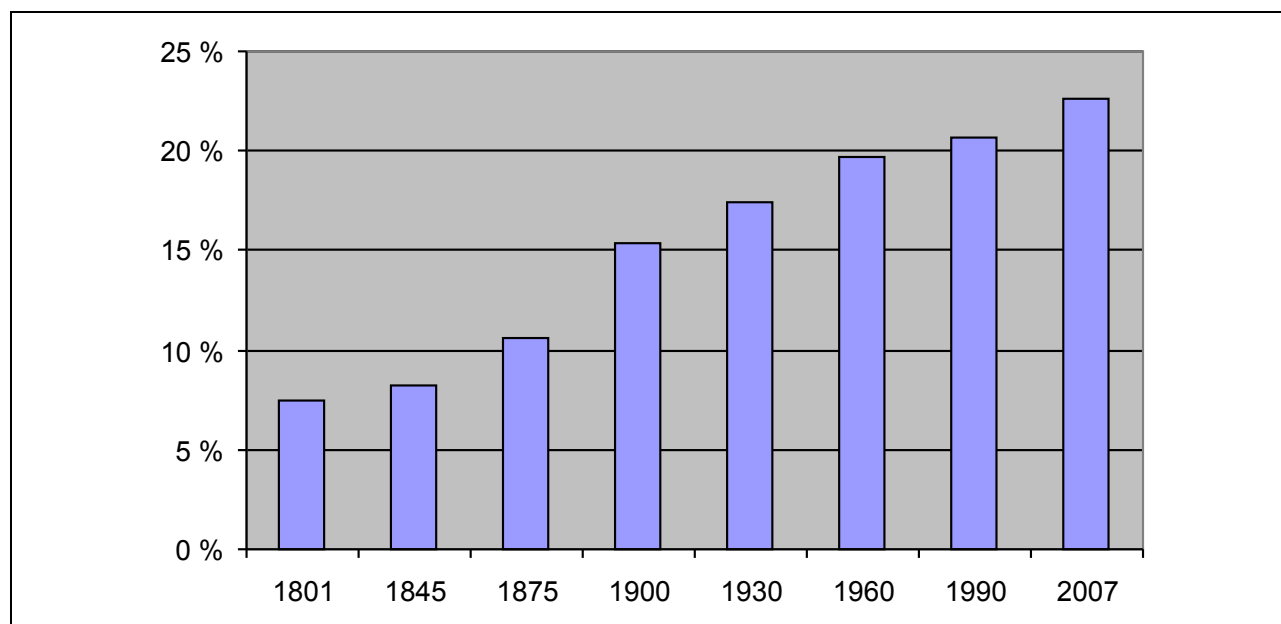
lag for statistiske oversikter i seinere kapitler når det har vært mulig.

Denne inndelingen av Osloregionen er vist på kartet. Inndelingen tar utgangspunkt i hvordan pendlingen til arbeid i Oslo fra bosted i andre kommuner varierer mellom disse delområdene. Kommunene i indre ring har ca 40 prosent eller mer pendling til Oslo, mens kommunene i ytre ring ligger fra ca 10–40 prosent. Bykommuner som Moss og Drammen har sine egne pendlingsomland, og er derfor lagt til det ytre området, selv om de har noe høyere pendlingsandel til Oslo enn 10 prosent. Pendlingsmønsteret drøftes forøvrig nærmere i kap. 10.

I St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* la regjeringen fram for Stortinget et grunnlag for drøfting av politisk/administrative oppgaver, organisering og inndeling på regionalt nivå. Inndelingene og betegnelsene nedenfor er redskaper for beskrivelser og analyser i Hovedstadsmeldingen, og gir ikke grunnlag for å trekke konklusjoner om framtidig inndeling.

2.4 Portrett av befolkningen

Befolkningsvekst og -sammensetning har stor betydning for velferdsoppgavene til kommunene, næringslivets tilgang på arbeidskraft og kompetanse, regionale utviklingsoppgaver i byregionen og for nasjonal regionalpolitikk. Folketallet i Oslo



Figur 2.2 Befolkningen i Oslo og Akershus framstilt som andel av hele landets befolkning – fra folketellingen i 1801 fram til 1.1.2007.

Kilde: SSB

Boks 2.3 Osloregionen – Deler og nivåer

Flere geografiske og regionale betegnelser har et flytende og skiftende innhold. Her er en oversikt over noen betegnelser og hvordan de blir brukt. Vi oppgir innbyggertall pr. 1.1.2007.

Oslo – 549.000 innbyggere

er Oslo kommune (som også er fylkeskommune og har 15 politiske bydeler). Omtales som hovedstaden, bysamfunnet og regionens kjerne.

Oslo tettsted (SSB¹) – 835.000 innbyggere

er det sammenhengende bebygde området i Oslo og 10 nabokommuner. Betegnelser med liknende bruk er byområdet/ Osloområdet/ Oslo og omland/ Oslo med nabokommuner. Se kart i vedlegg 2.

Oslo og Akershus – 1.058.000 innbyggere

har tradisjonelt blitt kalt Osloregionen, men ikke i denne stortingsmeldingen. Likevel vil en del omtale av regionale forhold bli knyttet til Oslo og Akershus.

Hovedstadsregionen

blir her i stortingsmeldingen brukt for å betegne den funksjonelt integrerte regionen som har Oslo som kjerne. Det gis ikke en fast definisjon av begrepet – men det kan assosieres både med Oslo tettsted og med Storbyregionen Oslo (se under).

Storbyregionen Oslo – 1.300.000

svarer til Storbymeldingens begrep om Stor-Osloregionen, med 46 kommuner (Oslo, Akershus og deler av Østfold/Oppland/Buskerud/Vestfold).

Storbymeldingen beskrev Stor-Osloregionen på basis av NIBRs analyser av geografiske og pendlingsmessige forhold². Denne regionen var delt i delområder: Oslo, indre ring, ytre ring, Drammensregionen og Mosseregionen. Tabellen nedenfor bygger videre og utvider på denne inndelingen.

Samarbeidsalliansen Osloregionen – 1.555.000 innbyggere

i 56 kommuner er en forening stiftet i 2004 med kommuner og fylkeskommuner som medlemmer (se omtale i vedlegg 3).

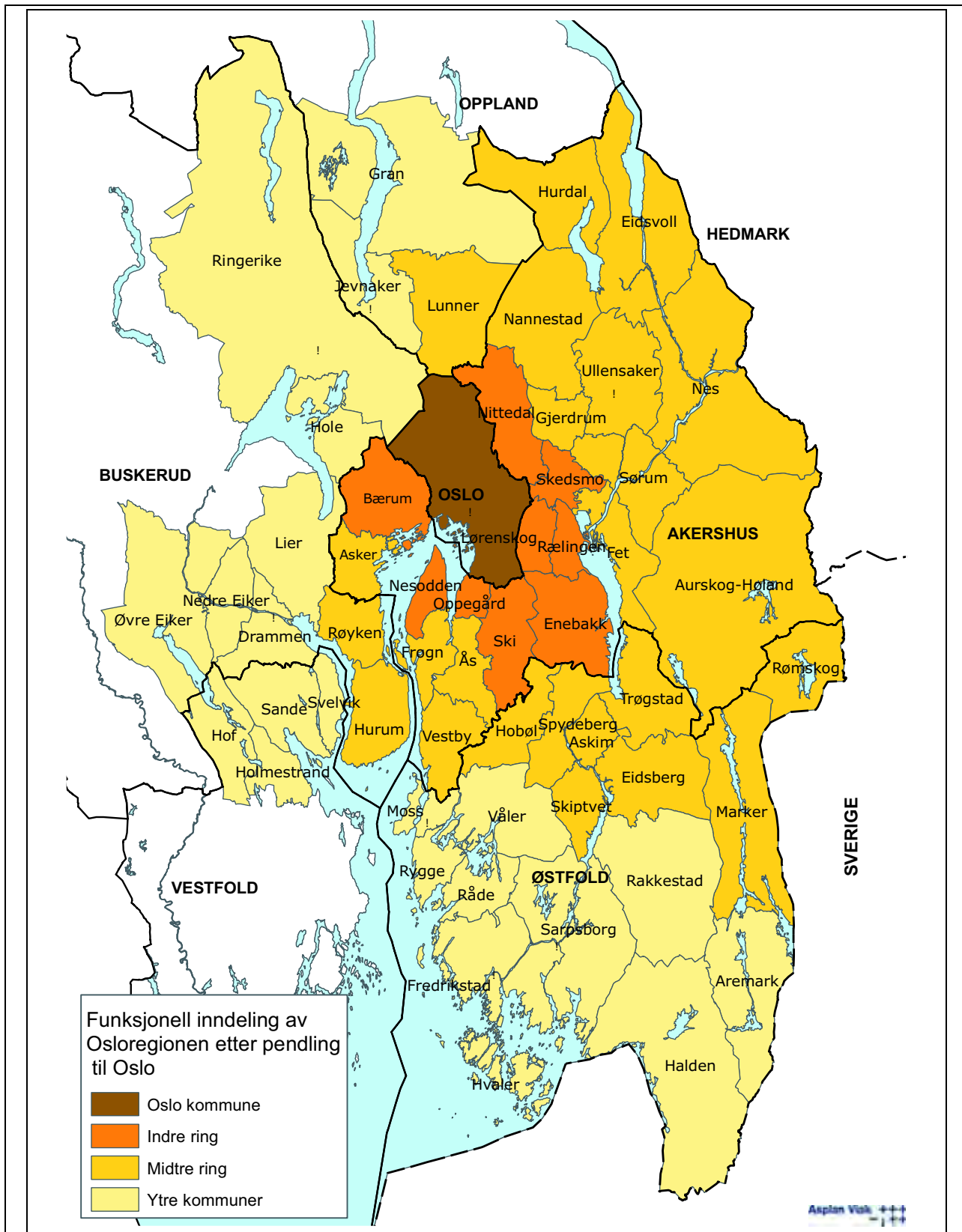
Tabell 2.1

Osloregionen	Folketall 01.01.2007
<i>Oslo</i>	548.600
<i>Indre ring</i> (ni kommuner nærmest Oslo): Ski, Nesodden, Oppegård, Enebakk, Bærum, Rælingen, Lørenskog, Skedsmo og Nittedal	295.600
<i>Midtre ring</i> (24 kommuner) Marker, Rømskog, Trøgstad, Spydeberg, Askim, Eidsberg, Skiptvet, Hobøl, Vestby, Ås, Frogn, Asker, Røyken, Hurum, Aurskog-Høland, Sørum, Fet, Gjerdrum, Ullensaker, Nes, Eidsvoll, Nannestad, Hurdal og Lunner.	295.700
<i>Ytre kommuner</i> (22 kommuner): Halden, Moss, Sarpsborg, Fredrikstad, Hvaler, Aremark, Rakkestad, Råde, Rygge, Våler, Jevnaker, Gran, Drammen, Ringerike, Hole, Øvre Eiker, Nedre Eiker, Lier, Holmestrand, Svelvik, Sande og Hof.	414.900
Sum Osloregionen (56 kommuner)	1.554.700

Hele Østlandet har 2,3 millioner innbyggere fordelt på åtte fylker (Oslo, Akershus, Østfold, Buskerud, Vestfold, Telemark, Oppland og Hedmark).

¹ Oslo tettsted er et sammenhengende bymessig bebyggt område, slik SSB har definert dette.

² St.meld.nr.31 (2002–2003) Storbymeldingen, vedlegg 2, Norske storby- og byregioner av Kjetil Sørli, NIBR.



Figur 2.3 Osloregionens nivåer: Oslo by, indre ring, midtre ring og ytre kommuner.

Kartet viser «ringer» rundt Oslo (ulike farger) – basert på nivået for pendling til Oslo fra de andre kommunene (indre og ytre ring og ytre kommuner). Kommunene i indre ring har ca 40 prosent eller mer pendling til Oslo, mens kommunene i ytre ring ligger fra ca 10–40 prosent. Bykommuner som Moss og Drammen har sine egne pendlingsomland, og er derfor lagt til det ytre området, selv om de har noe høyere pendlingsandel til Oslo enn 10 prosent. Pendlingsmønsteret drøftes forøvrig nærmere i kap. 10. Med på kartet er de 56 kommunene i samarbeidsalliansen Osloregionen, som består av Oslo kommune, fylkeskommunene Akershus og Østfold, samt alle kommuner i de to fylkene, og kommuner i Buskerud, Vestfold og Oppland.

og regionen rundt ved siste årsskifte⁶ er vist i boks 2.3.

2.4.1 Mangfoldig byregion i vekst

Oslo har en mangfoldig og skiftende befolkning. Byen har vært sterkt preget av tilflytting opp gjennom tidene. Folketallet har økt med 100 000 siden 1986. Befolkningen har vokst med rundt 5 000 mennesker årlig de siste 15 år, men med rundt 10 000 de seneste årene. Byen har nå en ung alderssammensetning som vil gi fortsatt vekst.

Den sterke befolkningsveksten i Osloregionen har fulgt ulike faser: Først i Oslo kommune, deretter i kommunene i indre ring. Nå er veksten markert i deler av midtre ring. I perioden 1996–2006 økte folketallet i regionen rundt Gardermoen med over 30 prosent. Befolkningsveksten i kommunene i Osloregionen er vist på fig. 10.2.

Folketallet i Akershus rundet 500 000 i 2005. Bærum er landets femte største kommune med nær 107 000 innbyggere, og Asker og Skedsmo er blant landets 15 største kommuner. Flere Akershus-kommuner vokser kraftig, men fra 2004 har innbyggertallet for Oslo vokst raskere enn i Akershus.

Innbyggere med innvandrerbakgrunn

I de seineste år har mennesker med innvandrerbakgrunn utgjort en stor andel eller størstedelen av veksten i folketall. Morgendagens hovedstadsbefolkning blir sammensatt (utseende, språkbakgrunn, kultur og religion) – byen har folk med bakgrunn fra 193 nasjoner. Oslo har størst andel innvandrere av norske kommuner, og gruppen er doblet siden 1993.

Nær hver fjerde innbygger, eller 23 prosent av Oslos befolkning, har innvandrerbakgrunn, mot en av tolv på landsbasis. 9,7 prosent av befolkningen i Akershus innvandrerbakgrunn, herav om lag 2/3 ikke-vestlig bakgrunn⁷. Andelen øker markert, men ikke like sterkt som i Oslo.

- Ni av landets ti kommuner med høyest innvandrerandel ligger i Osloregionen.
- 124 000 personer i Oslo har innvandrerbakgrunn. Drammen har 10 000 innbyggere med innvandrerbakgrunn, og andelen er vesentlig høyere enn på landsbasis også i Lørenskog, Skedsmo og andre av Oslos nabokommuner.

- Alna bydel i Oslo har flere ikke-vestlige innvandrere enn Bergen.
- Personer med pakistansk opprinnelse utgjør den største gruppen både blant førstegenerasjons innvandrere og etterkommere i hovedstaden. Antall personer med bakgrunn fra Somalia har i løpet av ti år økt sterkt og blitt den nest største gruppen i Oslos innvandrerbefolkning. I 2006 kom flest nye innvandrere fra Polen.

Studenter og arbeidstakere med midlertidig bopel i Oslo

Befolkningsstatistikken gir ikke et fullstendig bilde av hvor mange eller hvem som oppholder seg i Oslo. I tillegg kommer store grupper studenter, arbeidsinnvandrere med midlertidig opphold og langpendlere til hovedstaden. Oslo har ca 60 000 studenter (2006), halvparten av disse ved universitetet. Høgskolen i Oslo er landets største statlige høyskole, med sterk vekt på profesjonsutdanninger. Studentene setter sitt preg på byen og bidrar til at hovedstaden har en ung befolkning. 23 000 studenter var i 2001⁸ registrert i folkeregisteret med bopel i Oslo, men SSB har beregnet at 13 000 flere studenter faktisk bor i Oslo, men er manntallsført i en annen kommune⁹. Andre studenter pendler til studiested i Oslo fra stedet de bor. Det er 3 000 studenter ved Universitetet for miljø- og biovitenskap på Ås og mer enn 3 000 ved Høgskolen i Akershus på Lillestrøm.

2.4.2 Vekst og utfordringer

Samlet har Osloregionen hatt sterkere befolkningsvekst enn hele resten av Norge. Den langsiktige veksten viser seg tydelig i fig. 2.2 der befolkningen i Oslo og Akershus er framstilt som andel av hele landets befolkning i folketellingsår fra 1801 til og med 1990 og fram til i år. Oslo og Akershus har nærmere 23 prosent av Norges folketall, men befolkningsveksten i perioden 1997–2007 tilsvarte vel 40 prosent av veksten på landsbasis, se fig. 2.4. Siste 20 år har Oslo/Akershus hatt klart større prosentvis befolkningsvekst enn landet som helhet.

I perioden 2001–06 tilsvarte veksten i befolkningen med ikke-vestlige innvandrerbakgrunn 80 prosent av den samlede befolkningsveksten i Oslo, mot 58 prosent på landsbasis og 43 prosent i Akershus¹⁰.

⁶ Alle tall basert på SSBs befolkningsstatistikk per 1.1.2007.

⁷ Statistiske opplysninger om innbyggere med innvandrerbakgrunn er pr 1.1.2006.

⁸ Folke- og boligtellings tall 2001

⁹ SSB – basert på SSBs levekårsundersøkelse blant studenter 2003

Veksten i Osloregionen gir store kommunale utfordringer, som er knyttet til voksende kommunale tjenesteoppgaver og til sosial, miljømessig og fysisk byutvikling. Vekst gir også kommunen store muligheter til å styre utviklingen i den retningen en ønsker – dersom en har en god strategi for å gi veksten retning.

Regionalt fører utviklingen i bosetting, arbeidsplasser og handel til økt trafikk og ny arealbruk. Dette er tatt opp i kap. 10.1, der også fordelingen av veksten blir belyst.

2.4.3 Flyttemønstre, befolkningsstruktur og levekårsforskjeller

Nordmenn flytter hyppigere enn de fleste andre europeere. Høy mobilitet har ulike sider: Mobilitet kan gi samfunnet omstillingsevne, men høy mobilitet kan også føre til et samfunn som oppleves mindre trygt av den enkelte. Flyttestrømmene går fra mindre sentrale til de mest sentrale kommunene over hele landet, men styrken varierer med den økonomiske utviklingen. Over mange år har fylkene rundt Oslofjorden hatt netto innflytting. Det er ekstra sterk innflytting til Osloområdet i perioder med høykonjunktur. Akershus og Oslo hadde således den største innenlandske nettoinnflyttingen i 2005. Oslo hadde dette år nettoinnflytting fra alle fylkene, med unntak av Akershus. Oslo har

stor nettoinnflytting i alderen 20–29 år, mens mange småbarnsfamilier flytter ut fra Oslo til kommuner i Akershus. Innvandring fra utlandet kompenserte (2005) innenlandsk flyttetap i andre fylker.

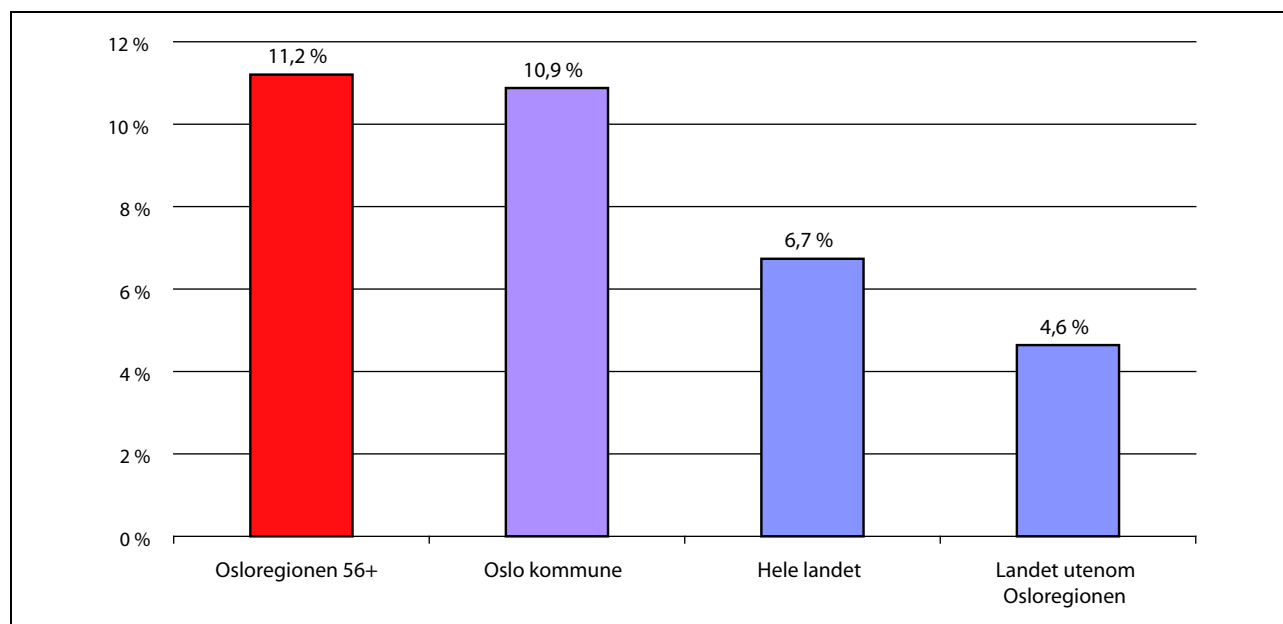
Som resultat av dette mangeårige flyttemønsteret utgjør innflyttere hele 55 prosent av innbyggerne i Oslo/Akershus sett under ett. Under halvparten av de som i dag bor i Oslo er født i byen (se fig. 2.6). Innflytting av unge mennesker fra andre deler av landet, og de siste årene også fra utlandet, preger Oslos profil. I Akershus som har vokst sterkt i flere tiår, er kun én av tre innbyggere født i fylket¹¹. I aldersgruppa 40–59 år er hele 60 prosent av innbyggerne i Oslo og over 80 prosent av innbyggerne i Akershus født i andre fylker.

Livsfaseflyttinger

Gjennom årtier er det utviklet bosteds- og flyttemønstre i byregionen som må ses i sammenheng med livsfaser og husholdningsstruktur. Barnefamilier flytter fra indre by til Oslos ytre bydeler og til omegnskommunene. Innflyttere som flytter ut igjen fra Oslo (for eksempel tilbake til sine hjemtrakter) gjør det også ofte ved livsfaseendringer. Dette setter klare spor i Oslos aldersstruktur (mange unge voksne, mange små barn, færre ungdommer). Også innenfor byen er det store flyttebe-

¹⁰ Se definisjon i kap. 4 av begreper

¹¹ Tall fra SSB/NIBRs flyttehistoriedatabase.



Figur 2.4 Befolkningsvekst 1997–2007 for Osloregionen (56 kommuner) sett under ett og Oslo kommune, sammenliknet med hele landet og landet utenom Osloregionen.

Kilde: Datakilde: SSB.

Boks 2.4 Befolkningsutvikling og framskrivinger

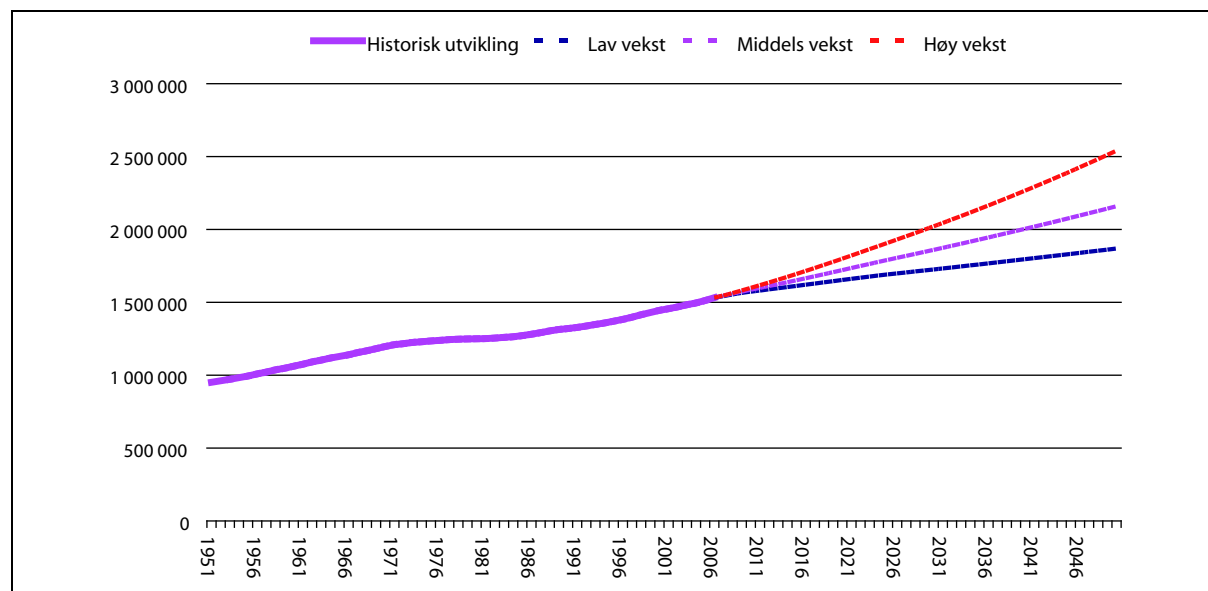
SSBs framskrivinger viser at innbyggertallet i hovedstaden kan passere 630 000 før 2025. Både nettoflytting og fødselsoverskudd bidrar til veksten. Osloregionen (56 kommuner) har i dag 1,555 millioner innbyggere, og siden 1950 har andelen av landets befolkning steget fra 29 til 33 prosent. I følge SSBs befolkningsframskrivinger vil folketallet stige til mellom 1,7 og 1,9 millioner innbyggere i 2025. Det vil gi en andel av landets befolkning på opp mot 35 prosent. Asplan Viak har forlenget trendene fram til 2050, og indikerer at folketallet da vil være mellom 1,9 og 2,5 millioner. Middealternativet er beregnet til 2,2 millioner – dobbelt så høyt som i 1950. Det ville gi en andel av landets befolkning på vel 37 prosent.

Nærmere om SSBs befolkningsframskrivinger

SSBs utarbeider langsiktige nasjonale befolkningsframskrivinger hvert tredje år. Framskrivningene brytes også ned på deler av landet med et kortere tidsspenn. Siste framskriving på fylkes- og kommunenivå¹ dekker perioden

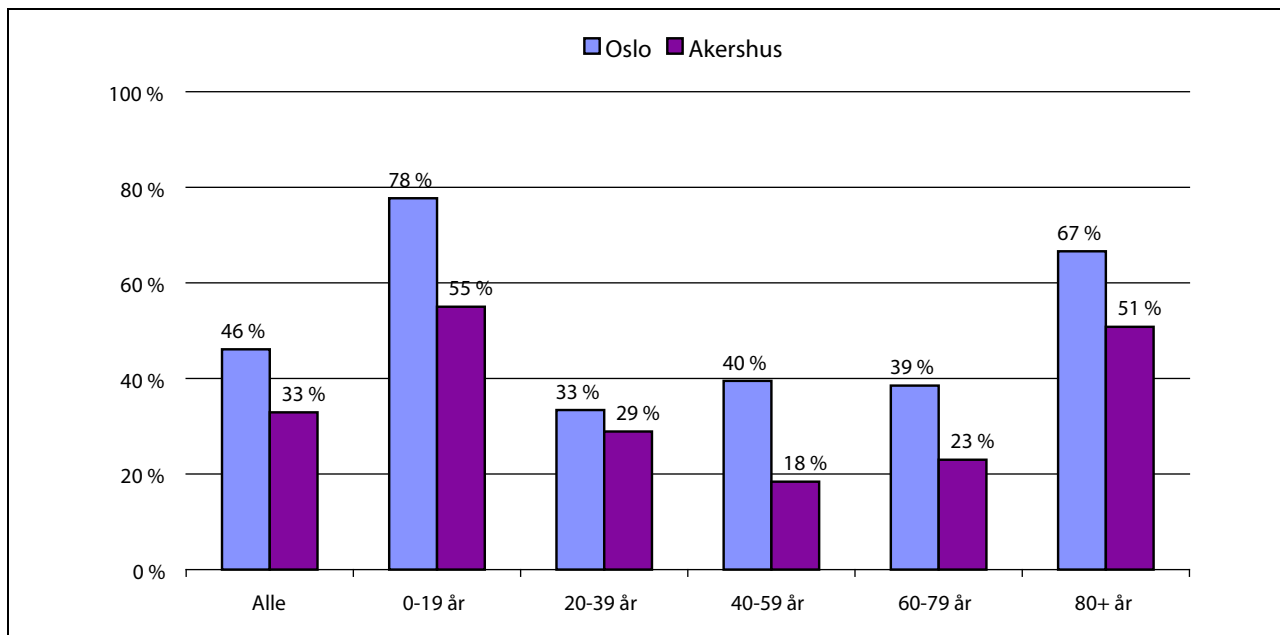
2006–25. Hvert framskrivingsalternativ gjøres på basis av forutsetninger om fruktbarhet, levealder, innenlandsk flyttenivå og nettoinnvandring, og beskrives med fire bokstaver. Hovedalternativet *middels nasjonal vekst* – MMMM – står for Middels fruktbarhet, Middels levealder, Middels innenlands flyttenivå og Middels nettoinnvandring. Flytteratene har over tid vært relativt stabile og SSB anbefaler at middelverdien legges til grunn ved kombinasjon av ulike nivåer for de andre forutsetningene (f.eks. LLML eller HHMH). Alle forutsetningene kan i prinsippet påvirkes av nasjonal politikk, men gjennom indirekte mekanismer. At alle de demografiske komponentene samtidig og over en lengre tidsperiode skal ha ekstremverdiene er lite sannsynlig. SSB anser derfor mellomalternativet MMMM for det mest realistiske, men at de andre alternativene må tas med i vurderinger, fordi det er stor usikkerhet. Usikkerhetene er større på regionalt og lokalt nivå enn nasjonalt.

¹ SSB 2005



Figur 2.5 Befolkningsutvikling i Osloregionen (56 kommuner) fra 1950 forlenget i tre alternativer fram til år 2050.

Kilde: SSB. Trendframskriving etter 2025 ved AsplanViak



Figur 2.6 Andel av dagens innbyggere i Oslo og Akershus som er født i fylket, etter alder.

Kilde: NIBR/SSB flyttehistoriedatabase.

vegelser, og mer enn 40 prosent av innbyggerne bor et annet sted enn de gjorde for 5 år siden¹². En klar tendens er også at godt voksne mennesker flytter fra småhus til leilighet, ofte med en sentral lokalisering. Indre by i Oslo og ikke minst Oslo indre øst har fått en markert rolle som arena for unge voksne som ofte flytter videre i løpet av få år. Groruddalen har hatt en langt mer stabil befolkningssituasjon. I hvor stor grad innvandergruppene vil følge samme mønster for utflytting fra Oslo til omegnskommunene, er et interessant spørsmål. Utviklingen kan tyde på at deres flyttemønstre er preget av de samme faktorene som for byens øvrige innbyggere (økonomi, livsfase, familiesituasjon og boligpreferanser).

Oslos særpreg

I forhold til resten av landet har byen en stor overrepresentasjon av unge i 20-årene, færrest under 18 år. 53 prosent av husholdninger i Oslo består av en person, mot 39 prosent på landsbasis. 28 prosent av befolkningen i Oslo bor alene, mot 17 prosent på landsbasis. Vel ett av fem hushold i Oslo (22 prosent) har hjemmeboende barn under 17 år, opp mot ett av tre (30 prosent) på landsbasis. Det gjennomsnittlige antall personer i hver husholdning er 1,91 personer, mot 2,26 på landsbasis. Hovedstadens boligmasse har en svært høy andel små leilig-

heter og lav andel eneboliger. Bolig- og befolkningssammensetningen i Oslos omegnskommuner har i stor grad de motsatte karakteristika av det man finner i Oslo, med mange barnefamilier, store boliger og relativt lav andel enslige. På slike kjennetegn ligger dermed Oslo/Akershus som helhet nær landsgjennomsnittet, noe som illustrerer storbyens nære samspill med sitt omland.

Levekår

Oslo er i toppskiktet av norske kommuner når det gjelder gjennomsnittlig inntekt. Utdanningsnivået er høyt. Ni av ti i Oslo sier de har det godt eller svært godt. Byen er et sted der de kan forme sine liv på sin egen måte, finne arbeid og skaffe seg venner (FAFO 2007). Men det er samtidig et markert trekk i bildet at relativt store grupper ikke opplever de samme mulighetene. Det er folk som har problemer med helsa, vansker med å få fast arbeid, og lav inntekt – ofte problemer knyttet til hverandre. Forskjellene avspeiler seg i ulikhet mellom bydeler og områder. SSBs levekårsindeks, som sammenlikner landets kommuner, viser at noen bydeler i Oslo er rangert med landets minste innslag av levekårsproblemer og noen er rangert blant de med størst. Forskjeller på en akse går sammen med og kan forsterke forskjeller langs en annen. Ulikhet i utdanning slår ut i ulikhet i arbeid, boligstandard og helse. Levekår tas opp i kap. 3 og 9.

¹² FAFO (2007): Levekår på vandring. Velferd og marginalisering i Oslo.

2.4.4 Kompetanseprofilen

Oslo har det høyeste utdanningsnivået av landets fylker. Det gjelder både lang og kort høyere utdanning. 40 prosent har universitets- og høyskoleutdanning, over 12 prosent av lang varighet (se fig. 2.7). Akershus ligger også høyt. Kommunene Bærum og Asker har et høyere utdanningsnivå enn Oslo¹³.

2.5 Sysselsetting og verdiskaping i Osloregionen

Oslo og Osloregionen har kvaliteter som teller i den moderne kunnskapsøkonomien. En velutdannet befolkning og høy kompetanse er viktige konkurransefaktorer og gir grunnlag for innovasjonsstyrke og vekstevne. Det store arbeidsmarkedet og gode jobbtilbud trekker folk fra hele landet. Gode universitet og høyskoler, stort forskningsmiljø og kulturelt mangfold er positive faktorer for en sterk, moderne næringsregion. Også et variert botilbud og attraktive miljøkvaliteter bidrar til at hovedstadsregionen er et bra sted for mange bedrifter. Storbyens størrelse og urbane variasjon gir bedriftene lokaliseringsfordeler og gir grobunn for kreativitet og nyskaping. Det store regionale arbeidsmarkedet gir innbyggerne et vell av jobb-

muligheter, men mange må ta kostnaden ved å være mobile. I et stort mobilt arbeidsmarked kan bedriftene konkurrere om effektiv utnyttelse av kompetansen i regionen. På den annen side møter arbeidstakerne konkurranse om arbeidsplassene, og dette kan ramme svake grupper og gi noe av bakgrunnen for at ledigheten i Oslo i perioder er den høyeste i landet. Kap. 8 drøfter nyskaping, internasjonal konkurranseevne og økonomisk samspill mellom hovedstadsregionen og resten av landet, mens tema i 2.5 er sysselsetting, næringssektorer og økonomiske resultater.

2.5.1 Sysselsetting

Går det bra i Norge, går det også bra i Oslo. Det viser betydningen resten av landet har som marked for virksomheter i hovedstaden og betydningen Oslos næringsliv har for Norge. En større del av arbeidsstyrken i Norge og i Osloregionen er i arbeid enn på lenge. Tallet på sysselsatte¹⁴ i Norge økte med 81 000 fra fjerde kvartal 2005 til fjerde kvartal 2006.

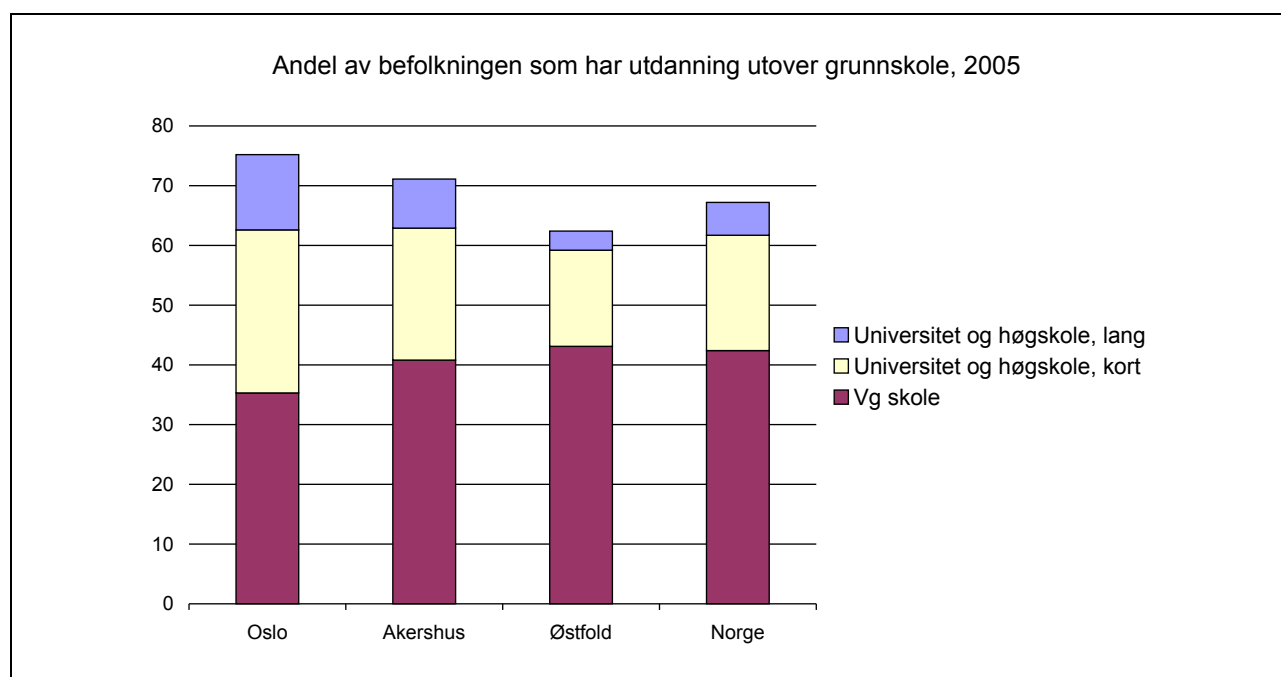
Nær en fjerdedel av landets sysselsatte bor i Oslo og Akershus, og her økte sysselsettingen med til sammen 30 000 personer fra utgangen av 2005 til utgangen av 2006¹⁵.

Sammenliknes endringer på fylkesnivå ved hjelp av registerstatistikken, er økningen i syssel-

¹³ SSB 2007 – <http://ssb.no/emner/04/01/utniv/tab-2006-09-14-01.html>.

¹⁴ Personer med inntektsgivende arbeid

¹⁵ SSB. Arbeidskraftundersøkelsen 4. kvartal 2006.



Figur 2.7 Andel av befolkningen som har utdanning utover grunnskole, 2005

Kilde: SSB 2007 – basert på OECDs definisjon av utdanningsnivå.



Figur 2.8 Sysselsatte i tusen 1999–2006. Tall for hele landet.

Sesongjusterte tall og trend. Tremånaders glidende gjennomsnitt.

Kilde: SSB

settingen sterkest i Oslo og Rogaland¹⁶. I Oslo kommer økningen ikke minst innenfor forretningsmessig tjenesteyting. Oslo har den største økningen på landsbasis innenfor tjenesteytende næringer. Akershus har også stor økning i sekundærnæringene (industri sektoren), der Oslo opplever nedgang (data basert på registerstatistikken).

Innvandrere er en viktig del av arbeidsstyrken i hovedstadsregionen. 47 500 innvandrere som bor i Oslo, er sysselsatt. De utgjør 17,1 prosent av de sysselsatte Osloborgerne. De fyller viktige funksjoner og utgjør 61,9 prosent av ansatte i rengjøringsvirksomhet, 41,2 prosent i hotell og restaurant, 18,1 i helse- og sosialtjenester og 17,6 i transport og kommunikasjon¹⁷.

I fjerde kvartal 2006 var den registrerte ledigheten blant førstegenerasjons innvandrere bosatt i Oslo 4,2 prosent og 3,1 prosent i Akershus¹⁸.

2.5.2 Arbeidsledighet

Arbeidsledigheten har gått ned etter sommeren 2005, både i Norge og i Oslo-regionen. Ved utgangen av februar 2007 var det registrert 2,2 prosent helt ledige arbeidssøkere på landsbasis. (Se også kap. 3.2.) I Oslo var nivået noe høyere (2,8 prosent), mens det i Akershus var noe lavere (1,6 prosent). Det siste året (fra februar 2006 til februar 2007) har den registrerte arbeidsledigheten i riket

blitt redusert med 25–30 prosent. Slik har det også vært i Oslo og Akershus.

Oslos relativt høye andel innvandrere er en faktor bak den relativt sett høye ledigheten. I denne gruppen er arbeidsledigheten langt høyere enn blant befolkningen ellers. I fjerde kvartal 2006 var den registrerte ledigheten blant førstegenerasjons innvandrere bosatt i Oslo 4,2 prosent og 3,1 prosent i Akershus¹⁹. Arbeidsledigheten blant innvandrere i Oslo-regionen er det siste året redusert med om lag 20 prosent.

2.5.3 Næringssektorer og markeder

For Norge er energi- og råvarebasert produksjon og eksportrettet industri viktige basisnæringer. Denne eksporten kommer i liten grad fra Oslo og Akershus. Mens Oslo en gang hadde en variert og omfattende industri, er storparten av tradisjonell industri og vareproduksjon nå ute av byen. Derimot arbeider nær halvparten av landets sysselsatte i bedrifter som tilbyr tjenester overfor næringslivet, i Osloregionen. Produksjon av tjenester til resten av Norge er på mange måter Oslos basisnæring. Oslo og Akershus har f.eks. 58 prosent²⁰ av landets databehandlingsvirksomhet og 57 prosent av den finansielle tjenesteytingen. Nesten en fjerdedel av sysselsettingen i Osloregionen er innenfor bedrifter som tilbyr tjenester rett mot næringslivet. I resten av landet utgjør disse kun 15 prosent.

IKT-næring, forskning og utvikling, undervisning og forlag samt grafisk industri er også sektorer med særlig stor betydning i Oslo og Osloregionen samlet sett.

Byforskningsprogrammet (Vatne 2005)²¹ viste at hovedstaden spiller en helt spesiell rolle i det norske innovasjonssystemet. Osloregionen er vertskap for hovedkontorene til 75 prosent av landets 50 største bedrifter, og disse står for 42 prosent av omsetningen i Norge. Leveranser av tjenester til produksjon, handel og forvaltning over hele landet er viktig virksomhet i Oslo. I økonomisk forstand er derfor Oslo forskjellig fra store deler av Norge, men sterkt integrert med den øvrige norske økonomien. Går det dårlig for Norge vil det gå dårlig for Oslo.

Mange er sysselsatt i tjenesteyting rette mot innbyggerne i byen og nabokommunene. Storbyregionen er et stort marked i seg selv, og i en vel-

¹⁶ www.ssb.no/regsys (endring fra 2004 til 2005).

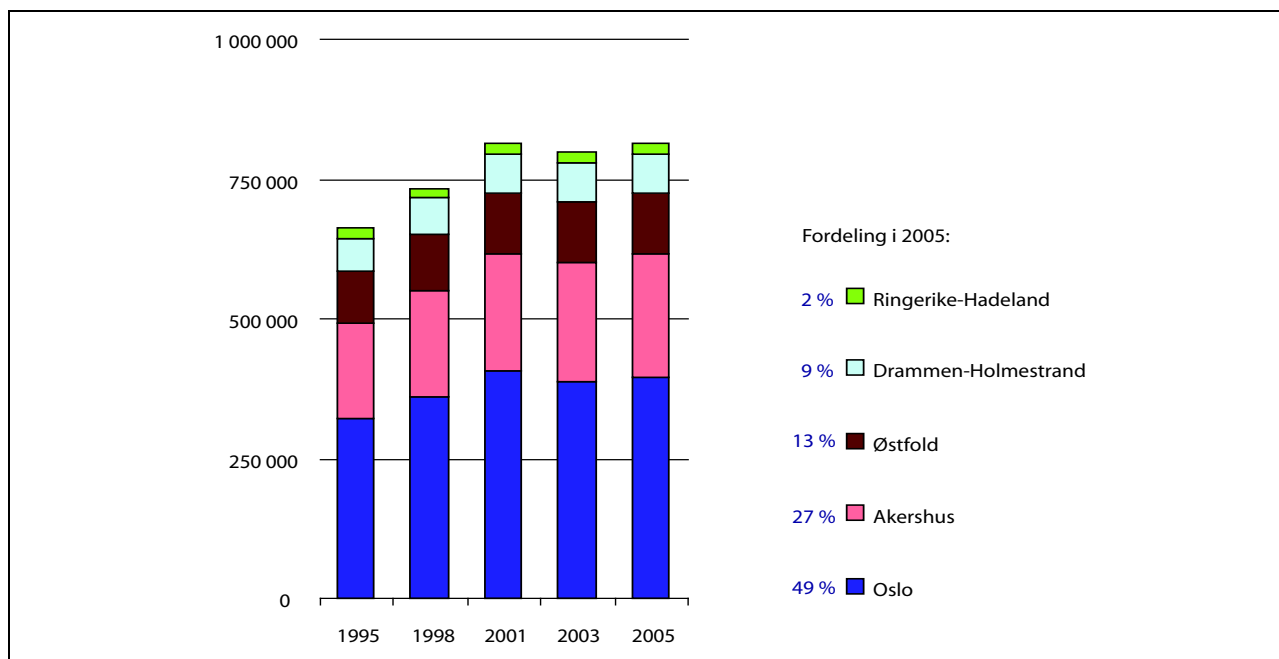
¹⁷ www.ssb.no/innvregsys (data for 4. kvartal 2005).

¹⁸ www.ssb.no/innvarbl (registertall for november 2006, tabell 4)

¹⁹ www.ssb.no/innvarbl (registertall for november 2006, tabell 4)

²⁰ www.ssb.no/regsys

²¹ SWOT-analyse for Osloregionen 2005 – sidene 37 og 13.



Figur 2.9 Sysselsetting etter arbeidssted i fem deler av Osloregionen

Figuren illustrerer godt hvor dominerende Oslo er i regionen. Det var en tilbakegang i sysselsettingen i Oslo etter 2001 (jf. den økonomiske konjunktursvikten som populært er blitt kalt dot.com-krisen), men det har vært ny vekst (også etter 2005 som er figurens siste år). Av 814 000 sysselsatte hadde 49 prosent arbeidssted i Oslo, 27 prosent arbeidssted i Akershus, 13 prosent i Østfold, 9 prosent i Drammensregionen med Holmestrand, og 2 prosent på Ringerike-Hadeland. Tallene er justert i samsvar med SSBs kriterier for sysselsettingsstatistikk i perioden 1998–2001.

Figur: Asplan-Viak (basert på SSB-data)

Kilde: www.ssb.no/regsys

stående byregion har de tjenesteytende næringene muligheter for både spesialisering og stordriftsfordeler. Handelsnæringen endrer seg i et høyt tempo, og nye store sentra for detaljhandel fører til bilbaserte kjøpemønstre på tvers av tidligere regionale grenser. Turismen og utelivsnæringen er stor i hovedstaden.

Sysselsetting i offentlig sektor

Offentlig sektor har en sentral rolle i Oslo, men på tross av hovedstadsfunksjonene sysselsetter den noe færre i Osloregionen enn i landet forøvrig. Noe av forklaringen er stordriftsfordeler i en tettbygd region. I Oslo utgjør kommunalt ansatte 10 prosent av alle sysselsatte med arbeidssted i Oslo, mens den tilsvarende andelen på landsbasis er 18 prosent. Kommunalt og statlig ansatte utgjør noe over 100 000 personer. Lønn og utgifter til statsforvaltningen utgjør rundt 8 prosent av regionens (Oslo og Akershus) bruttoprodukt (se nedenfor), mot 6 prosent for hele landet.

2.5.4 Næringslivets geografi i Osloregionen

De næringene som har vokst sterkest i Osloregionen, er de som har stått sterkest i Oslo, som forretningsmessige tjenester og finanssektoren. En stor del av arbeidsplassene i Osloregionen er konsentrert i Oslo (se fig. 2.9), som er kjerne i storbyregionens integrerte arbeidsmarked, og de får tilgang til kvalifiserte arbeidstakere fra et stort omland.

Kommuner og fylker i Osloregionen har ulik næringsstruktur. Forretningsmessig tjenesteyting, finanstjenester og lignende står sterkest i Oslo og Akershus vest, sammen med hovedkontor og store konsulentfirma. Kulturnæringene er sentrert i Oslo. Industri, bergverk, kraft og vann, samt bygg og anlegg er store næringer i de ytre områdene i Oslo-regionen, dvs. Østfold, Ringerike, Hadeland og Drammensregionen²². Engroshandel (lager- og distribusjon), transport og kommunikasjon er viktige næringer for regionen og står sterkest sør og nord i Akershus. Regionale tall for sysselsetting i ulike sektorer viser at industrisysselset-

²² Treforedling er f.eks. en stor sektor i Osloregionen med rundt 5 000 sysselsatte.

tingen fortsatt går ned i Oslo, mens den stiger i Akershus.

Bedrifter i Osloområdet har i en årrekke vært på flyttefot, og funksjoner som tidligere lå svært sentralt, finner plass i nabokommuner som har rimelige arealer og god tilgjengelighet. Økt regional funksjonsdeling fører til økt pendling. Pendlingen øker også fra Oslo til nabokommunene. Bedrifter med kontorarbeidsplasser i den kunnskapsintensive tjenesteytende sektoren søker lokalisering med gode kommunikasjoner og moderne bygg, og finner det i deler av Oslo sentrum, Nydalen, Skøyen, Lysaker, Fornebu og den nye bydelen i Bjørvika (se også fig. 10.9). Nye store sentre for detaljhandel fører til økt bilbasert handel og bruk av tjenestetilbud på tvers av kommune- og fylkesgrenser.

Regionale forskjeller i sysselsetting og næringsliv

Figur 2.9 viser sysselsettingen i Osloregionen fordelt på Oslo, Akershus, Østfold og delene av Vestfold, Buskerud og Oppland (jf. boks 2.3). Tallene er basert på SSBs opplysninger for 2005, da Oslo hadde nærmere 400 000 sysselsatte og nær halvparten av regionens sysselsetting. Konsentrasjonen av arbeidsplasser sentralt i regionen fører som omtalt over, til omfattende arbeidspendling (se også kap. 10 om transport og miljø).

2.5.5 Hovedstadsregionens økonomiske resultater og vekst

Når bruttonasjonalprodukt (BNP) fordeles på regionene i hvert land, rangerer Oslo og hovedstadsregionen høyt på listene over byregioner med høy verdiskaping. Beregninger av slike regionale²³ tall viser at Oslos bruttoregionalprodukt *per innbygger* er mer enn dobbelt så høyt som for gjennomsnittet av regioner i EU15²⁴, selv om oljeinntektene holdes utenfor (indeksverdi 210, med EU15 =100). Oslo kommer på en 18. plass. Byområder som indre London, München, Frankfurt, Paris, Hamburg, Wien og Brussel er i føringen i EU. Oslo vil komme på en 6. plass om de norske oljeinntektene fordeles på norske regioner etter folketall. Sammenliknet med EU15 har Norge en halv gang høyere kjøpekraftjustert bruttonasjonalprodukt (indeksverdi 146)²⁵. Å sammenlikne inntektsnivåer mellom land og regioner er avhengig av en rekke forutsetnin-

ger som ikke tas opp her, siden hensikten er å gi en grov indikasjon²⁶.

Oslo ligger på inntektstoppen i Norge, både når en ser på gjennomsnittsnivået for husholdningene (se kap. 3) og sammenlikner regionene på den måten som ligger til grunn ved beregning av bruttonasjonalprodukt (BNP)²⁷. Hvis vi ser på bruttoproduktet *per innbygger* ligger Oslo langt over andre fylker, med 183 prosent av et norsk gjennomsnitt. Oslo og Akershus sett under ett har en verdiskaping på 140 prosent av hele landet. Siden innpendlingen av arbeidstakere til Oslo er stor, er verdiskapingen i Oslo *per sysselsatt* 116 prosent av norsk gjennomsnitt. Rogaland er om lag på nivå med Oslo og Akershus.

2.6 Velferdstjenester og kommunal økonomi

Velferdstjenestene innen mange sektorer er godt utbygd i kommunene i hovedstadsregionen, men flere kommuner har store utfordringer å løse, jf. de neste kapitlene. Blant kommunene i regionen finner vi både landets rikeste og fattigste kommuner.

2.6.1 Kommunesektoren i Osloregionen

Kommunesektoren i Osloregionen disponerer betydelige økonomiske ressurser. Oslo kommune er klart størst med et samlet driftsbudsjett på over 27 milliarder kroner for både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Kommunene i indre og midtre ring har nærmere 23 milliarder kroner, mens de ytre kommunene disponerer 17 milliarder kroner²⁸. Akershus og Østfold fylkeskommuner forvalter vel 5 milliarder for sine oppgaver.

Vel halvparten av Oslo kommunes utgifter og årsverk brukes av bydelene for å produsere de sosiale tjenestene de har ansvar for. Bydelenes økonomiske rammer fastlegges gjennom kommunens eget kriteriebaserte budsjettfordelingssystem, basert på sosiale og demografiske behovsindikatorer. Dette kriteriesystemet er vesentlig mer detaljert enn det statlige systemet for kommunesektoren. Bydelene ledes av politiske bydelsutvalg. I 2007 skal det være direkte valg til alle bydelsutvalgene.

²³ På NUTS 3-nivå, dvs. fylkesnivå

²⁴ EU15 er de 15 land i EU før de seneste utvidelsene (2000)

²⁵ Om inntekter fra sokkelen og Svalbard holdes utenfor er indeksverdien 117.

²⁶ Grunnlag fra SWOT-analysen for Osloregionen, SSB og EUs statistiske byrå Eurostat.

²⁷ SSB: Bruttoproduct per innbygger og per sysselsatt. Siste statistikk fra SSB som er brutt ned på fylkene er fra 2003. Hele landet eksklusive Svalbard og kontinentalsokkelsen.

²⁸ KOSTRA (2005) gir tall på kommunenivå

Kommunale tjenester

Produksjonsindeksen for kommunale tjenester er et samlemål på kommunal tjenesteproduksjon²⁹. Produksjonsindeksen viser ikke hvor høy produksjonen er absolutt eller målt per innbygger, men er ment å vise hvor godt tjenestetilbud som blir gitt til innbyggerne i ulike målgrupper. Den enkelte kommunes tjenesteproduksjon innenfor barnehager, grunnskole, primærhelsetjeneste, pleie- og omsorg, barnevern og sosialkontortjeneste og teknisk sektor vektet sammen til en felles indeks. Samlet utgjør disse sektorene om lag 80 prosent av kommunenes driftsutgifter. Indeksen tar i begrenset grad hensyn til kvaliteten på tjenestene. Verdier over 100 indikerer at tjenestetilbudet ligger høyere enn landsgjennomsnittet, mens verdier under 100 er lavere enn landsgjennomsnittet. Indeksen viser at Oslo kommune ligger svært nær landsgjennomsnittet, med verdien 101,2, mens den kommunen i Osloregionen som ligger lavest, er Sarpsborg kommune i Østfold med verdien 80,2. Høyest ligger Oppegård i Akershus med 109,2.

Både landets rikeste og fattigste kommuner

For å sammenlikne kommunenes økonomiske evne til å yte velferd sammenlikner vi i tabell 2.2 kommunenes frie inntekter, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Utgiftsbehovet til en kommune er beregnet på grunnlag av kommunens oppgaver i tjenesteyting – der det blir tatt hensyn til alderssammensetning, sosiale forhold og geografi. Inn-

Tabell 2.2 Korrigerte frie inntekter i prosent av landsgjennomsnitt.

Oslo kommune	108 prosent
Indre ring	100 prosent
Midtre ring	97 prosent
Ytre kommuner	91 prosent
Akershus fylkeskommune	94 prosent
Østfold fylkeskommune	94 prosent
Landet	100 prosent

Uvektet gjennomsnitt for kommunene i hver delregion i 2005. Tabellen har 2005-tall – i kommuneproposisjonen for 2008 (St.prp. nr. 67 (2006–2007)) er det publisert kommunevis tall for korrigerte frie inntekter i 2006 og nærmere omtale av korrigerte frie inntekter.

Kilde: KOSTRA.

²⁹ Utviklet av Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi, jf. TBU-rapport november 2006. Indeksen omfatter 374 kommuner.

tektene er altså korrigert for forskjeller i behov og kostnader mellom kommunene. Frie inntekter er inntekter staten ikke har øremerket for bestemte oppgaver, og som gir rom for prioriteringer i den enkelte kommune.

Det er stor variasjon i kommunenes korrigerte frie inntekter, fra 108 prosent av landsgjennomsnittet for Oslo³⁰ og gradvis fallende til 91 prosent i gruppen av de ytre kommunene. Men også innenfor gruppene er det stor spredning. I indre ring ligger Enebakk lavest med 95 prosent, mens Bærum ligger høyest med 113 prosent. I midtre ring har Eidsberg de laveste frie inntektene med 90 prosent av landsgjennomsnittet, mens Rømskog har 111 prosent.

Kommunene har ulikt inntektsgrunnlag, og statens inntektssystem brukes til å delvis utjevne inntektsforskjellene mellom kommunene. I denne omfordelingen bidro Oslo (kommunal og fylkeskommunal del) i 2006 med 3,14 milliarder kroner. Kommunene i Akershus bidro med 1,07 milliarder kroner, av dette bidro Asker og Bærum med 912 millioner. Akershus fylkeskommune bidro med 342 millioner kroner. Noen kommuner blir kompensert, slik at samlet bidrag fra de 56 kommunene i samarbeidsalliansen Osloregionen i 2006 var om lag 3,20 milliarder kroner.

Regjeringen styrker kommunesektoren

Kommunesektoren har fra 2005 til 2007 hatt en reell inntektsvekst på 14,5 milliarder kroner. I forhold til forutsetningene i Revidert nasjonalbudsjett 2006 fikk kommunesektoren fordelen av en mer-skattevekst i 2006 på om lag 6 milliarder kroner.

Regjeringen bidrar til betydelig økte inntekter i Oslo, jf. følgende tall for inntektsvekst (2006-kroner) som omfatter Oslo både som kommune og fylkeskommune. I 2006 fikk Oslo 360 millioner kroner mer i frie inntekter enn de ville ha fått med Bondevik 2-regjeringens budsjettforslag. For 2007 anslås veksten i de frie inntektene for Oslo til om lag 600 millioner kroner, regnet fra anslått inntektsnivå i 2006 i Revidert nasjonalbudsjett 2006. Etter regjeringsskiftet har Oslo dermed hatt en realvekst i de frie inntektene på om lag 950 millioner kroner. Dette vil gi Oslo svært gode muligheter for å tilby sine innbyggere kvalitetstjenester innenfor skole, barnehage, helse, omsorg og andre tunge velferdsoppgaver. I forhold til for-

³⁰ Oslo har også oppgaver som fylkeskommune. Inntektsnivået for den fylkeskommunale delen ligger på samme nivå som for kommunen, 108 av landsgjennomsnittet for fylkeskommunene.

utsetningene i Revidert nasjonalbudsjett 2006 har Oslo hatt fordelene av en merskattevekst i 2006 på om lag 1 milliard kroner.³¹

Tverrpolitisk utredning av inntektssystemet

Kommunenes inntekter blir bestemt av statens økonomiske opplegg for kommunesektoren. Inntektssystemets oppgave er å bidra til en omfordeling av inntekter mellom kommunene, slik at innbyggerne i hele landet kan få gode velferdstjenester fra sin kommune.

Regjeringen har nedsatt et utvalg på tverrpolitisk basis som skal gjennomgå inntektssystemet for kommunene. Utvalget skal gjennomgå inntektsutjevningen både ut fra målsettingen om et likeverdig tjenestetilbud, sikkerhetsnett for skatteinntektssvikt lokalt og nasjonalt, motivasjon for å øke skatteinntektene og et enkelt system for utjevning av skatteinntektene. Utvalget skal gi en anbefaling om hvor stor andel av utgiftsbehovet som skal finansieres av henholdsvis innbyggertilskuddet og skatteinntektene, og om ordningen for selskapsskatt.

For hovedstadsregionen vil spørsmålet om kompensasjon i inntektssystemet for vekstkommuner være et av de mest relevante punktene i mandatet. Utvalget skal vurdere både vekstkommunenes og fraflyttingskommunenes situasjon. Hvilket omfang skjønnstilskuddet bør ha er også et viktig tema.

Regjeringen legger opp til å fremme forslag til endringer i inntektssystemet for kommunene i kommuneproposisjonen for 2009. For fylkeskommunene vil endringer bli sett i sammenheng med forvaltningsreformen.

2.6.2 Statlige aktører i gjennomføring av velferdspolitikken

Flere statlig aktører spiller en viktig rolle for levekår og velferd for innbyggerne. Arbeids- og velferdsetaten, Bufetat (barnevernet), IMDI, Husbanken og helseforetakene er viktige statlige aktører som løser oppgaver som er vesentlige for levekårsutviklingen.

2.7 Mellomstor europeisk by med gode urbane kvaliteter

Oslo kombinerer nærhet til naturmiljø med en sammensatt urban skala av smått og stort som er

viktig for byens identitet. Den tette storbysituasjonen gir også muligheter til å komme tett på mange ulike mennesker, å bli bombardert med inntrykk, å ha mange og ulike tilbud i handel og kultur innenfor kort rekkevidde, osv. Et slikt storbymiljø gir noen egne forutsetninger for kreativitet og vekst som også Norge trenger. Oslo er stor og dominerende i norsk sammenheng, men er i europeisk målestokk en mellomstor by. Oslos storbyregion er en av mange viktige byregioner i Europa, og middels stor målt i befolkningsstørrelse.

2.7.1 Storbyens mangfold

Mangfold og kulturell variasjon er viktige kvaliteter i verdens storbyer og i Oslo. Oslo har både et stort innslag av det norske og det globale mangfold. Innflytterne, mange av dem unge folk fra hele landet, gir i stort omfang viktige impulser til byen. I Oslo er alle norske dialekter å høre – og i dagens bysamfunn er de godtatt som naturlig dagligspråk. De siste 20 årene har innflytterstrømmen endret karakter, og det kommer i tillegg innvandrere fra store deler av verden. De har over hele verden en tendens til å søke mot store byer. Nærmere 1/3 av Norges innvandrerbefolkning bor i Oslo. Dette har gitt kulturelt og befolkningsmessig mangfold og påvirker og beriker byen.

Å forestille seg Oslo eller resten av byregionen uten innvandrere og deres etterkommere er vanskelig, fordi de i dag bidrar på en viktig måte med sin deltakelse i arbeidsstyrke, vare- og tjenestetilbud, kulturliv, lokalpolitikk, gatebilde og nærmiljø. Forskjeller skaper et rikere kulturelt mangfold, og store grupper i Oslos befolkning uttrykker at de setter stor pris på de forandringer innvandrerne har brakt til Oslo. Kultur, mangfold og kreative muligheter i hovedstaden er drøftet i kap. 7.

2.7.2 Stedskvalitet og identitet

De som lever og bor i Oslo er bærere av byens identitet og kultur. Det aktive kultur- og idrettslivet og frivillige organisasjoner gir deltakerne fellesskap i byen. Mange har en identitet knyttet til lokalmiljøet og stedet der de bor, men byens omgivelser, de fysiske kulturminnene og kunst og kultur som er skapt i byen, gir bidrag til en felles identitet. Vakre byrom og arkitektur, bygninger, kunst og museer er steder med stor symbolverdi. Frodige parker, elvedrag, fjorden med øyene og marka er viktig felleseie i Oslo.

Oslo ligger nord i Europa, men har likevel en lun plassering med et godt klima. Nærhet til marka og fjorden er spesielt viktig for alle som bor tett,

³¹ www.ssb.no/regsyst

men selv i indre Oslo har byområdet et grønt preg. Samlet sett gir dette gode fysiske rammer for et godt livsmiljø, og Oslos urbane og grønne storbyidentitet.

Om storbyregionen med byen og et funksjonelt integrert omland vil utvikle en sterk felles identitet, er et åpent spørsmål. Men aktørene i regionen kan selv gjøre dette til et felles prosjekt for å styrke samarbeidet³².

2.7.3 Miljø og idrett

Av Oslos stedskvaliteter vil mange si at natur og godt miljø teller mye. Oslo ble i 2003 kåret som «europeisk miljøby». I en europeisk sammenheng ble det lagt vekt på at kommunen har en miljøpolitikk, har indikatorer og oversikt over miljøstatus og kan vise konkrete miljøforbedringer i perioden 1992–2002, bl.a. forbedringer i lokal luftkvalitet. Kommunen har holdt *markagrensa*, omdisponerer

lite areal til byggeformål, har tiltak for energiøkonomisering, renere fjord og vassdrag mv.

I en sammenligning gjort av NIBR mellom de syv største norske bykommunene kommer Oslo også best ut i forhold til utvalgte indikatorer på bymiljø. Studien er begrenset til kommunens eget område og vurderer ikke hvor miljøvennlig byregionen som helhet fungerer.

Idrettsby

Holmenkollbakken har bidratt til Oslos identitet som idrettsby og er en av landets viktigste besøksmål for turister. Det er verdifullt at store idrettsarrangementer og kulturbegivenheter er med og profilerer hovedstadsregionen og Norge. Regjeringen vil bidra med 100 millioner kroner til utvikling av Holmenkollen i forbindelse med VM i nordiske grener i 2011. Bislett Games er også med og setter Oslo på kartet. Staten har bidratt med 65 millioner kroner i spillemidler og statsmidler til nye Bislett stadion.

³² Norsk lokalhistorisk institutt 2005, Identitet – en ressurs for konkurransedyktige storbyer og storbyregioner?.

3 Levekår og velferd

Levekår handler om de ressurser den enkelte disponerer og hvilke muligheter folk har til å dra nytte av ressursene og til å skape gode liv for seg og sine. Levekår handler også om hvordan folk opplever at de har det, hvilken livskvalitet de har og hvor tilfreds og lykkelig de er.

Osloområdet byr på rike muligheter og gir folk god livskvalitet, men forskjeller i levekår og miljø fører likevel til betydelige utfordringer. Lokale, regionale og nasjonale myndigheter har ansvar for ulike deler av velferdspolitikken, og må derfor spille sammen for å utvikle velferden og sørge for bedre fordeling av levekårene.

En bredt anlagt levekårsstudie som nylig er gjennomført for Oslo kommune, viser at de fleste synes de har det godt eller svært godt. Oslo er et sted der folk opplever frihet og mulighet til å leve som de vil. Men Oslo er også en by der det finnes grupper som ikke har det bra, som har dårlig helse, står utenfor arbeidslivet eller som har svært lav inntekt. Bl.a. er det et betydelig antall barn som vokser opp i familier med svært lav inntekt, de fleste av dem barn med ikke-vestlig bakgrunn. Levekårsutfordringene i Osloregionen har en klar etnisk dimensjon.

Regjeringen er opptatt av alle sidene ved levekår og livskvalitet, og har lagt fram stortingsmeldinger¹ som trekker opp strategier for å utjevne levekår, sikre at alle får muligheter for læring, sikre arbeid, velferd og inkludering, utjevne sosial ulikhet i helse og for å bedre omsorgstjenester i framtida. Til sammen vil disse strategiene ha stor betydning for muligheten til å utjevne levekår og skape enda bedre livskvalitet i Osloregionen.

3.1 Klare levekårsforskjeller

I nordisk tradisjon for studier av levekår er det lagt vekt på de ressursene som den enkelte har. Men menneskenes ressurser er av mange slag, og noen av dem kan måles relativt enkelt (inntekt, tilknytning

til arbeidslivet, ytelser og tjenester fra det offentlige som registreres osv). Kunnskap og kompetanse kan måles indirekte gjennom utdanningsnivå som er registrert, mens boforhold er med i folke- og boligtellingsen. Norske registre gir gode opplysninger om en rekke forhold, men sammenlikning med forholdene i andre land kan være vanskelig – både på grunn av svakere utbygd statistikk og ulikhet i begrepsbruk.

Opphopning av levekårsproblemer i bestemte kommuner eller bydeler vil ha betydning for dimensjonering av tjenestetilbud og hjelpetiltak. Et mye brukt mål er SSB og Sosial- og helsedirektoratets *indeks for levekårsproblemer*. Figur 3.1 viser indeksen for ulike deler av Osloregionen. Levekårsproblemene i Osloregionen som helhet er på omtrent samme nivå som i hele landet. Figuren viser at innenfor Osloregionen har Oslo kommune større opphopning av levekårsproblemer enn gjennomsnittet. Kommunene i indre ring rundt Oslo har klart minst levekårsproblemer, mens de ytre kommunene kommer dårligere ut enn både Oslo og kommunene mellom. Her ligger bl.a. byene Drammen, Moss, Sarpsborg og Fredrikstad.

Det er svært store forskjeller mellom enkeltkommuner innenfor området, der høyinntekts-

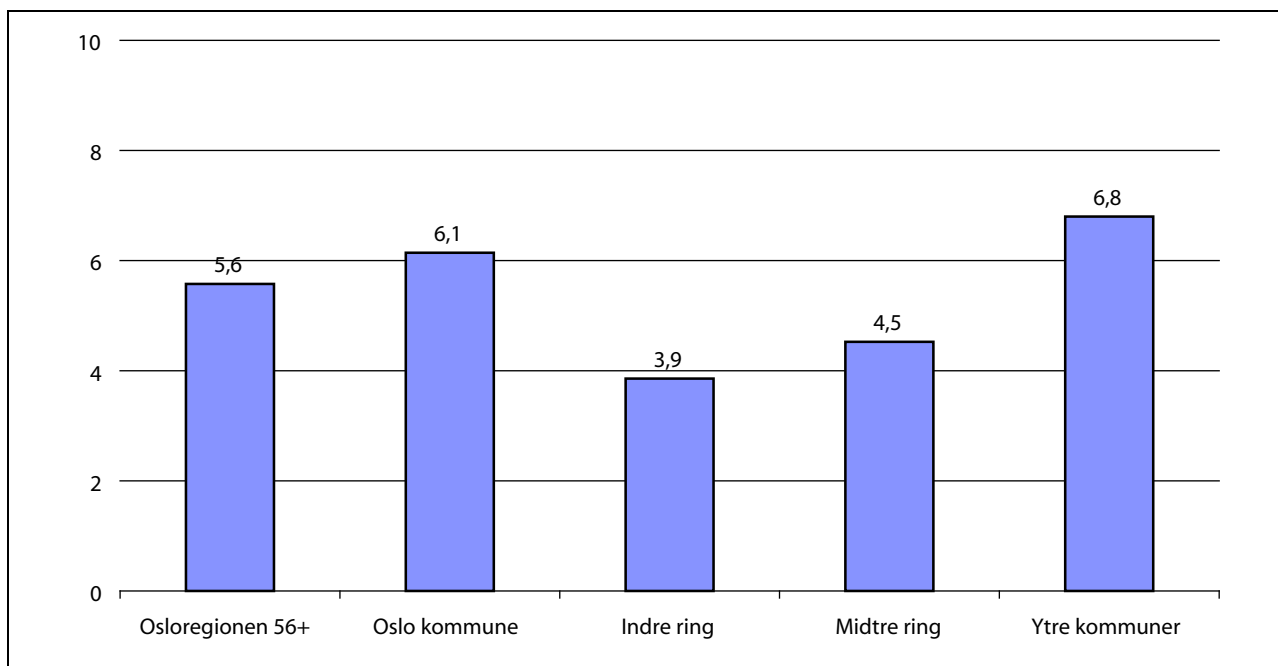
Boks 3.1 Måling av levekår

SSB offentliggjør resultater av årlige levekårsmålinger i Informasjonshjulet for sosiale forhold på oppdrag av Sosial- og helsedirektoratet.

SSB har også konstruert en indeks for levekårsproblemer. Mangel på ressurser eller registrerte levekårsulemper (dårlig helse og liknende) telles på individnivå, og kommuner og bydeler kan sammenliknes. Indeksen benytter en enkel rangering¹, der kommunene sorteres etter problemomfang og rangeres i ti like store grupper (fra 1–10), med gjennomsnittsplasseringen på 5,5.

¹ Bl.a. St.meld. nr. 20 (2006-2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*, St.meld. nr. 16 (2006-2007) *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*, St.meld. nr. 9 (2006-2007) *Arbeid, velferd og inkludering*.

¹ Se nærmere om indeksen <http://ssb.no/emner/03/hjulet/tabell-04.html> og i SSBs Samfunnsspeilet 6/99.



Figur 3.1 Indeks for levkårsproblemer, variasjoner i Osloregionen

Kilde: SSB.

kommuner som Asker, Bærum og Oppegård i Akershus kommer best ut, i tillegg til enkelte bydeler i Oslo. Vestlige bydeler i Oslo som Vestre Aker og Ullern har like lav indeks for levkårsproblemer som Bekkestua i Bærum, ca 2,0. I motsatt ende av skalaen finner vi bydeler som Gamle Oslo og Grorud i Oslo samt sentrumsbydeler i Sarpsborg og Fredrikstad med indeksverdi fra 8 til 9.

Bruken av slike indekser reiser vanskelige spørsmål. Det er grunn til å være varsom med å beskrive levkår i et geografisk område gjennom ett enkelt tall. Mange viktige sider ved levkår inngår *ikke*, slik som naturmiljø, trafikk og forurensning, arbeidsmiljø, sosiale relasjoner og tjenestetilbud. Indeksen er et uttrykk for opphopning av visse velferdsproblemer i befolkningen knyttet til arbeid, helse, økonomi og vold/utrygghet.

Både Oslo og nabokommunene kan i slike sammenlikninger beskrives som relativt gjennomsnittlige norske kommuner, men fordelt på bydelsnivå i Oslo framkommer helt andre resultater. Oslo har både de beste og dårligste levkårene i landet.

3.1.1 Inntekt og ulikhet i en klasse for seg

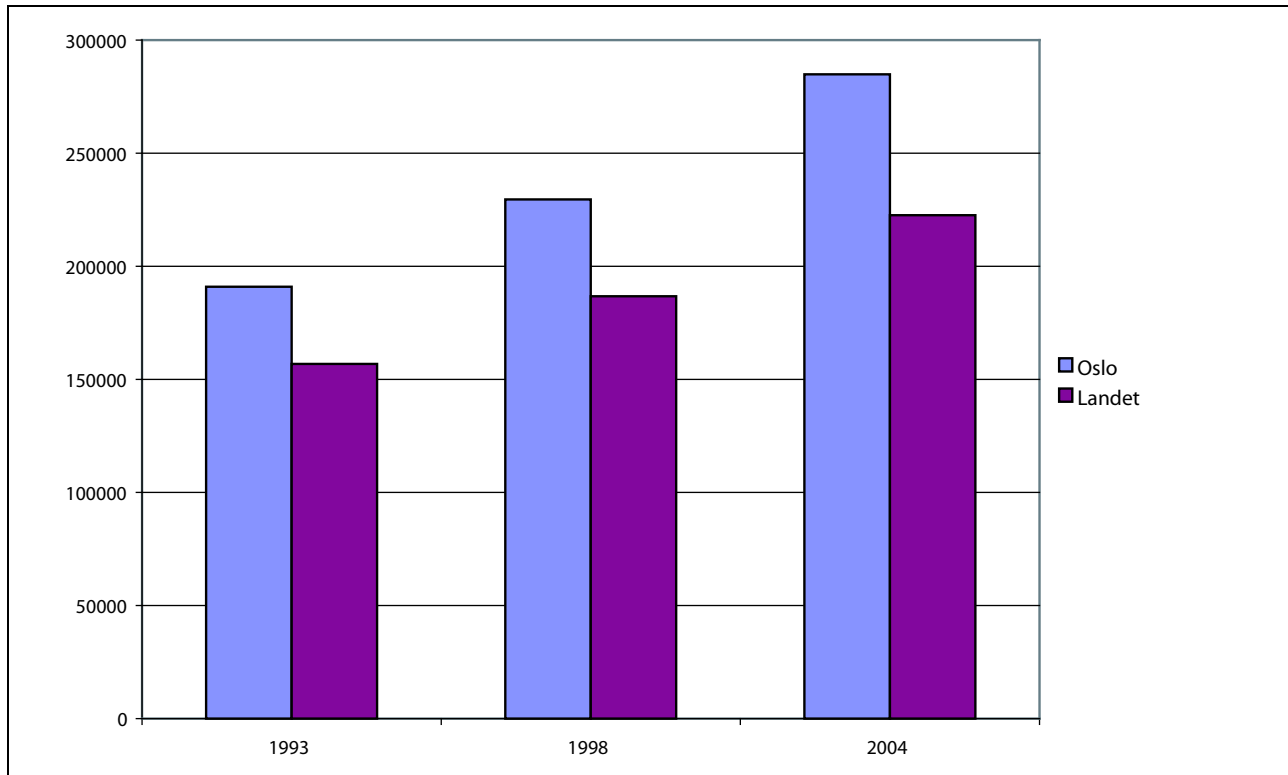
Inntektsnivået per innbygger er høyere i Oslo enn i landet som helhet, og inntektsveksten i årene 1993–2004 har vært sterkere i Oslo enn ellers i landet (se fig. 3.2). Gjennomsnittlig inntekt per innbygger i Oslo har økt fra kroner 191 000 i 1993 til kroner 285 000 i 2004, målt i faste 2004-priser. Den

tilsvarende økningen for landet som helhet har vært fra kroner 157 000 til kroner 227 000. Samlet inntektsvekst per innbygger utgjorde 49 prosent i Oslo og 42 prosent i landet som helhet i denne perioden (Epland og Kirkeberg 2006).

De samlede inntektene består av yrkesinntekt, kapitalinntekt og overføringer (se fig. 3.3). Yrkesinntekt er den største inntektskilden, og består av lønnsinntekter og inntekt fra selvstendig næringsvirksomhet. Lønnsinntektene per lønsmottaker økte med 36 prosent i Oslo i perioden 1993–2004, mens økningen var 39 prosent på landsbasis. For næringsinntektene var veksten i Oslo betydelig sterkere enn i landet som helhet. For mottakerne av næringsinntekt økte inntektene i gjennomsnitt med 30 prosent i Oslo mot 18 prosent i landet som helhet.

Hovedstadsbefolkningen mottok 14,7 milliarder kroner i ulike pensjoner fra folketrygden i 2004 – en andel på 10,5 prosent. I 1993 var tilsvarende andel 12,7 prosent. Endringen henger sammen med nedgangen i antall alderspensjonister i Oslo. Mens antall mottakere av pensjoner økte for landet som helhet har antall pensjonister i Oslo gått ned fra 117 000 i 1993 til 110 000 personer i 2004.

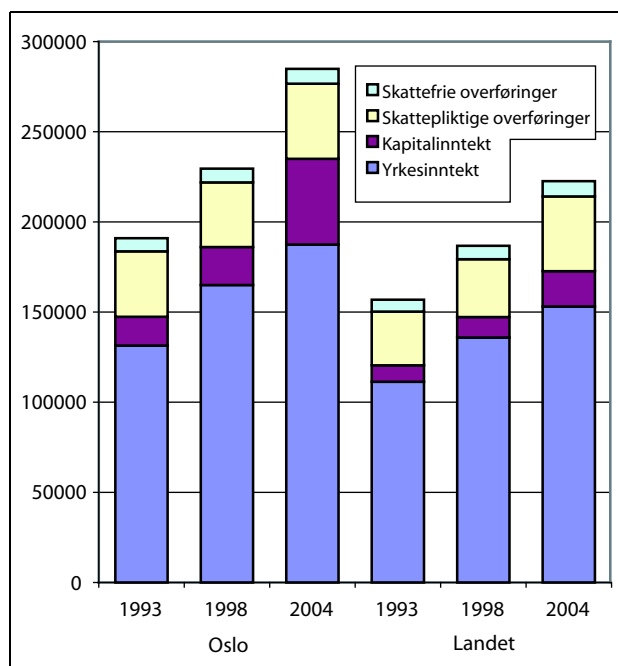
Skattefrie overføringer omfatter en rekke ulike stønader som barnetrygd, kontantstøtte, bostøtte, sosialhjelp, grunn- og hjelpestønad, studiestipend mv. Målt per innbygger økte disse skattefrie inntektene i Oslo med 13 prosent fra 1993 til 2004 i faste priser. I landet som helhet var tilsvarende



Figur 3.2 Samlede kontante inntekter per innbygger i Oslo og landet. Faste 2004-priser

Kilde: SSB, inntektsstatistikk for personer og familier

økning 28 prosent. I 1993 ble nesten hver fjerde krone i sosialhjelp utbetalt til en husholdning i



Figur 3.3 Inntekt etter ulike inntektskilder 1993–2008. Kroner per innbygger

Kilde: SSB, inntektsstatistikk for personer og husholdninger

Oslo. Denne andelen har minsket og i 2004 blir hver femte krone i sosialhjelp utbetalt til hovedstadsbefolkningen, men fortsatt var Oslo sterkt overrepresentert i bruk av økonomisk sosialhjelp.

Mottakere av ulike typer avkastning på kapital er sterkt overrepresentert i Oslo. I 2004 mottok innbyggere i Oslo til sammen mer enn 25 milliarder kroner i ulike kapitalinntekter – en andel på 28 prosent av all kapitalinntekt i landet. Aksjeutbytte var den klart største enkeltinntekten med til sammen 19,6 milliarder kroner. I 2004 ble nesten en tredel av alt aksjeutbytte i landet utdelt til personer bosatt i hovedstaden. Tilsvarende andel i 1993 var i underkant av 27 prosent. Av alle som mottok aksjeutbytte i 2004 var 14 prosent bosatt i Oslo, mens andelen var 17 prosent i 1993. Det har med andre ord blitt relativt sett færre personer i hovedstaden som mottar aksjeutbytte, men de mottar nå betraktelig større beløp.

Ulike metoder for sammenlikning

Gjennomsnittlig husholdningsinntekt etter skatt for alle norske husholdninger var 359 000 kroner i 2004. Gjennomsnittsinntekten for husholdningene i Oslo var klart høyere med et beløp på 415 000 kroner. Dette betyr at husholdningene i hovedstaden

hadde en gjennomsnittsinntekt som var 16 prosent høyere enn landsgjennomsnittet.

Ved å benytte median som inntektsmål, framkommer det et helt annet bilde. Medianinntekt per husholdning er klart lavere i Oslo enn i landet sett under ett – 276 000 kroner i hovedstaden mot 295 000 på landsbasis. Den store forskjellen mellom median og gjennomsnitt for hovedstaden er en klar indikasjon på at en liten andel av husholdningene trekker gjennomsnittet kraftig opp.

Ved å måle inntekt per forbruksenhet i Oslo blir medianens nivå 5 prosent høyere i Oslo enn for hele landet. Det skyldes at Oslo har mange aleneboende, slik at husholdningenes inntekter i gjennomsnitt ikke skal forsørge like mange som i landsgjennomsnitt (se også kap. 2.4). På samme måte er gjennomsnittsinntekten for Oslo 22 prosent høyere enn landsgjennomsnittet målt som inntekt per forbruksenhet.

Økonomisk ulikhet i Oslo

Det er godt dokumentert gjennom tidligere studier at de økonomiske forskjellene i Oslo er større enn i resten av landet, og at ulikheten økte på 1990-tallet (St.meld. nr. 50 (1998–99) *Utjamningsmeldinga*). Studier viser at økte inntektsulikheter i stor grad kan føres tilbake til veksten i «nye» næringer – både gjennom de høye inntekter de i mange tilfeller gir, og ved at disse mer enn «gamle» næringer utvikler betydelige interne inntektsforskjeller². Nyere data tyder på at dette mønsteret er forsterket. I 2004 disponerte den «fattigste» tidelen av befolkningen i Oslo 2,4 prosent av all husholdningsinntekt i Oslo, mens tilsvarende andel i hele landet var 3,7 prosent. På den annen side var det en ekstrem inntektskonsentrasjon i toppen av inntektsfordelingen i Oslo, der den rikeste tidelen disponerer 39 prosent av all inntekt i 2004. Tilsvarende andel for samme gruppe for hele landet var 25 prosent. Ulikheten har økt betydelig i tiårsperioden 1994–2004. Den rikeste tidelen av hovedstadsbefolkningen økte f.eks. sin andel av den totale inntekten fra om lag 25 prosent i 1994 til 39 prosent i 2004, mens alle andre inntektsklasser ser ut til å ha fått redusert sin andel i samme periode. Selv om inntektsulikheten også har økt for hele landet sett under ett, har ulikheten økt klart mer i hovedstaden.

Levekårsundersøkelsen i Oslo (Fafo 2007) viser at en femtedel av Oslos voksne befolkning er

velferdsstatsavhengig, dvs. at de får mer enn halvparten av sin inntekt i form av offentlige stønader som økonomisk sosialhjelp eller trygd. Andelen er høyest i de nye drabantbyene og blant innvandrerbefolkningen.

3.1.2 Fattigdom i Osloregionen

Fattigdom i Norge ser i stor grad ut til å være et hovedstadsproblem. Det skyldes særlig at innvandrere med bakgrunn fra ikke-vestlige land er sterkt overrepresentert blant personer med lav inntekt. Den høye andelen ikke-vestlige innvandrere i Oslo med dårlig arbeidsmarkedstilknytning, er en sentral forklaring på den høye andelen med lav inntekt i hovedstaden. Dessuten er andelen enslige, enslige forsørgere og unge voksne i etableringsfasen relativt *høy* i Oslo sammenliknet med landet for øvrig. Dette er grupper som er overrepresentert i lavinntektsgruppen. Men det er betydelig variasjon i omfanget av lavinntekt mellom bydelene i Oslo (se fig. 3.4).

I gjennomsnitt har 8,3 prosent i Oslo lav inntekt, når vi bruker denne målemetoden. Andelen personer med lav inntekt er spesielt høy i bydelene Gamle Oslo, Grünerløkka og Søndre Nordstrand. Men også drabantbybydeler som Alna, Grorud, Bjerke og Stovner har en høyere andel personer med lav inntekt enn gjennomsnittet for Oslo. De indre bydelene Frogner og St. Hanshaugen har også en høyere andel med lav inntekt enn gjennomsnittet for byen. De ytre vestlige bydelene har en andel med lav inntekt som er betydelig under gjennomsnittet for Oslo, men likevel høyere enn landsgjennomsnittet på 3,3 prosent. Gjennomsnittet for Osloregionen (her Stor-Osloregionen jf. boks 2.3) er til sammenlikning 5,6 prosent.

Boligpriser, boligtyper og beliggenhet er sentrale faktorer for å forstå de selektive flytteprosessene som skjer i hovedstaden og graden av demografisk, etnisk og sosioøkonomisk segregasjon som avtegner seg.

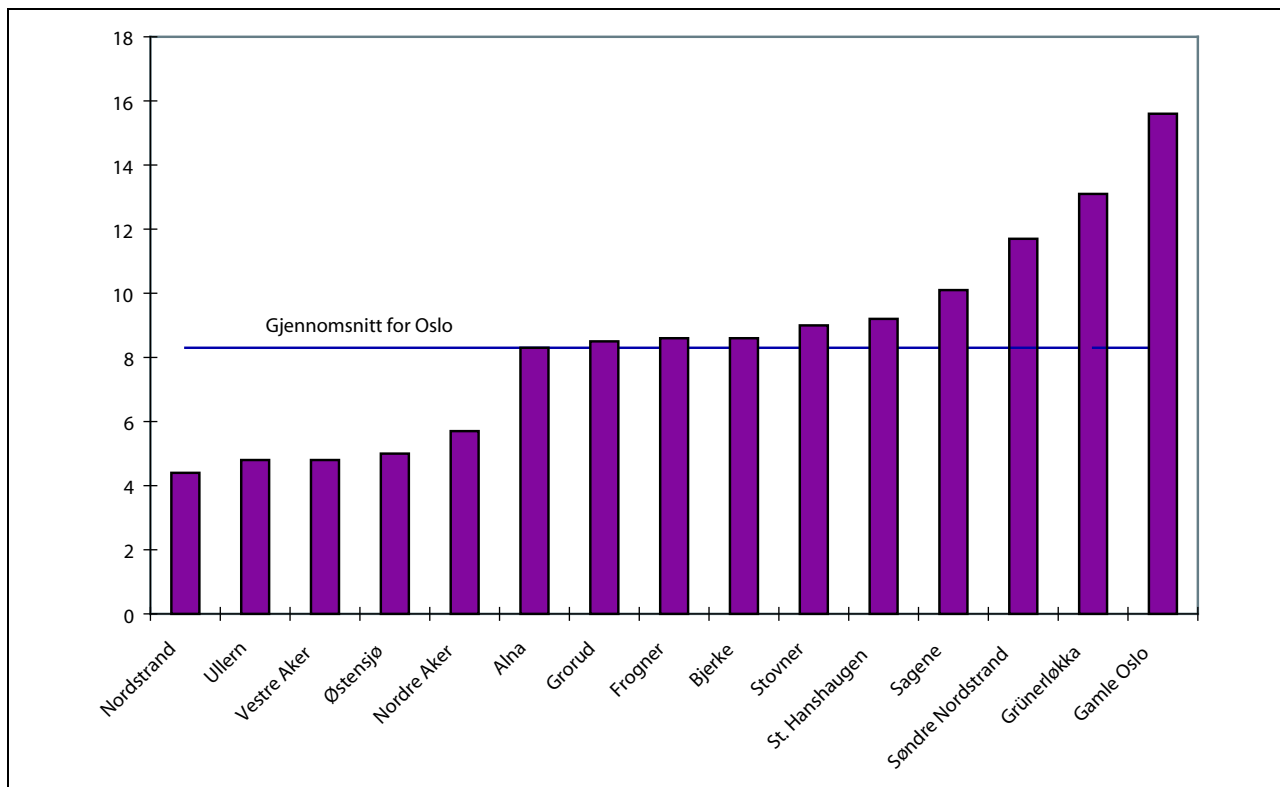
Levekårsundersøkelsen (Fafo 2007) viser at 12 000 barn i Oslo vokser opp i husholdninger med inntekt under fattigdomsgrensen (under halvparten av medianinntekt for husholdningene). Av disse er 10 000 barn med ikke-vestlig bakgrunn.

3.1.3 Oslo er Norges annerledesby

Spørsmål som må vies spesiell oppmerksomhet i Oslo og deler av Osloområdet er:

- Oslo har større levekårsforskjeller mellom innbyggerne enn andre kommuner.

² Terje Wessel: Inntektsulikhet i Osloregionen. Tidsskrift for samfunnsforskning 1.2006. Artikkelen presierer innholdet i «nye» og «gamle» næringer.



Figur 3.4 Andel fattige i Oslos bydeler, etter regionspesifikk fattigdomsgrense.¹ Prosent.

¹ Fattigdom er her definert som halvparten av medianinntekten, og vurdert for regionen sett for seg, slik at levekostnader og inntektsnivå ses i sammenheng.

Kilde: Mogstad 2005, SSB-rapport 2005/11

- Oslo har flere innbyggere med dårlige levekår og personer som er berørt av fattigdomsproblemer enn andre store byer og sentrale kommuner.
- Det er store helseforskjeller innenfor Oslo, det viser seg bl.a. ved en høy dødelighet i noen grupper av befolkningen og i enkelte bydeler.
- Konjunktursvingninger gir større utslag i Oslo enn i landet for øvrig, og arbeidsledigheten er høyere i hovedstaden.
- Oslo har en stor gruppe innbyggere med lav utdanning og mange med høy utdanning.
- Oslo har en større andel mennesker med innvandrerbakgrunn enn andre kommuner, det gjelder i særlig grad innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn.
- Oslo har stor tilflytting og fraflytting.
- Oslo har en betydelig befolkningsvekst og folketallet har de siste 20 årene økt med 100 000.

Osloregionen som helhet ligner derimot mer på andre regioner og landet som helhet. Mens Oslo har spesielt høyt utdanningsnivå og mange med lav utdanning, har nabokommunene mange med midlere utdanning. Flere av nabokommunene har også en jevnere fordeling av inntekt og levekår enn

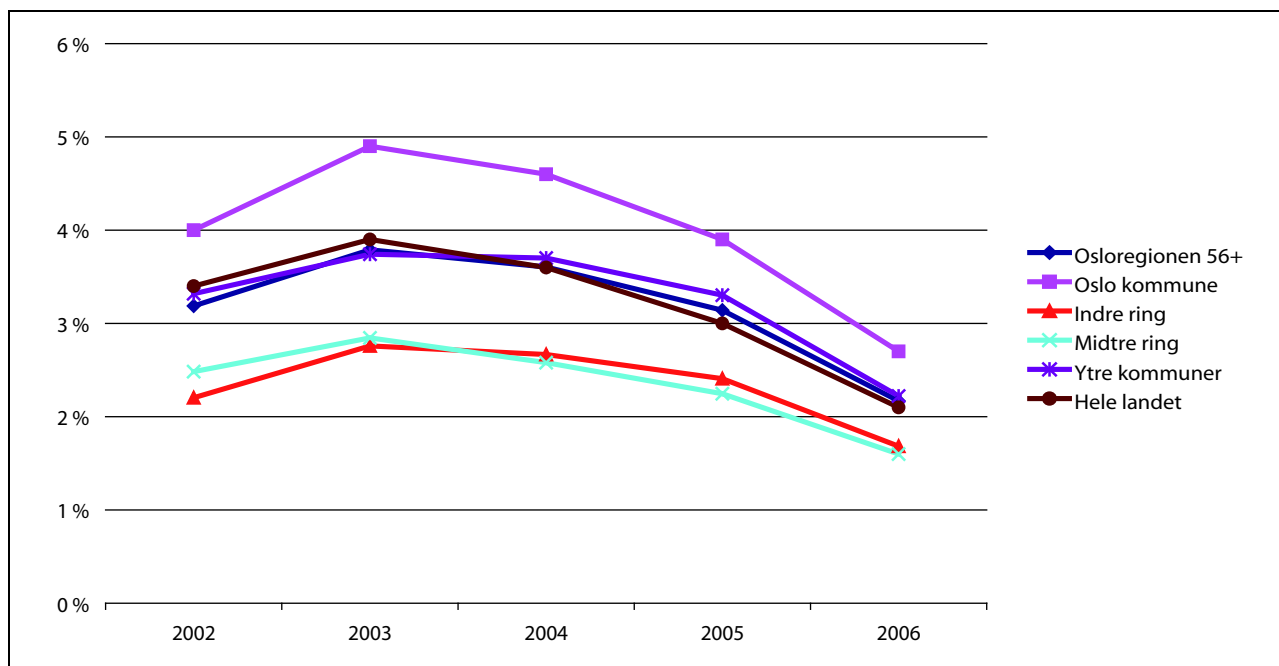
Oslo. Sett under ett ligger Osloregionen på linje med resten av landet, mens Oslo sett for seg er den norske annerledesbyen.

3.2 Spesielle utfordringer i arbeidsmarkedet

Et typisk kjennetegn ved *Oslo som storby* er at den trekker til seg mye arbeidskraft, spesielt i oppgangstider. Oslo har en netto innpendling på om lag 110 000 personer. Byen har et mangfoldig arbeidsmarked som gir mange muligheter, men også stor konkurranse om jobbene. Det var i 2005 nærmere 620 000 sysselsatte i fylkene Oslo og Akershus, mens de bosatte i dette området som var sysselsatt utgjorde 538 000.

Arbidsmarkedet i Osloregionen har vært i bedring siden våren 2004 (se fig. 3.5). Etter tre år med fallende sysselsetting tok sysselsettingen seg da opp igjen, og fra 3. kvartal 2005 til 3. kvartal 2006 har veksten i sysselsettingen vært enda sterkere, med en økning på 24 000 sysselsatte i følge tall fra arbeidskraftsundersøkelsen (AKU).

Aetats bedriftsundersøkelse 2006 viste at vi må tilbake til slutten av 90-tallet for å finne tilsvarende



Figur 3.5 Arbeidsledighet i Osloregionen 2002–2006 per desember.

Kilde: SSB

høye sysselsettingsforventninger hos bedriftene. Samtidig viser tall for utlyste stillinger en sterk økning. Inntil oktober 2006 var det registrert 61 500 ledige stillinger i NAVs systemer, en økning på 43 prosent i forhold til tilsvarende periode i fjor. Arbeids- og velferdsdirektoratet venter en fortsatt økning i sysselsettingen det kommende året, og økende problemer med å rekruttere arbeidskraft.

Ledighetsnivået i Oslo har gjennom perioden 2002–2006 ligget over nivået for de øvrige delene av Osloregionen, jf. figur 3.5. Innenfor Osloregionen har ledigheten vært lavest i de nærmeste nabokommunene omkring Oslo. Men etter 2003 ser ledigheten ut til å ha gått sterkere ned i Oslo enn i de øvrige delene av regionen og i landet som helhet.

Selv om Oslo har mange arbeidsplasser og høy aktivitet har byen også i perioder mange arbeidsløse (se også kap. 2.5). Levekårsundersøkelsen (Fafo 2007) viser at 20 000 personer i yrkesaktiv alder i Oslo er arbeidsekskluderte, dvs. at de ikke har vært registrert med et arbeidsforhold på registreringstidspunktet fire år på rad de siste årene. Det er derfor en spesiell utfordring for regjeringen og kommunen å gjennomføre tiltak som gjør at flere ledige kvalifiseres for arbeid.

3.2.1 Ledighetsutviklingen og generelle utviklingstrekk

Inntil oktober 2006 var det registrert om lag 18 100 personer som helt ledige eller på tiltak i Oslo og Akershus. Av disse var 11 800 i Oslo, noe som utgjør 4 prosent av arbeidsstyrken. Oslo har den høyeste ledigheten i forhold til arbeidstyrken, med unntak av Nordland og Finnmark. I Akershus var imidlertid summen av ledige og tiltaksdeltakere betydelig lavere, med 2,4 prosent av arbeidsstyrken. For landet som helhet utgjorde personer som er helt ledige eller på tiltak 3,1 prosent av arbeidsstyrken. Det ventes fortsatt nedgang i arbeidsledigheten i Oslo og Akershus i 2007.

Fra oktober 2005 til oktober 2006 har antall registrerte ledige i både Oslo og Akershus gått ned med 28 prosent mens nedgangen i landet som helhet har vært 31 prosent. Nedgangen har vært spesielt sterk for yrker som ingeniører, IKT-fag, meglere og konsulenter.

Ett kjennetegn ved arbeidsmarkedet i Osloregionen er at arbeidsstyrken har høy utdanning og kompetanse, noe som også gjenspeiles i ledighets-tallene. I 2006 hadde 35 prosent av de helt ledige i Oslo høyskole- eller universitetsutdanning, mens den tilsvarende andelen var 27 prosent i Akershus. For landet som helhet har 24 prosent av de helt ledige høyere utdanning. Oslo har et stort antall utdanningsinstitusjoner, og det er grunn til å tro at

et betydelig antall innflyttede studenter som har fullført utdanningen, blir boende i byen og søker arbeid. For Oslo er det registrert noe høyere ledighet i aldersgruppene 25–29 år og 30–39 år enn landsgjennomsnittet.

Oslo er det fylket som har høyest langtidsledighet. I 2006 var i gjennomsnitt 31 prosent av de ledige langtidsledige, dvs. at de hadde en sammenhengende ledighetsperiode på minst 26 uker. For landet som helhet var andelen langtidsledige 25 prosent. Langtidsledigheten har gått ned med om lag to prosentpoeng for Oslo i perioden oktober 2005 til oktober 2006, mens den var om lag uendret for landet som helhet.

Etter endringer i regelverket for attføring i 2004 opplevde Oslo og Akershus en stor økning av nye attføringssøkere. Antall yrkeshemmede har økt fra om lag 14 000 ved inngangen til 2004 til om lag 19 100 ved utgangen av oktober 2006. Oslo og Akershus er sammen med Vestfold de eneste fylkene som ikke har hatt nedgang i antall yrkeshemmede det siste året.

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* presenteres strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkesaktiv alder, som har problemer med å få innpass i eller som er i fare for eller i ferd med å falle ut av arbeidslivet. Forslagene omtales nedenfor (se kap. 3.5). Stortinget har i all vesentlighet sluttet seg til de strategier og tiltak som ble varslet i meldingen, jf. Inst.S.nr. 148 (2006–2007). Meldingen tar utgangspunkt i at om lag 700 000 personer – ca ¼ av befolkningen i alderen ca. 20–65 år – er midlertidig eller varig helt eller delvis ute av arbeidslivet som følge av arbeidsløshet, sykdom/helsesvikt eller andre problemer.

Etter regjeringens vurdering er det spesielt stor verdi knyttet til en vellykket reform i hovedstadsregionen. Fra regjeringens og NAVs side vil det bli lagt stor vekt på å bidra til en god gjennomføring og skape de resultatene som er ønsket. Hva en får til i Oslo-området er åpenbart svært viktig for å sikre at disse reformene skal bli vellykket og få de tilsiktete konsekvensene. Samtidig er verdien av å få til dette størst i det samme området.

3.2.2 Arbeidsinnvandring

Regjeringen har bestemt at det skal legges fram en stortingsmelding om arbeidsinnvandring som fremmes for Stortinget i vårsesjonen 2008. Den skal drøfte eksisterende politikk og vurdere tiltak som kan gjøre det norske arbeidsmarkedet mer attraktivt, særlig for kompetent arbeidskraft fra land i og utenfor EØS-området.

Det er aktuelt å se nærmere på;

- behovet for arbeidskraft i ulike deler av økonomien
- erfaringene med arbeidsinnvandring i Norge
- virkningene av arbeidsinnvandring på arbeidsmarkedet, bl.a. lønns- og arbeidsvilkår
- integrering av nye innvandrere, f.eks. bolig, skole osv.
- erfaringene med arbeidsinnvandring i andre land
- virkninger for avsenderlandet, herunder hjernefluktproblematikk

3.3 Bolig – plattform for sosial og økonomisk deltakelse

Boligmarkedet i Oslo er preget av et høyt prisnivå og et stort antall omsetninger. Prisstigningen på mindre boliger i indre by har vært særlig sterk. Den sterke prisstigningen rammer økonomisk utsatte grupper. Høye boutgifter kan for lavinntektsgrupper bety at inntektene ikke strekker til for livsopphold. Andelen inntektsfattige er svært høy blant leietakere sammenliknet med selveiere. Andelen som både har lav inntekt og har høy boutgiftsbelastning er om lag dobbelt så høy i Oslo som i spredtbygde strøk³.

Nye boligkonsepter

Små boliger (til dels svært små på 15–20 kvm) blir markedsført som trendy og urbane. Kjøpesummen blir relativt lav, selv med høy kvadratmeterpris, fordi leilighetene er små. Noen leiligheter selges med lavt innskudd eller tilbud om lån uten avdrag de første årene. Dette kan appellere til unge med lite egenkapital eller svake lånemuligheter. I boliger organisert som frittstående borettslag risikerer man å stå ansvarlig for naboens gjeld ved økt rente og betalingsproblemer. Det er også en fare for at slike reelt sett dyre boliger kan bli vanskeligere å selge dersom boligmarkedet går tregere. Regjeringen mener det er viktig at det finnes et segment i boligmarkedet som kan fungere som inngangsbillett til det ordinære boligmarkedet for unge i etableringsfasen. Det er uheldig hvis boliger med lite krav til egenkapital innebærer høy risiko for kjøperne. Regjeringen vil derfor følge utviklingen og vurdere tiltak for å bidra til gode boliger for unge.

³ L. Gulbrandsen 2006: Bolig og levekår i Norge – En artikkel-samling.

3.3.1 Boligpolitiske virkemidler

Kommunene har ansvar for å legge til rette for boligbygging og for å medvirke til å framskaffe boliger til vanskeligstilte. Staten gjennom Husbanken skal legge til rette boligvirkemidler som kommunene kan bruke til å gi gode botilbud til vanskeligstilte grupper, og utvikle gode bomiljøer og områder. Nedenfor gjennomgås regjeringens vurderinger av boligvirkemidlene og viktige oppgaver i Oslo og hovedstadsregionen. Lovene som regulerer boligmarkedet, leieforhold osv. er også et viktig boligpolitisk redskap.

Bostøtten

Bostøtten er det viktigste statlige økonomiske virkemidlet overfor vanskeligstilte på boligmarkedet. Bostøtten skal medvirke til at eldre, uføre, barnefamilier m.fl. med svak økonomi skal kunne anskaffe, eller bli boende i en god og hensiktsmessig bolig. Data fra 2005 viser at 21 av 1000 innbyggere i Oslo mottok bostøtte, nær landsgjennomsnittet på 22 av 1000 innbyggere. Andelen mottakere kan synes lavt i lys av den høye andelen fattige. Årsaken er at mange lavinntektshushold i Oslo etter regelverket ikke har rett på statlig bostøtte⁴. Oslo kommune har også bostøtteordninger som supplement til statlige ordninger.

Boks 3.2 Startlån

Husbankens *startlån* er for dem som har problemer med å finansiere egen bolig, men som kan betjene et lån. Både Oslo kommune og kommuner i Akershus bruker startlån i stor grad. Oslo kommune har høyest utlån og innvilget i 2005 startlån for over 600 millioner kroner. Kommunene i Akershus lånte ut 350 millioner kroner. Størrelsen på lånene er betydelig over landsgjennomsnittet. I Oslo kommune er imidlertid andelen lån til husstander med inntekt under 200 000 kroner lav (9 prosent i Oslo i 2005 mot 20 prosent på landsbasis). I følge kommunens rapportering er det uttrykk for at det er vanskelig å kjøpe bolig for lavinnteksgrupper i Oslo.

Boks 3.3 Borettslag

I Oslo er ca. en tredel av alle boliger organisert i borettslag. Boligbyggelagene har spilt en stor rolle etter 1945, og er i dag en viktig og mangfoldig aktør i boligmarkedet. Borettslagene i Oslo er gjennomgående godt forvaltet og vedlikeholdt, og f.eks. i Groruddalen rehabiliterte de for 370 millioner kroner i 2005.

Bostøtteregelelene tar hensyn til at boutgiftene kan være spesielt høye i storbyene, og det gis mulighet for å få høyere bostøtte. Regjeringen har satt i gang en bred gjennomgang for å utvikle ordningen som en viktig velferdsordning, der bl.a. geografiske forskjeller i boutgifter og nye målgrupper vil bli vurdert.

Startlån til etablering i egen bolig

Høye boligpriser krever høy egenkapital ved kjøp av bolig for de fleste boligkjøpere. Dette er særlig en utfordring for unge i etableringsfasen. De yngste bruker størst del av inntekten på boutgifter. De tre siste levekårsundersøkelsene (1997, 2001 og 2004) viser likevel ingen tegn til at etableringsproblemene for de unge har økt. Det kan imidlertid være vanskelig å få innpass på boligmarkedet for unge med lav eller ingen egenkapital. Husbankens startlån er et viktig virkemiddel for kommunene.

Startlånet må ses i sammenheng med andre boligvirkemidler. I Oslo og Akershus får en svært lav andel startlånsinntakere samtidig bostøtte (ca. 5 prosent), mens andelen med boligtilskudd er høy (nærmere 30 prosent). Kommunene vurderer startlånet som et viktig og godt egnet boligsosialt virkemiddel, men det er forbedringspunkter bl.a. når det gjelder forholdet mellom startlånet og andre boligvirkemidler⁵.

For boligsøkere kan det være et problem at få kommuner gir startlån til kjøp av bolig i andre kommuner. Ettersom Osloregionen i stor grad kan sees på som ett boligmarked, vil det være enklere for boligkjøpere dersom de kan søke etter bolig i et større geografisk område. Husbanken skal være tilgjengelig for kommunene og veilede dem i spørsmål vedrørende videreføring av startlån til annen kommune.

⁴ Dagens bostøtteregeleverk avgrensner relativt strengt de grupper som kan få bostøtte.

⁵ ECON 2005:96 Kommunenes arbeid med startlånet – forslag til forbedringer.

3.3.2 Minoritetsbefolkningen får bedre boligforhold

Mange innvandrere er etablert i boliger med god standard, men det er flere som bor trangt, flere som leier og flere som har korttidskontrakter, enn gjennomsnittet for sammenlignbare grupper (Østby 2005). Mange ikke-vestlige innvandrere har større vansker med å få leid en bolig enn andre (Søholt 2005). Derfor er det innført egne bestemmelser i boliglovene som slår fast at diskriminering er ulovlig.

De siste tiårene har andelen ikke-vestlige innvandrere i de ytre bydelene i Oslo økt, bl.a. i bydel Søndre Nordstrand og bydelene i Groruddalen. De husholdningene som flytter fra Oslo indre øst til ytre øst, er ofte bedre økonomisk stilt og har lengre botid i Norge enn dem som blir igjen (Blom 2005). Økt flytting mot Oslo ytre øst medfører at flere innvandrere bosetter seg i borettslag. Når de nye beboergruppene får en forståelse for denne boformen, kan deltakelsen også gi gode muligheter for integrering. Tiltak som skal bidra til å øke deltakelsen og bedre dialogen og samhandlingen på tvers av kulturelle skillelinjer, vil derfor inngå som en del av satsingsområde 3 (Bolig-, by og stedsutvikling) i Groruddalssatsingen, og regjeringen vil støtte utviklingen av en bomiljøvaktmesterordning for å stimulere integrering i bomiljøene.

3.3.3 Utleieboliger

Både Oslo og Akershus hadde en sterk økning i antall leieboliger på 90-tallet, men andelen har holdt seg forholdsvis stabil de siste årene. Folke- og boligtellingen i 2001 viste at det er omtrent 30 prosent leietakere blant husholdningene i Oslo, mot 23 prosent på landsbasis. I alt er det om lag 80 000 leieboliger i Oslo. I Oslo og Akershus må en i gjennomsnitt betale nær 6 000 kroner i månedlig leie, mens tilsvarende leie i Nord-Norge er i underkant av 4 000 kroner.

Det er små endringer i etableringstidspunktet for ungdom, og prisnivået i leiemarkedet har vært forholdsvis stabilt. Leiemarkedet i Osloområdet skal fungere for mange forskjellige grupper. Unge i etableringsfasen utgjør den største gruppen av leieboere, før de inngår i samboerskap eller gifter seg og kjøper bolig. En langt mindre gruppe er mennesker mellom 30 og 60 år som av ulike årsaker har lav inntekt, ofte langvarige enslige eller enslige forsørgere. I dette aldersspennet finnes også en liten gruppe som midlertidig er i leiemarkedet på grunn av samlivsbrudd. De eldre leietakerne er en noe større gruppe. Noen har alltid leid,

andre flytter inn i tilrettelagt utleiebolig når det er behov for det. Levekårsundersøkelsene viser at 58 prosent av folk i 20-årene er leieboere, mens andelen synker til ni prosent blant dem i 60-årene.

Ved universitet og høyskoler i Oslo er det ca. 60 000 studenter, og i Akershus er det vel 8 000 studenter. De fleste av disse bor i kortere eller lengre perioder i en utleiebolig. Det er i dag ca. 10 000 studentboliger i denne regionen, så de fleste må bruke det ordinære utleiemarkedet. Regjeringen har som målsetting å øke antall studentboliger. Bygging av flere studentboliger kan bidra til at det blir lettere for andre grupper å få tilgang til det ordinære utleiemarkedet.

Situasjonen på det generelle leiemarkedet endrer karakter over tid, bl.a. av demografiske årsaker. Det kan også ventes økende etterspørsel etter leieboliger fra midlertidig arbeidskraft (f.eks. fra utlandet) som arbeider i området. Leiemarkedet er imidlertid fleksibelt og kan til en viss grad tilpasses skiftende behov, ved at boliger som ellers er utenfor leiemarkedet blir leid ut ved høy etterspørsel etter utleieboliger.

3.3.4 Kommunale utleieboliger og geografisk fordeling av vanskeligstilte grupper

Det er et stort udekket behov i regionen for gode boligløsninger til vanskeligstilte som ikke selv kan klare seg på boligmarkedet, som bostedsløse, rusmiddelmissbrukere, psykisk syke og funksjonshemmede. Mange av disse vil ha behov for kommunal utleiebolig, med en tilpasset kommunal oppfølging i boligsituasjonen.

Oslo er den kommunen i landet som disponerer flest boliger til vanskeligstilte. Det pågår et kontinuerlig arbeid for å sikre at denne boligmassen blir hensiktsmessig oppgradert og utnyttet. Regjeringen mener det er viktig at vanskeligstilte kan integreres i vanlige bomiljøer. Oslo indre øst har fått flere beboere med høyere utdanning og høyere inntektsnivå de siste årene. Samtidig har dette området fortsatt en svært høy andel vanskeligstilte beboere, målt ved indikatorer som arbeidsledighet, sosialhjelp og dødelighet, noe som gjenspeiler den høye andelen kommunale boliger.

Oslo kommune har arbeidet for å spre den kommunale boligmassen gjennom kjøp, salg og langsiktige avtaler med private utleiere. Boliglovenes bestemmelse om at stat, kommuner og enkelte andre har anledning til å kjøpe inntil 10 prosent av leilighetene i borettslag og sameier, er et viktig virkemiddel i denne sammenheng.

Salg av kommunale leiegårder som ledd i kommunens spredningsstrategi, har gjort mange beboere urolige for sin framtidige bosituasjon. Kommunen må håndtere prosessene på en måte som sikrer de nåværende beboernes botrygghet. Husbankens startlån og boligtilskudd kan benyttes i de tilfeller der beboerne selv ønsker og har mulighet til å kjøpe sin egne leide boliger.

Det foretas en streng prioritering til fordel for de mest problembelastede boligsøkerne når kommunal bolig skal tildeles. Nedbygging av de store institusjonene i psykiatrien har ført til et større behov for boliger til personer med psykiske lidelser. Antallet søkere med rusmiddelproblemer ser også ut til å ha blitt større. Mange søkere med begge type problemer gjør utfordringene ved boligetablering store, noe det arbeides spesielt med som ledd i den nasjonale strategien mot bostedsløshet «På vei til egen bolig». Samtidig bor en økende andel barn i kommunale boliger, fordi det er en høy andel innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn bosatt i slike boliger (Barstad 2005).

Gjennom Handlingsprogrammet for Oslo indre øst er det satset på bomiljøarbeid i de tre bydelene Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo. Denne satsingen har styrket en rekke av de utsatte bomiljøene i området og bidratt til å få fram nyskapende metoder (Byggforsk 2005). Oslo kommune legger også vekt på bomiljøarbeidet og deltar i et forsøks-samarbeid på dette området støttet av Husbanken.

3.3.5 Bostedsløshet i Oslo

Omfanget av bostedsløse i Norge er kartlagt tre ganger, i 1996, 2003 og 2005. Det er av flere grunner ikke enkelt å registrere antall bostedsløse, og data vil derfor bli noe upresise. Det ser imidlertid ut til at omfanget har gått betydelig ned siden 1996,

selv om den siste kartleggingen avdekket at nedgangen hadde stoppet noe opp.

I den første kartleggingen i 1996 viste det seg at anslagsvis 40 prosent av de bostedsløse i Norge, om lag 2213 personer, befant seg i Oslo. I 2003 var tallet sunket til 1283 personer, ca. 25 prosent av Norges antall, og i 2005 var andelen forholdsvis uendret fra 2003.

Oslo kommune gjennomførte på slutten av 1990-tallet flere lokale reformer som har bidratt til at flere bostedsløse har fått et mer egnet bosted. I 1999 vedtok bystyret i Oslo å stille et minimum av kvalitetskrav til hospitsene som ble benyttet, og samtidig ble det prioritert å få barnefamiliene ut av hospits. Mange av disse var flyktningfamilier fra andre kommuner. Noen ble returnert til hjemkommunen, andre fikk bolighjelp med lån og tilskudd, bl.a. Oslo indre øst-midler. Mange store familier ble bosatt i egne boliger.

Andre bostedsløse fikk tilbud om en kommunal eller privat utleiebolig, og reglene for tildeling av kommunal bolig ble endret, slik at det ikke lenger stilles krav om «boevne». For å sikre god bosetting ble flere ressurser satt inn i oppfølgende tjenester. Arbeidet med å redusere antall bostedsløse i døgnovernatting fikk drahjelp fra leiemarkedet. Prisene i det private leiemarkedet gikk noe ned, og tilbudet av leieboliger økte i perioden 2000–2003. Det bidro også til bedre sirkulasjon i den kommunale utleieboligmassen⁶.

Oslo kommune har utviklet mye kunnskap og gode eksempler for ytterligere innsats på området. Kommunen har bygget opp flere gode alternative bolig- og tjenesteløsninger som eksempelvis oppgangsfellesskapet i Schandorftsgate og det arbeidet som nå er i gang med å etablere modulhus. Disse kan tjene som eksempler for det videre arbeidet i kommunen og landet for øvrig.

Boks 3.4 Bostedsløse

Bostedsløshet defineres i Norge som en situasjon i forhold til boligmarkedet. En bostedsløs er en person som ikke eier eller leier en bolig, og som enten;

- bor ute
- oppholder seg i ulike former for natt-hjem eller midlertidig botilbud
- oppholder seg hos venner og kjente
- er i fengsel eller institusjon (og det gjenstår mindre enn to måneder av oppholdet)

Hvem er uten bolig?

Den siste kartleggingen i 2005 viste at rundt 70 prosent av de registrerte bostedsløse i Oslo er menn og 30 prosent er kvinner. Oslo har den høyeste andelen kvinner av kommunene i utvalget til Byggforsk. Gjennomsnittsalderen på de kartlagte bostedsløse er 37 år i Oslo. Hoveddelen, 64 prosent, av de registrerte bostedsløse i Oslo, er ens-lige. I overkant av halvparten, 56 prosent, har et rusproblem og om lag en tredjedel har en psykisk lidelse.

⁶ E. Dyb 2005: Færre bostedsløse i Oslo – noen forklaringer. Byggforsknotat 71/2005

Enkelte grupper, bl.a. bostedsløse innvandrere, har økt. En fjerdedel av de bostedsløse i Oslo er født i Afrika eller Asia. Dette er langt høyere enn landsgjennomsnittet hvor denne andelen utgjør 12 prosent av utvalget. 17 prosent av de bostedsløse i Oslo har oppgitt å ha en fysisk sykdom eller funksjonshemming, noe som er den høyeste andelen i landet. Andelen bostedsløse som vurderes å ha en psykisk sykdom har vært økende fra første kartlegging, men på landsbasis ligger Oslo her lavest med 31 prosent i 2005.

I Oslo er omfanget av uteboende høyere enn i andre kommuner i landet. En kartlegging gjort i regi av Oslo kommune, avdekket et omfang på om lag 75 personer som hadde bodd ute i over 2 uker våren 2006. En del av disse hadde ikke kontakt med hjelpeapparatet. Kommunen avdekket også at det manglet alternative bolig- og tjenesteløsninger for en del av de uteboende. Det arbeides med å opprette mellom 10–20 modulhus, der de første modulhusene vil være innflyttingsklare i vinteren 2007. Kartleggingen og arbeidet med etablering av modulhus ble finansiert gjennom 12,5 millioner kroner som Oslo kommune fikk tildelt av Husbanken i 2005.

I kartleggingen i 2005 oppga 28 prosent av de bostedsløse i Oslo, dvs. 85 personer, at de hadde barn under 18 år. Kun et mindretall, om lag 10 prosent av disse igjen, oppga å ha daglig eller delt omsorg for barna. Det lave antallet med barn i Oslo gjør det statistisk vanskelig å si noe mer om omfanget. Tall på landsbasis indikerer imidlertid at rundt halvparten av de bostedsløse med omsorg for eller samværsrett med egne barn bor hos slekt, venner og bekjente, mens nær 30 prosent bor i døgnovernatting.

Statlig innsats for å forebygge og bekjempe bostedsløshet

Bostedsløshet har hatt stor nasjonal oppmerksomhet siden 2001, først gjennom et modell- og metodeutviklingsprosjekt *Prosjekt Bostedsløse*, deretter i strategien *På vei til egen bolig*. Husbanken har koordinert innsatsen i tett samarbeid med Sosial- og helsedirektoratet. Oslo kommune har vært en aktiv deltaker i begge disse nasjonale satsingene.

Stortinget sluttet seg til strategien *På vei til egen bolig* i forbindelse med behandlingen av St.meld. nr. 23 (2003–2004) *Om boligpolitikken*, der det legges mer vekt på forebygging. Strategien inneholder konkrete resultatmål om bl.a. å redusere omfanget av utkastelser, og å styrke bosettingsarbeidet ved løslatelse fra fengsel og utskrivning fra institusjon.

I årene 2004–06 er om lag 40 prosent av landets begjæringer om utkastelse fremmet i Oslo. Kommunen har tatt fatt i utfordringen i samarbeidsprosjektet *Færre utkastelser* (2004–2006). Prosjektet er et samarbeid mellom kommunen og namsmannen, og ble delvis finansiert gjennom midler fra Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet. I prosjektet ble det også samarbeidet med private utleiere og tre utvalgte bydeler i Oslo. Arbeidet resulterte i en nedgang i antall begjæringer om utkastelser med 7 prosent, og faktiske utkastelser med 42 prosent fra 2004 til 2006. De gode erfaringene fra prosjektet videreføres nå i ordinær drift. Kommunen har også iverksatt utstrakt samarbeid med kriminalomsorgen for å sikre at færre løslates til bostedsløshet.

Som et ledd i arbeidet med å redusere utkastelser og bostedsløshet, har regjeringen foreslått å innføre en ny bestemmelse i husleieloven som gir utleier rett til å varsle sosialtjenesten i kommunen om leiers mislighold, jf. Ot.prp. nr. 38 (2006–2007).

Formålet med bestemmelsen er at utleier kan varsle sosialtjenesten i tilfeller hvor det er grunn til å tro at bistandsapparatet likevel vil bli koblet inn på et senere stadium. Erfaringer fra bl.a. Oslo har vist at dette kan bidra til både færre begjæringer og færre gjennomførte utkastelser. Bestemmelsen vil særlig være nyttig ved utleie til ulike grupper vanskeligstilte på boligmarkedet, og til hjelp når grupper som trenger offentlig støtte står i fare for å bli kastet ut. Varslingsretten bør også brukes i situasjoner der barn kan rammes av en utkastelse.

Det er langt flere langtidsbostedsløse som oppholder seg i ulike former for midlertidig botilbud enn i bostedsløshetsgruppa for øvrig. Kartleggingen til Byggforsk viser at situasjonen til en bostedsløs person er en mer eller mindre kontinuerlig vandring mellom ulike oppholdssituasjoner, som ulike former for behandlingstilbud, fengselsopphold, opphold i midlertidig botilbud, venner og kjente og delvis ute.

Tiltak

Regjeringen har i statsbudsjettet for 2007 bevilget 10 millioner kroner i tilskudd til forsøksprosjekter i fire storbyer og deres nabokommuner som har store utfordringer knyttet til bruk av hospits og midlertidige botilbud til bostedsløse. Regjeringen vil i løpet av våren 2007 invitere disse kommunene til en aktiv innsats for å redusere omfanget av personer i midlertidig botilbud. Oslo har spesielle storbyutfordringer som nødvendiggjør et godt samarbeid mellom stat og kommune. Mange kommer til Oslo mer eller mindre frivillig som følge av

manglende tjenestetilbud i egen kommune. Kommunens størrelse innbærer særskilte interne samarbeidsutfordringer, og et varierende tjenestetilbud mellom bydelene. Regjeringen er bekymret over utviklingen av tilbudet av kommunalt disponerte boliger i Oslo. Fra 2002 til 2005 er de kommunalt disponerte boligene i Oslo redusert med 289 boligenheter. Regjeringen vil ta egne initiativ til samarbeid med kommunen i arbeidet med å nå målsetningen om å bekjempe bostedsløshet.

3.3.6 Økt tilgjengelighet og universell utforming

Universell utforming innebærer at produkter og omgivelser utformes på en slik måte at de kan brukes av alle mennesker, i så stor utstrekning som mulig, uten behov for tilpassing. Det pågår en nasjonal satsing gjennom «*Handlingsplanen for økt tilgjengelighet for personer med nedsatt funksjonsevne -plan for universell utforming innen viktige samfunnsområder (2005–2009)*». 15 departementer gjennomfører tiltak på sine sektorområder og tiltak innen transport, bygg, uteområder og IKT er prioritert. Det legges også stor vekt på sektorovergripende tiltak. Regjeringen vil legge fram en ny handlingsplan for tilgjengelighet. I NOU 2005:12 *Mer effektiv bygningslovgivning II* og i NOU 2005:8 *Likeverd og tilgjengelighet* foreslås at universell utforming tas inn i formålsparagrafen i revidert plan- og bygningslov som en overordnet ramme for framtidig regional og lokal planlegging. I hovedstaden har stat og kommune mange sammenfallende interesser og store utfordringer knyttet til å gjøre bygninger og uteområder tilgjengelige for alle, sikre et velfungerende gang-, sykkel- og kollektivsystem og legge til rette tilbud for tjenester og service til byens egne borgere, næringsliv og tilreisende.

Tilgjengelighet i boligmassen

Oslo har dårligere tilgjengelighet for rullestolbrukere og livsløpsstandard i boliger enn gjennomsnitt for hele landet. Summen av boliger med enten alt på ett plan eller tilgang til heis utgjør i Oslo 25 prosent, mot 35 prosent i landet som helhet. Det kan bl.a. skyldes at byen har en større andel blokker enn resten av landet. Det har ofte vist seg lettere å få til tilgjengelighet i eneboliger enn i blokker.

Folke- og boligtellingen 2001 viser at seks prosent av boligmassen i Oslo har både atkomst og

alle viktige rom tilgjengelige for en rullestolbruker. 19 prosent har tilgjengelig atkomst, mens 11 prosent har tilgjengelighet til alle viktige rom. Tall for tilpassing til orienteringshemmede foreligger ikke.

Universell utforming er et statlig satsingsområde, og det er gjennomført en rekke tiltak for å øke kunnskapen og informere ulike aktører i markedet i regi av Husbanken, Statens bygningstekniske etat, departementer, kompetansesentra og brukerorganisasjoner. Fra 2005 ser det ut til å utvikle seg en positiv trend, slik at andel livsløpsboliger og boliger med besøksstandard utgjorde om lag halvparten av de boligene Husbanken var med å finansiere.

Husbanken har i en rekke år gitt lånetillegg for boliger med livsløpsstandard. På landsbasis har andelen utbyggere som benytter seg av dette variert mellom 35 og 45 prosent. I Oslo har tallene vært atskillig lavere, under ni prosent. Fra 2004 er Husbankfinansierte boliger med besøksstandard også registrert, og utgjør 20 prosent i Oslo mot ti prosent på landsbasis. Oslo har en stor utfordring i den store andelen blokker med dårlig tilgjengelighet. Gjennomsnittlig andel Husbankfinansierte boliger med livsløpsstandard har ligget vesentlig høyere i omegnskommunene, og varierer mellom 37 og 67 prosent.

Forståelse og kunnskap om universell utforming øker, men det er stor treghet i både kommuner og bransje med å omsette prinsippene i praksis. Å få gjennomslag for tilpassing til brukerbehov som orienterings- og miljøhemming er særlig vanskelig.

Oslo kommune vil i samarbeid med Husbanken satse mer målrettet på å bygge opp kommunens kunnskaper om temaet. Husbanken legger opp til å tilby sin kompetanse for å påvirke utbyggere til å ta inn hensynet til universell utforming så tidlig som mulig. Fra 2005 er universell utforming et sentralt tildelingskriterium i Husbankens grunnlån og vektlegges ved tilskudd til tilstandsvurdering.

Regjeringen vil legge fram forslag om at alle nye boligblokker med tre etasjer eller mer må bygges med heis. Forslaget skal sendes på høring i løpet av 2007, og vil kunne få stor betydning i hovedstadsregionen.

Universell utforming handler mest om kompetanse og vilje til å prøve nye løsninger, men noen typer av tiltak kan gi ekstrakostnader. Regjeringen vil vurdere hvordan Husbankens virkemidler kan tilpasses for å bidra til å disse viktige kvalitetene.

Boks 3.5 Helseforskjeller mellom Oslo og resten av landet

Regionale befolkningsundersøkelser viser at en lavere andel av befolkningen rapporterte om hjerteinfarkt og angina i Oslo enn i Hedmark, Oppland, Troms og Finnmark. Gjennomsnittsnivået for kolesterol i blodet, kroppsvekt, andelen som røykte og andelen som var fysisk inaktive er også lavere i Oslo.

Krefthyppigheten er høyere enn landsgjennomsnittet: blant menn i Oslo fire prosent og blant kvinner 14 prosent høyere¹. Omfanget av psykiske problemer er større i Oslo enn i resten av landet. Det har sammenheng med at Oslo har en større andel av befolkningsgrupper med økt risiko for psykiske problemer. De mest utbredte psykiske problemene er knyttet til rusmiddel-misbruk, alvorlig depresjon og angst. Slike problemer har en tendens til å hope seg opp i grupper med sosiale og økonomiske problemer og i storbyer.

¹ Kilde: Kreftregisteret, tall for 1995–1998.

3.4 Sosiale helseforskjeller

Levealder brukes gjerne som et uttrykk for helse-tilstanden i befolkningen. Den forventede levealderen i Oslo er henholdsvis 76 år for menn og 81 år for kvinner. Landsgjennomsnittet er 77 år for menn og 82 år for kvinner. Det er imidlertid store geografiske forskjeller mellom bydelene i Oslo. Forventet levealder i vestlige bydeler i Oslo er langt høyere enn landsgjennomsnittet.

3.4.1 Helseforskjeller mellom bydeler i Oslo

Helseproblemene er størst i områder med lavt inntekts- og utdanningsnivå, stor andel ikke-vestlige innvandrere, rimelige boliger og stor andel enslige.

Forskjellene i gjennomsnittlig levealder mellom bydelene er på opptil 12 år for menn (se fig. 3.6). Befolkningen i bydeler i ytre vest ventes å bli vesentlig eldre enn de som bor i indre østlige bydeler. Forskjellene i levealder mellom vestkanten og østkanten i Oslo har økt i perioden 1995–2000⁷. Levealderen har økt i alle bydeler, men økningen har vært størst i de vestlige bydelene.

For menn har forskjellen mellom bydelene i ytre vest og bydelene i indre øst økt fra 6,2 år til 7,3 år. For kvinner har forskjellene økt fra 4,3 år til 4,7 år.

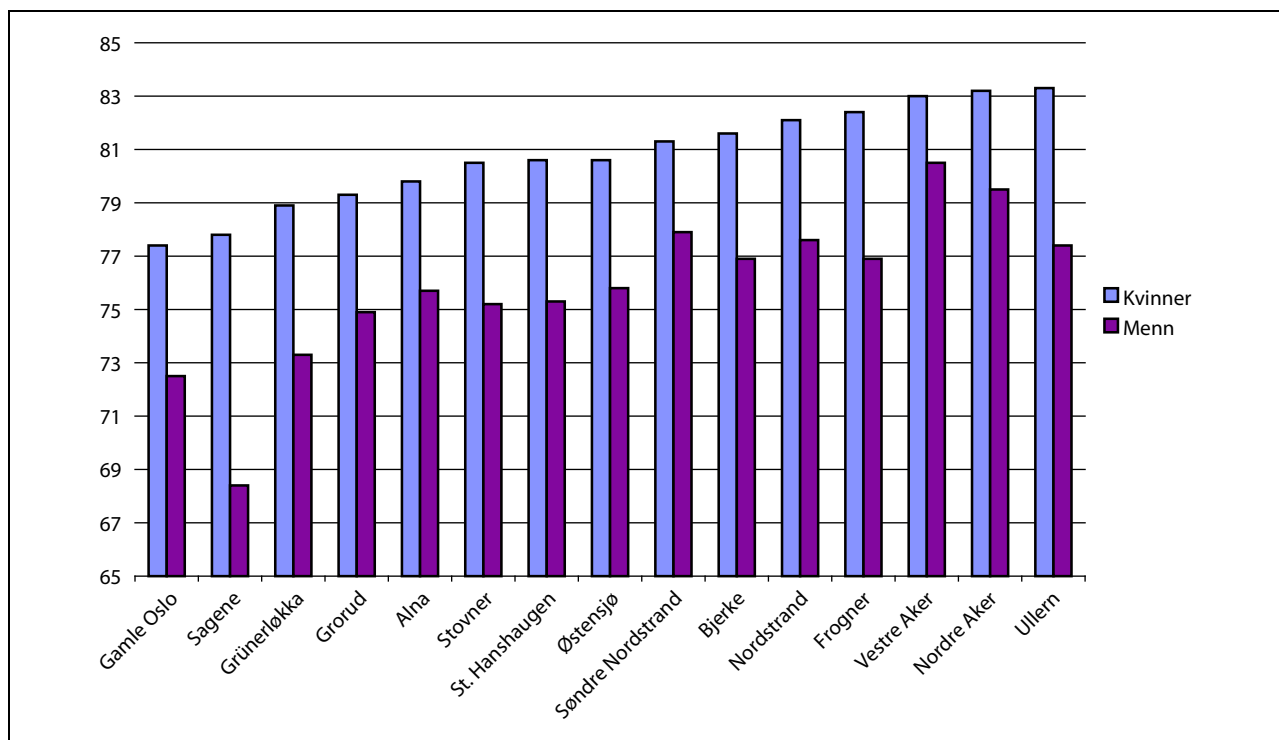
Det er store sosiale forskjeller i forekomst av symptomer på angst og depresjon og det gjenspeiler seg i forskjeller mellom bydelene. Data fra helseundersøkelsen i Oslo i 2000 viser at det i indre østlige bydeler er en større andel som har psykiske plager enn i ytre Oslo vest. Vel 20 prosent av 40–45 år gamle menn fra indre østlige bydeler som deltok i undersøkelsen, hadde symptomer på psykiske problemer, mot vel fem prosent i de ytre vestlige områdene. Tilsvarende tall for kvinner var i underkant av 30 prosent i indre øst og i overkant av 10 prosent i ytre vest.

En helseundersøkelse blant ungdom (ung-HUBRO) viser at de fleste Osoulungdommer rapporterte om «god» eller «svært god» helse. Flere gutter enn jenter vurderte helsen sin som «svært god». Det var små geografiske forskjeller innenfor Oslo, men med tydeligere forskjeller for jentene enn for guttene. Ungdom med minoritetsbakgrunn og ungdom med norsk bakgrunn hadde like god vurdering av egen helse. Ungdom med planer om allmenn videregående eller høyere utdanning hadde bedre vurdering av egen helse enn ungdom med planer om yrkesfaglig utdanning. Ungdom fra familier med dårlig råd var de som oftest vurderte sin egen helse som dårlig.

Helseundersøkelsen i Oslo (HUBRO 2002) viser at det også er store forskjeller i helseatferd mellom bydelene, og at slike forskjeller henger sammen med forskjeller i inntekt og utdanning. F.eks. er andelen dagligrøykere høyere i østlige bydeler enn i byen som helhet og i landet for øvrig. Det var høyest andel dagligrøykere i indre øst og lavest i ytre vest. Andelen 15–16-åringer som røyker daglig varierte ikke mellom øst og vest, men det var høyest andel røykere blant ungdom som hadde planer om yrkesfaglig utdanning. Flere av jentene med norsk bakgrunn røyker daglig enn jenter med ikke-vestlig bakgrunn. Alkoholbruk er mer utbredt blant ungdom i vestlige bydeler og i familier med høy inntekt. Ungdom med norsk og østeuropeisk bakgrunn bruker oftere alkohol enn ungdom fra Asia, Afrika og Midtøsten.

Stort sett var det en høyere andel fysisk inaktive i østlige deler av byen enn i de vestlige delene. Blant kvinner under 30 år var det ikke forskjell i fysisk aktivitet mellom indre øst og vest. Folk med universitets- og høyskoleutdanning var mer aktive enn grupper med lavere utdanning i alle aldersgrupper. Både kvinner og menn med ikke-vestlig

⁷ Data fra helseundersøkelsen i Oslo 2000.



Figur 3.6 Forventet levealder for kvinner og menn 2000–2004 i Oslos bydeler

Kilde: SSB

bakgrunn var mer inaktive enn kvinner og menn med norsk bakgrunn. Andelen fysisk inaktive jenter i alderen 15–16 år var atskillig høyere i indre øst enn i ytre vest. Det var en høyere andel fysisk inaktive blant jenter med minoritetsbakgrunn enn blant jenter med norsk bakgrunn. Generelt var andelen inaktive ungdommer høyest i familier med dårlig råd. Fedme var mer utbredt i østlige deler av byen enn de vestlige, den var økende med alderen opp til 60-års alder for deretter å avta. Kvinner med ikke-vestlig bakgrunn har høyere forekomst av fedme enn kvinner med norsk bakgrunn.

3.4.2 Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller

I St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* har regjeringen presentert en langsiktig strategi for å utjevne de sosiale helseforskjellene i Norge. Befolkningens helse er god, men gjennomsnittstallene skjuler store sosiale forskjeller. Regjeringen har som mål å redusere de sosiale helseforskjellene uten at noen grupper får dårligere helse.

De sosiale helseforskjellene henger nært sammen med ressursfordelingen i samfunnet. Det er derfor fellesskapets ansvar å påvirke denne fordelingen i en mer rettferdig retning. Rettferdig for-

deling er god folkehelsepolitikk. Sammen med St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* og St.meld. nr. 16 (2006–2007) *... og ingen sto igjen – Tidlig innsats for livslang læring*, utgjør den nasjonale strategien for å utjevne sosiale helseforskjeller regjeringens helhetlige politikk for sosial utjevning, inkludering og fattigdomsbekjempelse. Regjeringen vil bygge videre på den nordiske tradisjonen med generelle velferdsordninger, og samtidig sette i verk egne tiltak for å hjelpe de som trenger det mest.

Sosiale forskjeller i helse faller ofte sammen med geografiske forskjeller i helse. Helseforskjellene i Oslo er et av de klareste eksemplene på dette. De sosiale forskjellene i helse mellom bydelene er i stor grad sammenfallende med forskjeller i levekår. Det er ikke bare levekår og helse som er geografisk skjevt fordelt. Negative miljøfaktorer har også en tendens til å klumpe seg sammen i enkelte områder. Det gjelder også i Oslo. Miljøbelastede områder er i mange tilfeller områder der det bor mange personer som mottar sosialhjelp, trygdeytelser med videre. Eiendomspriser reflekterer bomiljøkvalitet, og er med på å føre høyinntektsgrupper til områder med bra bomiljøkvalitet og lavinntektsgrupper til områder med dårlig bomiljøkvalitet. Slike mekanismer fører til at vi får en geografisk opphopning av sårbare grupper, og

dette kan være med på å forsterke de sosiale helseforskjellene.

Det finnes imidlertid virkemidler for å motvirke at utsatte områder blir tillagt ytterlige negative miljøfaktorer, bl.a. plan- og bygningsloven. Gjennom en bevisst lokalisering av boliger og næringsliv kan en unngå økt trafikkbelastning og forurensende og støyende industri. Videre kan det iverksettes tiltak for å forbedre miljøforholdene, f.eks. ved å sikre at grønne lunger, parker og plasser ikke forsvinner eller ved å anlegge nye grøntområder. Gjennom samarbeid med vegmyndighetene er det mulig å regulere trafikken og skjerme områder som er særlig utsatt. Videre kan tjenestetilbudet forbedres og det kan iverksettes sosiale tiltak i spesielt utsatte områder. En forutsetning for å få dette til er at kommunene har gode verktøy til å vurdere bomiljøkvalitet på et hensiktsmessig geografisk nivå. I forbindelse med oppfølgingen av St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller* vil det bli lagt vekt på å videreutvikle slike verktøy og gjøre dem tilgjengelige for kommunene. Den tilnærmingen som ligger til grunn for ordningen med stimuleringsmidler til regionale og lokale partnerskap for folkehelse, er også et godt utgangspunkt for å sette i verk tiltak rettet mot spesielt utsatte områder.

3.4.3 Psykisk helse

Opptrappingsplanen for psykisk helse (1999–2008) er inne i sitt nest siste år. Sentrale kvantitative resultatmål vil i store trekk bli nådd i løpet av perioden. Det gjenstår imidlertid flere utfordringer, slik at det i slutfasen av planen er satt fokus på kvalitet og innhold i tjenestene. Viktig i denne sammenheng er psykisk helsearbeid i kommunene og bedre samarbeid mellom primær- og spesialisthelsetjenesten.

Storbysatsingen er et prosjekt som tar opp storbyproblematikk⁸. Gjennom satsingen søker man å nå de som er alvorlig psykisk syke og svakstilte, de som bor i dårlige boliger og som ikke har ressurser til å oppsøke hjelpeapparatet eller nås av dette. 50 millioner kroner (2005-kroner) er for 2005 og 2006 fordelt til forskjellige prosjekter etter søknader fra kommunene Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim. Målgruppen for satsingen er sårbar og har behov for tjenester med klare ansvarsforhold og koordinert innsats på ulike nivåer. Bruk av individuelle planer og ansvarsgrupper er sentrale virkemidler for å oppnå dette. Erfaringene så langt viser

at det er behov for særskilte tiltak i storbyene og bevilgningene videreføres i 2007.

3.4.4 Rus

Forbruk av rusmidler og utbredelse av rusmiddelproblemer er på enkelte områder annerledes i Oslo enn i resten av landet. Andelen ungdom i alderen 15–20 år som oppgir at de har brukt cannabis har de senere år vært stabil og gått noe ned. Dette gjelder både i Oslo og på landsbasis. I Oslo er imidlertid andelen ungdom som oppgir å ha brukt cannabis høyere enn i landet for øvrig. På landsbasis blir det stadig færre som er totalt avholdende fra alkohol. I Oslo rapporteres imidlertid en nedgang i andelen ungdom som drikker alkohol – noe som sannsynligvis skyldes den økte andelen av innvandrerdødsfall. Det anslås at om lag halvparten av landets injiserende stoffmisbrukere har tilhold i Oslo. Oslo har også ifølge Kripes flest narkotikarelaterte dødsfall – om lag 40 prosent i 2005 (70 av totalt 184). Hovedstaden kjennetegnes også ved en relativt åpen «drug-scene» med tigging og mange synlige rusmiddelavhengige.

Gjennom bl.a. *Tiltaksplan for alternativer til rusmiljøene i Oslo sentrum*, er det de senere år iverksatt en rekke tiltak i Oslo kommune for å forebygge og følge opp de åpenbare rusmiddelproblemer i byen. For å støtte dette utviklingsarbeidet, bidrar staten med en rekke tilskudd til Oslo kommune og samarbeidende private og frivillige organisasjoner. I 2006 ble det gitt tilskudd til Oslo på rusområdet på over 100 millioner kroner. I tillegg gis det støtte over bl.a. *Opptrappingsplanen for psykisk helse* og *Regjeringens tiltaksplan mot fattigdom*. Av tiltak som har mottatt statlig støtte kan nevnes rusforebyggende arbeid, «Plata-planen», kommunalt LAR-arbeid, boligsosialt arbeid, lavterskel helsetiltak og forsøk med sprøyterom. Private ideelle organisasjoner som Frelsesarmeen, Blå Kors og Kirkens Bymisjon gjør et omfattende arbeid overfor rusmiddelavhengige i Oslo og får også støtte til en rekke tiltak.

Før rusreformen hadde Oslo i kraft av å være kommune og fylkeskommune, bygget opp et helhetlig og differensiert hjelpetilbud til personer med rusmiddelproblemer. Rusreformen medførte at de tiltak som ble vurdert å komme inn under det fylkeskommunale ansvaret, ble overført til staten ved Helse Øst RHF. Dette førte til endringer i organiseringen av tjenestetilbudet på rusområdet. Oslo kommune har tatt initiativ til en særskilt evaluering av konsekvenser av rusreformen for brukere fra Oslo kommune. Ifølge denne evalueringen⁹ ser Oslo ut til å komme noe dårligere ut på enkelte

⁸ Jf. St.prp. nr. 1 (2006-2007).

områder i forhold til landet forøvrig. Rapporten peker bl.a. på forhold som ventetider på behandling og samhandlingen mellom sosialtjenesten og spesialisthelsetjenesten. Ifølge denne evalueringen kan det se ut til at ventetidene til deler av behandlingstiltakene har økt noe etter reformen. Hovedtendensen når det gjelder samhandling mellom sosialtjenesten og spesialisthelsetjenesten er ifølge evalueringen uendret. Bydelene i Oslo opplever imidlertid at samhandlingen er blitt dårligere etter rusreformen.

Evalueringen av rusreformen, herunder relevante problemstillinger knyttet til Oslo kommune, vil bli vurdert av Sosial- og helsedirektoratet. Stortinget vil bli forelagt resultatene av evalueringen på egnet måte.

Aker Universitetssykehus som har ansvaret for tiltak for rusmiddelavhengige i Oslo/Follo, vedtok i 2006 en strategiplan for rusfeltet. Målsettingen med planen er at rusfeltet skal styrkes, slik at rusavhengige skal få bedre og mer helhetlige helsetjenester. Frem til siste årsskifte var tjenestene for rusmiddelavhengige i denne regionen organisert som en del av *Klinikk for psykisk helsevern* ved Aker. Fra 2007 har Aker vedtatt at det skal organiseres en selvstendig *Klinikk for rus og avhengighet* under sykehuset. Dette forutsettes å bidra til en styrking av sykehusets fokus på å legge forholdene til rette for bedret samarbeid med andre tjenester på området. Det er også inngått samarbeidsavtaler mellom Aker, Oslo kommune og bydelene, og det er etablert seks nye ruspoliklinikker i Oslo/Follo området.

I de tilfeller der pasienter ved ruspoliklinikker blir oppsøkt av tjenesten (ambulant team), kan det framstå urimelig at de berørte brukere skal måtte betale egenandel. Stortinget har derfor etter forslag fra Regjeringen vedtatt at det fra 2007 ikke skal være egenandel for rusmiddelavhengige som oppsøkes av ambulante team fra en ruspoliklinikk. Dette har relevans for Oslo og tiltak som *Prosjekt rus og psykisk lidelse* (ROP) som inngår i virksomheten ved Tøyen DPS, Lovisenberg Diakonale sykehus.

I den kommende opptrappingsplanen for rusfeltet vil det bli pekt på en rekke utfordringer og tiltak som også vil ha relevans for videreutvikling av tilbudet i Oslo. Av aktuelle innsatsområder kan nevnes tiltak som omfatter tidlig intervensjon, kvalitetsheving og samhandling mellom ulike statlige og kommunale instanser for å gi et helhetlig tilbud til brukerne.

Rus og kriminalitet

Det er en nær sammenheng mellom rus og kriminalitet, særlig vold. Politiet i Oslo har flere ganger påpekt sammenhengen mellom høyt forbruk av alkohol, mange skjenkesteder i Oslo sentrum og vold. Dette gjør at mange føler seg utrygge i Oslos gater i helgene. Kommunene er i alkoholloven tilagt en sentral rolle i forvaltningen av norsk alkoholpolitikk gjennom ansvaret for tildeling og kontroll av salgs- og skjenkebevillinger. Alkoholloven er kommunenes viktigste forebyggingsinstrument. Alkoholloven gir kommunene anledning til å reagere ved bl.a. skjenking av mindreårige og ved skjenking til åpenbart påvirkede personer. Fra statens side er det lagt til rette for at kommunene kan se bruken av virkemidler etter alkoholloven i sammenheng med andre virkemidler for å forebygge rusmiddelproblemer. Sosial- og helsedirektoratet har utarbeidet en veileder for helhetlige rusmiddelpolitiske planer. Det anbefales at slike planer utarbeides i samarbeid med berørte aktører, og at de bl.a. inneholder retningslinjer for tildeling og kontroll av salgs- og skjenkebevillinger.

Helse- og omsorgsdepartementet vurderer, i samarbeid med Justis- og politidepartementet, aktuelle tiltak for å effektivisere kontrollen med utøving av skjenkebevillinger, herunder muligheter for raskere og strengere reaksjoner ved skjenking til mindreårige og overskjenking. For å lette arbeidet for myndighetene som vurderer skjenkebevillinger skal det harmoniseres hvilke personer som må vurdere etter alkoholloven og serveringsloven. Dette er allerede endret i alkoholloven, og tilsvarende endringer vil også bli foreslått i utkast til ny serveringslov, som vil bli lagt frem om kort tid. Harmonisering av alkoholloven og serveringsloven vil også forenkle prosessen for de næringsdrivende.

Politiet skal prioritere forebyggende tiltak for å hindre at unge debutterer tidlig og glir inn i rusmiddelmisbruk og miljøer preget av misbruk. Her samarbeider politiet med andre offentlige etater og frivillige organisasjoner. Særlig på Oslos østkant finnes det flere godt forankrede samarbeidsfora og hvor Rusmiddeletaten, skoler, etniske foreninger, moskeer, beboerforeninger, natteravner, Kirkens Bymisjon og Røde Kors deltar. Oslo politidistrikts satsing på en egen operativ ungdomsenhet, «Gatepatruljen», synes å ha gitt gode resultater.

I 2006 ble det etablert et tre-årig prøveprosjekt i Oslo og Bergen med Narkotikaprogram med domstolskontroll. Prøveordningen er en alternativ straffereaksjon for rusmiddelmisbrukere dømt for narkotikarelatert kriminalitet. Programmet skal

⁹ Rapport IRIS – 2006/228. Evaluering av den statlige rusreformen for brukere i Oslo kommune.

tilby helhetlig behandling som alternativ til ubetinget fengsel, og har som mål å forebygge ny kriminalitet og fremme rehabilitering.

3.4.5 Nytt regionalt helseforetak

Helse Sør og Helse Øst slås sammen og Helse Sør-Øst etableres som et nytt regionalt helseforetak senest innen 1. juli 2007. Det vil legge til rette for bedre ressursutnyttelse og samordning av sykehuse-ene i hovedstadsområdet. Sammenslåingen er nærmere omtalt i St.prp. nr. 44 (2006 – 2007) *Om endringer i statsbudsjettet for 2007* under Helse- og omsorgsdepartementet.

3.5 Innsats mot fattigdom og dårlige levekår

Store deler av befolkningen i Oslo og Osloregionen har de beste muligheter til å realisere høy livskvalitet. Det er gode nærmiljøer, frisk luft og god tilgang til friluftsarealer. Men særlig i Oslo finnes det levekårsutfordringer og sosiale forskjeller som må møtes på en bedre måte. Regjeringen vil gjennom hovedstadspolitikken bidra til at hele byens befolkning får de samme mulighetene til å realisere sine muligheter og leve gode liv.

3.5.1 Levekårsutfordringer og strategier

Utfordringene på levekårsområdet kan sammenfattes i følgende stikkord;

- fattigdomsproblemer
- utestenging fra arbeidslivet for marginaliserte grupper
- enkelte grupper har utilfredsstillende boligstandard
- det er en markant sosial ulikhet i helse
- levekårsulempene følger noen faste geografiske mønstre som ser ut til å ha vært stabile i flere tiår, med konsentrasjon av levekårsulempene til bestemte områder av byen og i noen bydeler.

De store flytteprosessene i regionen og innenfor byen viser at folk beveger seg fra boområder og bydeler med omfattende innslag av levekårsulempene, til bydeler og boområder med en bedre boligkvalitet og en bedre gjennomsnittlig levekårs situasjon. Dette endrer bydeler og strøk som folk flytter fra og de områdene som folk flytter til (Fafo 2007). Dette indikerer at levekårs mønstrene som framkommer på geografisk nivå ikke nødvendigvis angår de samme menneskene over tid. Men for-

skjeller i boligstruktur, miljøkvaliteter og boligpriser mellom ulike områder bidrar til å reproducere geografisk opphopning av vanskelige levekår. Det kan være et større problem at folk «låses inne» eller permanent befinner seg i en livssituasjon med knapphet på gode levekårsressurser enn at de i en tidsavgrenset periode i livsløpet er innom en slik situasjon. Det er viktig at virkemiddelapparatet fanger opp utsatte grupper som står i fare for å stagnere i en situasjon med varig dårlige levekår. Dette er et viktig supplement til både de generelle velferdsordningene og til områderettede tiltak overfor bydeler og områder der belastningene er størst.

Strategier

Hovedstrategien for å møte levekårsutfordringene bygger på at kommunene gjennom sitt ansvar kjenner situasjonen, har best lokal innsikt og høster de konkrete erfaringene med tiltak og planer. Den viktigste forutsetningen for å møte utfordringene er derfor at kommunene i hovedstadsområdet, og ikke minst Oslo kommune, får muligheter til å løse sine krevende oppgaver. Dette skjer først og fremst gjennom de generelle rammebetingelsene som fastlegges gjennom kommuneopplegget og det lokale handlingsrommet for å utforme lokale velferds- og levekårsstrategier.

Regjeringen erkjenner samtidig at enkelte av de utfordringene som er beskrevet har en karakter og et omfang som kan kreve en særlig statlig innsats som det er vanskelig å finne rom for innenfor ordinære kommunale rammer. Regjeringen bidrar derfor til tiltak for bedre levekår i særlig utsatte områder – jf. omtale av satsinger i Groruddalen og Søndre Nordstrand.

- I regjeringens hovedstadspolitikk vil vi derfor;
- vurdere om det er særskilte kostnader i velferdspolitikken og andre utfordringer som ikke fanges godt nok opp gjennom inntektssystemet
 - ha en tett dialog med hovedstadsregionens aktører (Oslo kommune og øvrige kommuner) om situasjonen, utfordringene og erfaringene i arbeidet med å forbedre levekårene og redusere forskjellene.
 - være særlig opptatt av at tiltakene og strategiene innenfor nasjonale satsinger har et omfang og en innretning som tar hensyn til at de er særlig viktige i Oslo og hovedstadsregionen. Det gjelder;
 - Handlingsplan mot fattigdom
 - Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen
 - St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*

- Nasjonal strategi mot ulikhet i utdanning
- Barnehageløftet og tiltaksplan for rekruttering av førskolelærere til barnehagesektoren
- Strategi for likeverdig opplæring i praksis! 2007–2009
- St.meld. nr. 16 (2006–2007) *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*
- St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering.*

Nasjonal strategi for arbeid, velferd og inkludering

I St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* presenteres strategier og tiltak for å styrke inkluderingen i arbeidslivet av personer i yrkesaktiv alder som har problemer med å få innpass i arbeidslivet eller er i ferd med å falle ut av det. Forslagene i meldingen utgjør sammen med endringen i organiseringen av arbeids- og velferdsforvaltningen en omfattende reform av politikken på arbeids- og velferdsområdet. Det foreslås:

- Mer arbeidsrettede tiltak og tjenester for å senke tersklene inn og heve tersklene ut av arbeidslivet, herunder tilpassede tiltak for personer med nedsatt funksjonsevne og innvandrere.
- Mer fleksibel og bedre samordnet bruk av virkemidler, slik at virkemidlene skal kunne benyttes ut fra den enkeltes behov for å komme i arbeid.
- En ny tidsbegrenset inntektssikring i folketrygden som erstatter rehabiliteringspenger, attføringspenger og tidsbegrenset uførestønad. Omleggingen skal bidra til å vri ressursbruk fra stønadsforvaltning til aktive tiltak og oppfølging.
- Et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad for personer med vesentlig nedsatt arbeids- og inntektsevne og med ingen eller svært begrensede ytelser til livsopphold i folketrygden.
- Bedre forebygging, tilrettelegging og oppfølging på arbeidsplassen og i arbeidsmiljøet for å fremme inkludering og motvirke utestenging.
- Velferdskontrakt som prinsipp og metode for å klarlegge gjensidige forventninger, forpliktelser og rettigheter i samhandlingen mellom den enkelte og et mer samlet og samordnet hjelpeapparat.

Forslagene har til formål å inkludere flere i arbeidslivet og øke velferd og sosial trygghet og forutsigbarhet. Sammen med NAV-reformen, vil

det kunne gi velferdsgevinster både for mange enkeltmennesker og for samfunnet.

Handlingsplan mot fattigdom

Sammen med forslaget til statsbudsjett for 2007 la regjeringen høsten 2006 fram en handlingsplan mot fattigdom. Som et ledd i handlingsplanen vil regjeringen føre en målrettet politikk med tiltak for å styrke arbeidslivstilknytningen for de som står lengst fra arbeidsmarkedet. Arbeid er et nødvendig, men i mange tilfeller ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å forebygge og bekjempe fattigdom. Mange har behov for økt kompetanse, kvalifisering, helse- og rehabiliteringstjenester, hjelp til å skaffe bolig mv. før de kan delta i lønnet arbeid eller arbeidsforberedende tiltak. Handlingsplanen omfatter i tillegg tiltak for at alle barn og unge skal kunne delta og utvikle seg, og tiltak for å bedre levekårene for de vanskeligst stilte. Planen presenterer en helhetlig og tverrsektoriell innsats mot fattigdom for å bedre livsbetingelsene og mulighetene for den delen av befolkningen som har de laveste inntektene og de dårligste levekårene.

Handlingsplan mot fattigdom må ses i nær sammenheng med regjeringens handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Se omtale av handlingsplanen i kap. 4.5. En forsterket innsats for å fremme integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen er avgjørende for å forebygge og bekjempe fattigdom. Fattigdom må ses i sammenheng med de levekårene og livsbetingelsene som er alminnelig i samfunnet. Fattigdom handler om betydelige og uakseptable avvik fra dette. Lav inntekt er en viktig indikator på fattigdom, selv om også andre forhold er av vesentlig betydning for levekårene til den enkelte. Regjeringen tar utgangspunkt i en vid definisjon av fattigdom, og vil måle og følge utviklingen gjennom et bredt sett av indikatorer.

Stat og kommune har ulike roller, kompetanse og ressurser i arbeidet for å forebygge og bekjempe fattigdom. Kommunene har ansvaret for store deler av det utøvende og forebyggende arbeidet lokalt. God kommuneøkonomi og lokal frihet er en forutsetning for at kommunene kan spille en aktiv rolle i forebygging og bekjempelse av fattigdom. Regjeringen vil bidra med statlig finansiering for å stimulere til utvikling av tiltak på prioriterte innsatsområder. Regjeringen vil også gjennom konsultasjonsordningen inngå et tettere samarbeid mellom staten og kommunesektoren for å nå nasjonale mål i fattigdomsbekjempelsen.

Regjeringens handlingsplan mot fattigdom omfatter flere tiltak av relevans for kommunene,

herunder Oslo, bl.a. 53 millioner kroner til innføring av et nytt kvalifiseringsprogram med tilhørende kvalifiseringsstønad. Formålet er å bidra til at flere kommer i arbeid gjennom en forsterket innsats bl.a. overfor personer som i dagens system blir avhengig av økonomisk sosialhjelp over lengre tid. Det legges opp til at ansvaret for ordningen blir kommunalt og at forvaltningen, i likhet med økonomisk sosialhjelp, legges til NAV-kontorene.

Regjeringen har også styrket satsingen på målrettede arbeidsmarkedstiltak for langtidsmottakere av sosialhjelp, ungdom 20–24 år, enslige forsørgere som har sosialhjelp som hovedinntekt og innvandrere med i alt 144 millioner kroner, tilsvarende 1100 tiltaksplasser. Sammen med videreføringen av tiltaksnivået for 2006, vil det i gjennomsnitt for 2007 være om lag 4 500 tiltaksplasser i arbeidsmarkedssatsingen under Handlingsplanen. Satsingen ble igangsatt i 2003, utvidet i 2004 til også å omfatte personer som mottar legemiddelasistert rehabilitering, og ble i 2006 gjort landsomfattende. Arbeids- og velferdsetaten har hovedansvaret for gjennomføringen, og samarbeider nært med sosialtjenesten i kommunene.

Oslo kommune har vært med i arbeidsmarkedssatsingen under *Handlingsplan mot fattigdom* fra innsatsen startet i 2003. I 2006 har Arbeids- og velferdsetaten samarbeidet med 11 bydeler i kommunen. Fire av totalt 15 bydeler har vært med i forsøket med kommunal oppgavedifferensiering og er derfor ikke med i arbeidsmarkedssatsingen under Handlingsplanen. I Akershus har Asker og Bærum deltatt i arbeidsmarkedssatsingen fra den startet. I løpet av første halvår 2006 er alle kommunene i fylket omfattet av satsingen. I gjennomsnitt for 2006 deltok 415 personer i Oslo og 149 personer i Akershus i tiltak. For 2007 er det stilt 615 tiltaksplasser til disposisjon i Oslo og 278 plasser i Akershus.

Det kommunerettede tilskuddet til tettere individuell oppfølging av personer som står langt fra arbeidsmarkedet videreføres i 2007. Formålet er å styrke den enkeltes forutsetninger for å kunne dra nytte av arbeidsrettede tiltak og å utvikle metoder for individuell oppfølging. Oslo er blant kommunene som har mottatt tilskudd gjennom denne ordningen.

Bekjempelse av barnefattigdom er nødvendig for å sikre barns velferd på kort sikt, og for å forebygge fattigdom på lengre sikt ved å hindre at barn og unge blir marginalisert i eget voksenliv. Bevilgningen til kompetanse- og utviklingstiltak for å forebygge og redusere barnefattigdom er økt i statsbudsjettet for 2007. Formålet er å styrke det sosiale og forebyggende arbeidet i kommunene,

bl.a. i sosialtjenesten, utvikle nye lokale tiltak og bedre samordningen av lokale tiltak overfor målgruppen. Fem bydeler i Oslo mottok tilskudd i 2005. Handlingsplan mot fattigdom inneholder også økte tilskudd til barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn på 10 millioner kroner. Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn omfatter 23 større bysamfunn og syv prioriterte bydeler i Oslo, jf. omtalen i kap. 5.4.

Som ledd i gjennomføringen av Handlingsplanen, skal det igangsettes forsøk i Oslo og enkelte andre kommuner som har store utfordringer med bruk av midlertidige botilbud. Formålet er å utvikle metoder og tiltak i kommunenes oppfølging av personer som oppholder seg på hospits og i andre midlertidige botilbud, slik at de kan få tilbud om varig bolig. Det ble avsatt 10 millioner kroner til formålet i statsbudsjettet for 2007. Tilskuddsordningen for oppfølgingstjenester i bolig, som brukes bl.a. i Oslo kommune til ulike tiltak for å forebygge og bekjempe bostedsløshet, videreføres i 2007.

For å bedre den økonomiske situasjonen og levekårene til personer som har behov for sosialhjelp i en forbigående vanskelig situasjon, er satsnivået i de statlige veiledende retningslinjene for utmåling av stønad til livsopphold økt med 5 prosent ut over ordinær prisjustering fra 1. januar 2007. Oslo bystyre vedtok i forbindelse med behandlingen av kommunens budsjett for 2007 å øke kommunens satser for utmåling av stønad til livsopphold med 5 prosent.

3.6 Frivillige organisasjoners rolle

Frivillige organisasjoner gjør et viktig sosialt arbeid. For å bidra til å nå viktige samfunns mål som gode oppvekstvilkår, livskvalitet og inkludering, gjennomfører regjeringen et løft for den frivillige sektor, ikke bare gjennom økte bevilgninger, men også gjennom en ny og bredere dialog med den frivillige sektoren.

Frivillige organisasjoner utgjør en sentral del av det sivile samfunn, og er en aktiv brobygger og samarbeidspartner mellom sivilsamfunnet og det offentlige. Det er et mål å legge til rette for et mangfold av frivillige organisasjoner og sammenlutninger. Frivillige organisasjoner kan være nøkler til samfunnsdeltakelse, sosiale fellesskap og inkludering.

Frivillige organisasjoner tilbyr sosial tilhørighet, mening og fellesskapsfølelse for de som deltar. De er viktige bidragsytere i den demokratiske meningsdanningen og yter viktige økonomiske

bidrag, ikke minst gjennom omfattende ulønnet frivillig arbeidsinnsats. Deltakelse dreier seg om like muligheter til å være med på samfunnets arenaer. Alle innbyggere i Norge skal ha like muligheter til å delta i de politiske og frivillige organisasjonene. Men alle har også et selvstendig ansvar for å ta disse møteplassene i bruk, og til å engasjere og involvere seg i eget nærmiljø, i barnas fritidsaktiviteter og i det sivile samfunn.

Organisasjonssamfunnet rekrutterer ikke like godt fra alle grupper i befolkningen. Folk med høy inntekt og status er overrepresentert, mens ungdom med innvandrerbakgrunn er underrepresentert. Disse ungdommene sier selv at de ønsker å delta. For å øke kunnskapen om dette feltet har Kultur- og kirkedepartementet bidratt til finansiering av en undersøkelse om mekanismer i organisasjonene som bidrar til å ekskludere og inkludere barn og unge med innvandrerbakgrunn.

Oslo har 30 frivillighetssentraler spredt utover hele byen. Som ellers i landet er eierskapet fordelt mellom bydelene, frivillige organisasjoner, stiftelser og liknende. En frivillighetssentral skal være

en lokalt forankret møteplass og samhandlingsarena for frivillig virke og en aktiv støttespiller for å skape gode levende lokalmiljø. Sentralene skal være universelt utformet og være kontaktsenter for alle som ønsker å delta i frivillig virksomhet uansett alder, kjønn, økonomisk status og etnisk tilhørighet. Alle sentralene er bemannet med daglig leder i full stilling.

Noen av frivillighetssentralene skal fungere for hele Oslo;

- Agenda X: Et ressursenter for ungdom som lever i et kulturelt mangfold.
- Safir: Senter for frivillig innsats rettet mot kvinner og menn som lever i aktiv rus, som gjennomgår legemiddelassistert rehabilitering eller som har gjennomgått behandling til rusfrihet.
- Ungdomsbølgen Mortensrud: En sentral som er drevet av og for ungdom i Søndre Nordstrand.
- Døves Frivillighetssentral: En sentral for døve og hørselshemmede i Oslo.

4 Mangfoldig og åpen hovedstad

Innbyggernes ressurser er bysamfunnets viktigste kapital. En av de fremste oppgavene for offentlige myndigheter er å legge til rette slik at alle mennesker uansett bakgrunn er inkludert og kan delta i samfunnslivet og yte etter beste evne.

Hovedstadsregionens befolkning er preget av mangfold. Oslo er i kraft av sin befolkning en internasjonal by.

Oslo er en stor innflytterby, og innflyttere setter preg på byen med sin dialekt og kultur og bånd til heimlassen. Innvandrere, særlig fra Nord-Europa, har i århundrer spilt viktige roller i byens utvikling. I de siste tiårene har innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst- og Sentral Europa gitt Oslo og hovedstadsregionen et ansikt med nye trekk, og utgjør for tiden en stor andel av netto befolkningsvekst. Den konsentrasjonen av innvandrere vi i Norge har i Oslo er høyere enn i Sverige og Danmark. I forhold til størrelsen har Oslo flere innvandrere enn København og like mange som Stockholm.

Det er avgjørende for hele Norge som et trygt og tolerant samfunn at vi lykkes med inkluderingen i Oslo. Regjeringen vil at alle skal være inkludert i samfunnslivet. I vårt velferdsamfunn skal myndighetene organisere og investere i utdanning og kvalifisering for hele befolkningen.

4.1 Mangfold gir potensial for vekst

Hovedstaden er også på andre måter en sammensatt og mangfoldig by. Oslos strøk og bydeler har et bredt register av livsstiler, natur og byform. Kulturlivet har mange uttrykk både i de etablerte institusjoner og de frie grupper, og regjeringen vil bidra til at et kulturelt mangfold er synlig og utvikler seg videre (se kap. 7). I en moderne kunnskaps- og tjenesteøkonomi er mangfold en styrke og gir potensial for vekst. Toleranse og åpenhet for mangfold og ulike individuelle kvaliteter og nye ideer er en av de viktige forutsetninger for kreative byer.

Oslo er en storimportør av talent og har den vesentlige fordel at mange unge mennesker søker hit for studier og arbeid fra hele Norge. Det er med og gir Osloregionen et godt tilfang av kompetanse på mange områder, og med høyt utdan-

ningsnivå i befolkningen har byen og regionen derfor gode muligheter i kunnskapsøkonomien. For næringsliv, kulturliv og forskning er det viktig at hovedstadsregionen oppleves som attraktiv for den høykvalifiserte og internasjonalt mobile arbeidskraften.

Av i alt 278 959 sysselsatte med bosted i Oslo¹ hadde i 2005 34 106 ikke-vestlig innvandrerbakgrunn og 13 470 vestlig innvandrerbakgrunn. Arbeidsledigheten er høyere blant ikke-vestlige innvandrere enn andre. Det er svært stor spredning når det gjelder utdanningsnivå – fra det å ha lite formell utdanning til meget høy utdanning. Dette varierer også med landbakgrunn. For økonomien i hovedstadsregionen er det viktig at folk med innvandrerbakgrunn får muligheter til å utnytte sine evner og skaffe seg kompetanse som de kan sette inn i arbeidsliv og samfunn. Derfor er det også avgjørende viktig at unge og velutdannede personer med innvandrerbakgrunn blir verdsett og får slippe til i arbeidslivet. Slipper de ikke til, kan vi frykte at de vender hovedstadsregionen og Norge ryggen.

4.1.1 Mangfold som stedskvalitet

Oslofolk har sin opprinnelse i 193 land og har nær familie og venner i alle verdenshjørner. Dette internasjonale tilsnittet preger vår hovedstad slik mange storbyer er preget av den globale migrasjonen i de siste tiår, men Oslo har også mye av den mindre byens kvaliteter intakt. Denne kombinasjonen kan være et fortrinn i den internasjonale konkurransen om å fremstå som attraktiv, åpen og tolerant.

Eksempler på Oslos kulturelle hverdagsmangfold er innvandrerbutikker og matkultur. En betydelig andel av befolkningen er reelt flerspråklig. Det var ca. 125 morsmål blant elevene i Oslo-skolen i skoleåret 2005–2006. Oslo har ca. 2–300 innvandrerorganisasjoner som er mer eller mindre aktive. I 2005 mottok 61 organisasjoner grunnstøtte fra staten, fordelt av kommunen. Hovedstadsbefolkningen har til sammen en bred kontaktflate mot ulike nettverk og markeder i verden.

¹ SSB. Tall for 4. kvartal 2005.

Innbyggerne setter pris på en by med mangfold. Åtte av ti Oslo-innbyggere har ikke noe i mot at det bor innbyggere med ulik etnisk bakgrunn i hovedstaden (Opinion 2005) – blant unge mellom 18–30 år er en av ti misfornøyd, mot tre av ti over 67. Nærmere åtte av ti i Akershus/Oslo mener at innvandrere gjør en nyttig innsats i arbeidslivet, mot sju av ti på landsbasis. 74 prosent i regionen mener at innvandrere beriker det kulturelle livet. Et klart funn er at jo hyppigere kontakten er og jo flere sammenhenger man møtes i, desto mer positive er holdningene overfor hverandre, og i Oslo og Akershus er kontakten med innvandrere størst (Blom 2005).

4.1.2 Verdier i mangfoldet

Storsamfunnet og flertallsbefolkningen må være åpne for at det finnes flere aksepterte måter å være norsk på. Det skal være rom for å være annerledes. Det er samtidig en selvfølge at menneskerettigheter skal respekteres, norsk lovverk følges og at alle innbyggere utviser lojalitet til demokratisk fattede beslutninger.

Innvandring gir fellesskapet et mer variert erfarings- og kunnskapsgrunnlag. At vi i Norge får direkte erfaring med ulike språk, kulturuttrykk og tradisjoner, verdisyn og levesett kan gjøre oss bedre rustet til å takle nye internasjonale utfordringer.

Kommuner og fylkeskommuner har den samme plikten som staten til å være med på å oppfylle de urfolks- og minoritetspolitiske forpliktelsene som Norge har tatt på seg. Mange personer fra disse gruppene bor i Oslo. Regjeringen ser det som viktig at samisk kultur synliggjøres i Norges hovedstad, og at det legges til rette for samiskundervisning i grunnskolen. Det er også etablert et *Samisk hus* for kulturelle formål og som møtested for samiske foreninger i Oslo. Opplæringsloven forplikter Oslo kommune til å gi undervisning i samisk til alle elever som ber om det, og undervisning på samisk dersom minst 10 elever ber om det.

Mange av jødene i Norge er bosatt i Oslo, og har bl.a. uttrykt spesielle behov mht. eldreomsorg. De fleste rom (sigøynere) i Norge, bor i Oslo. Regjeringen har etablert et samarbeid med Oslo kommune for bl.a. å bedre opplæringstilbudet til rom. Det er i 2006 og i 2007 bevilget 2 millioner kroner til formålet.

Universell utforming er et viktig prinsipp for regjeringen, som kan bidra på en vesentlig måte til et mangfoldig storbymiljø. Alle mennesker skal kunne bruke det offentlige rom og bygninger på en likestilt måte, slik at funksjonshemmede kan ta

sin rettmessige plass, være inkludert i samfunnslivet og ikke avstenges fra goder som er viktige for andre (jf. også kap. 3.3).

4.1.3 Respekt for mangfold – forbud mot diskriminering og rasisme

Regjeringen vil bygge sin politikk på respekt for individuelle forskjeller og positivt mangfold. Ulike folkegrupper samles i en storby og mangfoldet er særlig synlig der. Mangfoldet må i noen sammenhenger beskyttes, og noen grupper er sårbare. Ytringsfrihet og rett til egen tro og seksuell legning skal forsvares og grupper som møter diskriminering på grunn av hudfarge skal ha samfunnets støtte. Regjeringen ønsker åpenhet og toleranse for de homofiles livsform.

Rasisme og diskriminering skal forebygges og reageres mot, uansett hvem som står bak den og hvem den rammer. Myndigheter, arbeidsgivere og representanter for flertallsbefolkningen har det største ansvaret. Det er disse som kan hindre urett og usaklig praksis, og som har makt til å endre på strukturelle forhold som skaper usaklig forskjellsbehandling. Lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet og religion mv (diskrimineringsloven) trådte i kraft 1. januar 2006 og innebærer et styrket vern mot diskriminering. Også boliglovene har viktige bestemmelser mot diskriminering. *All Different – All Equal* er en kampanje i Europarådets regi og i Norge kjøres holdningskampanje rettet mot ungdom med fokus på mangfold, menneskerettigheter og deltakelse.

4.2 Befolkningsmangfoldet i Oslo og regionen

Det er vanskelig å forestille seg Oslo og mange av nabokommunene i dag uten innvandrere og deres etterkommere som bidragsyttere i kulturliv, lokalpolitikk, gatebilde og nærmiljøer, eller hvordan oppgaver skulle løses uten deres bidrag i hovedstadens arbeidsstyrke, vare- og tjenestetilbud.

Over halvparten av innbyggerne i Oslo er født utenfor Oslo og Akershus. Innbyggere med innvandrerbakgrunn utgjør vel 124 000 eller 23 prosent per 1. januar 2006. Oslo har opp mot 12 prosent av landets befolkning og 32 prosent av landets innvandrere. Et betydelig antall nyankomne innvandrere er nå et permanent trekk ved hovedstadens befolkning. Også i andre kommuner i Osloregionen blir det flere innbyggere med innvandrerbakgrunn – se fig. 4.2.

4.2.1 Befolkning i vekst

- I løpet av perioden 1986–2006 økte folketallet i Oslo med 89 000 innbyggere. Innbyggere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn tilsvarte 89 prosent av denne netto tilveksten, se også portrett av Oslos befolkning kap. 2.4 og presisering av begrepsbruken i boks 4.1.
- I Oslo er det 93 500 førstegenerasjons innvandrere som har innvandret i egen levetid, mens 30 500 er *etterkommere*, dvs. barn, unge og voksne som er født i Norge og er barn av to foreldre som begge er innvandrere.
- 22 000 innvandrere i Oslo har vestlig bakgrunn, og tallet har holdt seg stabilt i flere år. Oslo har dermed 4 prosent vestlige innvandrere. Store Akershuskommuner som Asker og Bærum har imidlertid høyere andel vestlige innvandrere enn både Oslo og Stavanger.
- 102 000 innvandrere i Oslo, 80 prosent av byens innvandrerbefolkning, har ikke-vestlig bakgrunn. Disse utgjør 19 prosent av befolkningen.²

4.2.2 Ulike typer bakgrunn og historier

Grupper av innvandrere har ulik bakgrunn, og de er like forskjellige fra hverandre som fra folk som har norske røtter langt tilbake i tiden. Å etablere statistikk om befolkningen betyr å avgrense grupper fra hverandre, og innvandringsstatistikken

Boks 4.1 Forklaringer til statistikk og ordbruk

1. *Innvandrere*. Som innvandrere regnes personer som selv har innvandret til Norge, og som har to utenlandsfødte foreldre. Denne gruppen blir ofte omtalt som *førstegenerasjons innvandrere*.
2. *Etterkommere* er personer som er født i Norge med to foreldre som er født i utlandet, og har fire utenlandsfødte besteforeldre.
3. *Personer med innvandrerbakgrunn* omfatter både gruppe 1 og 2.

Flyktninger er personer som har fått opphold i Norge pga behov for beskyttelse.

Landbakgrunn viser til eget, eventuelt foreldres utenlandske fødeland. Det skilles ofte mellom innvandrere fra *vestlige* versus *ikke-vestlige land*. Ikke-vestlige land omfatter i offisiell statistikk Asia med Tyrkia, Afrika, Sør- og Mellom-Amerika og Øst-Europa.¹ Vestlige land omfatter Vest-Europa, Nord-Amerika og Oseania.

¹ Nye EU-land i Øst-Europa regnes her enda som ikke-vestlige land.

skiller innvandrere etter bakgrunn og botid. Inndelingen kan diskuteres, og den er ofte preget av den tid den ble etablert i.

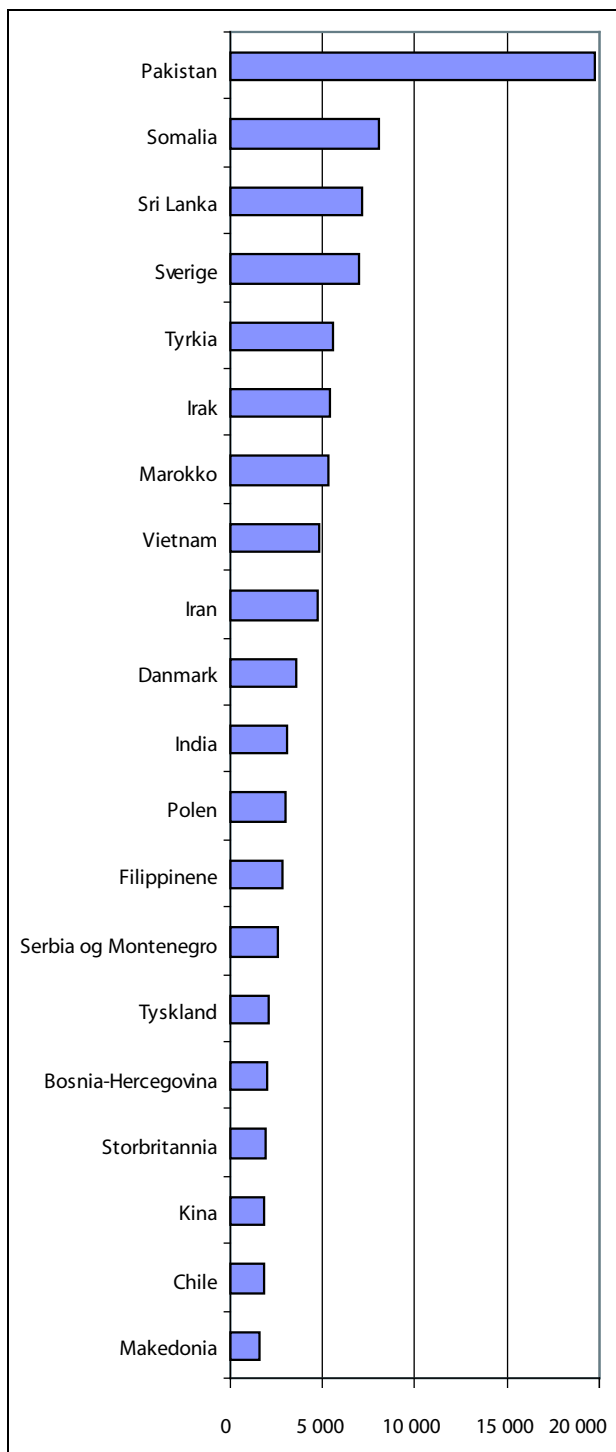
² SSB - (1.1.2006).

Tabell 4.1 Personer med innvandrerbakgrunn i Oslo 1.1.2006 etter bakgrunn.

	Antall innbyggere		Andel bosatt i Oslo	Andel av befolkningen	
	Oslo	Landet		Oslo	Landet
Personer med innvandrerbakgrunn i alt	123 891	386 699	32 prosent	23 prosent	8 prosent
Norden	12 527	53 551	23 prosent	2 prosent	1 prosent
Vest-Europa	7 713	38 635	20 prosent	1 prosent	1 prosent
Øst-Europa	14 010	68 210	21 prosent	3 prosent	1 prosent
Afrika	21 975	47 532	46 prosent	4 prosent	1 prosent
Asia med Tyrkia	61 546	155 264	40 prosent	11 prosent	3 prosent
Nord-Amerika ¹	4 106	14 293	29 prosent	1 prosent	0 prosent
Sør- og Mellom-Amerika	1 706	8 117	21 prosent	0 prosent	0 prosent
Oseania	308	1 097	28 prosent	0 prosent	0 prosent
Folkemengden i alt	538 411	4 640 219	12 prosent	100 prosent	100 prosent

¹ USA og Canada

Kilde: SSB



Figur 4.1 De 20 største innvandrergruppene i Oslo per 1.1.2006.

Kilde: SSB 2006

I tillegg til gruppen med innvandrerbakgrunn (definert i boks 4.1), har også andre en direkte slektsbakgrunn i utlandet. Regner vi med disse, har nær 170 000 Oslofolk direkte slektstilknytning til utlandet gjennom mor eller far eller begge. Nesten hvert femte barn under 6 år i Oslo – dvs. over 8 000 barn – hadde i 2006 en norskfødt og en uten-

landsfødt forelder, eller var adoptert fra utlandet (Oslo kommunes plandatabase/SSB 2006). Blant hovedstadens yngste i 2006 hadde nærmere halvparten en mor eller far fra utlandet. Dette innvarsler at neste generasjon av hovedstadsbefolkningen blir enda mer mangfoldig enn dagens når det gjelder kulturell, religiøs, språklig og utseendemessig sammensetning. (Se også vedlegg 5.)

4.2.3 Ikke-vestlige innvandrere

Mer enn en av tre med ikke-vestlige innvandrerbakgrunn i Norge bor i hovedstaden. I 2006 hadde Oslo befolkningsgrupper på mer enn tusen mennesker fra 28 ulike bakgrunnsland (se vedlegg).

Veksten gjennom flere år i innvandrerbefolkningen er sammensatt:

- Familieinnvandring i kjølvannet etter den første arbeidsinnvandringen fra Pakistan, India, Tyrkia og Marokko som skjedde på 70-tallet.
- Antall flyktninger og asylsøkere økte fra 80-tallet.
- Ny arbeidsinnvandring fra nye EU-land (telles som ikke-vestlige i statistikken – ca. 4 000 mennesker i Oslo i 2005)
- Fødselsoverskudd (en ung befolkning)
- Tilflyttingsoverskudd både fra utlandet og Norge
- Ikke-vestlige innvandrere som har bodd i andre landsdeler søker seg mot Oslo

Botid. Botid og innvandringsgrunn påvirker levekårsutviklingen for innvandrere. Oslo hadde nær 73 000 førstegenerasjon innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn 1.1.2006. Innslaget av nyankomne innvandrere (mindre enn fem års botid) har ligget på et nivå rundt 15–25 000 personer, og dette ser ut til å være et permanent trekk ved hovedstadens befolkning.

En av ti innbyggere i Oslo var utenlandsk statsborger pr. 1. januar 2006. Blant førstegenerasjonsinnvandrere var det om lag annenhver innbygger som var utenlandsk statsborger, mens om lag hver åttende av etterkommerne var utenlandsk statsborger. Innvandrere med vestlig bakgrunn har mindre tendens til å søke norsk statsborgerskap enn ikke-vestlige.

Flyktninger. Nærmere 32 500 flyktninger bodde i Oslo 1.1.2006. Oslo har landets største befolkning av flyktninger – både i antall og andel av befolkningen, dvs. 6 prosent mot 2,5 prosent på landsbasis i 2006. Dette innebærer at:

- Flyktninger utgjør nær 45 prosent av alle førstegenerasjons innvandrere i Oslo med ikke-vestlig bakgrunn i 2006.

- Personer fra Somalia er blitt langt flere i løpet av ti år, de fleste er flyktninger.

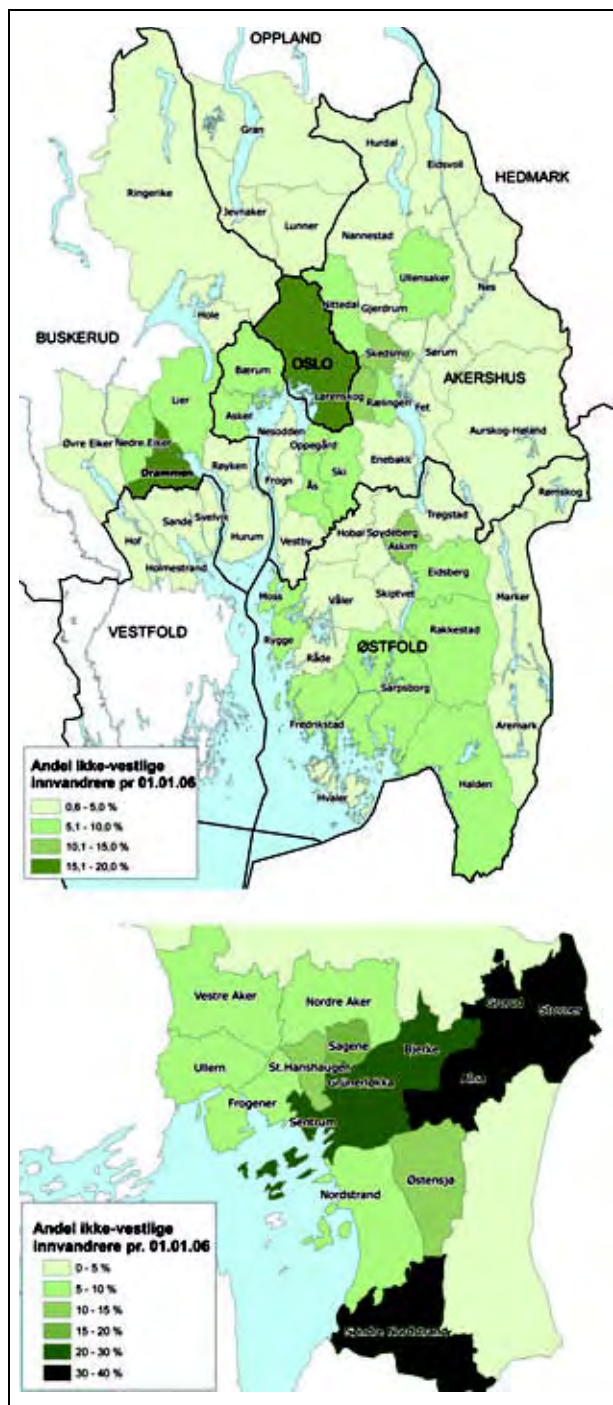
Mange flyktninger har gode levekår i Norge, bl.a. flyktninger fra Sri Lanka som har bodd her en del år. Norsk og internasjonal erfaring er imidlertid at flyktninger i gjennomsnitt bruker lenger tid enn andre innvandrere på å komme i arbeid og bli selvhjulpne. En del har avbrutt eller mangelfull utdanning fra hjemlandet, og mange har en traumatisk historie fra hjemlandet og flukten. Her ligger det ekstra utfordringer for kommuner med mange flyktninger, som Oslo.

4.2.4 Barna og de unge skaper framtidens hovedstadsregion

En fjerdedel av Oslos innbyggere med innvandrerbakgrunn er etterkommere, født i Norge av foreldre som har innvandret, og utgjør en betydelig andel av flere grupper (jf. vedlegg 5). De første kullene av etterkommere er på vei ut i arbeids- og samfunnsliv, mange med en solid utdanning. Gruppen sett under ett greier seg langt bedre enn foreldregenerasjonen, selv om de på mange områder fortsatt ligger noe etter tilsvarende aldersgrupper uten innvandringsbakgrunn³. Det er viktig at etterkommerne lykkes og får uttelling for egen innsats og utdanning. Det vil sende positive signaler til andre – langt utover hovedstadsregionen.

Den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen er yngre i gjennomsnitt enn nordmenn og vestlige innvandrere i hovedstaden (Blom 2006). Nær 33 000 barn og unge under 20 år hadde ikke-vestlig bakgrunn i Oslo ved inngangen til 2006. Det tilsvarer ca. 28 prosent av alle i aldersgruppen. Mer enn hver tredje elev i grunnskolen i Oslo ble i 2005–2006 regnet som minoritetsspråklig, dvs. at foreldrene oppgir at barnet har et annet morsmål enn norsk eller samisk, og mer enn hver femte elev i grunnskolen fikk særskilt norskundervisning.

Å følge opp språkutvikling, deltakelse i barnehage og læring i skolen er en viktig fellesskapsoppgave. Å satse for at barn med innvandrerbakgrunn skal ha et godt utbytte av skolen, er en sentral fellesoppgave, og det er viktig å investere samfunnets ressurser i dette nå. Dette er et kommunalt ansvar, men staten ser de store utviklingsoppgavene og det store behovet for innsats, og vil bidra med ekstra innsats i områder der det bor mange innvandrere (jf. kap. 5 og 9).



Figur 4.2 Andel ikke-vestlige innvandrere i befolkningen i kommunene i Osloregionen og Oslos bydeler pr. 1.1.2006.

Datakilde: SSB.

4.3 Bosettingsmønster i utvikling

Seks av 15 bydeler har minst 30 prosent innbyggere med innvandrerbakgrunn (alle grupper) i 2006 – fire ligger i Groruddalen, Gamle Oslo i indre by øst, og lengst sør i byen ligger Søndre Nord-

³ SSB/Østby (2004)

strand som har 41 prosent. Nabobydelen Nordstrand hadde lavest andel med 10,7 prosent.

Flyttemønstrene for folk med innvandrerbakgrunn ligner på andres⁴. Etter økonomisk evne velger de boliger og strøk der de finner best mulig boligstandard tilpasset egen familiesituasjon, aldersfase og økonomiske muligheter. Barnefamilier eller folk i en etableringssituasjon søker til områder med familieboliger og trygge bomiljøer i drabantbyene. Innflytting til Oslo og intern flytting i byen fører til at noen bydeler får en langt større andel innvandrere enn andre. Det skjer også en videreflytting av etablerte familier fra Oslo til bl.a. Nedre og Øvre Romerike. Se også vedlegg 9.

9 av de 10 kommuner i Norge som har størst andel innvandrere tilhører Oslo-regionen: Oslo, Drammen, Lørenskog, Skedsmo, Askim, Moss, Ås, Rælingen og Bærum. Kun Båtsfjord på 8. plass ligger i en annen landsdel. Til sammen bor om lag 215 000 i kommunene i Osloregionen, og de utgjør 14 prosent av befolkningen. Med drøyt 12 000 innvandrere har Bærum landets fjerde største innvandrerbefolkning etter Oslo, Bergen og Stavanger, men foran Drammen med sine ca. 10 000. Selv de bydelene som har lavest andel ikke-vestlige innvandrere har en høyere andel enn landsgjennomsnittet. Det er ikke fler enn 20 kommuner som har høyere andel enn Vestre Aker i Oslo.

4.3.1 Bokonsentrasjon, men ingen ghetto

Det bor mennesker fra 193 land i Oslo. All statistikk og forskning slår fast at Oslo ikke har ghettoområder i betydningen at én landgruppe er i flertall i et område. Innenfor bydelene er det store variasjoner i befolkningssammensetning etter landbakgrunn. SSB har delt Oslo inn i ca. 560 grunnkretser. Med en slik fininndeling har enkelte områder i Groruddalen og på Søndre Nordstrand over 70 prosent beboere med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, med bakgrunn fra en rekke svært forskjellige land.

Det pågår en viktig debatt i Norge og internasjonalt om faren for at byer med en flerkulturell befolkning kan utvikle seg til byer med «parallelsamfunn». Problemstillingen ble aktualisert av opptøyer i Paris høsten 2005. Segregerte «parallelsamfunn» kjennetegnes ved at det er avstand mellom grupper; sosialt, kulturelt, økonomisk, geografisk og etter etnisitet. Det er bred enighet om at situasjonen i Oslo ikke kan sammenlignes med Paris. En by er segregert hvis folk med ulike egen-

skaper bor atskilt fra hverandre. Slike egenskaper kan være etnisk bakgrunn eller språk og hudfarge, inntekt, utdanning, alder osv. Oslo er på flere måter en by der det er store geografiske forskjeller, men fordi det er store variasjoner innenfor alle bydeler, er Oslo ingen segregert by⁵.

Regjeringen ønsker et flerkulturelt samfunn der miljø, deltaking, levekår og muligheter er gode i hele hovedstadsregionen. Regjeringen vil være på vakt mot tendenser til et mer segregert samfunn og følge utviklingen nøye.

4.4 Kulturelt og religiøst mangfold

Det er et kulturpolitisk mål for regjeringen å synliggjøre det kulturelle mangfoldet i Norge (se kap. 7), og vil markere 2008 som et kulturelt mangfoldsår. Deltakelse og inkludering er et mål innenfor kultur og idrett, og kontakt og dialog mellom livssynsorganisasjoner og menigheter har en stor verdi for å øke forståelsen for mangfold og verdier.

4.4.1 Dialog mellom tros- og livssynssamfunn

Oslo er preget av flerreligiøsitet. Det er 102 tros- og livssynssamfunn med hovedsete i Oslo (2006), mens i alt 510 trossamfunn med kommunalt tilskudd har medlemmer bosatt i Oslo kommune. I Oslo har tros- og livssynssamfunn med rett til tilskudd fra kommunen i alt vel 89 000 medlemmer. Noe over 33 000 er medlemmer av kristne trossamfunn utenfor Den norske kirke. Nær 34 000 er med i islamske trossamfunn, mens 16 500 tilhører livssynssamfunn⁶.

Siden 1990-tallet er det etablert flere fora for religionsdialog og samtaler og samhandling på tvers av kulturell og religiøs tilhørighet har fått økt betydning. Samarbeidsrådet for tros- og livssynssamfunn fokuserer både på dialog som prosess med sikte på å bedre forståelsen av hverandres verdier, og på dialog som verktøy for å løse felles utfordringer i et flerreligiøst samfunn. Nye Norges Kristne Råd arbeider for forståelse for økumenikk lokalt mellom ulike kirker, samfunn, organisasjo-

⁴ Svein Blom: Innvandrernes bo- og flyttemønstre i Oslo rundt årtusenskiftet. SSB 2006

⁵ «Oslo har forutsetninger for å utvikle seg til en interkulturell by fordi en type uheldig geografisk og økonomisk segregering og ghettoisering ikke «har satt seg» verken i byrommet, økonomien eller i det institusjonelle apparatet». *Den flerkulturelle byen etnisk mangfold og nyskaping*. Sluttrapport 2006, Oslo kommune.

⁶ <http://ssb.no/emner/07/02/10/trosamf/tab-2006-12-18-02.html>

ner og menigheter, og bygger møteplasser og nettverk for integrering av flyktninger.

Kirkens rolle i arbeidet for å fremme dialog mellom trossamfunn

Kunnskap, respekt og toleranse mellom mennesker med ulik tro og kulturbakgrunn er avgjørende for fredelig sameksistens i et flerkulturelt samfunn. Her står kirken fram som en relevant og troverdig samtalepartner. Med sin religiøse identitet, erfaring og nettverk kan kirken bidra til å bygge broer mellom kulturer og religioner.

Som det dominerende kirkesamfunn har Den norske kirke et særlig ansvar. Dette blir ivarettatt gjennom praktisk samarbeid og dialog nasjonalt. Gjennom arbeidet for religionsdialog har det blitt etablert en tillit mellom Islamsk råd i Norge, Det Mosaiske Trossamfund, Nye Norges Kristne råd og Den norske kirke. Denne tilliten bygger i stor grad på lokalt samarbeid og har resultert i jevnlig kommunikasjon og felles uttalelser. Å fortsatt utvikle og styrke dette arbeidet er en viktig oppgave for kirken i Oslo.

Oslo bispedømme har fokus på innvandrings- og integreringsspørsmål, flyktninger og asylsøkere. I bydelen Gamle Oslo der det bor mange med innvandrerbakgrunn, ble Grønland internasjonale forsøksmenighet etablert. Gudstjenestene ble forrettet på flere språk og med ulike kulturelle uttrykk, og det ble lagt til rette for kontakt mellom mennesker med ulik bakgrunn. Deler av forsøket videreføres i Gamlebyen kirke. Bispedømmet har etablert kontakt lokalt mellom kristne og ikke-kristne menigheter og holdt brobyggerkurs for ansatte i menighetene, og etablert nettverk for

Boks 4.2 Oslo Extra Large-kampanjen (OXLO)

Kommunens kampanje OXLO sier at Oslo vil være en romslig og tolerant by. Eksempler fra kampanjen er slagord, verdiplakat, toleranseuke, OXLO-konferanse, OXLO-pris, OXLO-ambassadør, utmerkelse for virksomheter som er eksempler på god praksis. Det er et beredskapsteam mot rasisme, og OXLOs målsettinger om rekruttering, tilpasning av tjenestetilbud og tiltak mot rasisme og diskriminering er innebygget i rutineene for årsrapportering for bydel og etater.

Boks 4.3 Drammens kommuneplan, med integrasjon og mangfold i fokus

Drammen kommune la i januar 2007 fram forslag til ny kommuneplan 2007–18 til politisk behandling. Den skal behandles i kommunestyret i juni 2007. Befolkningsframskrivninger peker i retning av at ved planperiodens utløp i 2018 kan én av fire innbyggere i Drammen ha ikke-vestlig innvandrerbakgrunn. *Det flerkulturelle Drammen* er behandlet som et gjennomgående tema i kommuneplanforslaget og er gitt stor oppmerksomhet. Det er lagt vekt på å få fram kompleksiteten i utfordringene: Drammen er, og blir i framtida i stadig større grad, et flerkulturelt samfunn. Det flerkulturelle mangfoldet er først og fremst en ressurs som må utnyttes, men representerer en utfordring for tjenesteapparatet. Regjeringen ser positivt på at kommunene aktivt tar opp de utfordringene befolkningsmangfoldet skaper.

kompetanse og erfaringsutveksling om religionsdialog. Norsk Folkehjelp, Utdanningsforbundet, Røde Kors og Den norske kirke samarbeider om MOD (Mangfold og dialog).

4.4.2 Å anerkjenne mangfoldet i befolkningen

Oslo og Drammen er trolig de to kommunene i landet som har kommet lengst i å la befolkningsmangfoldet komme til uttrykk i kommunal virksomhet. Det kan andre kommuner lære av. Oslo kommune har et eget trainee-program for fremtidige ledere med minoritetsbakgrunn. Kommunen synliggjør sin vilje til å tenke nytt gjennom bruk av priser og hedersutnevnelser, nye samarbeidsfora, samt omorganisering av kommunal virksomhet. Både statlige og kommunale midler går til å støtte flerkulturelle festivaler, nye kulturinstitusjoner og forskningsprogrammer. Den avdøde Oslo-politikeren Rubina Rana med pakistansk opprinnelse har fått en egen gate oppkalt etter seg. Navnsetting er en konkret måte å gjøre innvandring fra Pakistan til en anerkjent del av Oslo-historien på.

4.4.3 Idrett – en arena for inkludering og integrering

Idrettens organisasjoner utgjør samlet den største frivillige bevegelsen i Norge. De medlemsbaserte

idrettslagene er en viktig arena for inkludering og integrering av barn, unge og foreldre med ulik sosial og kulturell bakgrunn. Sammenliknet med gjennomsnittet i befolkningen deltar innvandrerbarn og –ungdom mindre i idrettslag. Forskjellen er spesielt stor blant jenter. Kultur- og kirkedepartementet forvalter en ordning med tilskudd til inkludering i idrettslag. Ordningen retter seg mot idrettslag i byområder med spesielle utfordringer knyttet til å rekruttere barn og ungdom. Formålet med ordningen er å inkludere nye grupper inn i lagenes ordinære aktivitetstilbud. Målgruppen er barn og ungdom som står overfor økonomiske og kulturelle terskler som kan være til hinder for å delta i organisert idrett. Det skal særlig satses på tiltak for å rekruttere innvandrerjenter.

4.5 Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen

Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen ble lagt fram sammen med forslaget til statsbudsjett for 2007 (St.prp. nr. 1 (2006–2007) for Arbeids- og inkluderingsdepartementet). Den omfatter en rekke tiltak som vil legge til rette for at innvandrere raskest mulig kan bidra med sine ressurser i samfunnet og å hindre at det utvikler seg et klasseslett samfunn hvor personer med innvandrerbakgrunn har dårligere levekår og lavere samfunnsdeltakelse enn befolkningen for øvrig. Regjeringen vil videre bidra til at innvandrere og etterkommere får like muligheter som andre i samfunnet.

Virkelighetsbildet er sammensatt, og handlingsplanen består av 28 tiltak på til sammen 306 millioner kroner. I tillegg inneholder planen videreføring av igangsatte tiltak og enkelte særlig relevante tiltak fra Handlingsplan mot fattigdom tilsvarende 94 millioner kroner. Det er fastlagt fire innsatsområder: 1. Arbeid; 2. Oppvekst, utdanning og språk; 3. Likestilling; 4. Deltakelse. Innsats mot rasisme og diskriminering er fastlagt som et gjennomgående tema. Handlingsplanen inneholder tiltak på flere departementers områder, og deler av midlene i handlingsplanen brukes som del av satsingen i Groruddalen (se kap. 9). Regjeringen vil videreføre Handlingsplan for integrering og inkludering som et særskilt grep i dette arbeidet, og tiltakene og bevilgningene vil bli vurdert i kommende budsjetter (se samlet omtale av tiltakene i vedlegg 4).

4.5.1 Ansvars- og oppgavefordeling

Integrerings- og inkluderingsoppgavene må regnes som ordinære og langsiktige oppgaver for det norske samfunn. IMDi (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet) ble etablert 1. januar 2006, fordi det er behov for en styrket, bedre koordinert og mer målrettet innsats i integrerings- og inkluderingsarbeidet. IMDi skal bidra til kompetanseutvikling og spredning av gode erfaringer både til kommuner og sektormyndigheter. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har ansvar for at integrerings- og inkluderingspolitikken, som flere departement har sin del av ansvaret for, blir ivare tatt og godt samordnet. Hver enkelt sektor/fagmyndigheter på alle nivåer skal ta ansvar for personer med innvandrerbakgrunn på lik linje med den øvrige befolkningen. Det er stort behov for tilrettelegging av tjenester til en mer mangfoldig befolkning og til innsats for samfunnets grunnverdier. I budsjettproposisjonen for Arbeids- og inkluderingsdepartementet rapporteres det om resultater

Boks 4.4 Tilskuddsordninger fra stat til kommune som understøtter integrerings- og inkluderingspolitikken. Overføringer til Oslo¹

- Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere skal sikre at kommunene tilbyr opplæring i norsk og samfunnskunnskap, slik at de har mulighet til å ta videre utdanning og delta i arbeids- og samfunnslivet – i 2005 utbetalt vel 241 millioner kroner til Oslo kommune.
- Kommunale innvandrer tiltak går til å styrke og utvikle integrasjonsarbeidet i kommunene som f.eks. kommunale introduksjonsprogram og gjennomføring av mangfoldstankegangen i den kommunale tjenesteytingen spesielt rettet mot førstelinjetjenesten – i 2005 utbetalt nær 15 millioner kroner til Oslo kommune.
- Tilskudd til innvandrerorganisasjoner og annen frivillig virksomhet – i 2005 utbetalt om lag 5 millioner kroner til Oslo kommune.

¹ Tilskudd fra kap. 651 Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere – post 61, 62 og 71. (2005)

knyttet til 17 mål på åtte departementers ansvarsområder, med 37 konkrete indikatorer.

Integreringstilskudd til kommunene

Kommunene er hovedaktører for å oppnå målsettingen om bosetting av flyktninger. Integreringstilskuddet til kommunene skal dekke de gjennomsnittlige utgifter kommunene har ved bosetting og integrering av flyktninger, fordelt over bosettingsåret og de fire kommende år. Målet er at bosatte flyktninger raskt skal komme i arbeid og klare seg selv. Oslo kommune fikk 325,9 millioner kroner i integreringstilskudd i 2005. Integreringstilskuddet blir fra 2007 økt med 47 millioner kroner, en økning på totalt kroner 26 000 pr. bosatt flyktning i de fem år de gis tilskudd.

4.6 Kvalifisering og arbeid – nøkkel til inkludering

Flyktningproblematikk, innvandring og befolkningsmangfold har andre og større dimensjoner i Oslo og hovedstadsregionen enn i landet for øvrig, og integreringsoppgavene har stort omfang. Flertallet av innvandrere de siste 20 år har kommet til Norge fordi de ønsket beskyttelse eller familie-gjenforening og -etablering. Lav yrkesdeltakelse og høy arbeidsledighet har vært en vedvarende tendens, og dette er en stor utfordring for Oslo, som har en stor andel av ikke-vestlige innvandrere. Regjeringens tiltak i utdanning og oppvekst er omtalt i neste kapittel.

4.6.1 Inkludering i arbeidslivet – utfordringer

Regjeringens overordnede mål er at alle, uansett bakgrunn, skal få mulighet til å realisere sine ressurser og være økonomisk selvhjulpne med inntekt fra arbeid. Det vil gagne den enkelte og fellesskapet.

Av 279 000 sysselsatte i Oslo (4. kv. 2005)⁷ hadde 47 500 innvandrerbakgrunn (34 000 ikke-vestlig og 13 500 vestlig). Andelen sysselsatte for hele befolkningen er både i Oslo og på landsbasis 69,4 prosent. De ikke-vestlige førstegenerasjonsinnvandrerne har en sysselsettingsgrad på 52,2 prosent på landsbasis, mens 51,4 prosent er i arbeid i Oslo. I Akershus var andelen 57,6 prosent

Andelen sysselsatte vestlige innvandrere i Oslo var 72,4 prosent.

Regjeringen ser det som en hovedutfordring å øke yrkesdeltagelsen blant ikke-vestlige innvandrere. St.meld. nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering* peker på fire områder som det må arbeides særskilt med for å øke yrkesdeltakelsen og bedre levekårene:

- Bedre bruk av den ressursen mange innvandrere og deres etterkommere med god utdanning fra Norge og utlandet representer som arbeidskraft, kompetanse og innenfor entreprenørskap.
- Lav utdanning og mangelfulle grunnleggende ferdigheter blant mange innvandrere er et alvorlig hinder for å bedre yrkesdeltagelsen i et stadig mer kunnskapsbasert arbeidsliv.
- Den lave yrkesdeltagelsen blant kvinnene i enkelte innvandrergrupper fra ikke-vestlige land har negative konsekvenser for likestillingen og bidrar til dårligere levekår for innvandrerbefolkningen.
- Lik tilgang og muligheter til utdanning er viktig for å sikre at ungdom med innvandrerbakgrunn inkluderes i morgendagens arbeidsliv og for å forhindre at dårlige levekår videreføres til neste generasjon.

I Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen legger regjeringen også stor vekt på tiltak som skal gjøre statlige arbeidsgivere mer aktive i rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn.

Introduksjonsprogram

Introduksjonsloven gir rett og plikt for bestemte grupper til et individuelt tilrettelagt introduksjonsprogram med en bestemt ytelse til livsopphold, introduksjonsstønad.

Formålet er bl.a. å vri inntektssikringen fra passiv sosialstønad til aktive kvalifiseringstiltak, som gir en hensiktsmessig og effektiv overgang til arbeid og/eller utdanning. Deltakelse i introduksjonsprogrammet skal gi grunnleggende ferdigheter i norsk, grunnleggende innsikt i norsk samfunnsliv, samt forberede for deltakelse i yrkeslivet og/eller utdanning. Målgruppen for loven er nyankomne som har fått tillatelse på grunnlag av en asylsøknad, og deres familiemedlemmer. Det er en forutsetning for deltakelse at man har behov for grunnleggende kvalifisering.

⁷ Arbeidsmarkedsstatistikk fra 4. kvartal 2005 <http://www.ssb.no/innvregsys/>

Norskopplæring etter introduksjonsloven

Introduksjonsloven gir også innvandrere, som etter 1.9.2005 har fått en oppholds- eller arbeidstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse (en permanent tillatelse), rett og plikt til 300 timer gratis opplæring i norsk og samfunnskunnskap. De som omfattes av rett og plikt til slik opplæring, kan få inntil 2 700 timer ytterligere opplæring hvis de har behov. I løpet av det første året ordningen eksisterte, ble det registrert ca. 1 800 personer i denne kategorien i Oslo iflg. Nasjonalt introduksjonsregister (NIR). Nyankomne innvandrere er ingen ensartet gruppe, men har noen utfordringer felles.

Arbeidsinnvandrere med tillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse, har plikt til å gjennomføre 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, men har ikke rett til gratis opplæring. I løpet av det første året med ordningen er det registrert nærmere 700 personer i denne kategorien i Oslo iflg. NIR.

Innvandrere som omfattes av rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap, må ha gjennomført 300 timer opplæring i norsk og samfunnskunnskap, eller dokumentere tilstrekkelige kunnskaper i norsk for å få bosettingstillatelse og statsborgerskap. 300 timer undervisning koster i Oslo mellom ca. 17 000 og 28 000 kroner for den som må betale selv, avhengig av om tilbudet er kommunalt eller privat.

Permanent behov for opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere

De siste 20 årene har det til enhver tid bodd mellom 15 000 og 25 000 mennesker i Oslo som har bodd i Norge i mindre enn fem år. Ca. 3 800 av disse var fra nordiske land i 2005. Norskopplæring i betydelig omfang er derfor en permanent oppgave for hovedstaden.

Bydeler i Oslo melder ofte at innvandrere mangler det språknivået som behøves for videre skolegang. Arbeids- og velferdsetaten erfarer at flere arbeidssøkere med innvandrerbakgrunn ikke har tilstrekkelige norsksferdigheter til å kunne nyttiggjøre seg det ordinære kvalifiseringstilbudet til etaten og dermed har behov for spesielt tilrettelagte arbeidsmarkedskurs. Å lære seg norsk regnes som det viktigste den enkelte kan gjøre for å komme seg i arbeid og delta i samfunnet for øvrig. Språk er også grunnleggende for demokratisk deltagelse og dialog.

Regjeringen vil understreke viktigheten av å lære norsk, og gjeninnfører fra 1.9.2007 norskopp-

læring for asylsøkere. Personer som får opphold skal ikke tape tid i sitt individuelle integreringsløp. I tillegg skal opplæringen hjelpe asylsøkerne med å kommunisere i dagliglivet og bidra til bedre psykososiale forhold i mottakene.

Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring. Dette gjelder voksne som er født før 1.1.1978. Voksne født etter 1.1.1978 omfattes ikke av rett til videregående opplæring. Nye regler for rett og/eller plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap ble innført 1.9.2005.

De fire siste årene har det vært mellom 5 300 og 8 100 deltakere på norskundervisningen i Oslo hvert år (kilde: GSI). Nasjonalt introduksjonsregister (NIR) ble opprettet 1.9.2005 og gir informasjon om deltakelse og gjennomføring for personer som har fått arbeids- eller oppholdstillatelse etter 1.9.2005 og som omfattes av introduksjonslovens bestemmelser om norskopplæring og introduksjonsprogram. Kommunen har i tillegg en utfordring i å motivere andre innvandrergrupper til å lære seg norsk, og særlig grupper som ikke har rett til gratis undervisning.

Overgangsordning for personer med lang botid

Den samme utfordringen gjelder for personer som kan ha bodd i Norge i flere år, men behersker språket dårlig. Da det ble innført nye regler om rett og plikt til opplæring i norsk og samfunnskunnskap i 2005 (jf. over), ble det samtidig innført en overgangsordning for innvandrere som fikk arbeids- eller oppholdstillatelse som danner grunnlag for bosettingstillatelse før 1.9.2005. Kommunene får tilskudd til norskopplæring for denne elevgruppen frem til 2010. Oslo Voksenopplæring har informert om ordningen bl.a. med informasjonsbrev til tidligere deltakere som ikke har nådd nivået til språkprøven (nå omtalt som norsksprøve 3). Responsen har vært noe variert, men fortsatt er hoveddelen av elevene i norskopplæringen elever i overgangsordningen.

Grunnopplæring for voksne

Voksne som har behov for det, har rett til grunnskoleopplæring. Tall fra Voksenopplæringen i Oslo for de fire siste år, indikerer at mellom 1000 og 1500 av deltakerne i norskopplæringen hvert år har liten eller ingen utdanning fra før. I 2005 var det kun 528 elever av i alt 5 350 på norskopplæringen i Oslo som var registrert med god allmennutdanning, dvs. utdanning ut over grunnskolenivå. Hele

en tredel av ikke-vestlige førstegenerasjon innvandrere i Oslo hadde i 2004 ingen eller uoppgitt utdanning⁸. Mange vil som et minimum ha behov for grunnskoleopplæring, eller en tilpasset fagutdanning, for å kvalifisere seg til norsk samfunns- og arbeidsliv. I 2005 var det i alt 874 elever på Voksenopplæringens grunnskoletilbud.

Videregående opplæring for voksne innvandrere

St.meld. nr.16 (2006–2007) ...*og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* viser til at det er et økende antall personer uten rett til videregående opplæring. Dette gjelder dem som er født etter 1978, og som ikke har tatt videregående opplæring, eller som har falt fra underveis. Det gjelder også et økende antall innvandrere som har kommet til Norge for sent til å kunne benytte seg av ungdomsretten og som er for unge til å benytte seg av voksenretten. Gruppen av personer uten rett til videregående opplæring øker for hvert år. Regjeringen vil på denne bakgrunn vurdere å endre opplæringslovens bestemmelse om at bare voksne født før 1978⁹ har rett til videregående opplæring.

Grunnleggende ferdigheter for voksne innvandrere

Mange voksne har behov for å styrke sine grunnleggende ferdigheter på grunnskolenivå, uten at de nødvendigvis tar full opplæring i de enkelte skolefagene. Minoritetsspråklige er overrepresentert i gruppen lavt utdannede med svake grunnleggende ferdigheter, spesielt når det gjelder leseferdigheter. Det er omfattende forskningsmessig belegg for å si at innvandreres ferdigheter i å lese, skrive og snakke på sitt «nye språk» er av sentral betydning for deres livskvalitet, for å få innpass i arbeidslivet og for å finne seg til rette og delta i samfunnet¹⁰. Se vedlegg 4 om Program for basiskompetanse i arbeidslivet, og andre tiltak i Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen.

4.6.2 Arbeidsledighet og lavinntekt

Fattigdom og vedvarende lav inntekt er i stor grad knyttet til manglende eller liten tilknytning til arbeidslivet. Ledigheten går ned også for innvandrere (jf. kap. 2.5), men er på landsbasis likevel om lag tre ganger så høy som for befolkningen i alt. Arbeidsledigheten blant innvandrere i Oslo-regionen er det siste året redusert med om lag 20 prosent. I Oslo var ledigheten vel 2 prosent totalt, mens den for innvandrere var på over 4 prosent. Innvandrere med vestlig bakgrunn hadde i fjerde kvartal 2006 lavere ledighet enn hele Oslo, (1,8 prosent), mens andelen for ikke-vestlige innvandrere var nesten 5 prosent.

Innvandrerne utgjorde i alt 45 prosent av de registrerte ledige i hovedstaden. På landsbasis utgjorde de om lag 22 prosent, mens 26 prosent av de ledige i Akershus var innvandrere. Innvandrere er en prioritert målgruppe i arbeidsmarkedspolitikken. Om lag 36 prosent av deltakerne på ordinære arbeidsmarkedstiltak i regi av Arbeids- og velferdsetaten er innvandrere.

Øke kvinners arbeidsmarkedstilknytning

Regjeringen ønsker å øke kvinners arbeidsmarkedstilknytning i innvandrerbefolkningen. Å øke alle kvinners yrkesdeltakelse og økonomiske selvstendighet er et mål i seg selv. Hvorvidt to, en eller ingen voksne i en familie har lønnet arbeid gir samtidig stort utslag på familiens samlede inntektsgrunnlag og påvirker sannsynligheten for at familien tilhører lavinntektsgruppen.

Det er store forskjeller i yrkesdeltakelse mellom kjønnene i enkelte innvandrergrupper. Det understreker behovet for å være særlig oppmerksom på kvinners situasjon. I 4. kvartal 2006 var andelen sysselsatte kvinner i alderen 16–74 år med landbakgrunn fra Pakistan på 28 prosent, mens andelen blant mennene var 60 prosent. Blant kvinner med tyrkisk landbakgrunn var 37 prosent registrert sysselsatte. Lav yrkesdeltakelse i grupper som er store i Oslo, tilsier et betydelig uutnyttet potensial i et arbeidskraftperspektiv. Yrkesdeltakelsen ser ut til å være noe høyere blant etterkommere enn for førstegenerasjons innvandrere, og forskjellene mellom kjønnene er mindre.

Flertallet av innvandrere som deltar på arbeidsmarkedstiltak kommer fra ikke-vestlige land. Tiltaksdeltakelsen er nokså likt fordelt mellom innvandrerkvinner – og menn, med en svak overvekt av kvinner. Vel halvparten av innvandrerkvinnene som deltar på tiltak har bakgrunn fra Asia, mens om lag en av fem kommer fra Øst-Europa.

⁸ Dette må ses i sammenheng med manglende opplysninger om utdanning fullført i utlandet før innvandring, særlig for nyankomne innvandrere.

⁹ Voksne som har fullført grunnskolen eller tilsvarende, men som ikke har fullført videregående opplæring, har rett til videregående opplæring. Dette gjelder voksne som er født før 1.1.1978. Voksne født etter 1.1.1978 omfattes ikke av rett til videregående opplæring.

¹⁰ E.Gabrielsen og B.O.Lagerstrøm. I SSB: Samfunnsspeilet nr. 2, 2005 Mange innvandrere er dårlige til å lese norsk.

Boks 4.5 Lavinntekt, trygd og sosialhjelp blant ikke-vestlige i Oslo

Det er nær sammenheng mellom arbeidsmarkedstilknytning, lavinntekt og andre levekårsproblemer. Andel¹ ikke-vestlige innvandrere uten noen yrkestilknyttede i husholdningen i Oslo lå i 2003 på 36 prosent. I 1999 var tallet 25 prosent. Noe av økningen skyldtes forverret arbeidsmarkedssituasjon i perioden. Den vanskelige situasjonen gjaldt særlig for personer med fluktbakgrunn.

Ikke-vestlige innvandrere som gruppe er kjennetegnet ved at mange tilhører lavinntektsgruppen. I Oslo ligger yrkesinntektsnivået i befolkningen over landsgjennomsnittet, slik at inntektsforskjellene mellom innvandrere i lavinntektsgruppen og resten av befolkningen er større i hovedstaden enn andre steder. Gjennomsnittlig inntekt etter skatt for førstegenerasjonsinnvandrere i Oslo utgjør kun halvparten av inntektsnivået til hovedstadsbefolkningen uten innvandrerbakgrunn, mot 68 prosent på landsbasis. Særlig lav inntekt har enslige ikke-vestlige forsørgere. Førstegenerasjonsinnvandrere i denne kategorien har bare en gjennomsnittlig inntekt per forbruksenhet som tilsvarer 70 prosent av nivået til andre enslige forsørgere i hovedstaden (Kilde: SSB Inntektsstatistikk 2006).

Bostøtte og sosialhjelp er, ikke overraskende, langt mer utbredt blant dem som befinner seg lavest i inntekstfordelingen i Oslo. Det gjelder særlig for flyktninger. Bruken av slike supplerende ytelser er likevel mindre for innvandrere i Oslo, sammenlignet med innvandrerbefolkningen i landet for øvrig. (SSB 2006).

Når det gjelder førstegenerasjonsinnvandrere som mottar uførepensjon er andelen økende, men den ligger fortsatt lavere enn for befolkningsgjennomsnittet. Det er også store forskjeller etter landbakgrunn, også mellom grupper med omtrent like lang botid i Norge. Enkelte landgrupper som i stor grad bor i Oslo og Osloregionen og som opprinnelig kom til Norge som arbeidsinnvandrere, er oftere uføretrygdet enn andre mer nyankomne innvandrergrupper. I disse gruppene blir mennene, på grunn av at de i større grad har vært yrkesaktive, oftere uføretrygdet enn kvinnene. Dette står i kontrast til befolkningen som helhet, der det er flest kvinner med uførepensjon.

¹ analyse gjort for hovedstadsmeldingen av data fra 2003 for Oslo

Tiltak i handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen.

Oslo har utfordringer med å få nye flyktninger og familieinnvandrede i arbeid, forhindre at etablerte innvandrere faller ut av arbeidsmarkedet, øke sysselsettingen blant kvinner i mange innvandrergrupper, og gi samme muligheter til deltakelse og karriereutvikling for alle unge som vokser opp i hovedstaden, uavhengig av bakgrunn. Dette er beskrevet tidligere i kapitlet. En rekke tiltak må settes inn, rettet mot både myndigheter, arbeidslivet og innvandrerne selv.

Regjeringen styrker i 2007 innsatsen overfor innvandrere ytterligere innenfor et tiltaksnivå på

om lag 11 800 plasser under de ordinære arbeidsmarkedstiltakene, med sikte på å få flere over i jobb. Det er i den forbindelse lagt inn om lag 165 millioner kroner til arbeidsmarkedstiltak og personellressurser i forbindelse med handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Innsatsen vil rettes både mot nyankomne innvandrere som deltar på introduksjonsprogram og øvrige innvandrere med særskilte bistandsbehov.

Ulikhet i arbeidssøkernes forutsetninger innebærer store utfordringer til målrettethet, sammenheng og helhet i kvalifiseringsarbeidet i hovedstadsregionen.

5 Barn, skole og storbymiljø

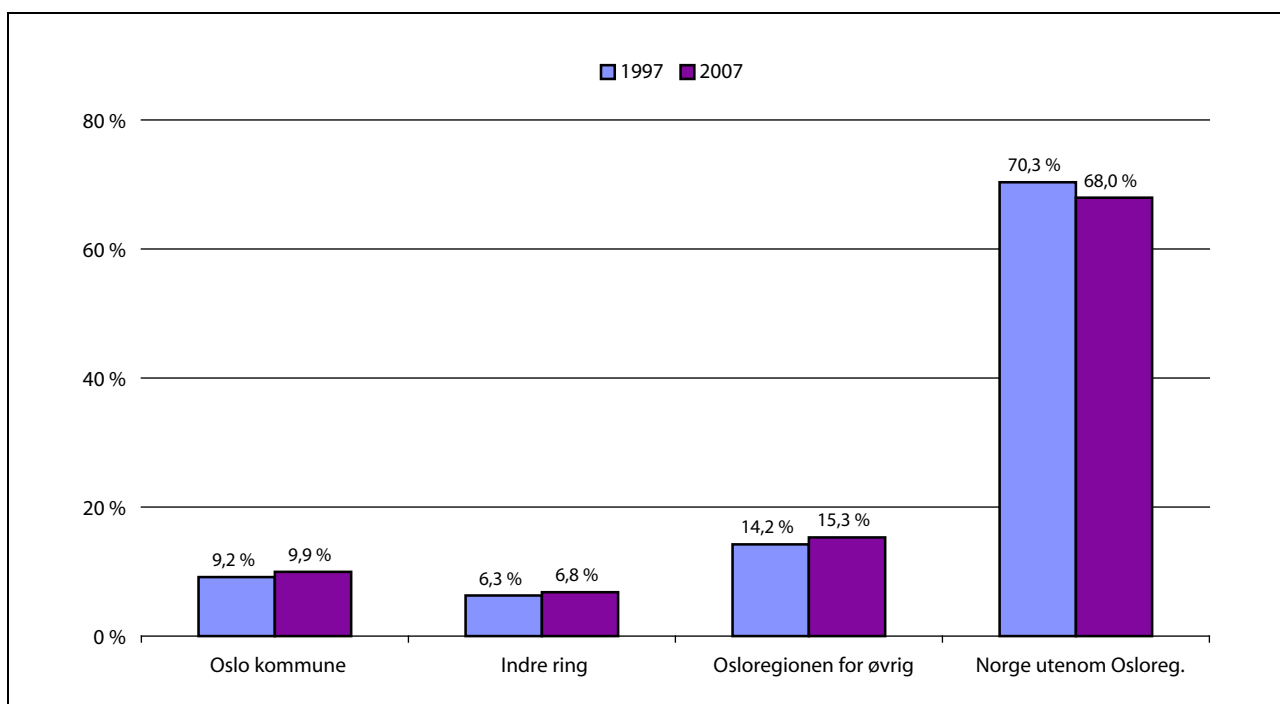
Regjeringen legger stor vekt på å skape gode og trygge oppvekst- og opplæringsvilkår for barn, og på å styrke Norge som kunnskapsnasjon. Utdanning og kompetanse fra barnehage til høyere utdanning har stor betydning for hovedstadsregionens evne til å inkludere hele befolkningen. Utdanning gir vesentlige fordeler for den enkelte, og en rekke positive virkninger for hele samfunnet.

Oslo kommune har innenfor nasjonalt gitte rammer betydelig handlefrihet i styringen og organiseringen av barnehager og skoler. Kommunen har ansvar for å sikre et godt barnehage tilbud som dekker behovet og en tilpasset opplæring av høy kvalitet for alle. Kommunen har arbeidsgiveransvar for lærerne og må også sikre nødvendig kompetanse. Den nasjonale utdanningspolitikken skal legge til rette for gode lokale løsninger og stimulere direkte når det er riktig for å realisere nasjonale målsetninger. Regjeringen har prioritert en betydelig styrking av kommunenes økonomi bl.a. for å sette dem i stand til å løse de viktige fellesoppgavene innenfor barnehage og skole. Regjeringen

fører en aktiv utdanningspolitikk som skal legge til rette for utvikling av fellesskolen som en god skole for alle.

5.1 Barna – satsing på samfunnets viktigste ressurs

Oslo har 121 000 barn og unge (0 – 19 år). Som fig. 5.1 viser, vokser en større del av landets barn opp i hovedstadsregionen nå enn tidligere. Utviklingen er både resultat av langsiktige nasjonale befolkningsendringer, høy fruktbarhet og netto innflytting til Oslo og resten av regionen. Oslo har en befolkning med mange unge, og flere unge voksne har vokst opp i Oslo enn tidligere år. Erfaringsmessig fører dette til en fortsatt økning i barnetallene. Andre kommuner i regionen har også en voksende andel barn og unge. Gjennom en lang årrekke har en del av barnefamiliene flyttet til omegnskommunene, som har høyere andel ungdom enn Oslo.



Figur 5.1 Barns bosted i Norge, 1997 og 2007

Kilde: SSB.

Omsorg, trygghet, kultur, fritid og idrett er viktige hensyn når barnas by skal planlegges. 12 000 barn vokser opp i fattige familier. Å gi alle muligheter er viktig i utformingen av fritidstilbud, barnehage og skole (jf. kap. 5.5). Rikspolitiske retningslinjer for barn og unges interesser i planleggingen skal sikre at det tas tilstrekkelig hensyn til barn i kommunene. Regjeringen skal legge til rette for at barn og unge i økende grad blir hørt i saker som angår dem.

5.1.1 Barnehage og skole i en åpen, trygg og skapende hovedstadsregion

Menneskelige ressurser – humankapitalen – gjør Norge til et rikt land med stor evne til kreativitet og nyskaping¹. Det er tydelige positive sammenhenger mellom utdanning og økonomisk vekst. En godt utdannet befolkning bidrar også til demokratisk utvikling og maktspredning.² Utdanning bidrar videre til sosialisering, inkludering og utvikling av egenskaper som empati og toleranse. Det er viktig i en religiøs, kulturelt og sosialt mangfoldig by som Oslo.³

Samtidig har kunnskap og utdanning en egenverdi for den enkelte som grunnlag for videre læring og deltakelse i samfunns- og arbeidsliv. Utdanning kan være avgjørende i et arbeidsmarked som blir mer kunnskapsintensivt og som knytter betydelige lønnsgevinster til utdanning. Blant dem som har vanskeligheter på arbeidsmarkedet har mange ikke gode nok grunnleggende ferdigheter i lesing, skriving, regning og IKT. Selv om Oslo har landets høyeste utdanningsnivå, har 75 500 personer lav eller ikke-registrert utdanning. Blant unge mellom 20 og 24 år som har påbegynt, men ikke fullført videregående opplæring, står rundt 24 prosent av mennene og 28 prosent av kvinnene utenfor både arbeid og utdanning. Bare et lite mindretall av dem som har fullført videregående opplæring, står utenfor jobb og utdanning. Voksne med svake grunnleggende ferdigheter er særlig sårbare for utstøting fra arbeidslivet i forbin-

delse med omstillinger⁴. Det er ikke minst viktig at unge innvandrere og etterkommere lykkes og får uttelling for egen innsats og utdanning. Det vil sende positive signaler til andre. Det er også viktig å stimulere voksne innvandrere og etterkommere til å øke sin kompetanse og dermed sine muligheter til å lykkes i arbeidslivet.

Norge har en skole med et høyt ressursnivå, som er tilgjengelig for alle og der barn og unge trives. Men det er bekymringsfullt at norske elever presterer til dels svakt eller gjennomsnittlig i internasjonal målestokk i matematikk, lesing og naturfag. Norge er f.eks. det landet i Norden som har størst prosentvis andel elever som presterer på svakeste nivå i matematikk. Skolen har heller ikke i tilstrekkelig grad lykkes med å utjevne sosiale forskjeller. Det er generelt en sterk sammenheng mellom utdanningsvalg, læringsutbytte og grad av gjennomføring på den ene siden og elevenes familiebakgrunn på den andre (foreldrenes utdanningsnivå, inntekt og majoritets- eller minoritetsbakgrunn). Internasjonale undersøkelser tyder på at Norge er et av landene med høyest ulikhet i læringsutbytte mellom elevene, og at forskjellene i læringsutbytte er knyttet til elevenes familiebakgrunn, spesielt foreldrenes utdanningsnivå⁵. Andre land lykkes langt bedre med sosial utjevning i læringsutbytte enn det norske utdanningssystemet gjør i dag.

Styrken i sammenhengen mellom familiebakgrunn og læringsutbytte kan i betydelig grad påvirkes gjennom utdanningspolitikken. Skolens oppgave er å gi alle like gode muligheter (jf. kap. 5.3). Endring er mulig og alle elever har et stort læringspotensial. St.meld. nr. 16 (2006–2007) ...og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring understreker at tidlig innsats er nøkkelen i dette arbeidet.

Barnehage og skole som gir god læring og omsorg og skaper sosial trygghet hos barn og unge, kan styrke vårt samfunns velferd og sosiale kapital. For å få til sosial utjevning og unngå fattigdom og marginalisering, må alle inkluderes i gode læringsfellesskap. Barnehageløftet, den nye rammeplanen for barnehagen og reformen Kunnskapsløftet i grunnopplæringen skal bidra til dette.

¹ Beregninger av nasjonalformuen viser at olje- og gassreservene utgjorde 12 prosent av nasjonalformuen i 2004, mens humankapitalen utgjorde hele 77 prosent, se SSB Rapport 2005/13.

² Mikkelsen, Rolf, Dag Fjeldstad og Hein Ellingsen (2002): *Demokratisk beredskap og engasjement hos elever i videregående skole i Norge og 13 andre land. IEA Civic Education Study Norge 2002*. Institutt for lærerutdanning og skoleutvikling, UiO.

³ Det er også klart belegg for at utdanning har positive virkninger på helse og kriminalitet, også når det kontrolleres for sorteringseffekter.

⁴ Bratsberg, Bernt, Torbjørn Hægeland og Oddbjørn Raaum (2006): *Lese- og tallforståelse, utdanning og arbeidsmarkedssuksess*; SSB 2006.

⁵ OECD 2004: *Learning for Tomorrow's world. First Results from PISA 2003*; OECD 2006: *Equity in Education Thematic Review. Norway country note; Situasjonsbeskrivelse av grunnopplæringen*. Utdannings- og forskningsdepartementet 2003.

Mange med innvandrerbakgrunn i barnehage og skole

Oslo er en mangfoldig by i betydelig vekst. Det kommer til uttrykk også i utdanningssystemet. Folk med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn er i gjennomsnitt yngre enn resten av befolkningen. Nær 33 000 barn og unge under 20 år hadde ikke-vestlig bakgrunn i Oslo ved inngangen til 2006. Det tilsvarer 28 prosent av aldersgruppen. 10 000 av disse barna lever i husholdninger under fattigdomsgrensen (jf. kap. 3). Figur 5.2 viser andelen ikke-vestlige barn under 16 år i bydelene. I noen bydeler har mer enn 40 prosent av barna i førskolealder ikke-vestlig bakgrunn i 2006. Blant barna i grunnskolealder hadde mer enn halvparten av barna i bydelene Gamle Oslo og Alna ikke-vestlig bakgrunn.

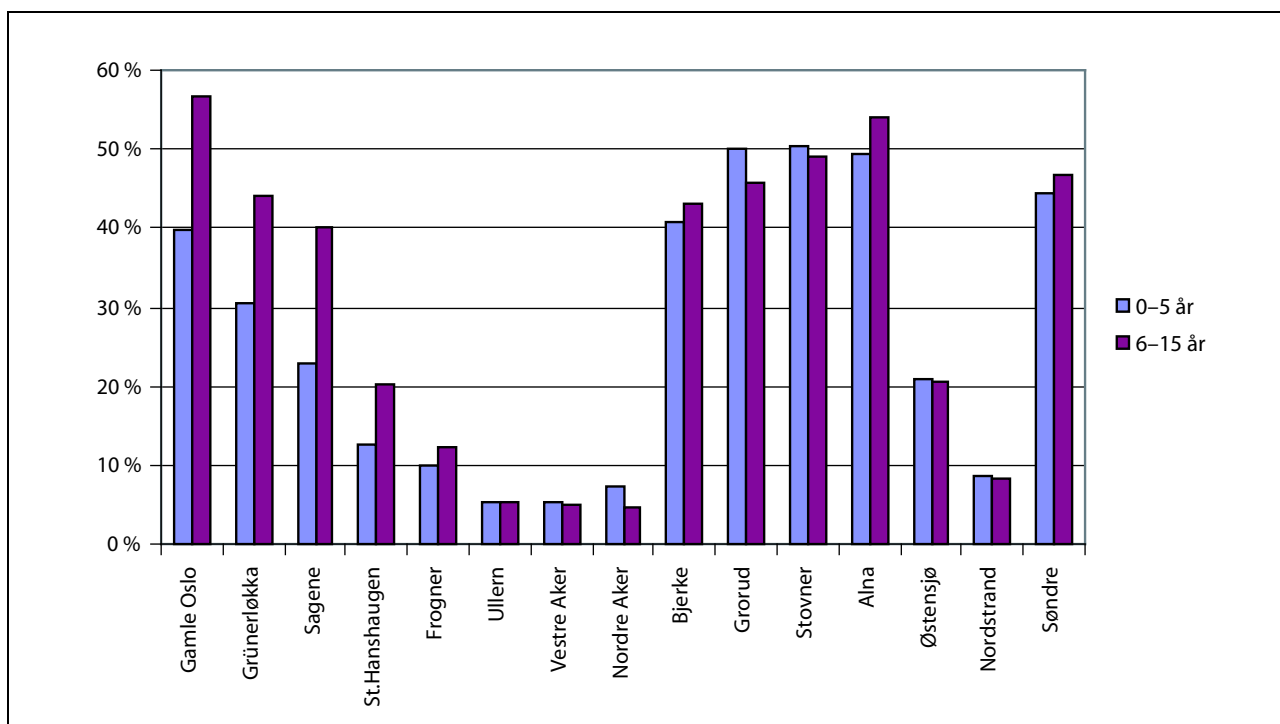
I Oslo er det til sammen 71 750 elever og lærlinger i grunnskolen og videregående opplæring. Mer enn hver tredje elev i grunnskolen i Oslo ble i 2005–2006 regnet som minoritetsspråklig, dvs. at foreldrene oppgir at barnet har et annet morsmål enn norsk eller samisk. Det var omtrent 125 morsmål blant elevene i Oslo-skolen i skoleåret 2005–2006. Til sammen 80 skoler hadde 25 prosent eller flere elever som var registrert med minoritetsspråklig bakgrunn. Mange av disse har gode ferdigheter i norsk, mens andre har behov for støtte

til norskopplæring. Mer enn hver femte elev i grunnskolen i Oslo fikk særskilt norskopplæring, mens landsgjennomsnittet var 6 prosent. Særlig har skoler i Oslo indre øst og i Groruddalen høye andeler av minoritetsspråklige elever og mye bruk av særskilt norskopplæring. Dette gjelder også for videregående skoler i området.

Av 34 videregående skoler i hovedstaden høsten 2004, var det seks skoler med mer enn 50 prosent elever med innvandrerbakgrunn. 8 skoler hadde færre enn 10 prosent elever med tilsvarende bakgrunn. Seks av disse skolene var private, mens de to offentlige ligger vest i byen.

En del barn og unge i Oslo har dårligere levekår enn ellers i landet, og flere lever i fattige familier og familier med levekårsproblemer på andre områder. Fattigdom i familien innebærer utfordringer på flere arenaer – på skolen, deltakelse i fritidsaktiviteter, boligsituasjon og helsesituasjon. Regjeringen har et særlig fokus på fattigdom blant barn og unge. Bl.a. gir Barne- og likestillingsdepartementet tilskudd til ferie- og fritidsaktiviteter for barn, unge og familier og på tiltak som bidrar til arbeidsmarkedstilknytning for unge med mangelfull opplæring. Innsatsen ble ytterligere styrket i 2007.

Andelen minoritetsspråklige barn og unge i tillegg til befolkningsvekst skaper i seg selv store utfordringer. Sammenhengen mellom familiebak-



Figur 5.2 Andelen barn med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn under 16 år i bydelene 2006.

Kilde: Oslo kommune, Oslostatistikken.

grunn og utdanning skaper også særegne utfordringer i hovedstaden ettersom levekårsforskjellene mellom innbyggerne er større i Oslo enn i andre kommuner. Derfor er tilstrekkelig omfang, høy kvalitet og god ressursutnyttelse innenfor barnehage, skole og oppvekstmiljø særlig viktig i Oslo. Det er viktig med tilstrekkelig med gode barnehager med høy deltakelse, et godt tilbud til alle om å lære norsk, et inkluderende oppvekstmiljø og et likeverdig skoletilbud basert på tilpasset opplæring.

5.1.2 Mønstre i læringsutbytte, utdanningsvalg og gjennomføring

I likhet med i resten av landet avspeiler elevenes læringsutbytte i Oslo i stor grad familiebakgrunn, spesielt foreldrenes utdanningsnivå. Oslo-skolene har svært forskjellige gjennomsnittsresultater, og variasjonen mellom skoler er mye større innad i Oslo enn i landet som helhet. Det henger sammen med at den sosioøkonomiske variasjonen i elevsammensetningen mellom skolene i Oslo er større enn i landet ellers⁶. Forskjellene i karakterer mellom elever med ikke-vestlig innvandrerbakgrunn og elever med norskfødte foreldre er også større i Oslo enn i resten landet. Elever som har innvandret etter fylte 10 år, har størst vansker med å oppnå gode karakterer, og får størst risiko for å avbryte videregående skole⁷. Men det kan ikke påvises at høy andel minoritetsspråklige elever ved en skole i seg selv har negativ effekt på skolens resultater. Det er ikke andelen minoritetsspråklige elever, men elevenes ulike familiebakgrunner som har betydning for skolerultatene⁸.

I Oslo velger de aller fleste avgangselevne fra ungdomsskolen å starte rett i videregående opplæring (95 prosent i 2005). Sammenliknet med landet for øvrig velger en høy andel av elevene studieforberedende utdanningsprogram (59 prosent i 2005).

Karakternivå fra grunnskolen er viktig for utdanningsvalg, men også holdninger til utdanning spiller en rolle⁹. Blant elever med foreldre med

Boks 5.1 Nasjonale mønstre i læringsutbytte og utdanningsvalg

Forskjeller mellom elevers læringsutbytte avspeiler i stor grad familiebakgrunn. Elever som har foreldre med grunnskoleutdanning eller mindre får gjennomsnittlig nesten 13 poeng lavere grunnskolepoengsum enn elever med foreldre med høyere utdanning¹. Beregninger av den relative styrken på sammenhengen mellom ulike forhold ved elevenes familiebakgrunn og læringsutbytte viser at betydningen av foreldrenes utdanning er klart sterkere, mens familiens inntekt har svakere betydning². Karakterforskjeller mellom minoritets- og majoritetsspråklige elever reduseres dessuten betraktelig når det kontrolleres for at minoritetsspråklige elever har lavere utdannede foreldre enn majoritetselevne. Jenter får gjennomsnittlig 4 poeng høyere grunnskolepoengsum enn guttene.

Forskjellene i karakterer videreføres fra grunnskolen til videregående opplæring, og påvirker elevers utdanningsvalg. Karakterer fra grunnskolen er det viktigste kriteriet for inntak til videregående opplæring. Siden karakternivå avspeiler familiebakgrunn, bidrar det til en skjev rekruttering til utdanningsprogrammene i videregående opplæring. Gode karakterer øker tilbøyeligheten til å velge studieforberedende utdanningsprogram. Betydningen av kjønn for utdanningsvalg endrer seg når gutter og jenter med like karakterer fra grunnskolen sammenlignes. Da viser det seg at gutter har større tilbøyelighet enn jenter til å velge studieforberedende utdanningsprogram³.

Det må understrekes at sammenhengene presenteres som gjennomsnitt på gruppenivå. Selv om barn av foreldre med høy utdanning og god økonomi gjennomsnittlig oppnår bedre resultater enn klassekamerater som har foreldre med kort skolegang og lav inntekt, finnes det mange enkelttilfeller der forholdet er motsatt.

⁶ Hægeland, Torbjørn, Lars J. Kirkebøen og Oddbjørn Raum 2005: *Skolebidragsindikatorer. Beregnet for avgangskarakterer fra grunnskolen for skoleårene 2002/2003 og 2003/2004*. Rapport 33. Statistisk Sentralbyrå.

⁷ Frønes 2006: Upublisert notat til KRD.

⁸ Fekjær, Silje og Gunn Elisabeth Birkeland (2007): *Does ethnic composition of upper secondary schools influence educational achievement and attainment? A multilevel analysis of the Norwegian case*. European Sociological Review.

⁹ Markussen, Eifred, Berit Lødding, Nina Sandberg og Nils Vibe 2006: *Forskjell på folk. Hva gjør skolen? Valg, bortvalg og kompetanseoppnåelse i videregående opplæring ... våren 2002*. Rapport 3/2006. NIFU STEP.

¹ Hægeland, Torbjørn, Lars J. Kirkebøen og Oddbjørn Raum 2006: Skolerresultater 2005. En kartlegging av karakterer fra grunn- og videregående skoler i Norge. SSB-notater 2006/35.

² – se note 9.

³ – se note 11.

akademisk bakgrunn fra bydeler på vestkanten i Oslo velger ca. 90 prosent studieforberedende utdanningsprogram. Blant elever fra bydeler på østkanten med samme prestasjonsnivå, og med foreldre med grunnskoleutdanning, er det bare ca. 40 prosent som gjør et tilsvarende valg¹⁰. Oslo skiller seg noe ut fra resten av landet i forhold til at majoritetsspråklige elever i større grad enn minoritetsspråklige elever velger allmennfag fremfor yrkesfag, når grupper med likt utdannede foreldre og like karakterer fra grunnskolen sammenlignes¹¹.

Frafall i videregående opplæring

Hver fjerde elev eller lærling som begynte videregående opplæring for første gang i 2000 i Oslo, avbrøt opplæringen i løpet av fem år. I likhet med resten av landet har fullføring av videregående opplæring sammenheng med elevenes familiebakgrunn. Mens rundt 82 prosent av elevene og lærlingene med foreldre med lang høyere utdanning fullfører videregående opplæring på normert tid, er det tilfelle for bare 33 prosent for barn av foreldre med bare grunnskole¹². Fullføringsprosenten øker noe etter fem år, men forskjellen mellom elevgruppene endrer seg ikke. I Oslo er det også forskjeller i sannsynlighet for frafall knyttet til kjønn, minoritets- og majoritetsspråklig bakgrunn og utdanningsprogram. I likhet med resten av landet reduseres imidlertid disse sammenhengene betydelig når det også kontrolleres for karakterer fra grunnskolen. Det tyder på at det er mangelfull kompetanse fra grunnskolen som har størst betydning for frafall fra videregående opplæring¹³.

For å forebygge frafall fra videregående opplæring, foreslår St.meld. nr. 16 *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring* en betydelig styrking av rådgivningstjenesten i skolen. Regjeringen foreslår i revidert nasjonalbudsjett 2007 å øke ressursene til rådgivningstjenesten i grunnskolen med 15 millioner kroner, som skal inngå i rammetilskuddet til kommunene. Meldingen foreslår videre at mandatet til Foreldreutvalget for grunnskolen

utvides til å gjelde det første året i videregående opplæring.

Videre foreslås det å vurdere en endring av forskriften til Opplæringsloven når det gjelder oppfølgingstjenesten, slik at dennes innsats blir mer forebyggende. Meldingen foreslår også at det gjennomføres forsøk med å videreutvikle praksiskandidatordningen, slik at elever med svake forutsetninger får mulighet til å skaffe seg formalisert kompetanse på et lavere nivå.

Boks 5.2 Nasjonale mønstre i frafall i videregående opplæring

Andelen som fullfører videregående opplæring, øker med foreldrenes utdanningsnivå, mens andelen som avbryter opplæringen, øker jo lavere utdanningsnivå foreldrene har. Imidlertid reduseres denne sammenhengens betydelig hvis elever med like karakterer fra grunnskolen sammenlignes¹⁾. Det er også tydelige forskjeller i sannsynlighet for frafall mellom gutter og jenter, minoritets- og majoritetsspråklige elever og mellom utdanningsprogram i videregående opplæring. Disse sammenhengene reduseres betydelig når det kontrolleres for karakterer fra grunnskolen. Da viser det seg at gutter har noe lavere sannsynlighet for frafall enn jenter. Når minoritets- og majoritetsspråklige elever med like karakterer fra grunnskolen og med like høyt utdannede foreldre sammenlignes, har ikke-vestlige minoritetsspråklige elever, både etterkommere og innvandrere, lavere frafallstilbøyelighet enn majoritetsspråklige elever²⁾. Det tyder på at det er mangelfull kompetanse fra grunnskolen som har størst betydning for frafall. Det er viktig å understreke at det finnes en sterk sammenheng mellom foreldrenes utdanning og elevenes karakterer, også på grunnskolen. Det er derfor en indirekte sammenheng mellom foreldrenes utdanning og frafall i videregående opplæring gjennom karakterer på grunnskolen. Det forblir en del forskjeller i frafall mellom utdanningsprogram også når det kontrolleres for karakterer fra grunnskolen, spesielt for yrkesfaglige utdanningsprogram.

1) – se note 15 og 11.

2) – se note 15 og 13.

¹⁰ Hansen, Marianne Nordli 2005: «Utdanning og ulikhet: valg, prestasjoner og sosiale settinger». *Tidsskrift for samfunnsforskning*, nr. 2 2005.

¹¹ Støren, Liv Anne 2005: «Ungdom med innvandrerbakgrunn i norsk utdanning – ser vi en fremtidig suksesshistorie?» i Mona Raabe (red.): *Utdanning 2005 – Deltakelse og kompetanse*. SSB Statistiske analyser.

¹² SSB 2007.

¹³ Byrhagen, Karen N., Torberg Falch og Bjarne Strøm 2006: *Frafall i videregående opplæring: Betydning av grunnskolekarakterer, studieretning og fylke*. SØF-rapport nr. 8/06.

5.1.3 Læreplasser i Oslo

Yrkesfagene i Oslo er i en paradoksal situasjon. Det er høy etterspørsel etter fagarbeidere innenfor alle næringsområder, lav tilgang på faglært arbeidskraft, og få søkere til læreplasser i forhold til arbeidsmarkedets størrelse. Likevel fikk kun halvparten av søkerne til læreplass tilbud om lærekontrakt i 2005, mot 66 prosent på landsbasis. Den viktigste årsaken er mangelfullt samsvar mellom søkerens kvalifikasjoner og arbeidsgivernes krav. Lærebedriftene legger ofte avgjørende vekt på lavt fravær, bestått resultat og personlige egenskaper som modenhet, selvstendighet, faglig interesse og erfaring. Langt flere lærekontrakter kunne nok blitt inngått hvis flere søkere hadde innfridd slike forventninger. Utdanningssetaten i Oslo har utarbeidet en handlingsplan som tar sikte på å øke tilgangen på læreplasser¹⁴. Dette er særlig viktig for å unngå sosial marginalisering. Søkere med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land, og spesielt gutter, har vesentlige større problemer med å få læreplasser enn ungdom med majoritetsbakgrunn. Gutter med innvandrerbakgrunn fra ikke-vestlige land har lavest sannsynlighet for å få læreplass uansett karakternivå¹⁵.

5.2 Barnehageløftet

Barnehageløftet står sentralt i regjeringens politikk for gode og trygge oppvekst- og opplæringsvilkår. Regjeringen tar sikte på innføring av lovfestet rett til barnehageplass fra 1.1.2009, forutsatt at målet om full barnehagedekning er nådd. Ny rammeplan for barnehagene (2006) legger grunnlag for god utvikling av innholdet i barnehagen. Gode barnehager spiller en viktig rolle i hovedstadspolitikken som arena for lek, læring, omsorg og inkludering, der barna kan delta i fellesskap med jevnaldrende, oppnå god språkutvikling og etablere vennskap på tvers av sosial, kulturell og religiøs bakgrunn. Barnehagen er også en sentral sosial møteplass for barnas foreldre. Det store innslaget av familier med ulik språklig, kulturell og religiøs bakgrunn, gjør at det i Oslo er særlig viktig å legge til rette for at alle barn får et barnehagetilbud.

Barnehagen er også en viktig arena for sosial utjevning, og har en viktig rolle som støtte for barn som trenger særskilt oppfølging og tilrettelegging.

Forskning viser at barn som har god språkutvikling før skolestart, har bedre sosial utvikling og bedre leseutvikling på barnetrinnet enn barn med forsinket språkutvikling. Leseutvikling påvirker motivasjon og faglig læring. Et barnehagetilbud kan bety mye for barn som vokser opp i familier hvor det ikke snakkes norsk i hjemmet. Bare rundt halvparten av de minoritetsspråklige barna i Oslo går i barnehage.

Barnehagen er også et viktig familie- og likestillingspolitisk virkemiddel som gjør det mulig for småbarnsforeldre å være yrkesaktive.

5.2.1 Målet er full barnehagedekning

Et godt utbygd barnehagetilbud er en viktig del av velferdstilbudet. Regjeringens mål er full barnehagedekning i løpet av 2007, høy kvalitet i barnehagene og lav foreldrebetaling. Regjeringen har økt bevilgningene til barnehageetablering, herunder egne tilskudd til plasser i midlertidige lokaler. Regjeringen er avhengig av et utstrakt samarbeid med kommunene og private aktører for å nå målene. Kommunene har et overordnet ansvar for barnehagetilbudet innenfor sine grenser og har plikt til å sørge for et tilstrekkelig antall barnehageplasser. Kommunen godkjenner nye barnehager og skal føre tilsyn med at barnehagene drives i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet.

Mange kommuner i Osloregionen har sterk vekst, og dette avspeiler seg i problemer med å oppnå full dekning. Høye tomtepriser, tett bebyggelse og konflikt med hensyn til grønne lunger, verneinteresser og lokal trafikk gir planleggingsutfordringer for Oslo og andre storbyer. Høy etterspørsel for byggebransjen fører til færre anbud, høyere byggekostnader og forsinkelser.

Regjeringen kartlegger eiendom staten kan stille til disposisjon for ny bruk til barnehager i storbyene. Regjeringen ber i revidert nasjonalbudsjett 2007 Stortinget om fullmakt til å kunne selge slike eiendommer direkte til kommunene til takst.

5.2.2 Kompetanseheving i barnehagen

Barnehagen er en pedagogisk virksomhet som skal planlegges, dokumenteres og vurderes. Dette stiller krav til god ledelse, systematisk arbeid og kontinuerlig kompetanseutvikling. Regjeringen mener at de ansattes kompetanse er den viktigste forutsetningen for å skape gode barnehager. Kunnskapsdepartementet har derfor utarbeidet en strategi for kompetanseheving i barnehagesektoren

¹⁴ Utdanningssetaten Oslo 2006: *Handlingsplan for å øke tilgangen på læreplasser og sikre bedre sammenheng mellom søkning og tilbud i Oslo 2006–2009*. Utdanningssetaten i Oslo.

¹⁵ Helland, Håvard 2006: *Progresjon og kompetanseoppnåelse i yrkesopplæringen*. Arbeidsnotat 9/2006, NIFU STEP.

Tabell 5.1 Kvalifisert personale i barnehagen 2005

	Totalt antall ansatte i barnehage sektoren	Andel ansatte med godkjent førskolelærerutdanning I prosent	Styrere og pedagogiske ledere uten godkjent førskolelærerutdanning
		I alt	Styrere og pedagogiske ledere
Hele landet	64 681	33,7	89,2
Oslo	7 633	31,0	82,0
Akershus	7 858	30,0	83,0

Kilde: SSB Kostra

for 2007–2010. Målet med strategien er å videreutvikle barnehagen som en lærende organisasjon med et aktivt forhold til kompetanseutvikling. Strategien skal styrke de ansattes kompetanse, spesielt innenfor områdene pedagogisk ledelse, barns medvirkning, språkmiljø og språkstimulering og samarbeid mellom barnehage og skole. Regjeringen startet kompetanseløftet i barnehagesektoren med en satsning på 60 millioner kroner i 2006, og denne satsningen er videreført i 2007.

Kunnskapsdepartementet vil også lage en tiltaksplan for rekruttering av førskolelærere, og utreder behovet for førskolelærere i en fullt utbygd barnehagesektor, rekrutteringen til førskolelæreryrket og frafallet. Tiltaksplanen skal bidra til:

- Å sikre at andelen pedagoger i barnehagene holdes oppe selv med stor vekst i antall barnehageplasser.
- Deretter å øke andelen pedagoger reelt.

Tiltaksplanen vil bli lagt frem før sommeren 2007.

Det har i flere år vært en utfordring å rekruttere og beholde tilstrekkelig og godt kvalifisert personale til barnehagene i Osloregionen. I Oslo

og Akershus manglet henholdsvis 18 og 17 prosent av barnehagenes styrere og pedagogiske ledere godkjent førskolelærerutdanning i 2005, mens landsgjennomsnittet var 10,8 prosent. Foreløpig rapportering for 2006 viser at andelen styrere og pedagogiske ledere uten godkjent førskolelærerutdanning har økt i Oslo og Akershus med henholdsvis 3,5 og 5 prosentpoeng¹⁶. Med dagens utbyggingsbehov vil kommunene fortsatt stå overfor store utfordringer i å rekruttere tilstrekkelig og kompetent personale. Regjeringen er spesielt oppmerksom på situasjonen, og vil følge utviklingen nøye og særlig vurdere effekten av tiltaksplanen for rekruttering på situasjonen i Oslo og Akershus.

Det er viktig at personalet i barnehagene representerer det samme mangfoldet som barna, både når det gjelder land, bakgrunn og kjønn. Det er derfor et mål å øke andelen ansatte med innvandrerbakgrunn i barnehagene. Oslo kommune har, i samarbeid med Fylkesmannen i Oslo og Akershus og Høgskolen i Oslo iverksatt flere prosjekter for å styrke barnehageansattes flerkulturelle kompetanse. Planlegging av fleksibel førskolelærerutdanning for personer med innvandrerbakgrunn er ett av tiltakene i den reviderte strategiplanen *Likeverdig opplæring i praksis!* Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2007–2009. Det er et ønske å utvikle et eget studietilbud i førskolelærerutdanningen for denne gruppen, etter mønster av bachelorstudiet for tospråklige lærere.

Boks 5.3 Flerkulturell kompetanse

Nasjonalt senter for flerkulturell opplæring (NAFO) har i 2005–07 gjennomført kompetansehevede tiltak og utviklingsprosjekter for å bedre personalets flerkulturelle kompetanse og kunnskap om språkstimulerende tiltak for minoritetsspråklige barn i barnehage. Bydeler i Oslo og kommuner i Akershus deltar. I 2005 ble det holdt opplæring/kurs for 900 deltakere. Prosjektene er støttet av Kunnskapsdepartementet.

5.2.3 Gratis kjernetid i barnehagen

Regjeringen vil videreføre og videreutvikle forsøket med gratis kjernetid i barnehage i bydel Stovner i Oslo, som ble igangsatt med finansiering fra

¹⁶ Foreløpige Kostra-tall mars 2007.

regjeringen i 2006. Forsøket er i 2007 utvidet til fire bydeler i Groruddalen og til Bydel Søndre Nordstrand, med en ramme fra staten på 26,5 millioner kroner. Forsøk i Groruddalen og i Søndre Nordstrand gjennomføres i samarbeid med Oslo kommune og er en felles innsats mellom stat og kommune for fire- og femåringer før skolestart.

I tillegg til å dekke gratis kjernetid for alle femåringer i 2007, skal forsøket omfatte aktiv rekruttering av fire- og femåringer som i dag ikke har søkt om barnehageplass, systematisk språkstimulering i barnehagene og kompetanseheving av ansatte i barnehagene. I tillegg skal foreldrene gis et tilbud om språkopplæring hvis de trenger det, og informasjon om hvor viktig gode språkkunnskaper er for barna ved skolestart. Regjeringen vil fra høsten 2007 utvide ordningen med gratis kjernetid for alle

barn i bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand til også å omfatte fireåringer. Gratis kjernetid vil sikre at alle barna får sjansen til å gå i barnehage og få en lettere overgang til skolen.

5.2.4 Tidlig stimulering

Regjeringen ønsker at behov for støtte i språkutviklingen skal avdekkes allerede i førskolealder, med oppfølging gjennom konkrete stimuleringstiltak. 5 millioner kroner er satt av til prosjekter som skal følge opp barn med forsinket eller avvikende språkutvikling. Regjeringen vil utrede muligheten for å innføre en kommunal plikt til slik innsats.

5.3 Kunnskapsløftet

Kunnskapsløftet og kompetanseutvikling i skolen er to av regjeringens viktigste strategier for en bedre skole. Kunnskapsløftet er den nye reformen for grunnskolen og den videregående opplæringen. Målet for reformen er at alle elever og lærlinger skal utvikle grunnleggende ferdigheter og kompetanse som gjør at de kan være aktive deltakere i kunnskapssamfunnet. Gjennom tilpasset opplæring skal alle elever og lærlinger få de samme mulighetene til å utvikle evnene sine¹⁷.

5.3.1 Kompetanseutvikling

Kompetanseutvikling er viktig for å realisere reformen og skape en bedre skole. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005–2008 tar utgangspunkt i lokale behov og er rettet mot skoleledere og læreres kompetanse knyttet til nye læreplaner, fag og reformtemaer. Det er også behov for flere lærere med innvandrerbakgrunn, som positive rollemodeller for elevene og for å dra nytte av den kultur- og språkkompetansen innvandrere kan bidra med. Det er videre viktig å heve kompetansen til flere med innvandrerbakgrunn som allerede arbeider i skolen. Det er fremdeles en lav andel innvandrere som tar lærerutdanning, og det er en lav andel ansatte i undervisningen. I 2003 ble det innført en stipendordning for minoritetsspråklige lærere uten formalkompetanse. 240 minoritetsspråklige lærere har fått stipend til videreutdanning med sikte på godkjent allmennlærerkompetanse eller kompetanse på grunnlag av annen fire-

Boks 5.4 Barnehage for alle

Erfaringer fra forsøket med gratis korttids-tilbud til alle fire- og femåringene i bydel Gamle Oslo viste at barn og foreldre hadde språklig og sosialt utbytte av tilbudet¹. Familiene som hadde barn i barnehage fikk en introduksjon til det norske samfunnet. Tilbudet ble benyttet av nær på alle, også de foreldre som ellers ikke ville sendt barna i barnehage på grunn av kostnadene.

- 1 Trude Brita Nergård: NOVA – Rapport 6/03 «To års gratis barnehage tilbud for familier med innvandrerbakgrunn – fører det til økt integrering? Evaluering av et forsøk».

Boks 5.5 Språkstimulering

Å beherske språket er viktig for å kunne delta i et aktivt felleskap med jevnaldrende. Oslo kommune har fått midler fra Kunnskapsdepartementet til et utviklingsprosjekt for ekstra språkstimulering for fire- og femåringer i Oslo som ikke har barnehageplass. Ambulerende pedagoger gir grunnleggende språkopplæring til denne gruppen i fire bydeler.

I 2007 får Oslo kommune ca. 34 millioner kroner i tilskudd fra Kunnskapsdepartementet til å forbedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder. Kommunen kan benytte tilskuddet fleksibelt ut fra lokale forhold.

¹⁷ «Opplæringa skal tilpassast evnene og føresetnadene hjå den enkelte eleven, lærlingen og lærekandidaten.» (Opplæringslova § 1-2)

årig utdanning fra universitet eller høyskole. Stipendordningen videreføres i 2007.

5.3.2 Tidlig innsats for livslang læring

St.meld. nr. 16 (2006–2007) ... *og ingen stod igjen*. *Tidlig innsats for livslang læring* legger vekt på tidlig stimulering og den betydningen småbarnsperioden har for individets muligheter for en god læringsutvikling og livslang læring. Barnehageløftet og forslaget om lovfestet rett til barnehageplass skal på sikt bidra til tidlig stimulering for alle og til å sikre at barn som trenger ekstra stimulering kan få det så tidlig som mulig. Gjennom Kunnskapsløftet og i oppfølgingen av St.meld. nr. 16 vil regjeringen bidra til at sannsynligheten for å lykkes i langt mindre grad er avhengig av familiebakgrunn. Utdannings- og kompetansesystemet skal virke sosialt utjevne til beste for den enkelte og for samfunnet. Elever som trenger støttetiltak skal i størst mulig grad få det på de første årstrinn. Regjeringen vil samarbeide med KS om kvalitetsutvikling i skolen.

Nasjonale prøver og kartleggingsprøver for å avdekke problemer tidlig vil bli videreført. Regjeringen vil vurdere tettere kopling mellom elevenes resultater og skoleeiers ansvar for oppfølging. Regjeringen vurderer å endre Opplæringsloven, slik at en skole i visse tilfeller kan tilby spesialundervisning etter enkeltvedtak, uten at det foreligger sakkyndig vurdering.

Regjeringen vil også styrke hjem – skole-samarbeidet. St.meld. nr. 16 foreslår bl.a. at det skal utarbeides veiledende maler for foreldrekontrakter som tydeliggjør samarbeidet og ansvarsdelingen mellom skole og hjem. En del skoler har gode erfaringer med slike kontrakter som en stimulans til hjem-skole-samarbeid.

Forsøk med utvidet skoledag

Utvidet skoledag kan øke elevenes læringsutbytte og utjevne sosiale forskjeller. Regjeringen ønsker på sikt å utvide skoledagen på barnetrinnet (1.-7-trinn) til 28 uketimer. Det tilsvarer gjennomsnittet i OECD-land. For å innhente erfaringer foreslår regjeringen i revidert nasjonalbudsjett 2007 utprøving i skoleåret 2007–2008 med ulike modeller for utvidet skoledag. Utprøvingen skal omfatte styrking av enkelte fag og i tillegg fysisk aktivitet, måltider og leksehjelp. Det er foreslått bevilget 23 millioner kroner til aktivitet høsten 2007.

Frukt og grønt

Regjeringen ønsker å innføre en ordning med gratis frukt og grønt i skolen fra høsten 2007. Det er et viktig tiltak for sosial utjevning og for å bidra til god helse og gode læringsvilkår for elevene. I revidert nasjonalbudsjett 2007 foreslår regjeringen 87 millioner kroner til en ordning for alle elever på ungdomstrinnet i grunnskolen (både rene ungdomsskoler 8.-10.trinn og kombinerte skoler 1.-10.trinn) fra høsten 2007.

Norskopplæring

Regjeringen er opptatt av at gode norskferdigheter er viktig for alle barn for å lykkes i skolen og utdanningsløpet, og for å gi muligheter senere i livet. Permanent nyinnvandring til Oslo, og raskt endring i befolkningssammensetningen i flere bydeler, gjør målet til en klar utfordring. Det er særlig viktig å sette inn tiltak før skolestart for å sikre barnas ferdigheter i norsk. Det må også settes inn tiltak for å sikre familienes generelle levekår, fordi sosiale forhold, språkutvikling og læringsmiljø samspiller.

Viktige mål i strategiplanen *Likeverdig opplæring i praksis!* er å

- bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealderen

Boks 5.6 Samarbeid mellom hjem og skole

I overgangen mellom barnehage og skole, mellom barnetrinn og ungdomstrinn og i overgangen til videregående opplæring er det særlig viktig med et godt samarbeid med hjemmene. En skole som legger til rette for et godt samarbeid med hjemmene slik at de kan støtte opp om barns skolehverdag, bidrar til økt deltakelse, trivsel og læring for barna. Foreldreutvalget for grunnskolen (FUG) har slutført det femårige prosjektet Minoritetsspråklige foreldre – en ressurs for elevenes opplæring i skolen. Erfaringer fra prosjektet tyder på at noen av prosjektskolene har klart å få bedre skolerresultater ved å involvere foreldre, blant andre Fjell skole (Drammen) – blant tyrkiske og albanske foreldre -, Gjelleråsen skole (Skedsmo) og Fridalen skole (Bergen) i noen grad. På Fjell skole er resultatet på lesetester betraktelig forbedret.

- bedre skoleprestasjonene til minoritetsspråklige elever og redusere ulikheter i prestasjoner i forhold til majoritetsspråklige elever
- øke andelen av minoritetsspråklige elever og læringer som påbegynner og fullfører videregående opplæring
- øke andelen av minoritetsspråklige studenter i høyere utdanning
- bedre norskferdighetene til minoritetsspråklige voksne

Regjeringens handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen, har viktige tiltak for å møte utfordringene, jf. boks 5.7 Språkkartlegging:

Nivåbaserte læreplaner i grunnleggende norsk

Særsilt norskopplæring for språklige minoriteter har hatt som intensjon å hjelpe elever som ikke har kunnet følge ordinær undervisning gitt på norsk. Men læreplanen i norsk som andrespråk er ikke blitt den plattformen for overgang til ordinær læreplan i norsk som den var ment å være. Mange elever har undervisning i norsk som andrespråk ut hele skoleløpet. Mangel på kompetanse blant lærerne som underviser i særsilt norsk er et annet problem¹⁸.

Det er derfor besluttet at det skal utvikles nye nivåbaserte læreplaner i grunnleggende norsk og standardisert kartleggingsmateriell som skal gjøre det enklere å avgjøre når eleven har tilstrekkelig ferdigheter til å følge ordinær læreplan. Det legges også opp til kompetanseutvikling for lærere som skal undervise i grunnleggende norsk.

Det vil fortsatt være mulig for kommuner å velge at alle elever skal benytte den ordinære læreplanen i norsk, slik som Oslo kommune har valgt å gjøre det. Forsøket «Forsterket tilpasset norskopplæring» der Oslo kommune benytter felles læreplan i norsk, skal være gjennomført innen utgangen av skoleåret 2007–2008, og det følgeevalueres av Høgskolen i Hedmark. I tilknytning til forsøket gis det kompetanseheving til alle lærerne. Årsaken til at Oslo startet dette forsøket er nettopp dårlige erfaringer med norsk som andrespråk og viktigheten av at elevene kommer over i ordinær opplæring så raskt som mulig. En særlig utfordring er nyankomne minoritetsspråklige elever som må gå opp til eksamen på lik linje med andre, til tross for kort botid i Norge og manglende norskkunnskaper.

¹⁸ «Evaluering av praktiseringen av norsk som andrespråk for språklige minoriteter i grunnskolen», Rambøll Management, november 2006

Boks 5.7 Språkkartlegging for fireåringer

Å beherske norsk er en forutsetning for å lykkes i norsk skole. Jo tidligere svake norskferdigheter oppdages, desto før kan spesifikke stimulerings tiltak iverksettes for å styrke norskferdigheter hos barn som har behov for dette. Helsestasjonen treffer alle barn og kan ved systematiske kartlegginger avdekke språkproblemer hos barna. Det er viktig å spre bruken av det standardiserte kartleggingsverktøyet SPRÅK 4 ved språkkartleggingen i forbindelse med fireårskonrollen i helsestasjonene. Formålet med tiltaket er å avdekke fireåringers behov for språkstimulering før skolestart. Regjeringen vil videreføre bevilgningen på 10 millioner kroner til Språkkartlegging av fireåringer (SPRÅK 4) over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett. I 2006 fikk de 12 kommunene med størst innvandrerbefolkning og Tromsø, midler til implementering av SPRÅK 4.

Elevene gjennomgår 10 mnd. opplæring i en alfabetiseringsklasse eller en mottaksklasse før de går over i ordinær undervisning, men det kartlegges ikke om de kan tilstrekkelig norsk til å kunne få med seg undervisning som foregår på norsk. Oslo kommune ser nå nærmere på dette problemet og hvordan det kan løses.

Mer kunnskap om opplæring for minoritetsspråklige

Det er nødvendig med mer kunnskap om innholdet i, kvaliteten på og ikke minst omfanget av morsmålsopplæring og opplæring i norsk som andrespråk for å kunne vurdere nærmere hva som kan gi den optimale språkopplæringen for minoritetsspråklige. Regjeringen vil sammenfatte eksisterende forskning på området og legge frem en kunnskapsoversikt innen 1.4.2007. Våren 2007 legges det etter planen frem en stortingsmelding om språkpolitikk. Her ventes ytterligere avklaringer og tiltak i forhold til morsmål.

5.3.3 Særlige tiltak for Osloskolen

Det er stort behov for et engasjert utviklingsarbeid ut fra de særlige utfordringene i Oslo. Staten bidrar til Osloskolens arbeid på flere punkt. Gjennom

Handlingsprogram Oslo indre øst (1997–2006) ble det i samarbeid med Oslo kommune satset spesielt på skolens læringsmiljø.

Flere ressurser til skoler med mer enn 25 prosent minoritetsspråklige elever. Regjeringen er opptatt av at skoler med høy andel minoritetsspråklige elever holder høy kvalitet på undervisningen og dermed blir attraktive for alle elevgrupper. Regjeringen vil i 2007 bruke 6 millioner kroner til utviklingsprosjekter ved skoler som har mer enn 25 prosent minoritetsspråklige elever. Halvparten av beløpet øremerkes skoler i Groruddalen. Formålet med ordningen er å stimulere skoler med mange minoritetsspråklige elever til på en god måte å håndtere de spesielle utfordringene som disse skolene har og å bedre elevenes læringsutbytte. Det vil bli utarbeidet nærmere kriterier for hva slags type prosjekter som kan få støtte, og det vil bli lagt vekt på å samle erfaringer fra de utviklingsprosjektene som blir valgt ut. Skoleeierne må selv bidra med ressurser til prosjektene. Utviklingsarbeidet vil foregå i 2007–2009. Utdanningsdirektoratet vil forvalte midlene.

Språkløftet, der staten har øremerket 2 millioner kroner til tiltak i Groruddalen, skal sikre at barn som peker seg ut med behov for ekstra stimulering etter språkkartlegging på helsestasjonen (Språk 4), får tilbud om nærmere utredning, eventuelt diagnostisering og videre oppfølging. Hensikten er å fremme god språkutvikling og en god overgang fra barnehage til skole for disse barna. Språkløftet er, i likhet med tiltaket Utviklingsprosjekt ved skoler som har mer enn 25 prosent minoritetsspråklige elever, et tiltak i strategiplanen Likeverdig opplæring i praksis. Tiltakene skal ses i sammenheng.

Positive rollemodeller For å gi barn og unge med innvandrerbakgrunn flere positive rollemodeller, har regjeringen satt av 3 millioner kroner til et mentorprosjekt. Prosjektet er basert på Näktergalen-prosjektet på Malmö Høgskole, Sverige. Hensikten med tiltaket er både å stimulere til at flere barn og unge starter på og fullfører et utdanningsløp og at studenter, primært innenfor barnevernfaglig eller sosialfaglig utdanning, får økt kunnskap om barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn. Studenter ved utvalgte høgskoler søker om å bli mentor for elever i grunnskolen. Mentoren skal være rollemodell for barna og skal gi gode råd, støtte og hjelp. Det er tenkt at barnet, gjennom å få en positiv rollemodell som studerer, selv vil ønske å ta utdanning. På denne måten kan mentorene fungere som døråpnere for barna til å ta utdanning, forhindre frafall fra utdanningen og på sikt bidra til tilknytning til arbeidsmarkedet. Mentorene vil få større kunnskap og kompetanse for

arbeid i et flerkulturelt samfunn, og tilbys veiledning, symbolsk betaling, og arbeidsattest.

Det er ikke avklart hvordan tiltaket skal organiseres, men det tas sikte på å samarbeide med utvalgte høgskoler. Det tas sikte på at tiltaket etableres som en 3-årig utprøving, og at det evalueres. Barneskoler i Groruddalen vil bli prioritert.

Videreutvikling og styrking av satsing i Groruddalen

Levekårsutfordringene i Groruddalen er sammensatte. Satsingen i 2007 er et viktig løft, men regjeringen ser behov for å videreutvikle og styrke tiltak i Groruddalssatsingen. Det offentlige tjenestetilbudet i skoler og barnehager og kvinners deltagelse i samfunns- og arbeidsliv er tre prioriterte områder.

5.4 Storbymiljø for barn og unge

Hovedstadsregionens storbymiljø gir en sammensatt arena for barn og unges oppvekst. Regjeringen vil at interessene til barn og unge skal telle i samfunnspolitikken. Et godt oppvekstmiljø og et godt forebyggende arbeid blant barn og unge er viktige oppgaver både for offentlige myndigheter og frivillige organisasjoner.

En ny Ung i Oslo undersøkelse blant ungdom i alderen 14–17 år ble gjennomført av Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) i 2006. Sammenliknet med en tilsvarende undersøkelse foretatt for ti år siden, er det en positiv utvikling bl.a. når det gjelder kriminalitet, anti-sosiale handlinger, bråk og uorden i skolen og rus. Derimot er det fortsatt store levekårsforskjeller mellom ulike områder og bydeler i Oslo, og mange barn og unge berøres av fattigdomsproblemer. Særlig er barn og ungdom med innvandrerbakgrunn en utsatt gruppe i denne sammenheng¹⁹. Å skape et godt og inkluderende oppvekstmiljø og bidra til å bedre levekårene er en viktig oppgave for offentlige myndigheter.

5.4.1 Barn og unges interesser

Nærmiljøet er særlig viktig for barn og unge, som har mindre aksjonsradius enn voksne. I storbymiljøer er det press på arealer og mange kryssende interesser. Derfor er det viktig at kommunene trekker barn og unge med i planleggingen på områder der deres interesser er berørt – slik det er bestemt i Plan- og bygningsloven.

¹⁹ NOVA-rapport 6/07: Ung i Oslo. Levekår og sosiale forskjeller

Hovedstadsmiljøet gir rom for et mangfold av fritidsaktiviteter, men innebærer også at barn og ungdom kan bli eksponert for negative miljø preget av vold, kriminalitet og rus som kan bidra til å skape utrygghet. Sentrum tiltrekker mange unge, spesielt i helger og på kveldstid. Ungdom som faller ut av skole, jobb og fritidsaktiviteter og unndrar seg voksenkontakt, har en tendens til å trekke mot sentrumsområdene hvor de lett kan komme i kontakt med negative miljø preget av rus, vold og kriminalitet.

5.4.2 Et oppvekstmiljø som forebygger

Det er viktig å støtte opp om inkluderende, trygge og meningsfylte fritidsaktiviteter hvor barn og unge kan bruke sine ressurser på en positiv måte. Negative utviklingstrekk i ungdomsmiljøene må bekjempes i et målrettet samspill mellom etater og tjenester lokalt, med bred innsats og tett individuell oppfølging. Erfaringer viser at forebyggende arbeid nytter, og at bedre oppvekst- og levekår for barn og ungdom har stor betydning. Ungdomshus og aktiviteter hvor ungdom kan engasjeres gjennom arbeidsmarkeds-, sysselsettings- eller skoleingstiltak har gitt positive erfaringer. Rusfrie og rimelige ungdomsaktiviteter, både i bydelene og i sentrum, er viktige deler av et godt fritidsmiljø, og det må sikres gode møteplasser for sosial kontakt og aktivitet, både i regi av frivillige organisasjoner og kommunale myndigheter. Forskning viser at innvandrerungdom ikke deltar like mye som andre i frivillige organisasjoner, mens de selv sier de ønsker å delta mer. Kultur- og kirkedepartementet bidrar til å finansiere videre forskning på mekanismer som fører til ekskludering av barn og unge med innvandrerbakgrunn.

En del av utfordringene i Oslo er av nasjonal karakter, og for å supplere kommunens og bydelenes egen innsats, har Barne- og likestillingsdepartementet gjennom flere år tatt et spesielt ansvar for å styrke oppvekst- og levekårene for barn og unge i de større byene. Dette gjøres bl.a. gjennom tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* som retter seg mot 23 bykommuner. Tilskuddet er i 2007 på om lag 51,5 millioner kroner, hvorav 31,5 millioner kroner er øremerket innsats mot fattigdom. Omlag halvparten av bevilgningen gikk i 2006 til Oslo kommune og de syv prioriterte bydelene der. De er selv ansvarlige for å tildele midler til ungdomstiltak gjennom en ramme som blir overført fra Barne- og likestillingsdepartementet. Når det gjelder fattigdomstiltak, søker de på lik linje med de andre byene som er med i ord-

ningen. Departementet legger stor vekt på hvilke tiltak kommunene/bydelene prioriterer i sin tilde-
ling.

Midlene har bidratt til å sette i gang kommunalt og frivillig arbeid overfor utsatte ungdommer og ungdomsgrupper. Ulike ungdomsgrupper med innvandrerbakgrunn har startet sin virksomhet med støtte fra denne ordningen. Samtidig har ordningen bidratt til at unge med innvandrerbakgrunn har kunnet fremstå som positive rollemodeller med anerkjennelse og innpass i samfunnet. En annen viktig erfaring som er høstet gjennom arbeidet er det positive engasjementet og ønske om del-
takelse fra ungdom selv når det gjelder å motvirke negative trekk som vold, mobbing, rus, kriminalitet, rasisme og gjengatferd i ungdomsmiljøene. Enkelte ungdomsgrupper og ungdomsmiljø har vist stor kraft, styrke, engasjement og utholdenhet i dette arbeidet.

Tilskuddsordningen har avdekket behov for økt satsing på flere områder. Bl.a. behov for etablering av mestringsarenaer for ungdom som faller ut av skole og utdanning og tilrettelegging for at ungdommer med liten eller mangelfull utdanning får hjelp til å skaffe seg arbeidserfaring. Et annet virkemiddel som hindrer marginalisering er positive fritids- og ferieaktiviteter med lav eller ingen egenandel. Dette er et nødvendig bidrag for å kunne inkludere og hindre sosial isolasjon av barn og unge som lever i familier med liten betalingsevne. Dette ser regjeringen som svært viktig, og tilskuddsordningen *Barne- og ungdomstiltak i større bysamfunn* ble derfor styrket med 10 millioner kroner i 2007, øremerket innsats rettet mot barn, unge og familier som berøres av fattigdomsproblemer.

Jenter med innvandrerbakgrunn benytter i liten grad eksisterende fritidsaktiviteter. Det er viktig å støtte opp om arbeidet for å styrke identiteten til og motvirke isolasjon, marginalisering og diskriminering av unge jenter med innvandrerbakgrunn. Statlige myndigheter har gjennom flere år støttet tiltak og prosjekter for økt deltakelse og integrering av unge jenter med etnisk minoritetsbakgrunn i Oslo.

Ungdomsgjenger i Oslo med voldelig og annen kriminell atferd har fått stor oppmerksomhet. Gjengene har ikke stort omfang, men medlemmene er gjengangere i kriminalstatistikken. De sprer frykt og uro i barne- og ungdomsmiljøene, og de kan trekke til seg ungdom som ikke finner annen plass i samfunnet. Både kommunale og statlige myndigheter er opptatt av denne problemstillingen, og flere departementer har gitt midler til arbeid på området.

5.4.3 Idrettssatsing

Bedre anlegg for idrett er viktig for å gi gode fritidstilbud og gode rammebetingelser for barn og ungdom som driver idrett og fysisk aktivitet. Kultur- og kirkedepartementet (KKD) fordeler tilskudd fra spillemidlene til bygging og rehabilitering av idrettsanlegg i kommunene, og Oslo mottok 49,3 millioner kroner i 2006 (i perioden 2003–2006 nærmere 200 millioner).

I Oslo og hovedstadsregionen er det mange anlegg og rimelige avstander, men dekningen i forhold til antall barn og unge er dårligere enn i mange andre kommuner. KKD har et anleggspolitiske program som skal stimulere til mer og bedre anleggsutbygging i befolkningstette områder ved hjelp av ekstraordinære tilskudd fra spillemidlene. Denne ekstrasatsingen har bidratt til over 30 nye kunstgressbaner i Oslo de siste fem år. I tillegg er et nytt prosjekt startet opp, som i løpet av få år vil kunne gi Oslo åtte nye flerbrukshaller. Oslo kommune har igangsatt regulering for seks av de åtte planlagte hallene. Dette gjelder prosjekter på Ellingsrud og Årvoll i Groruddalen og Voksen, Leirskallen, Lambertseter og Korsvoll, mens det er planer om ytterligere to haller, hvorav en etter all sannsynlighet i Groruddalen. Disse idrettshallene vil kunne motta 7 millioner kroner hver i ordinære spillemidler, i tillegg til 3 millioner kroner hver fra departementets anleggspolitisk program.

Prosjektene i Oslo har mottatt eller fått tilsagn om 53 millioner kroner i tillegg til de ordinære spillemiddelfordelingene. Denne satsingen skaper klart forbedrede rammebetingelser for barn og ungdom som driver idrett og fysisk aktivitet i Oslo.

5.4.4 Barn i krise

I Oslo er det mange barn og ungdom som har en krigsbakgrunn, enten de er enslige mindreårige flyktninger eller de kom hit sammen med familien sin. De er en sårbar gruppe som trenger spesiell oppfølging. Det stiller offentlige myndigheter overfor store utfordringer. Det er viktig å sikre en tett oppfølging i forhold til bolig, skole, arbeid og fritid, og de har behov for psykososial hjelp og støtte. Barn og unge med krigsbakgrunn bør få tilbud om samtalegruppe, andre tilpassede aktiviteter og/eller psykologbehandling som svarer til den enkeltes behov.

Det har vært knyttet særlig bekymring til gruppen enslige mindreårige asylsøkere og til den oppfølging og det omsorgstilbudet disse har mottatt

den første tiden i Norge. Det er derfor besluttet at barnevernmyndighetene overtar ansvaret fra utlendingsmyndighetene for enslige mindreårige asylsøkere under 15 år fra 01.10.2007. Dette gjøres ved at statlig regional barnevernmyndighet får ansvar for å gi enslige mindreårige under 15 år et omsorgstilbud fra 01.10.2007. Omsorgssenteret legges til Eidsvoll kommune og skal ha 30 plasser. Omsorgssenteret skal ha tilstrekkelige ressurser og kompetanse og sørge for god og tett støtte og oppfølging av det enkelte barn, sikre tilgang til psykososiale tjenester osv.

5.4.5 Barnevern

Noen problemer forsterkes i hovedstaden, både fordi Oslo fungerer som et fristed for enkelte ungdommer, og fordi noen ungdommer blir marginalisert i storbyen. Det er lettere å stikke seg bort og unngå kontakt med hjelpeapparatet.

Siden den sosiale kontrollen og det sosiale sikkerhetsnettet kan virke svakere i et storbysamfunn, er det viktig med en målrettet innsats overfor barn og ungdom. Det er behov for tett oppfølging og en lav terskel for å fange opp barn og ungdom som faller utenfor skole, jobb eller fritidsaktiviteter. Tett tverrfaglig og tverretattlig samarbeid er spesielt viktig for å gi ungdom nødvendig hjelp og støtte.

Oslo har litt høyere andel barn som har tiltak i barnevernet enn gjennomsnittet for landet, med 26,5 barn per 1000 i alderen 0–17 år, mot 25,2 i landet som helhet. Barnevernet skal drive forebyggende arbeid ved oppfølging av barn og deres familier gjennom å bistå med avlastning, støtteordninger og akutthjelp.

Oslo står i en forvaltningsmessig særstilling ved at kommunen har et helhetsansvar for barnevernet, mens ansvaret i landets kommuner for øvrig er delt mellom en kommunal førstelinjetjeneste og det statlige regionale barnevernet (Bufetat). I Oslo utgjør bydelene førstelinjen mens Barne- og familieetaten ivaretar andrelinjetjenesten. Bydelene har myndighet til å fastlegge tiltakene som skal benyttes. Det er store variasjoner mellom bydelene. Barnevernstjenesten i Bydel Sagene hadde 62,3 barn per 1000 barn 0–17 år med tiltak i barnevernet, mot 9,5 i Bydel Vestre Aker. Bydelene i Oslo har budsjettansvaret for hele barnevernet og kjøper plasser i kommunale eller private institusjoner. Andel henleggelse av meldinger varierer mellom bydelene.

6 Trygg hovedstad

Trygghet er et grunnleggende gode for alle innbyggere. Regjeringen vil føre en politikk som styrker den enkeltes personlige trygghet gjennom sterke felles velferdsordninger og rettferdig omfordeling. Trygge mennesker er frie, skapende og kreative mennesker.

Trygghet for liv og eiendom er viktig for folk flest, bedrifter og samfunn. Kriminaliteten i Oslo er høyest i landet, men byen kan likevel regnes som en av verdens tryggeste hovedsteder. FAFOs levekårsundersøkelse for Oslo¹ rapporterer at 6 av 10 innbyggere opplever at deler av byen er blitt mindre trygg. Regjeringen arbeider for at hovedstaden skal bli enda tryggere, og støtter Oslopolitiet i arbeidet for deres visjon «Oslo – den tryggeste hovedstaden i verden». Politiet vil forebygge og bekjempe kriminalitet i samarbeid med det øvrige samfunnet: Samarbeid med kommune, bydel, barnevern, organisasjoner og befolkning er svært viktig for at politiet kan løse sin oppgave. Målet er å forebygge bedre, oppklare mer, reagere raskere og rehabilitere bedre.

Regjeringen legger stor vekt på at politiet skal:

- Øke tryggheten med et tilgjengelig og synlig politi i alle bydelene:
Politiet skal øke sitt daglige forebyggende nærvær i områder som er utsatt for kriminalitet, slik at det blir like trygt i alle boområdene i hele byen og at unge jenter ikke føler seg utrygge.
- Bekjempe gjengkriminalitet effektivt:
Politiet har startet et bredt prosjekt for å stoppe gjengkriminaliteten. Innsatsen skal være sterk og langvarig og pågå så lenge det er nødvendig for å hindre at de kriminelle gjengene får spillerom eller ny rekruttering.
- Være i stand til å håndtere både nasjonale politioppgaver og lokalt politiarbeid:
Politiet skal både gjøre byen trygg for sine beboere og løse de nasjonale oppgavene som tilfaller Oslo som hovedstad.

Regjeringen har foreslått å øke bevilgningene til Oslopolitiet i revidert nasjonalbudsjett og vil vur-

dere ressursbehovet i Oslopolitiet sett i lys av de store utfordringene.

6.1 Trygghet og kriminalitet

Politiet skal bidra til å opprettholde ro og orden, og redusere kriminalitet. En god beredskap skal forebygge og håndtere ulykker og anslag mot samfunnet. Trygghet forutsetter et lokalt forankret politi. Viktige forutsetninger for et lokalt forankret politi er gode relasjoner til publikum og de lokale folkevalgte myndigheter.

Oslo som hovedstad, og landets største by, har særskilte utfordringer knyttet til kriminalitet, samfunnssikkerhet og beredskap, herunder krisehåndtering. En rekke utfordringer i samfunnet er sammensatte og krever tverrfaglig innsats. Det betyr at politiet, for å kunne løse sine hovedoppgaver, må avklare og styrke forutsetninger for samvirke med andre offentlige og private aktører for de viktigste oppgavene.

6.1.1 Kriminalitet i Oslo og Osloregionen

En femtedel av alle anmeldelser i 2006 var registrert i Oslo. Oslo har en høy andel av alle former for kriminalitet i tabell 6.1. Gjennomsnittlig antall lovbrudd per 1000 innbyggere i landet sett under ett (84,4 lovbrudd) er nær halvparten av antallet i Oslo (150,6 lovbrudd). Antall anmeldelser i Oslo har imidlertid gått ned med om lag 20 prosent siden 2002. Fra 2005 til 2006 var antall anmeldelser tilnærmet stabile. Nedgangen i landet for øvrig fra 2002 til 2006 var i underkant av 10 prosent.

Oslo har en betydelig større andel vinnings- og voldskriminalitet enn resten av landet. Fylker og kommuner som inngår i Osloregionen har et anmeldelsesnivå som mer ligner resten av landet.

6.1.2 Trygghet og kriminalitetsforebygging

Politiet skal bidra til å redusere frykt for kriminalitet og trusler mot alminnelig ro og orden. Det er nær sammenheng mellom å bekjempe kriminalitet og å skape trygghet. Rask oppfølging fra politiet, rask påtaleavgjørelse, effektiv domstolsbehandling

¹ FAFO 2007:05 *Levekår på vandring*.

Tabell 6.1 Lovbrudd anmeldt, totalt og etter utvalgte lovbruddsgrupper og gjerningssted (fylke). 2006. Absolutte tall og per 1 000 innbyggere

	Lovbrudd i alt		Forbrytelser		Annen vinnings- krimininalitet		Voldskriminalitet		Narkotika- kriminalitet	
	Absolutte tall	Per 1000 inn- byg- gere	Absolutte tall	Per 1000 inn- byg- gere	Absolutte tall	Per 1000 inn- byg- gere	Absolutte tall	Per 1000 inn- byg- gere	Absolutte tall	Per 1000 inn- byg- gere
<i>Hele landet</i>	391 854	84,4	269 164	58,0	179 827	38,8	25 471	5,5	41 619	9,0
Oslo	81 058	150,6	62 589	116,2	47 561	88,3	4 465	8,3	6 415	11,9
Østfold	24 454	93,9	16 271	62,5	11 469	44,0	1 579	6,1	3 057	11,7
Akershus	39 595	79,0	26 877	53,6	17 233	34,4	2 115	4,2	4 701	9,4
Buskerud	19 572	79,8	13 944	56,9	9 145	37,3	1 216	5,0	2 250	9,2
Vestfold	23 290	104,9	16 058	72,3	9 448	42,5	1 322	6,0	3 916	17,6

Kilde: Statistisk sentralbyrå

og rask straffegjennomføring har forebyggende effekt. Politiet bidrar til å øke folks trygghet gjennom redusert kriminalitet, økt synlighet og tilgjengelighet, samt målrettet informasjon. Oslopolitiets innsats sommeren 2006 for å forebygge kriminalitet gjennom økt tilstedeværelse på utsatte områder i Oslo sentrum, er et godt eksempel på at målrettede tiltak gir effekt.

Oslo politidistrikt har i sitt trygghets- og tillitsskapende arbeid vedtatt visjonen «Vi skal gjøre Oslo til verdens tryggeste hovedstad». For de ansatte gjelder arbeidsmottoet «På jobb for en trygg hovedstad». Visjon og motto utgjør en helhet. Visjonen skal være noe å strekke seg etter, mens mottoet skal tydeliggjøre at alle politiets ansatte bidrar. Regjeringen støtter Oslopolitiet i sin visjon om en trygg hovedstad.

Innsats mot kriminalitet er ikke et ansvar som påligger justissektoren alene, men er et ansvar som også må forankres hos lokale myndigheter. Regjeringen har derfor besluttet at det skal etableres et politiråd. Det skal bl.a. være en arena for utveksling av kunnskap om lokale problemer og diskusjon og beslutning om samordnet innsats. I Oslo er det etablert samarbeid mellom kommunen og politidistriktet på ulike nivåer. I politiutvalget møter f.eks. representanter fra ledelsen i politiet, byrådsleder og politiske partier to ganger årlig.

Sentrum

I sentrum skal politiet skape trygghet i belastede områder gjennom forsterket og synlig uniformert politi. I sommerhalvåret har politiet vært mer tilstede i uniform med fotpatuljer i Karl Johans gate

for å forebygge ordensforstyrrelser knyttet til tiging og prostitusjon. Ordensforstyrrelser og kriminalitet som oppstår når ruspåvirket ungdom oppsøker byens uteliv i sentrum, er en alvorlig utfordring. Det er etablert et samarbeid mellom politiet, Oslo kommune, NHO reiseliv og flere for å redusere problemet.

Kameraovervåkning

Oslo politidistrikt benytter per i dag seks stasjonære fjernbetjente overvåkingskameraer som overvåker områdene rundt Oslo S. Dette er de eneste kameraene som benyttes til politiets overvåkning av offentlig sted i Oslo utenom vegtrafikkameraer.

Personopplysningsloven og Datatilsynets retningslinjer regulerer bruk av kameraene og oppbevaring/sletting av innsamlet informasjon. Politiets erfaring er at overvåkingen bidrar til å forebygge kriminalitet og ordensforstyrrelser, til effektiv etterforskning og publikums trygghet.

6.1.3 Trygghet for alle i hele byen

Oslopolitiet har som oppgave å skape trygghet i hele byen, og skal disponere sine ressurser slik at det skjer. Oslo politidistrikt har over lengre tid arbeidet målrettet for et trygt bomiljø i Groruddalen. Det er satset på samarbeid med borettslag, handelssentra, og bydelene om kriminalitetsreduerende tiltak og trygghet. Fra 2002 til 2005 er bl.a. den totale mengde anmeldte forbrytelser og forseelser redusert med nærmere 30 prosent for Stovner politikrets. Stovner politistasjon har de siste årene lagt særlig vekt på familievold. Oslo politidis-

trikt har i Furusetområdet prøvd ut en ordning med egne samfunnskontakter. Samfunnskontaktene er pådrivere i det kriminalitetsforebyggende arbeidet i nær dialog med problemeiere i form av borettslag, idrettslag og kjøpesentra. Basert på gode erfaringer vurderer Oslopolitiet å utvide ordningen med samfunnskontakt til flere bydeler.

6.2 Ulike former for kriminalitet

Regjeringen prioriterer å bekjempe organisert kriminalitet. Innsats mot kriminelle gjenger skal prioriteres. Forebygging og bekjempelse av rusrelatert kriminalitet er et viktig satsningsområde for regjeringen. Politiet skal satse på forebyggende tiltak for å hindre at unge debutterer tidlig og glir inn i rusmiddelmisbruk og miljøer preget av slikt misbruk. Regjeringen vil intensivere arbeidet mot vold i nære relasjoner og styrke situasjonen for voldtaktsutsatte slik det fremgår i Soria Moria-erklæringen. Innsats mot voldskriminalitet er viktig for å øke publikums trygghetsfølelse.

6.2.1 Barne- og ungdomskriminalitet

Regjeringen prioriterer innsatsen mot barne- og ungdomskriminalitet. Tall fra Oslo politidistrikt viser at i 2005 sto ungdom under 24 år for 27,7 prosent av anmeldte forhold, mens barn og ungdom under 18 sto for 6,9 prosent. For de aller fleste er det å bli anmeldt en engangshendelse, men en liten gruppe utvikler alvorlige lovbruddskarrierer. Etter politiets vurdering er gode lokalsamfunn med fritids- og aktivitetstilbud for unge viktig i et forebyggende arbeid. Regjeringen ønsker at politiet og kommunene skal utvikle et tettere samarbeid, slik at politiets erfaringer utnyttes bedre i det forebyggende arbeidet. Gjengintervensjonsprosjektet «Tett på» fra 2001–2004 videreutvikles i et nytt prosjekt «Tett på II» med støtte fra Barne- og likestillingsdepartementet.

Å forebygge og redusere barne- og ungdomskriminalitet i Oslo gir flere utfordringer. Ifølge en trendrapport om barne- og ungdomskriminalitet utarbeidet av kommunen og Oslo politidistrikt i 2006, synes de største utfordringene å være økt alkoholkonsum, mer bruk av og større aksept for bruk av hasj² blant ungdom i Oslo enn ellers i lan-

Boks 6.1 Tett på gjengen

Hvordan kan velferdssamfunn og offentlige myndigheter forholde seg til voldelige ungdomsgrupper og gjenger og kriminaliteten deres? Det har de seinere år særlig vært fokus på voldelige grupper av ungdommer eller unge menn med minoritetsbakgrunn. Yngre ungdom har anvendt vold for å oppnå respekt, eller ranet andre ungdommer.

Barnehager, skoler, helsevesen, barnevern, kommunal og frivillig fritidsvirksomhet og en rekke andre tiltak skal forebygge kriminalitet og antisosial atferd. Det er likevel ungdommer som danner en subkultur hvor ære og kriminalitet står sentralt. I gruppen forsterkes den enkeltes atferdsproblemer og individuelle kriminelle tilbøyeligheter, de kriminelle handlingene gjøres legitime og empatien i forhold til ofre reduseres gradvis. Kriminaliteten og volden går over et tippepunkt.

Å gripe inn overfor grupper eller gjenger som har begynt å begå mye og alvorlig voldskriminalitet, er politiets og kriminalomsorgens oppgave. Det kommunale apparatet har lite erfaring og få virkemidler når deltakerne i slike grupper blir over 18 år og har vokst ut av skole, barnevern og kommunale fritidsaktiviteter.

NIBR har evaluert gjengintervensjonsprosjektet «Tett På» i Oslo¹. Det er et prosjekt på Furuset i Oslo der en har intervert overfor en gjeng på femten hyperkriminelle gutter med minoritetsbakgrunn. Da prosjektet startet høsten 2001 var de fleste guttene 17–18 år gamle og de hadde begått en rekke alvorlige forbrytelser. Å jobbe tett på en belastet ungdomsgjeng, er et vanskelig arbeid som ikke kan standardiseres eller manualbaseres. I et prosjekt som «Tett På» må en prøve og feile og utøve mye skjønn. Prosjektet har avdekket uenighet og uklarhet mellom de instanser som sto bak – det være seg barnevern, fritidsforvaltning, politi og friomsorg. NIBR konkluderer med at «Tett På» likevel har klart å gripe tak i ungdommer som andre instanser har gitt opp, og som ellers bare politi og kriminalomsorg har midler overfor. «Tett På» har ikke vært noen vidunderkur, men har vist en arbeidsform som kan utvikles videre.

¹ NIBR-rapport 2005:14

² Statens institutt for rusmiddelforskning, SIRUS, foretar årlige spørreskjemaundersøkelser om bruk av rusmidler blant ungdom i alderen 15–20 år. De siste årene har det vært en viss nedgang i antall unge som oppgir at de har brukt cannabis. I 2006 var det 13 prosent i aldersgruppa 15–20 år i landet som helhet som rapporterte at de hadde brukt cannabis noen gang. Den tilsvarende andelen i Oslo var 17 prosent.

det, og økt bruk av tyngre sentralstimulerende rusmidler blant eldre ungdom. I tillegg pekes det på omfanget av vold og trusler i det offentlige rom (skole og uteliv), nye former for kriminalitet som følge av ny teknologi (mobiltelefon og internett) og generell kriminalitets- og rusproblematikk blant enkelte grupper av minoritetsungdom.

Barn og unge som kommer i kontakt med kriminelle miljøer, krever særlig oppmerksomhet fra samfunn og politi for å hindre at de utvikler et kriminelt livsmønster. For å forebygge en slik utvikling er et utstrakt samarbeid mellom ulike offentlige og private instanser viktig. Siden fengselsstraff er antatt å ha særlige negative virkninger for de aller yngste, har Regjeringen i St.meld. nr. 20 (2005–2006) Alternative straffereaksjoner overfor unge lovbrøyttere, foreslått en rekke alternative straffereaksjoner overfor lovbrøyttere under 18 år. I tillegg skal konfliktråd som alternativ til straff i økende grad benyttes i saker hvor barn og unge er involvert.

Det kriminalitetsforebyggende arbeidet i Oslo forvaltes av flere instanser i kommunen og staten foruten frivillige organisasjoner. Det er etablert et samarbeid mellom kommunen og Oslo politidistrikt som har fått navnet SALTO (Samordning av lokale kriminalitetsforebyggende tiltak / Sammen lager vi et trygt Oslo). Fokus er kriminalitetsforebyggende tiltak blant barn og unge, med et bredt samarbeid med bydelene. Barnevernsvaktordningen og ordningen med integrerte barnevernks konsulenter ved alle politistasjoner er sentrale samarbeidsformer i arbeidet mot barne- og ungdomskriminalitet. Oslo deltar i et prøveprosjekt som skal følge opp den enkelte unge lovbrøytter for å forhindre at hun/han utvikler en kriminell løpebane³.

6.2.2 Rus og kriminalitet

Forebygging og bekjempelse av rusrelatert kriminalitet er et viktig satsningsområde for regjeringen. Slik kriminalitet skal forebygges og bekjempes, bl.a. gjennom å fastholde en restriktiv ruspolitikk, samtidig som behandlings- og rehabiliteringstilbudet til innsatte og domfelte rusmisbrukere skal bedres.

Det er en nær sammenheng mellom rus og kriminalitet, særlig vold. Statistikk fra landets 50 krisesentre viser at 45 prosent av overgriperne av og til eller alltid var ruspåvirket når de utøvde volden (SSB, 2006). Rundt 60 prosent av innsatte i norske

fengsler oppga i en landsomfattende undersøkelse at de var avhengige av rusmidler (Fafo 2004).

Bekjempelse av narkotikakriminalitet er en prioritert oppgave for politiet. Oslo er overrepresentert på narkotikastatistikken. I 2006 ble det anmeldt 6 415 narkotikalovbrudd. Dette utgjør 11,9 lovbrudd per 1 000 innbyggere, mot 9,0 for landet samlet. Oslos andel med hensyn til denne kriminalitetstypen er redusert de senere årene, og nedgangen gjelder alle typer narkotikalovbrudd. Det er registrert en viss nedgang av ungdom som sier de har brukt illegale narkotiske stoffer (Sirius 2006).

Oslo spiller en sentral rolle både når det gjelder bruk og videre distribusjon av illegale rusmidler. Åpne samlings- og omsetningssteder representerer en særlig utfordring fordi de oppsøkes av unge mennesker fra andre deler av landet for å kjøpe narkotika for eget bruk eller videre salg. Politiet skal prioritere den gatenære tilstedeværelsen og særlig rette innsatsen mot mindreårige. Oslopolitiet har de senere årene registrert at mange personer i enkelte innvandermiljøer oppsøker «klubber» hvor det omsettes og brukes khat. Bruk av khat skaper sosiale problemer for mange og vanskeliggjør sosial og yrkesmessig integrering i det norske samfunnet. Tiltak rettet mot bruk av khat må derfor sees i sammenheng med andre arbeids- og utdanningsrettede tiltak.

Politiet skal satse på forebyggende tiltak for å hindre at unge debutterer tidlig og glir inn i rusmidelmisbruk og miljøer preget av slikt misbruk. Her samarbeider politiet med andre offentlige etater og frivillige organisasjoner. Særlig i Oslo øst, finnes det flere godt forankrede samarbeidsfora, og hvor Rusmiddeletaten, skoler, etniske foreninger, moskeer, beboerforeninger, natteravnere, Kirkens Bymisjon og Røde Kors deltar. Oslo politidistrikts satsing på en egen operativ ungdomsenhet, «Gatepatruljen», synes å ha gitt gode resultater.

6.2.3 Vinningskriminalitet

Vinningskriminalitet er et problem som rammer mange. Publikums tillit til politiet og den generelle trygghetsfølelsen beror i stor grad på hvordan denne kriminaliteten håndteres. Svært mange vinningsforbrytelser forblir uoppklarte og en utvidelse av adgangen til å registrere DNA vil være et viktig virkemiddel for å bedre denne situasjonen. Vinningskriminalitet utgjør rundt 60 prosent av den registrerte kriminaliteten i Oslo, mot 46 prosent i landet for øvrig. Over en fjerdedel av den anmeldte vinningskriminaliteten i 2006 er begått i Oslo. I Oslo er sannsynligheten for å bli utsatt for vinningslovbrudd mye høyere enn i landet for

³ Handlingsplanen «Sammen mot barne- og ungdomskriminalitet» (2005–2008).

øvrig. Per 1000 innbyggere er det over dobbelt så mange slike lovbrudd som for landsgjennomsnittet, med 88,3 lovbrudd i Oslo og 38,8 på landsbasis. Hvis man ser på perioden 2004–2006, står imidlertid Oslo for en tredjedel av den totale nedgangen i antall tyverier og andre vinningslovbrudd. Oslo Politidistrikt har de siste årene registrert en vridning fra tyverier fra folks biler og hjem til tyverier fra person på offentlige steder⁴.

Oslopolitiet har gjennom flere år hatt et spesielt fokus på å forebygge volds- og vinningsforbrytelser, herunder ran. Det er gjennomført målrettede aksjoner på tidspunkt og steder der det erfaringsmessig har vært utført kriminalitet. Samarbeid med andre myndigheter og involverte står sentralt. Det gjelder bl.a. i innsats mot kriminalitet knyttet til serveringssteder.

Flere undersøkelser viser at noen få aktive lovbrøyttere står bak en meget stor del av kriminaliteten. Statistisk sentralbyrås undersøkelse av fødselskullet 1977 viser at de tre prosent av fødselskullet som er siktet flest ganger i perioden 1992–2001, står for over 35 prosent av lovbruddene med kjent gjerningsperson⁵. En fortsatt nedgang i den registrerte kriminaliteten vil kreve en styrket og aktiv innsats for å redusere lovbruddsaktiviteten til de mest aktive lovbrøytterne, de såkalte gjengangerne. Det er etablert gjengangerprosjekt i Oslo som har gitt gode resultater (VIC-prosjektet).

En stor del av vinningskriminaliteten begås av gjerningspersoner med sammensatte levekårsproblemer. Gjennom bedre analyser, fokus på årsaker og samspill med publikum og andre problemeiere, skal kriminaliteten reduseres (problemorientert politiarbeid). Forebygging må skje på flere arenaer og gjennom et bredt og godt samarbeid mellom aktuelle offentlige etater og frivillige organisasjoner.

6.2.4 Voldskriminalitet

Innsats mot voldskriminalitet er viktig for å øke publikums trygghetsfølelse, og det skal prioriteres innenfor de rammer politiet har.

Det begås mer voldskriminalitet i Oslo (hhv. 8,3 og 5,5 per 1 000 innbyggere) enn på landsbasis. Sammen med Finnmark skiller Oslo seg ut med mye registrert voldskriminalitet. Oslo politidistrikt rapporterer om en utflating i antallet voldsanmeldelser etter en økning på 1990-tallet. Politiet understreker imidlertid at den grove volden har økt noe,

og at dette delvis reflekterer brutale kriminelle miljøer hvor grov vold og trusler om vold brukes hyppig innad⁶. Det ble i 2006 registrert 4465 anmeldelser for vold i Oslo politidistrikt. En registrert trend i løpet av 2006 var flere anmeldelser for vold med skade, og spesielt vold som involverte bruk av kniv.

Mens menn i stor grad utsettes for vold på offentlig sted og av personer de ikke kjenner, skjer den vold som kvinner utsettes for i mye større grad i tilknytning til hjemmet og av personer de kjenner eller er i familie med. Det er en sentral utfordring å forebygge vold og overgrep, både gjennom overordnede velferdspolitiske tiltak og gjennom individrettede behandlingstiltak. Regjeringen vil intensivere arbeidet mot vold i nære relasjoner og styrke situasjonen for voldtektsutsatte slik det fremgår i Soria Moria-erklæringen. Regjeringen vil også gi kriminalitetsofre og pårørende bedre oppfølging og styrke ofrenes stilling. Politiet har de senere årene prioritert arbeidet mot familievold, bl.a. gjennom ordningen med familievoldskoordinator.

Oslo har mange skjenkesteder og særlig i enkelte sentrumsområder ligger disse tett. Dette medfører ofte store menneskesamlinger ute i gatene på kvelds- og nattestid. I sitt voldsreduserende arbeid er det viktig at politiet er synlig på utsatte steder og samarbeider med andre for iverksettelse av forebyggende tiltak. Som et ledd i å redusere den groveste volden vil politiet opprettholde fokus på ulovlig bæring av kniv på offentlig sted. Oslopolitiets innsats sommeren 2006 for å forebygge kriminalitet gjennom økt tilstedeværelse på utsatte områder i sentrum, er et godt eksempel på at målrettede tiltak gir effekt.

6.2.5 Alvorlig og organisert kriminalitet

Regjeringen prioriterer å bekjempe den organiserte kriminaliteten. Den blir stadig mer grenseoverskridende, stiller samfunnet overfor store utfordringer og er en alvorlig trussel. Oslo politidistrikt står i en særstilling fordi en betydelig del av den organiserte kriminaliteten har sin forankring i kriminelle miljøer i Oslo og Osloregionen. I tillegg har organisert kriminalitet som begås utenfor Oslo ofte forgreininger inn i hovedstaden. Dette medfører at Oslopolitiet er involvert i mange av straffesakene i andre deler av landet som gjelder organisert kriminalitet. For regjeringen er det et sentralt kriminalpolitisk mål at kriminalitet ikke skal lønne seg. Regjeringen legger vekt på at politiet i større grad utnytter inndragningsbestemmelsene slik at

⁴ Oslo Politidistrikt: Oppsummering av året 2004.

⁵ Skardhamar, Torbjørn: «Lovbruddskarrierer og levekår – En analyse av fødselskullet 1977», Statistisk sentralbyrå, 2005.

⁶ Oslo Politidistrikt: Trendrapport 2005.

dette målet oppnås. Politiet skal ha økt fokus på inndragning og om nødvendig vurdere tiltak for å sikre mer effektiv inndragning.

Menneskehandel

Regjeringen la i 2006 frem en ny handlingsplan mot menneskehandel. Oslo står i en særstilling når det gjelder omfanget av menneskehandel og prostitusjon. Mange gateprostituerte antas å være offer for menneskehandel. Innsatsen er styrket og det er opprettet et særskilt prosjekt i Oslo med ansvar for å oppsøke og bygge tillit i prostitusjonsmiljøet, og etterforskning og iretteføring av saker som gjelder menneskehandel, hallikvirksomhet og prostitusjon. Alle politiets enheter har imidlertid ansvar for å avdekke slike saker, mens Seksjon for organisert kriminalitet har ansvar for koordinering, opplæring, kartlegging og analyse av prostitusjonsmiljøet.

6.2.6 Kriminelle gjenger

Kriminelle gjenger som er involvert i alvorlig kriminalitet bidrar til å skape utrygghet. Oslo har flere slike gjenger, og de må aldri få anledning til å dominere i noen bydel. Arbeid for å hindre rekruttering til slike miljøer står svært sentralt.

Gjengprosjektet – en koordinert og styrket innsats mot de kriminelle gjengene – ble etablert i 2006 etter initiativ fra Politidirektoratet. Det er et forpliktende samarbeid mellom politiet i Østlandsområdet, Kripas og Økokrim. Innsats mot kriminelle gjenger skal prioriteres og forankres i gode kriminalitetsanalyser, effektiv metodebruk og adekvate straffesanksjoner. Innsatsen skal være sterk og langvarig og pågå så lenge det er nødvendig for å hindre at de kriminelle gjengene får spillerom eller ny rekruttering.

Kriminalitetsbekjempelse er et ansvar som deles av mange, og innsatsen mot kriminelle gjenger krever målrettet arbeid på tvers av sektorer, stat, kommune og private. I etableringsfasen ble det brukt mye tid på opplæring av mannskapene, herunder kulturforståelse og personkunnskap. Etter etableringen har prosjektet kunnet tilby operativ bistand til gjengbekjempelse 24 timer i døgnet. Prosjektet har som målsetting å være «der de gjengkriminelle» oppholder seg. Politiet har fått mange tilbakemeldinger om at det er slitsomt å tilhøre gjengmiljøet. Det er etablert foreldre- og familiekontakter.

Prosjektet har bistått i personkontroller, pågrepser, ransaker, avhenteringer til retten, transport av farlige gjengkriminelle og drevet forebyg-

gende virksomhet i Furuset bydel. Prosjektet har sammen med lokale enheter gjennomført et stort antall knivaksjoner i områder der gjengkriminelle ferdes. Prosjektet har bistått fire politidistrikter med målrettet innsats mot lokale gjengkriminelle. Dette har resultert i beslag av våpen, penger og narkotika.

6.2.7 Økonomisk kriminalitet

Regjeringen har intensivert innsatsen mot økonomisk kriminalitet og vil styrke etterforskningen og det forvaltningsmessige arbeidet for å avdekke svart økonomi, herunder hvitvasking. Økonomisk kriminalitet utgjør «motoren» i de fleste kriminelle nettverk og er i mange tilfeller grenseoverskridende og organisert. Denne kriminaliteten begås innenfor eller med utspring i en økonomisk virksomhet som i seg selv er, eller utgir seg for å være, lovlig. En undersøkelse som SSB gjennomførte i 2003⁷ viser at det er de største bedriftene som er mest utsatt for økonomisk kriminalitet. Oslo politidistrikt rapporterer at de ser en tendens til at personer med tilknytning til kriminelle nettverk inngår i allianser med personer i nærings- og finansbransjen.

6.2.8 Kriminalitet blant innvandrere

Oslo og andre kommuner i Osloregionen har større andel innvandrere enn landet for øvrig. Det gir viktige, positive bidrag til hovedstadssamfunnet, men også noen nye og særskilte utfordringer som f.eks. æresrelaterte voldshandlinger, tvangsekteskap, kjønnslemlestelse og annen kriminalitet. Regjeringen vil arbeide for et tolerant flerkulturelt samfunn, og motarbeide diskriminering, fordommer og rasisme. Samtidig skal det norske samfunnet reagere på tradisjoner og praksiser som er ulovlige, men som kan forekomme i visse miljøer.

Statistikk viser at ikke-vestlige innvandrere er overrepresentert i forhold til andel av befolkningen når det gjelder flere typer kriminalitet. Overrepresentasjonen er størst innen vinnings- og trafikkriminalitet, men det er også bekymringsfulle trekk i tallene for volds- og narkotikakriminalitet. Å sammenlikne kriminalitet hos ulike grupper krever imidlertid forsiktighet. Den registrerte kriminaliteten avspeiler ikke nødvendigvis mønsteret i den faktiske kriminaliteten⁸. Gruppens relativt høye andel kan ha sammenheng med sosiale forhold og

⁷ SSB Rapport 2005/14 «Virksomheter som ofre for økonomisk kriminalitet»

⁸ Skardhamar, Torbjørn: Kriminalitet gjennom ungdomstiden blant nordmenn og ikke vestlige innvandrere – En analyse av fødselskullet 1977, Statistisk sentralbyrå, 2006.

høy oppdagelsesrisiko for lovbrudd. I en undersøkelse av siktede personer i fødselskullet 1977 i perioden 1992–2001 finner Statistisk sentralbyrå at kjønn, foreldres utdanning, egen økonomisk situasjon og integrasjon i skole og arbeidsliv forklarer store deler av overrepresentasjonen.

Politiets forhold til folk med innvandrerbakgrunn

Det er viktig at politiet i hovedstaden fortsetter sitt arbeid med å rekruttere og beholde tjenestemenn og -kvinner med innvandrerbakgrunn i politikorpset, for å øke politiets legitimitet, bedre kommunikasjonen med innvandremiljøer og sikre at politiet representerer mangfoldet i befolkningen.

For å forebygge og redusere kriminalitet og øke folks trygghet, er det viktig å videreføre dialog og samarbeid med innvandrerbefolkningen. Et eksempel er Oslopolitiets Rådgivningsgruppe som er satt sammen av representanter for ulike innvandrergrupper og forankret i politidistriktets ledelse. Den ble opprettet høsten 2003 i tråd med nasjonal innsats mot rasisme og diskriminering. Formålet er å skape gjensidig forståelse mellom politiet og innvandrerbefolkningen, samt få kunnskap og innspill som forbedrer politiets måte å løse oppgaver opp mot utsatte innvandremiljøer og enkeltpersoner.

Kriminalitet begått av utlendinger

Hovedstadspolitiet registrerer at personer som oppholder seg ulovlig i byen begår kriminalitet. Noen kriminelle er personer som lovlig har et korttidsopphold i Norge, men som driver vinningskriminalitet. Andre kriminelle handlinger gjøres av utlendinger som har kommet ulovlig inn i landet, eller som oppholder seg her uten å melde seg for politiet, eller utlendinger som blir i landet etter at endelig negativt vedtak om oppholdstillatelse er truffet. Enkelte i disse gruppene er involvert i «svart arbeid». Politiet har f.eks. avdekket slik virksomhet i noen restauranter og butikker i byen, samt bransjer som renholdsbransjen.

Kriminalitet på tvers av landegrensene er et økende problem. Det er viktig å ikke blande sammen internasjonal kriminalitet med kriminalitet som begås av Oslos innbyggere med innvandrerbakgrunn.

6.3 Politioppgaver av nasjonal karakter

Ved siden av de tradisjonelle politioppgavene har Oslo politidistrikt ansvaret for landsomfattende

oppgaver innen bl.a. etterretning, narkotika og antiterrorbekjempelse.

Oslo politidistrikt har også et særskilt ansvar for å ivareta sikkerheten til kongefamilien, de sentrale politiske institusjonene, regjeringens medlemmer, og sikkerhet under statsbesøk og andre større arrangementer i landets hovedstad. Norge er folkerettslig forpliktet til å ivareta de ytre sikkerhetsbehov til utenlandske representasjoner (ambassader). For Oslo politidistrikt kan det periodevis være en stor utfordring at betydelige politiressurser har vært bundet opp i vakt og sikring ved ambassader. Vakt- og sikringsbehovene har tiltatt senere år. Behov for personell til denne type vakt- og sikringsoppgaver vil kunne svinge betydelig avhengig av den til enhver tid gjeldende trusselvurdering.

Det er den kongelige politieskorte som utfører livvaktsoppgaver knyttet til kongefamilie, både nasjonalt og ved reiser utenlands. Oslo politidistrikt dekker politieskortens utgifter. Over de senere år har kostnadene til denne oppgaven økt betydelig, grunnet endringer i kongefamiliens sammensetning og økt aktivitetsnivå.

Oslo politidistrikt har også ansvaret for sikkerheten ved statsbesøk og andre større arrangementer som f.eks. NATOs utenriksministersmøte i Oslo i 2007, som krevde et betydelig sikkerhetsopplegg.

6.3.1 Budsjettildeling Oslo politidistrikt

Fra statsbudsjettet for 2000 har Oslo politidistrikt hatt eget budsjettkapittel (kap. 441). For å få en mest mulig objektiv tildeling av ressurser til politidistriktene har Politidirektoratet utviklet en modell for kriteriebasert ressursfordeling. Modellen er nærmere omtalt i St.meld. nr. 42 (2004–2005) Politiets rolle og oppgaver, kap. 8.4 Kriteriebasert ressursfordeling. Ressurstildelingen mellom politidistriktene er i denne modellen dels basert på objektive kriterier (ca. 90 prosent av den totale rammen) og dels på særskilte tildelinger til spesielle oppgaver og utfordringer i det enkelte politidistrikt (ca. 10 prosent av rammen). Kriteriene for tildeling blir vurdert og oppdatert løpende. Oppgaver Oslo politidistrikt har som hovedstad og politidistriktets landsomfattende bistandsoppgaver blir dekket gjennom særskilte tildelinger. Regjeringen har foreslått å øke bevilgningene til Oslopolitiet i revurdert nasjonalbudsjett og vil vurdere ressursbehovet til Oslopolitiet i lys av de store utfordringene.

6.4 Samfunnssikkerhet

Risiko- og trusselbildet samfunnet står overfor er bredt og sammensatt. Arbeidet med samfunnssikkerhet skal bidra til å forebygge ulykker og kriser og at svikt inntreffer i sentrale samfunnsfunksjoner, samt sikre en god håndtering i tilfelle slike hendelser skulle inntreffe. Dette forutsetter at arbeidet med samfunnssikkerhet er prioritert både i offentlig og privat sektor.

Oslo må være forberedt på å håndtere terrorhandlinger. Som hovedstad og Norges største by, har Oslo flest potensielle trusselutøvere og flest objekter som kan være terrormål. Et bredt samarbeid mellom relevante myndighetsorganer og representanter for berørte deler av næringslivet er nødvendig for å forebygge terrorhandlinger i Norge. Det er derfor opprettet en kontaktgruppe for forebygging av terrorhandlinger. Gruppen ledes av Politiets sikkerhetstjeneste og består av representanter fra det offentlige og det private næringsliv. Den skal styrke den gjensidige informasjonsutvekslingen og kontakten mellom deltakerne.

6.4.1 Krisehåndtering og samhandling

For å øke samfunnets evne til å håndtere kriser og ulykker, vil regjeringen legge vekt på økt bruk av øvelser lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt. Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap gjennomførte Øvelse Oslo i oktober 2006. Øvelsen ble gjennomført i nært samarbeid med Politidirektoratet, Fylkesmannen, Oslo politidistrikt, Oslo kommune, helsemyndighetene og andre offentlige og private aktører. Hensikten var å øve evnen til å håndtere et omfattende terroranslag og samspillet mellom nød- og beredskapsetater. Forsvarets bistand til politiet ble også øvet. Evalueringen av øvelsen vil gi viktige innspill til forbedringstiltak.

Fylkesmannen skal sikre god ivaretagelse av samfunnssikkerhet og beredskap på regionalt nivå og i kommunene. God kommunal beredskap er en grunnleggende forutsetning for en god nasjonal beredskap. Kommunen plikter å videreføre sitt tjenestetilbud og myndighetsrolle i krisesituasjoner og må forberede seg på dette ved planlegging og etablering av kriseberedskap.

Samarbeid mellom politi, brannvesen, helsevesen og Sivilforsvar er sentralt. I redningstjenesten har Oslopolitiet en nøkkelposisjon, som skadestedsleder og gjennom politimesterens rolle som leder av den kollektive redningsledelsen. Etablering av et nytt, felles radiosamband for nød- og

beredskapsetatene – nødnett – skal sikre at etatenes teknologi tilfredsstiller operative og sikkerhetsmessige krav. Første byggetrinn omfatter seks politidistrikter i området rundt Oslofjorden og planlegges ferdig utbygget i løpet av 2007. Oslo er landets største trafikkknutepunkt og bl.a. et knutepunkt for transport av farlig gods. Det er i den anledning etablert et samarbeid med Oslo politidistrikt, Statens Vegvesen, Jernbaneverket, Oslo sporveier, Norges Statsbaner med flere. Redningsetatene og Oslo sporveier har et samarbeid og øver jevnlig på ulykker som kan oppstå i tunneler og t-bane. Det er etablert en egen enhet i Oslo som skal ivareta pårørende ved større ulykker og katastrofer. I dette arbeidet samarbeider politiet med Oslo kommune, andre relevante etater og institusjoner.

6.5 Domstoler og kriminalomsorg

Høyesterett og landets største domstoler holder til i hovedstaden, og det er store utfordringer knyttet til mange alvorlige straffesaker. Oslo fengsel er landets største.

For domstolene generelt er utfordringen å sikre tilgang for alle og få til en rask og effektiv saksavvikling med høy kvalitet som sikrer rettssikkerheten for den enkelte. Rask straffereaksjon er avgjørende for den alminnelige rettsoppfatning og for å hindre at lovbyggere begår ny kriminalitet. Det er i Oslo iverksatt flere tiltak for å effektivisere saksavviklingen. Tall fra Oslo tingrett for 2006 viser en generell positiv nedgang i restansene, og saksavviklingstiden har gått ned.

Oslo tingrett er landets desidert største domstol. Til sammenligning behandler Oslo tingrett like mange straffesaker som de seks andre største tingrettene til sammen.

En stor andel av de alvorligste straffesakene i Norge behandles i Oslo. Borgarting lagmannsrett er landets største lagmannsrett og behandler årlig om lag 30 prosent av alle lagmannsrettssaker. I Oslo Tinghus er det et økende behov for sikkerhetstiltak, bl.a. gjennom bevæpnet politi og særskilte tiltak for å beskytte vitner. Det er etablert et tilbud om vitnestøtte i Oslo tingrett. Hensikten er å ivareta vitner ved å gi tilbud om praktisk informasjon i forkant av rettssaken og bidra til at vitnene føler seg trygge og sikre i sin rolle.

Oslo står for halvparten av tolkebruken i domstolene på landsbasis. Det har vært en stor økning i bruk av tolk de senere årene, noe som trolig skyldes en økende flerkulturell befolkning i byen og at kriminaliteten har blitt mer internasjonal.

Regjeringen har som mål å redusere soningskøen. Det vil bidra til å redusere kriminaliteten og skape mer trygghet. Mer innhold i soningen og en straffegjennomføring med høy kvalitet skal bidra til å forebygge fremtidig kriminalitet.

Kriminalomsorgen samarbeider med andre offentlige etater om å legge til rette for at domfelte og innsatte får de tjenester de har krav på under straffegjennomføringen. Det må sikres et helhetlig tilbud for den enkelte, særlig i løslatelsesfasen og i forhold til såkalte gjengangere⁹. Den etat som har ansvaret for en tjeneste i samfunnet, skal yte tilsvarende etter behov til innsatte og domfelte. Særlig er bosetting ved løslatelse, behandling for rusmid-

delavhengighet, mulighet for arbeid og mulighet for opplæring under og etter straffegjennomføring viktige innsatsområder. Det er viktig at kriminalomsorgen i hovedstaden har et variert og faglig godt tilbud for straffegjennomføring i fremtiden.

Oslo fengsel er Norges største med omkring 400 innsatte. I tillegg ligger Bredtveit fengsel, forvarings- og sikringsanstalt, som er landet største kvinnefengsel, og to overgangsboliger i byen. Oslo friomsorgskontor er landets største friomsorgsenhet. Det mottok i 2005 omkring 400 samfunnsstraffdommer. I tillegg kommer en stor økning i antallet promilleprogramdommer. I 2006 ble det opprettet et prøveprosjekt «narkotikaprogram med domstolskontroll» beregnet på tunge rusmisbrukere.

⁹ Tiltaksplan «Rask reaksjon – tiltak mot soningskø og for bedre innhold i soningen, 2006 og St.meld. nr. 20 (2005–2006) Alternative straffereaksjonar overfor unge lovbyrtarar

7 Kultur og kreativitet

Hovedstadsfunksjonene gjør Oslo til en sentral møteplass, og kvalitetene som storby gjør hovedstaden til et kulturelt brytningspunkt. Det skjer mye spennende og viktig i norsk kultur andre steder enn i hovedstaden – norsk kultur ville vært fattig uten. Regjeringen satser på å styrke kulturen rundt i hele landet. Regjeringen vil samtidig stimulere et kulturliv i hovedstaden som holder høy internasjonal kvalitet. Nasjonale institusjoner, mange kunstnere og et stort publikum gjør hovedstaden til et kulturelt tyngdepunkt. Å legge til rette for et blomstrende lokalt kulturliv er en viktig oppgave for Oslo og andre kommuner og regionale myndighetene i Osloregionen.

7.1 Kultur som hovedstadspolitikk

Kulturpolitikken tar utgangspunkt i at kunst og kultur har verdi i seg selv. Kunstens integritet og selvstendighet står sentralt, og målsettinger om kvalitet, mangfold og tilgjengelighet er hovedmålsettinger i kulturpolitikken. Kulturlivet i hovedstaden er en styrke for norsk kultur og hele landet kan tjene på dette. Derfor har regjeringen et betydelig engasjement for kultur i hovedstaden.

Det kan ikke stilles krav til at kunst og kultur skal ha en umiddelbar formålstjenlighet, men likevel kan den gi mye til andre samfunnsområder. Kulturlivet bidrar sterkt til de gode mulighetene hovedstadsregionen har for livskvalitet og verdiskaping. Her har også kulturlivet spesielle muligheter for utfoldelse: Personer, grupper og institusjoner i kulturlivet styrker hverandre, og publikum er det største i landet – både lokalt, regionalt og tilreisende turister. Befolkningsmangfoldet i hovedstadsregionen gjør det viktig at kulturlivet utvikler sitt mangfold, og her har både nasjonale institusjoner og lokale myndigheter en viktig rolle.

7.1.1 Kulturelt tyngdepunkt

Hovedpersonen i Knut Hamsuns *Sult* (1890) går omkring i Kristiania, «denne forunderlige By som ingen forlater før han har faat Mærker av den». En viktig del av Oslos identitet er knyttet til kunst og

kunstnere – Edvard Munch, Henrik Ibsen og Gustav Vigeland har satt sitt avtrykk i byens historie.

Oslo har nærmere 40 prosent av de yrkesaktive, organiserte kunstnerne i Norge¹. Innenfor kulturnæringene i vid forstand i Oslo var ca. 27 500 sysselsatt², og dette er vesentlig mer enn i de andre store byene i Norge. Osloregionen har godt over halvparten av alle landets sysselsatte i kulturnæringene. Sysselsettingen er konsentrert om Oslo og nærliggende regioner (Follo, Lillestrøm og Bærum/Asker) som har 80 prosent av kultursysselsettingen i området³. Oslo har over dobbelt så mange sysselsatte i kulturnæringene og 2,5 ganger så mange bedrifter som landsgjennomsnittet. 7 prosent av de sysselsatte i Oslo arbeider innenfor kulturnæringene.

Nasjonale og sentrale kulturinstitusjoner

I Oslo ligger store nasjonale kulturinstitusjoner som Nasjonalmuseet for kunst, Den Norske Opera, Nationaltheatret, Nasjonalbiblioteket og Riksarkivet. Også Riksteateret og Rikskonsertene har base i Oslo. De nasjonale institusjonene skal skape og formidle kultur på høyeste nivå til beste for kulturlivet i hele landet, og tilbyr publikum i hovedstadsregionen store kunstopplevelser. Oslo Filharmoniske orkester er av internasjonal klasse. Den nye operaen i Bjørvika er en stor nasjonal investering, og regjeringen vil satse mye på at den bidrar til kunstnerisk utvikling til fordel for et bredt publikum og aktiviteter både i Oslo og andre deler av landet. Den Norske Opera har en viktig rolle som ressurs- og kompetansesenter for opera i hele Norge. Den Norske Opera er i dag på en eller annen måte involvert i det aller meste av det som produseres av opera landet rundt. Oppbygging av driften i Den Norske Opera vil gi institusjonen muligheten som spydspiss i et aktivt og utviklende

¹ Jf. St.meld. nr. 47 (1996–97) *Kunstnarane*. Rapport fra Institutt for sosialforskning (INAS) 1996 og *Kunstnernes økonomiske kår*. Rapport fra Inntekts og yrkesundersøkelsen blant kunstnerne 1993-94.

² Østlandsforskning: ØF-rapport 10/2004 Kartlegging av kulturnæringene i Norge, og ØF-rapport 05/2005 Kulturnæringene i storbyregionene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

³ Isaksen 2005.

operamiljø i hele landet, på en helt annen måte enn i dag.

Oslo kommune driver viktige institusjoner som Munchmuseet og Oslo nye teater. Det norske teateret er en nynorsk bastion i hovedstaden. Norges musikkhøgskole gir utdanning av høy standard, det gjør også f.eks. Barratt Dues musikkinstitut som fostrer talenter både fra Osloområdet og hele landet. Kunsthøgskolen og de nasjonale institusjonene i Oslo gir kunstmiljøet i hovedstaden betydelig tyngde.

Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design

Det arbeides med planer om å bygge ut og utvikle Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design. Det skal fremme og understreke institusjonens samlede perspektiv på visuell kunst – billedkunst, kunsthåndverk, arkitektur og design. Nasjonalmuseet forvalter samlinger som har en helt avgjørende betydning for å kaste lys over den historiske utviklingen av norsk visuell kunst, med viktige sideblikk til internasjonal utvikling. Det gir muligheter for å se og oppleve den visuelle kunstens utvikling, både i et historisk og samtidorientert perspektiv, og på tvers av tradisjonelle sjanger- og periodeinndelinger. Andre museer vil normalt bare dekke deler av Nasjonalmuseets felt. Derfor har samlokalisering av flest mulig av Nasjonalmuseets funksjoner vært premiss for prosjektet⁴. Konseptet gir Nasjonalmuseet sin hovedbase ved Tullinløkka i Oslo sentrum.

Nye nasjonale scener mv.

Staten medvirker til etablering av nye viktige scener og sentre for dans, folkemusikk og folkedans, jazz, pop og rock. Kultur- og kirkedepartementet og Oslo kommune har inngått leieavtaler om utvikling av Schous-kvartalet på Grünerløkka for å gi lokaler bl.a. til etablering av en Riksscene for nasjonal og internasjonal folkemusikk, joik og folkedans og et regionalt senter for formidling av pop og rock. Nasjonal jazzscene er nå etablert med to spillesteder; Cosmopolite og Belleville og skal presentere artister fra hele landet. Det har vært viktig å sikre et stabilt spillested for jazz som gir ringvirkninger både nasjonalt og internasjonalt. Turnéer i Nasjonal jazzscenes regi skal bringe Nasjonal jazzscene til distriktene i samarbeid med regionsentrene, jazzklubbene og jazzfestivaler – for å øke tilbudet av norsk og internasjonal jazz. Riksscenen for nasjonal og internasjonal folkemusikk, joik og

folkedans vil gi et unikt samlingspunkt for tradisjonell og eksperimentell norsk og samisk folkemusikk og folkedans, og folkemusikk og folkedans med utenlandsk opphav.

Dansens Hus vil bli en meget viktig gjestespillscene for frie grupper innen dans og får permanente lokaler på Nedre Foss i Oslo i 2007. Dansens Hus skal øke interessen for samtidsdans gjennom presentasjon av forestillinger på høyt kunstnerisk nivå og med stor bredde når det gjelder sjanger og repertoarvalg. Samlet sett vil etableringene av Dansens Hus, en riksscene for folkemusikk, joik og folkedans og Nasjonal jazzscene gi viktige arenaer for presentasjon og opplevelse av et bredt spekter av kunstuttrykk på høyt kvalitativt nivå. Med etableringene skapes det nye møteplasser som skal være åpne og inkluderende for mangfoldet av kulturelle uttrykk og mangfoldet i publikum og befolkning.

Dansens Hus, Nasjonal jazzscene og riksscenen betyr vesentlige styrkninger for utviklingen av disse musikkssjangrene ved å fungere som katalysatorer for kunstnerisk nyskaping, kulturelt engasjement og berikende opplevelser.

Oslo kommunes kulturstrategi

Gjeldende Kommuneplan 2004 – Oslo mot 2020, ble behandlet i bystyret i mai 2004. Kommuneplanens visjon er at Oslo skal være en åpen og inkluderende hovedstad med rom for mangfold og livsutfoldelse. Oslo skal være blant de mest innovative byer i Europa og gi rom for kreativitet og verdiskaping. Byrådet i Oslo la fram en kulturstrategi for kommunen. Målet med kulturstrategien er at Oslo «skal være landets kulturelle sentrum med et mangfoldig og bredt kunst- og kulturtilbud». I strategien foreslås seks strategier for kommunen:

- bidra til et målrettet samarbeid mellom kultur- og næringsliv
- bidra til at Oslo fremstår som en teknologisk foregangsby innen moderne kulturformidling
- prioritere forvaltning, forskning og formidling av kulturarven
- bidra til å utvikle infrastrukturen for byens kulturliv
- kommunens kulturtilskudd skal bidra til å heve kvaliteten på skapende kunst og kulturvirksomhet, og inspirere til formidling av tradisjoner og mangfold
- arrangere en europeisk kulturbymåned i 2011

Ved behandling i Oslo bystyre kom fem nye strategier for kommunen med:

⁴ St.meld. nr. 22 (1999–2000).

- bidra til å styrke det frivillige kulturlivet samt kulturlivet av, for og med barn og unge.
- stimulere og legge til rette for kulturelt mangfold og flerkulturell virksomhet
- stimulere og legge til rette for kunst og kunstnere
- markere 200-års jubileet i 2014
- bidra til målrettet samarbeid mellom kulturlivet og kirke, tros- og livssynssamfunn

Bystyret ber også om at byrådet arbeider med

- en plan for hvordan Oslo, som landets største innvandrersby, kan styrke, og gjøre byens mangfoldige minoritetskulturliv kjent for flere, i forbindelse med at 2008 er kulturelt mangfoldsår;
- kulturløype fra Operaen i Bjørvika til Munchmuseet og Tøyen skulpturpark;
- å følge opp Kulturdepartementets prøveprosjekt med kulturkort for ungdom.

Kirkens rolle som kulturbærer

Kirken har en lang historie som kulturbærer. I og i tilknytning til kirkene er det jevnlig kulturarrangement året rundt – især musikkarrangement. Oslo internasjonale kirkemusikkfestival er etablert som et årlig arrangement. Kulturkirken Jakob er en kulturscene i en tidligere menighetskirke, delvis finansiert med midler fra Handlingsprogrammet Oslo indre øst. Med sine teaterforestillinger, kunstutstillinger, konserter mv. er den eneste rene kulturkirke i landet.

7.1.2 Ringvirkninger for byutviklingen

Internasjonalt blir kultur i økende grad et integrert element i offentlige plan- og strategidokumenter (kulturplanlegging) bl.a. for å skape vekst- og aktivitetsfelt for kunnskapsindustri og kreativ virksomhet som er attraktive for en moderne urban befolkning. Internasjonale eksempler som ofte trekkes frem er Newcastle, Barcelona og Bilbao. Kulturen er også i Norge viktig som element i utviklingen av bysamfunnet. I tillegg til de kulturpolitiske funksjonene vil hovedstadens kulturinstitusjoner og -aktiviteter alltid ha næringsmessige effekter ved sin betydning for lokaliseringen av mennesker, næringsvirksomhet og investeringer. På kort sikt vil kulturtiltakene ha slike virkninger gjennom den sysselsetting og de inntektene de i seg selv skaper for kulturvirksomhetene, og for det øvrige næringsliv som transport, mat og reiselivsaktører. Kulturlivet er viktig for å gjøre byen kjent og profilere byen overfor tilreisende fra inn og utland. På

lengre sikt kan et rikt kulturtilbud i byen medvirke til å trekke nye innbyggere til byen, foruten virksomheter og investeringer.

Ny kulturell infrastruktur som operabygg, utbyggingen av Vestbanetomten og Nasjonalmuseet for kunst, arkitektur og design har et viktig byutviklingsperspektiv, slik også byens mange festivaler og mangfoldet av aktiviteter utenom tradisjonelle kulturarenaer har.

Operalokaliseringen har vært med på å drive i gang byutviklingen i Bjørvika – fra trafikkområde og dårlig utnyttede havnearealer som var barriere mot fjorden – til et nytt bylandskap. Oslo kommune har ansvaret for de byplanmessige vedtak som former Bjørvika-utbyggingen

Også Nasjonalmuseets vil kunne bidra på flere måter. En profilert institusjon for visuell kunst er med på å markedsføre Norge som reisemål. Allerede i dag har museet 700 000 besøkende årlig. Samlet visning av nasjonale og tematiske kunstuttrykk, og sentral og publikumsvennlig lokalisering, vil øke attraktiviteten betraktelig. Museet kan spille en ytterligere sterk rolle som kunnskapsbase og inspirasjonskilde for utvikling av design og visuelle uttrykk – også som produktfremmende elementer. Et markant og attraktivt museum kan få økt betydningen i sponsor- og profileringssamarbeid med norsk næringsliv. I forbindelse med viktige internasjonale besøk i offentlig og privat regi kan det tjene som hovedarena for å vise norsk kunst og kultur.

7.2 Økt mangfold i kulturen

Mangfold og kulturell variasjon er viktige kvaliteter i verdens storbyer og i Oslo. Oslo har både stort norsk og globalt innslag. Innflytterne, mange av dem unge folk fra hele landet, gir byen viktige impulser. De utvikler og utnytter sin kompetanse i Oslo, og mange flytter videre – eller tilbake til sin hjemregion. De siste 20 årene har innflytterstrømmen imidlertid endret karakter, for nå kommer i tillegg innvandrere fra store deler av verden.

Innvandrere har over hele verden tendens til å søke mot store byer. Nærmere 1/3 av Norges innvandrerbefolkning bor i Oslo. Dette har gitt kulturelt og befolkningsmessig mangfold og påvirker og beriker byen. Å forestille seg Oslo eller resten av byregionen uten innvandrere og deres etterkommere er vanskelig, fordi de i dag bidrar på en viktig måte med sin deltakelse i arbeidsstyrke, vare- og tjenestetilbud, kulturliv, lokalpolitikk, gatebilde og nærmiljø.

7.2.1 Politikk for kulturelt mangfold

Forskjeller kan skape et rikere kulturelt mangfold, og store grupper i Oslos befolkning uttrykker at de setter stor pris på de forandringer innvanderne har brakt til Oslo. Men forskjeller kan også oppleves som skremmende og skape splittelse. Det er derfor viktig når Oslo kommune på flere områder arbeider systematisk for å legge til rette for et skapende mangfold.

Regjeringen ønsker å synliggjøre det kulturelle mangfoldet i Norge. Vi vil legge til rette for et inkluderende kulturliv hvor alle har like muligheter til deltakelse. Vi må legge bak oss forestillingen om at en ensartet felleskultur er det eneste beste, og i stedet legge til rette for utvikling av en mangfoldig kultursituasjon.

7.2.2 Kultur – arena for inkludering og deltakelse

Kulturfeltet er et viktig område for å fremme fullverdig og kvalifisert deltagelse i et flerkulturelt samfunn. En forutsetning for at kulturen skal spille en slik integrerende rolle, er at kulturlivet selv er reelt åpent og relevant for en stadig mer sammensatt befolkning.

Med ulike statlige finansieringsordninger har staten bidratt med nasjonal støtte til utvikling av flerkulturell kunst- og kulturformidling. *Det flerspråklige biblioteket ved Deichmanske bibliotek* (som er folkebiblioteket i Oslo) formidler litteratur og annen informasjon til minoritetsspråklige i hele landet. Biblioteket spiller en sentral rolle for utdanning, informasjonstilgang, litteratur- og kulturformidling. Sammen med Statsbygg har Oslo kommune planlagt bygging av et nytt, stort hovedbibliotek ved Rådhusplassen.

I musikklivet blir nye impulser raskt tatt opp og satt pris på. Det samme gjelder i økende grad film. Oslo tilbyr både Hollywood- og Bollywood-filmer, og huser internasjonale filmfestivaler. Flere museer, deriblant Norsk Folkemuseum, har vært tidlig ute med å dokumentere innvandreres liv som del av norsk hverdag og kultur. Mange ungdomsmiljøer i Osloregionen skaper sin egen multietniske kultur hvor de tar opp språk og musikk fra ulike etniske grupper. *Rikskonsertene* har i en årrekke satset spesielt på uttrykk med forankring i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Rikskonsertenes årlige festival – Oslo World Music festival – har utviklet seg til en nasjonal arena for verdensmusikk. *Internasjonalt kultursentrum og museum (IKM)* er et kompetansesenter for formidling av kulturelt mangfold, og viser utstillinger som bely-

ser innvandringens historie og kulturelle endringer i samfunnet. IKM ble kåret til årets museum i 2006. Oslo kommune har opprettet institusjonen Hovedstadsmuseet der IKM vil bli integrert sammen med Oslo bymuseum og Teatermuseet.

Kulturorganisasjoner i Oslo spiller en viktig rolle for å fremme kulturelt mangfold. De fleste aktørene er mindre, uavhengige organisasjoner etablert som ideelle stiftelser. Flere mottar offentlig driftsstøtte fra Norsk kulturråd. Eksempler er Center for Afrikansk kulturformidling, Stiftelsen Cosmopolite scene, Du store verden!, Nordic Black Theatre/ Nordic Black Express (NBX), Stiftelsen Horisont/ Oslo Mela Festival, Damini House of Culture. I vedlegg 6 er det forklart hvilken rolle disse spiller.

Regjeringen ser ikke minst særlig store kulturutfordringer i forhold til *barn og unge* med minoritetsbakgrunn. Den kulturelle skolesekken, kulturskolene og utdanningsinstitusjonene skal i tiden framover spille en sentral rolle på dette feltet. Andre tilbud som retter seg mot barne- og ungdomsbefolkningen i Oslo er Barnekunstmuseet i Oslo, Ungdommens kulturmønstring, X-Ray ung-

Boks 7.1 Festivaler, markeringer og kampanjer synliggjør Oslo-befolkningens kulturelle mangfold

Eksempler er:

- Mela-festivalen – multikulturell festival med utgangspunkt i norsk-pakistansk miljø.
- Tamilsk kulturkveld – tamilsk kulturmønstring med barn og ungdom.
- Arrangementer knyttet til Id-feiring – muslimsk høytid.
- Filmfestivalen Film fra Sør/Cinema Bollywood – viser film fra Asia, Afrika og Latin-Amerika.
- Vålerenga mot rasisme – prosjekt i regi av Vålerenga Fotball og Klanen.
- Benjaminprisen: Tildeles skoler – i juryen sitter bl.a Antirasistisk senter.
- Klosterenga skulpturpark – kulturelt uttrykk for møtet mellom øst og vest i Gamlebyen
- Andre festivaler som viser mangfoldet og befester Oslo-identiteten er: Skeive dager, Norwegian Wood, Oslo World Music Festival, Oslo Middelalder Festival, markedsdager på Grünerløkka og Grønland og Stovnerdagene.

domskulturhus på Grünerløkka, UngMedia på Sagene, Stovner Rockefabrikk, og andre ungdomshus, fritidsklubber og ressursentre i sentrum og bydelene. Også store etablerte institusjoner med driftsstøtte fra Kultur- og kirkedepartementet har satset særlig på å fremme kulturelt mangfold, bl.a. Riksteateret og Norsk Kulturråd som i de senere år har økt sin støtte til et flerkulturelt uttrykk.

Et inkluderende kunst- og kulturfelt

Vi står overfor særlig store utfordringer i forhold til *barn og unge* med minoritetsbakgrunn. Den kulturelle skolesekken, kulturskolene og utdanningsinstitusjonene skal i tiden framover spille en sentral rolle. I arkiv, bibliotek og museer må dokumentasjon og formidling av minoritetskulturer styrkes. Det er verdifullt for dem som er bærere av slike kulturer, og for at majoriteten får innsikt i minoritetenes kulturer og at kulturelle endringer blir belyst.

Det er et mål at kunst- og kulturinstitusjonene blir steder der minoriteter selv kan forme og oppleve kulturelle trekk som vedrører egen identitet. Publikum i kunst- og kulturinstitusjonene utgjør fra før ikke noe godt tverrsnitt av befolkningen, men de etablerte institusjonene må bli tilgjengelige for nye publikumsgrupper. Institusjonene selv må revurdere sitt tradisjonelle verdigrunnlag, kulturpolitikken må stimulere mer aktivt til et utvidet kulturelt demokrati, og institusjonene må få krav om fornyelse og sikres gode rammevilkår. Målet er risikovillige kulturinstitusjoner som har mot og mulighet til å fornye seg i takt med endringene i samfunnet og i kunst- og kulturfeltet. De etablerte institusjonene må aktivt rekruttere kunstnere med minoritetsbakgrunn, og profesjonalitet og kvalitet må bygges opp i minoritetsmiljøene selv. Opptak til kunstutdanningene må stå i fokus, og i en overgangperiode kan særordninger og forsøksprosjekter være nødvendig.

7.3 Kreative næringer og verdiskaping

Næringspolitikk har tradisjonelt hatt fokus på vareproduksjon og eksport. Men tjenesteytende sektorer dominerer sysselsettingen, og tjenesteytende bedrifter betyr mye for at andre økonomiske sektorer utvikler seg og er effektive. Kultur er en tjenestenæring som betyr stadig mer for verdiskapingen. Etterspørsel etter kulturkompetanse øker, bl.a. på bakgrunn av konkurranse om kunder hjemme og ute. Produktenes kulturinnhold bidrar til å skille

seg ut fra konkurrenter – nasjonalt og globalt, og dette stiller store krav til kreativitet og innovasjon.

Kultur og verdiskaping

Oslo har en sentral plass i kultursektorens vekstnæringer⁵. En stor del av landets bedrifter innenfor kulturnæringene holder hus i Oslo, og det skjer en interessant fremvekst av miljøer med kulturnæringer og kunnskapsmiljøer, f.eks. langs Akerselva og i Nydalen, med allianser og samarbeidsprosjekter. Når folk kjøper et produkt blir det mer og mer lagt vekt på at det forbindes med et innhold og en livsstil. Kultursektoren er en viktig kilde til kunnskap og kreativitet som nye produkter, ideer og opplevelser kan utvikles fra⁶:

- Kultursektoren kan inngå i et fruktbart samspill med andre næringer.
- Kultur er kilde til kunnskap og opplevelser, og kan være viktig innsatsfaktor i mer tradisjonelle næringer og bidra til merkevarebygging.
- Kulturelementer er en viktig del av opplevelsene for mange turister. Kulturarv, kulturminner, matkultur, kulturlandskap og kulturopplevelser er nasjonale eller lokale fortrinn i en aktiv profilering av Norge i utlandet.
- Et mangfold av gode kulturtilbud og aktiviteter bidrar til livskvalitet, identitetsfølelse og kompetansen hos innbyggerne.

I hovedstadsregionen kan den store kultursektoren og opplevelsesøkonomien spille en viktig rolle for stedsutvikling, identitetsutvikling, for å tiltrekke seg arbeidskraft og nyetableringer og for å profilere regionen.

Stedskvalitet – ressurs og mulighet

Forutsetninger for kreative byer og regioner blir diskutert verden rundt. Med et kontinuerlig krav om innovasjon og nyskaping er det behov for mennesker som kan tenke nytt. Kultur skal ikke reduseres til redskap for næringsutvikling. Men både for hovedstadsregionen og en nasjonal næringspolitikk er arbeidsforhold for kunstnere og rikt kulturtilbud viktige som stimulans for kreativ og innovativ næringsaktivitet. Statistisk kan det vises at i

⁵ ØF-rapport 10/2004.

⁶ I St.meld. nr. 22 (2004–2005) Kultur og næring er det gitt en bred beskrivelse av utviklingen i forholdet mellom kultur og næring, og forsøkt å synliggjøre kunst og kulturs funksjon og rolle i samfunnsutviklingen. Regjeringen følger dette opp i en handlingsplan for kultur og næring som blir lagt fram med det første. Jf. også Østlandsforsknings rapport 5/2005 Kulturnæringene i storbyregionene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger.

byer med mange kunstnere finner vi også god vekst i de kunnskapsintensive eller kreative næringene og en høy andel beboere med høy utdanning. En framgangsrik byregion har stort behov for å knytte gode talenter til seg⁷. Oslo-regionen har 48 prosent (2003) av alle landets arbeidsplasser i de kunnskapsintensive næringene⁸ og kreative yrker. Både økonomiske lokaliseringsmotiver og arbeidskraftens ønske om bosted spiller en rolle for at så mange kunnskapsintensive bedrifter er i Oslo⁹. Her er det en vekselvirkning, men stedets kvaliteter (bokvaliteter, velferd, kultur, åpningstider, mangfold og toleranse) betyr mye for alle som kan velge mellom ulike arbeidsteder, og bedriftene må i stor grad etablere seg der kompetansen vil bo.

7.3.1 Kulturnæringer

Kulturnæringene omfatter annonse- og reklamevirksomhet, arkitektur, bibliotek og museum, bøker, aviser, blader, design, film, foto, video, kunstnerisk virksomhet (utøvende og skapende kunst, kunsthåndverk), musikk, TV og radio.

Kulturnæringene vokste raskere i resten av landet i fra 1995 til 2003 enn i Osloregionen, men

de siste årene har veksten vært raskest i Oslo. I de mest kreative delene av kulturnæringene som utøvende kunst, film, video og foto, musikk og arkitektur har veksten vært raskere i Osloregionen enn resten av landet de siste ti årene. Kulturnæringene gir sysselsetting i regionen og beriker folks hverdag.

Kulturnæringene består i hovedsak av små bedrifter. De kan ha vansker med å bygge opp næringsrettet kompetanse eller eksportevne, og det er begrenset forsknings- og utviklingsaktivitet. Men bedriftene får positive effekter av å drive i et nasjonalt markedstyngdepunkt. Denne styrken kan utnyttes til å utvikle videre positive klyngeeffekter. Som en oppfølging av Innst. S. nr. 230 (2004–2005) ved Stortingets behandling av St.meld. nr. 22 (2004–2005) *Kultur og næring* vil regjeringen legge fram en handlingsplan for kultur og næring. Handlingsplanen skal bidra til å utløse verdiskapingspotensialet for kulturarbeidere som vil drive egen bedrift og styrke samarbeidet mellom kultur- og næringslivet for å øke verdiskapingen og bidra til mer kreativitet og omstillingsdyktighet i næringslivet. Videre skal handlingsplanen stimulere til at kultur og næring blir et helhetlig og effektivt virkemiddel for å skape gode lokalsamfunn.

Ved nye virkemidler vil regjeringen i handlingsplanen legge til rette for en bedre utnyttelse av det potensialet som ligger i skjæringsfeltet mellom kultur og næring. Handlingsplanen skal stimulere til at dette utviklingspotensialet skal kunne bli realisert og utviklet for å bidra til innovasjon og verdiskaping.

⁷ Forskeren Richard Florida påpekte i sin bok *The Rise of the Creative Class* fra 2002 betydningen av kreative mennesker eller «talenter» for all næringsvirksomhet.

⁸ Kunnskapsintensive næringer omfatter her farmasi, produksjon av kontor og datamaskiner, radio-, fjernsyns- og kommunikasjonsutstyr, medisinske instrumenter, presisjonsinstrumenter, optiske instrumenter, klokke og ur, fly og romskip, telekommunikasjoner, databehandling, FoU, arkitektvirksomhet og teknisk konsulentvirksomhet, teknisk testing og analyse, film og video (se Arne Isaksen; *Den kreative klassen og regional næringsutvikling i Norge*, NIFU STEP 2005.)

⁹ Forskeren Arne Isaksen drøfter denne problemstillingen.

8 Nyskapende og internasjonalt konkurransedyktig region

Samarbeidsalliansen Osloregionen (se vedlegg 3) har satt utvikling av en internasjonalt konkurransedyktig Osloregion som et hovedmål. Regjeringen legger stor vekt på et slikt regionalt engasjement og vil bidra for å nå målet.

Den nordiske modellen for vekst og velferd har skapt en effektiv økonomi med høy livskvalitet. En attraktiv Osloregion må ha full barnehagedekning, gode skoler og arbeid for alle. Arbeidslivet trenger trygge medarbeidere som aktivt utnytter sine evner til nyskaping. Bedriftene trenger både et positivt forretningsklima og et åpent sosialt klima. Attraktive stedskvaliteter og effektive og miljøvennlige løsninger av trafikkutfordringer og utbyggingspress er også en forutsetning for en sterk og vekstkraftig hovedstadsregion.

Hovedtrekk i Osloregionens næringsstruktur er vist i kap. 2. Her setter vi fokus på

- mulighetene for nyskaping
- utvikling av en internasjonalt konkurransedyktig region
- hovedstadsregionens rolle i samspill med andre regioner.

Potensialet for innovasjon i hovedstadsregionen er svært godt, og det er en utfordring for aktørene i regionen å skape bedre resultater. Staten skal forplikte seg til å støtte opp med sine virkemidler gjennom et klart, tydelig og langsiktig engasjement. Regjeringens konklusjoner for politikk for innovasjon, verdiskaping og samspill i hovedstadsregionen er oppsummert i kap. 8.7.

8.1 Oslo i den nye kunnskapsøkonomien

Oslo og Osloregionen for øvrig spiller en norsk hovedrolle i den nye kunnskapsøkonomien. Kompetansen både i privat og offentlig sektor i hovedstadsregionen er viktig for hele landet. Hovedkontorfunksjoner, FoU, universitet og sykehus er viktige for at landets næringsliv kan delta i global konkurranse. Også andre byer, som teknologihovedstaden Trondheim og oljehovedstaden Stavanger spiller viktige roller, men samlet sett er Oslo sterkest.

8.1.1 Kunnskapssamfunn/kunnskapsøkonomi

I løpet av de siste tiårene har det skjedd store endringer i samfunns- og næringsliv ved at utvikling, formidling og anvendelse av kunnskap og informasjon er blitt en stadig mer sentral faktor. Økonomien er preget av rask teknologisk utvikling, hardere konkurranse, rask informasjonsflyt og større mobilitet av kapital, varer og tjenester. Dette gjør kunnskap, kreativitet, kompetanse og læring stadig viktigere. Like viktig som mengden av kunnskap er evnen til å utnytte kunnskapen, dvs. mekanismer for spredning av kunnskap til relevante mottakere, og for å ta den i bruk i verdiskapingen. Internasjonalt framheves betydningen av menneskelig og sosial kapital som kjernen i det moderne kunnskapssamfunnet¹.

Det er beregnet at menneskelige ressurser, eller humankapitalen, utgjør 77 prosent av nasjonalformuen, mot 12 prosent for olje- og gassreserverne (2004)². Hvordan vi forvalter, anvender og videreutvikler humankapitalen er derfor avgjørende for hvordan vi utnytter landets samlede verdiskapingspotensial. Oslo har store muligheter i den nye kunnskapsøkonomien med et stort godt universitet, flere viktige vitenskapelige høyskoler, en stor andel av landets forskningsressurser, avanserte teknologiske miljøer og et rikt kulturliv. Også resten av regionen har slike miljø, bl.a. Ås og Lillestrøm. Befolkningens kompetanseprofil i hovedstadsregionen er vist i kap. 2.

8.1.2 Osloregionens spesielle forutsetninger

Næringslivet har et godt grunnlag for å gjøre det bra i Osloregionen:

- Utdanningsnivået hører til det høyeste i verden. En liste utviklet av Eurostat viser at Oslo-

¹ Education Policy Analysis. Education and Skills. Centre for Educational Research and Innovation. OECD 2001.

² SSB Rapport 2005/13. (Humankapitalen må forstås som hele bidraget fra arbeidskraften. Det betyr ved siden av selve arbeidskraften, dvs. de timene vi faktisk arbeider, også utdanningsnivået til arbeidsstokken, altså selve kvaliteten på arbeidskraften. I tillegg inneholder humankapitalen de formelle og uformelle institusjonene i samfunnet, som f.eks. effektive organisasjoner og ulike former kultur.)

regionen bare forbigås av Brabant Wallon (Belgia) når det gjelder andel av befolkningen med høyere utdanning.

- FoU-investeringene i regionen ligger over EU15 gjennomsnittet, også når det gjelder næringslivets FoU-investeringer.
- Oslo-området har mange sterke FoU-miljøer og relativt korte reiseavstander gjør det lettere å få til tverrfaglig samarbeid. Det er sterk samlokalisering av forskningsmiljøer bl.a. i Gaustadbekkdalen, på Kjeller og på Ås.
- Den høyt utdannede arbeidskraften er sterkt internasjonalt orientert. Mer enn 13 prosent av studentene registrert i Oslo i 2002 studerte i utlandet. Norge hadde i faktiske tall flere utenlandsstudenter enn Danmark, Finland og Sverige.
- Norge og Osloregionen kan vise til et meget høyt entreprenørskapsnivå. Det er snakk om mange enkeltmannsforetak som ikke vokser, men etableringsraten vitner om en kultur som er positiv til næringsdrift og nyskaping.
- Det private kaptialmarkedet i Oslo vokser. Norge scorer høyt på EVCA-indeksen (European Private Equity and Venture Capital)
- Osloregionen kan som landet for øvrig vise til en aktiv og avansert bruk av IKT.
- Oslo Lufthavn, Gardermoen, har en rekke direkteruter til utlandet og er en viktig innfallsport til Norge. Hovedflyplassen er viktig for innovasjon og næringsutvikling i Hovedstadsregionen.
- Som i Norge for øvrig kan Osloregionens bedrifter nyte godt av en sterk nasjonaløkonomi, politisk stabilitet og gode samarbeidsforhold mellom arbeidsgivere og arbeidstakere.

Bedrifter som leverer kunnskap

Halvparten av landets sysselsatte i bedrifter som leverer tjenester til næringslivet, er i Osloregionen. Bedriftene som leverer kunnskapsintensive tjenester er viktige ledd i den norske verdiskapingen bl.a. for olje, gass, metall, treforedling, kraftproduksjon og marin sektor – og for offentlig forvaltning, helseforetak mv. Slik er de en viktig del av norske verdikjeder, selv om fysisk produksjon gjøres andre steder i landet. Samtidig har næringslivet i Osloregionen fordel av å betjene egen region – landets sterkeste hjemmemarked.

Rask kunnskaps- og teknologiutvikling og økende internasjonal konkurranse bidrar til økt omstillingstakt i næringslivet. For bedriftene vil kunnskap og kompetanse bli en stadig viktigere faktor av betydning for nyskaping, konkurranse-

evne og verdiskaping. Evne til å ta kunnskap og kompetanse i bruk, og kombinere den på nye måter, er i dag avgjørende i enhver omstillings- og fornyelsesprosess i alle typer virksomheter.

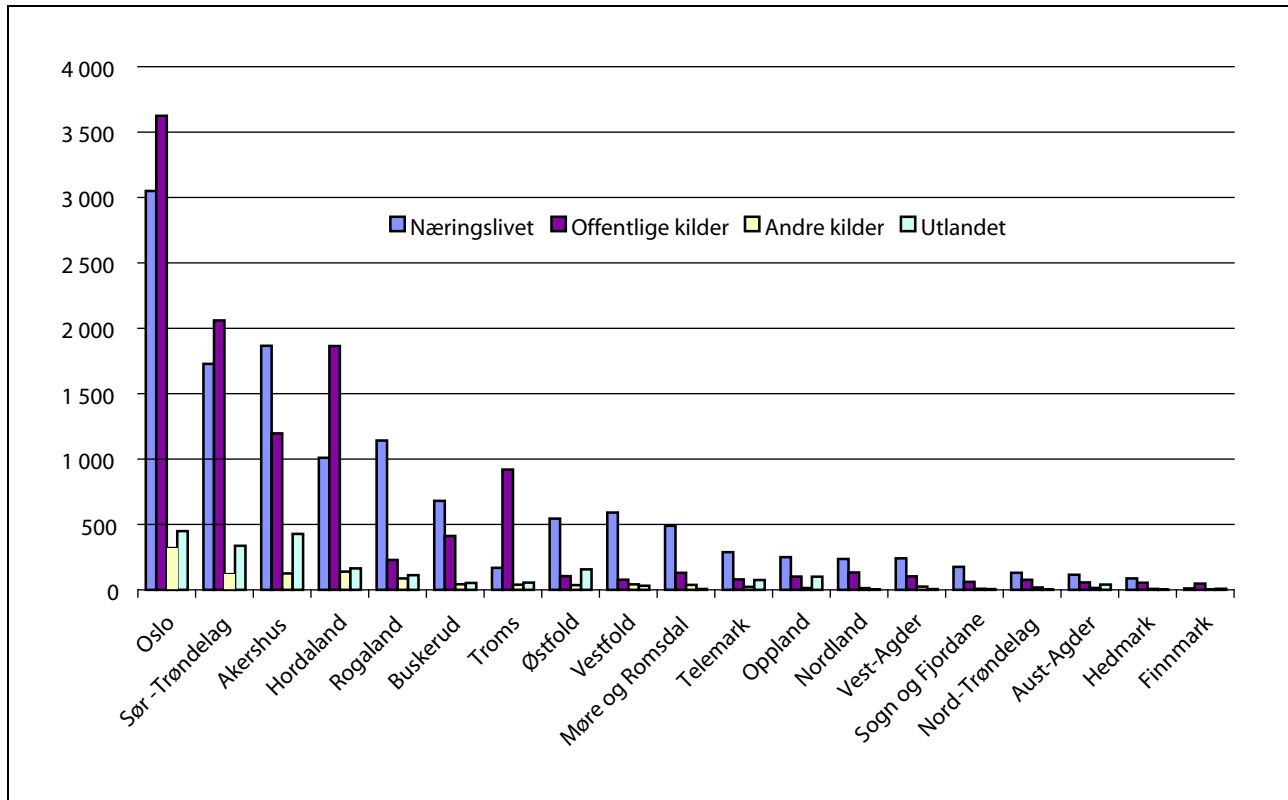
Læring blir et sentralt nøkkelord i enhver innovasjonspolitikk og med det også næringspolitikken. I den kunnskapsbaserte økonomien blir den formelle fagkunnskapen bare viktigere og viktigere. Utdanningssystemet spiller derfor en avgjørende rolle for norsk næringsutvikling. Gjennom utdanningen skal også elevene og studentene lære å lære, dvs. at de skal gis de verktøyene som trenes for kontinuerlig å kunne følge opp teknologiske, kulturelle og sosiale endringer av betydning for det arbeidet de skal utføre. Samtidig driver mange bedrifter så spesialisert virksomhet at de ikke kan finne den relevante kompetansen hos de nyutdannede.

For næringslivet er tilgangen på kompetent arbeidskraft av avgjørende betydning, og Osloregionen har den fordelen at den er lokaliseringsted for en lang rekke utdanningsinstitusjoner, også på høyere nivå. Til disse hører bl.a. Universitetet i Oslo, Universitetet for Miljø og Biovitenskap, Handelshøyskolen BI, Norges veterinærhøgskole, Arkitektur- og designhøgskolen i Oslo, Norges idrettshøgskole, Norges musikkhøgskole, Det teologiske menighetsfakultet, Kunsthøgskolen i Oslo, og flere statlige høyskoler. Alle disse kan, direkte eller indirekte, påvirke lærings- og innovasjonsevnen til norsk næringsliv.

Nesten 40 prosent av den yrkesaktive befolkningen i Oslo og Akershus har høyere utdanning. Dette er på nivå med London som topper EU-statistikken med 41,7 prosent, og dobbelt så høyt som gjennomsnittet i EU-regionene på 21,5 prosent. 28 prosent av de yrkesaktive i Osloområdet har minst bachelorgrad, og ser en kun på Oslo kommune er tallet 40 prosent. Den eneste byen som synes å komme opp på Oslos nivå, er Amsterdam, mens London, Stockholm og Helsinki har langt lavere andel utdannede med minst bachelor-grad.

Oslo-regionen har i tillegg et stort antall forskningsinstitusjoner av betydning for næringslivet og også en god del forskningstunge bedrifter. De forskningstunge bedriftene er like viktige som forskningsinstitusjonene, for gjennom kunde- og leverandørrelasjoner fungerer de som kunnskapsnoder i innovasjonssystemet.

I Oslo og Akershus beløp FoU-utgiftene seg til henholdsvis 7,4 og 3,6 milliarder kroner i 2003 (se figur 8.1). Målt som andel av samlede utgifter til FoU i Norge var vel 40 prosent av FoU-virksomheten knyttet til disse to fylkene. Imidlertid er Sør-Trøndelag det fylket hvor utgiftene til FoU var nest



Figur 8.1 Totale FoU-utgifter etter finansieringskilde og fylke for utførende enhet i 2003. Millioner kroner.

høyest i 2003, nærmere bestemt 4,2 milliarder. Fylket med lavest FoU var Finnmark, hvor utgiftene beløp seg til 68,4 millioner, men da har også Finnmark relativt få innbyggere og liten næringsvirksomhet.

Ser vi på de absolutte tallene for egenutført FoU i figur 8.2 går det tydelig fram at det var Akershus og Oslo som dominerte i 2003. Til sammen stod fylkene for 38 prosent av all egenutført FoU som ble utført av næringslivet i Norge.

Oslo og Akershus var enda mer dominerende i 2001 da disse to fylkene stod for nærmere halvparten av den totale egenutførte FoU. Nedgangen skjedde til tross for at Oslo økte sin FoU-aktivitet til over 3 milliarder kroner. Med kostnader til egenutført FoU på over 3 milliarder kroner var Akershus det største FoU-fylket i 2001. Imidlertid falt Akershus kraftig tilbake i 2003. Utgiftene ble redusert med hele 37 prosent, og fylket passerte så vidt 2 milliarder kroner i 2003. Det var store enkeltenheter med over 200 sysselsatte som reduserte sin FoU-aktivitet i fylket.

Dette betyr ikke at Oslo og Akershus er den eneste forskningsintensive regionen i Norge. Der som FoU-utgiftene fordeles per innbygger, blir det anvendt mest i Sør-Trøndelag med nærmere 16 000 kroner per innbygger. Oslo følger etter med

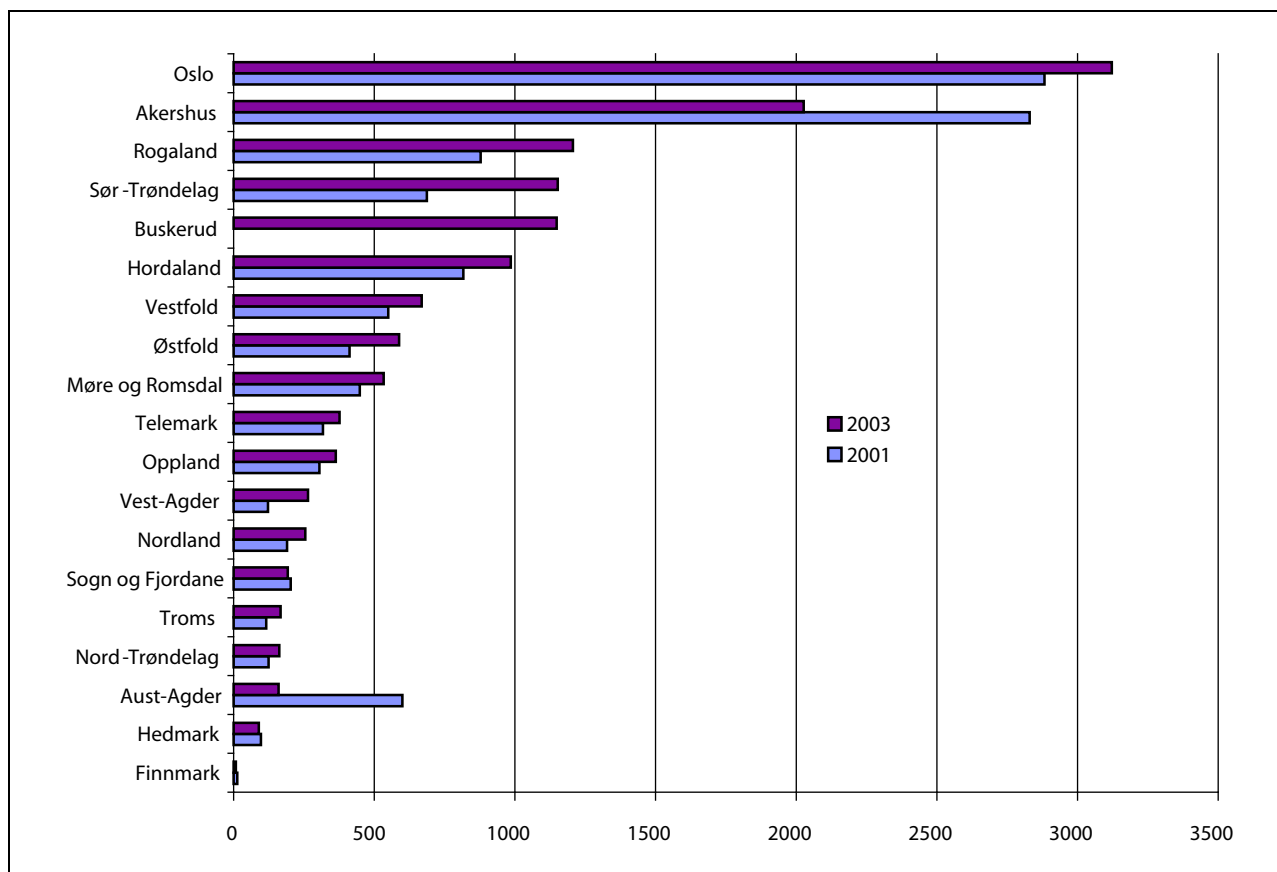
vel 14 000 kroner per innbygger. Landsgjennomsnittet var på nærmere 6 000 kroner per innbygger i 2003.

8.2 Region med stort nyskapingspotensial

Det er en sentral oppgave å legge til rette for at FoU-sektoren og næringslivet i Oslo omsetter kunnskapene og ideene som skapes i regionen til framtidsrettet nyskaping og verdiskaping. Å utvikle det regionale innovasjonssystemet er en oppgave som de regionale aktørene må ta et tungt ansvar for.

8.2.1 Kunnskapsallmenningen

I politikken for å utvikle et sterkt kunnskapssamfunn, vil vi sikre at flest mulig får tilgang på kunnskap – både den formaliserte kunnskapen og den som mennesker har oppnådd gjennom sin praktiske erfaring (taus kunnskap). Formalisert kunnskap kan spres systematisk, og myndighetene må bidra til at kunnskapsallmenningen er tilgjengelig for så mange som mulig. Taus kunnskap formidles



Figur 8.2 Egenutført FoU i 2001 og 2003 etter fylke. Millioner kroner.

i møte mellom mennesker og direkte kontakt mellom bedrifter.

Geografisk nærhet og mangfoldet av bedrifter og institusjoner gir store muligheter for samspill og læring i Osloregionen. Tett kontakt mot kunnskapsinstitusjonene er særlig viktig for de mest kunnskapsintensive bedriftene med aktiv bruk av forskning og utvikling. I byene er det også lettere å komme i kontakt med andre institusjoner som direkte eller indirekte påvirker bedriftenes læringsprosesser og drift: banker, forsikringsselskaper, konsulenter og offentlige myndigheter.

Men en storby er ikke isolert fra omverdenen. Den er tvert i mot en læringsarena der sjansene for samspill med andre regioner innenlands og med bedrifter og kunnskapsmiljøer i utlandet er stor. Dette samspillet sørger for en kunnskapsstrøm som både byen og omlandet vinner på. Slike muligheter bør utnyttes mer systematisk i det norske innovasjonssystemet.

8.2.2 Osloregionens innovasjonssystem

For å stimulere innovasjon og ny verdiskaping er det viktig å forbedre samspillet mellom alle parter

som har noe å bidra med – direkte og indirekte. Staten spiller en viktig rolle i det norske innovasjonssystemet, og ikke minst i Osloregionen: Universitet, høyskoler og institutter er viktige for innovasjon i Osloregionen. I tråd med myndighetenes ønsker har universitetene utviklet organisasjoner, systemer og rutiner med ansvar for kommersialisering av forskningsresultater. Birkeland Innovasjon AS ved Universitetet i Oslo og Bioparken ved Universitetet for biovitenskap og miljø på Ås er eksempler. Sammen med en økt forskningsorientering i regionens næringsliv, kan de bidra til bedre innovasjonsevne i Osloregionen.

Innovasjon – grenseløs og regional på samme tid

Bedrifter og bedriftsansatte samvirker med folk og institusjoner i ulike deler av landet. Like fullt finnes det en regional dimensjon ved næringslivets lærings- og innovasjonsvirksomhet. Det er to grunner til dette. For det første er det ofte lettere for personer som bor nær hverandre å kommunisere og utvikle tillitsrelasjoner. Tross tilgang på telefon og internett er det fortsatt slik at det er lettere å samarbeide ansikt til ansikt. For det andre har

«beslektede» bedrifter en tendens til å lokalisere seg i samme geografiske område. Slik er det naturlig for tjenesteytende bedrifter å etablere seg i nærheten til de bedriftene de skal betjene, for kunnskapsintensive bedrifter å etablere seg i nærheten av relevante utdannings- og forskningsmiljø og for større nasjonale eller multinasjonale bedrifter å etablere seg nær relevante finansinstitusjoner, politiske institusjoner eller kunde grupper.

Et regionalt innovasjonssystem er en geografisk avgrenset del av det nasjonale innovasjonssystemet. Disse nettverkene er ikke klart avgrensede systemer, ettersom alle aktørene tar del i en lang rekke ulike nettverk som overlapper hverandre.

Aktive aktører i innovasjonssystemet

I Hovedstadsprosjektet er det identifisert 23 aktører som arbeider aktivt med nyskappingsprosjekter og bedrifter. Disse kan deles inn i fire hovedgrupper: TTO (Technology Transfer Offices), forsknings- og kunnskapsparken med inkubatorer, innovasjonsselskaper og firma/organisasjoner som tilbyr ulik rådgivning og finansiering. I tillegg kommer Innovasjon Norge, Norges forskningsråd, næringspolitiske aktører som SNP Gardermoen, Oslo Teknopol og kommunene og fylkeskommunene i regionen.

Kunnskapsutvikling handler mer om gjensidighet og tillit enn om regler og kontroll. Det kreves et langsiktig arbeid for å stimulere disse egenskapene i bedrifter og nettverk i regionen. Regjeringen ser muligheter i økt samhandling mellom aktørene i Osloregionen og andre deler av landet.

Bedriftenes roller i innovasjonssystemet

Bedriftene er avhengige av å kunne finne, innhente, forstå og gjøre bruk av kunnskap og teknologi utviklet utenfor bedriften. Den viktigste kilden til slik kunnskap er andre bedrifter, kunder og leverandører. Det er derfor de såkalte KIFT-bedriftene spiller en så viktig rolle i den nye kunnskapsøkonomien: *kunnskapsintensiv forretningsmessig tjenesteyting*. Dette er bedrifter som avlaster bedriftenes behov for å bygge opp all kompetanse innomhus. Men bedriftene må ha et minimum av kompetanse for å kommunisere med KIFT-bedrifter, forskningsinstitutt eller universiteter. Det er et betydelig problem at mange bedrifter ikke har det.

Bedrifter i hele landet er innovative. Det er imidlertid stor forskjell mellom bransjene. Innenfor bedriftsgrupper som maskiner og utstyr, IKT og petroleum kan Osloregionen oppvise en større andel innovative bedrifter enn landet for øvrig. Inn-

ovasjon defineres her som frembringelse av produkter, prosesser og tjenester som er nye for bedriften. Hvis man i stedet spør om innovasjoner som er nye for markedet, ser det ut til at næringslivet i Oslo totalt sett er mer innovativt enn næringslivet i landet for øvrig. Dette kan bl.a. skyldes at industribedriftene i Oslo bruker mer på forskning og utvikling enn tilsvarende bedrifter andre steder i landet.

Næringsklynger

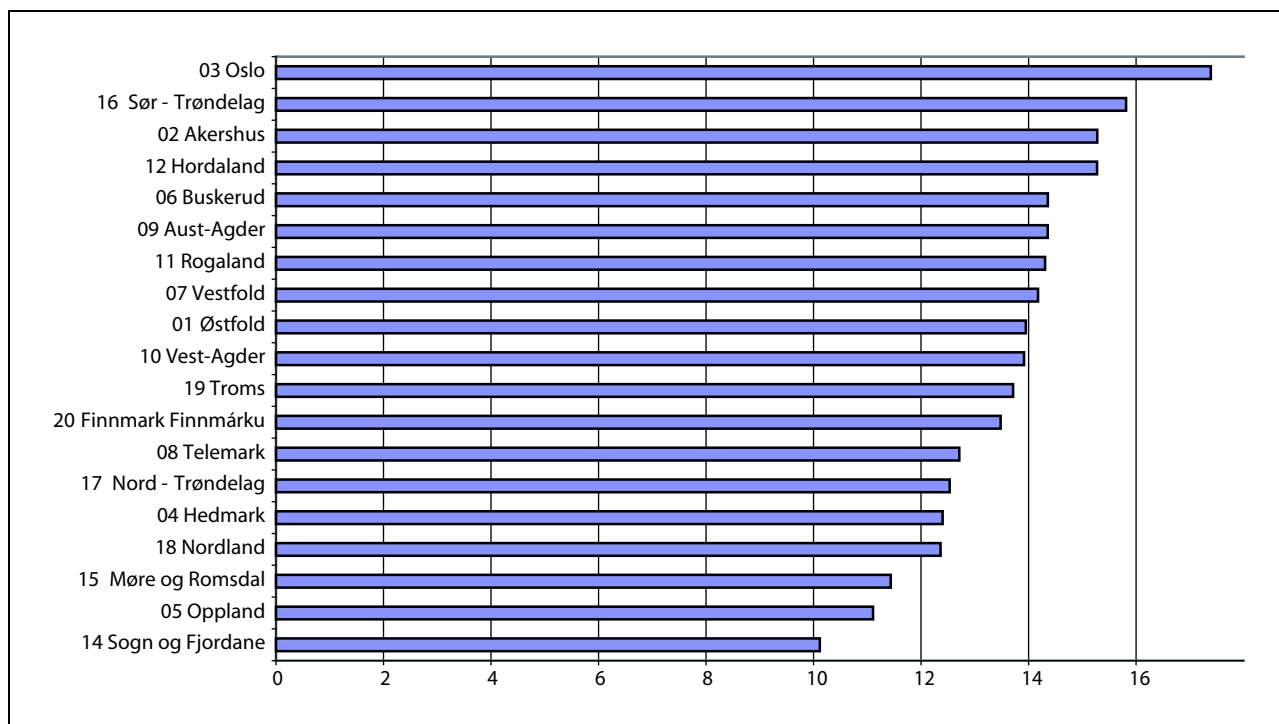
Næringsklynger (clusters), består både av liknende konkurrenter, bedrifter over og under disse bedriftene i verdikjeden (spesialiserte leverandører og kunder), samt relevante tjenesteytende bedrifter, forskningsinstitusjoner og offentlige institusjoner.

Næringsklyngene, og med dem de regionale innovasjonssystemene, er historisk forankrede. Det finnes en regional kompetansebase som gjør det mulig for bedriftene å innovere og utvikle seg, men denne kompetansebasen setter også grenser for hva det er mulig å gjøre. Dette er grunnen til at det er så vanskelig å etablere en helt ny type næringsvirksomhet i en region. Regionen har ikke folk med den kompetansen som de nye bedriftene trenger. Dette er også grunnen til at utenlandske bedrifter primært etablerer seg i regioner der allerede finnes relevante bedrifter i Norge (gjennom oppkjøp av eksisterende bedrifter) eller der det finnes sterke kunnskapsmiljøer (jf. Google og Yahoo's avdelinger nær Fast Search and Transfers og NTNUs søkemotorforskning).

Entreprenørskap

Oslo-regionen har meget høy entreprenørskapsaktivitet. Oslo kommune er suverent den byen med flest bedriftsdannelser per innbygger. En del av disse foretakene er etablert av folk som bor i kommuner utenfor Oslo, spesielt i Akershus, men ettersom disse gjerne også ligger i Osloregionen, er det dekning for å si at hovedstadsområdet som helhet preges av en høy etableringsaktivitet. Etter en utfasing og nedgang i 2002 og 2003 er tallet på nyetableringer i kraftig vekst. Samtidig ser man en reduksjon i antallet nedlagte bedrifter.

Som i andre deler av landet er imidlertid nyetableringene ofte små foretak, gjerne etablert av enkeltmennesker som starter det for å forsørge seg selv. Få av dem har store vekstambisjoner og få av dem blir til store eller mellomstore kunnskapsbedrifter. Osloregionen, og spesielt Oslo kommune, har en næringslivsstruktur preget av tjenes-



Figur 8.3 Registrering av nye firma (per 100 foretak) 2004.

Kilde: Olav Spilling (red): *Entreprenørskap på norsk*. Bergen 2006.

teytende bedrifter, og innenfor disse bransjene er det generelt et høyere etableringsnivå enn i andre bransjer. Dette er med på å forklare mye av forskjellen mellom Oslo og resten av landet. De ulike etableringsfrekvensene for de forskjellige næringene i fylkene kan ofte forklares som en effekt av arbeidsdelingen i det norske innovasjonssystemet.

Måling av innovasjonspotensial

Mellom 1998 og 2001 ble det gjennomført analyser av innovasjonsevnen til Osloregionens næringsliv under det såkalte RITTS-prosjektet (Regional Innovation Technology Transfer Strategies and Infrastructure) finansiert av regionale myndigheter og EU.

En av hovedkonklusjonene fra RITTS er at Osloregionen er blant de svakeste i Europa på faktisk realisering av innovasjon. Hovedstaden ligger i følge disse analysene på landsgjennomsnittet, og Norge ligger lavt i OECD. Samtidig viser andre innovasjonsstudier (Fraas 2004) at hovedstadsregionen har godt potensial for innovasjon.

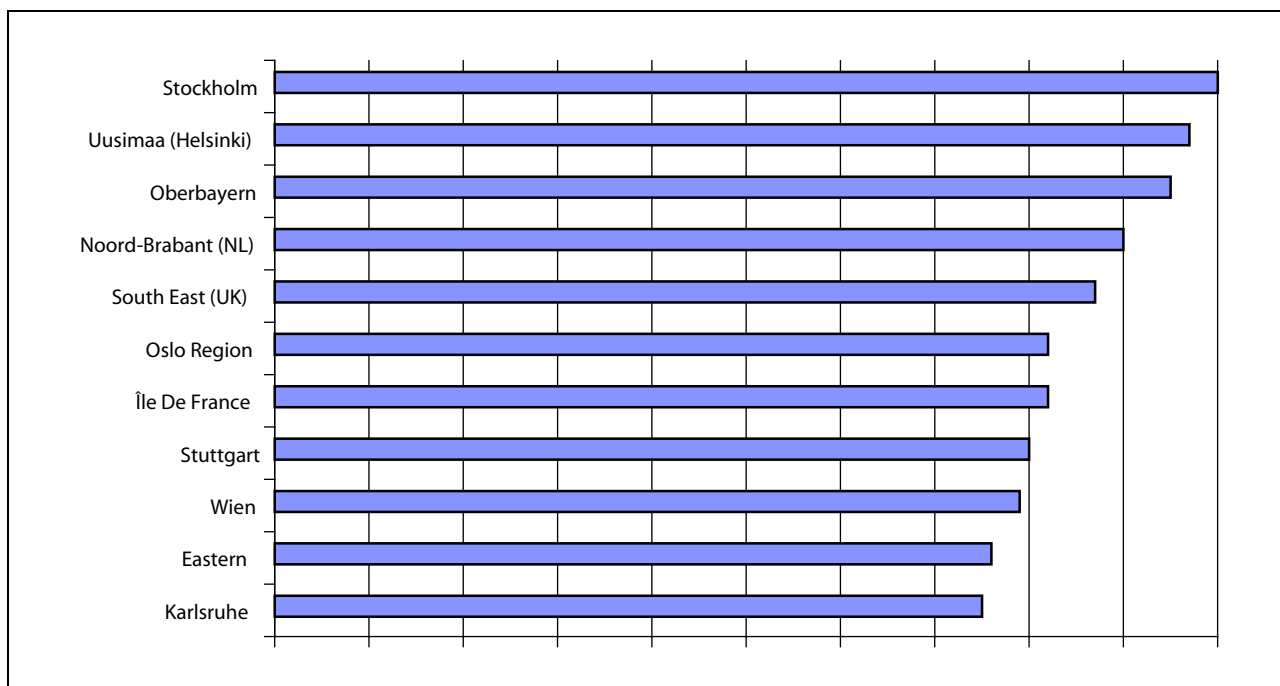
Eksempel på dette er Oslo Innovation Scoreboard som er en indeks som er produsert for å sammenlikne Osloregionen (Oslo og Akershus) sammen med andre regioner i Europa. Indeksen bygger på en sammensetning av 13 ulike indikato-

rer for hver enkelt region (se fig. 8.4). Denne indeksen sier først og fremst noe om ressurser for innovasjonsaktivitet og selve innovasjonsaktiviteten, mens den i mindre grad sier noe om *resultater* av innovasjonsaktiviteten. Slik sett kan den betraktes som en indikator for hva slags potensial det er for innovasjon i en region, snarere enn hvor mye ny næringsvirksomhet og økonomisk vekst som denne innovasjonen resulterer i. Som vi ser på figur 8.4, så kom Osloregionen på 6. plass på denne rankingen.

RITTS-prosjektet ga opphavet til en visjon for både Oslo Teknopol og Oslo kommune om at Osloregionen skal bli en av Europas mest innovative regioner innen 2010. Visjonen dannet grunnlag for en regional innovasjonsplan med mål og enkeltstrategier for ulike områder av det regionale innovasjonssystemet i hovedstadsregionen.

8.2.3 Nyskaping – bedre bruk av gode forutsetninger

De lokalt eide multinasjonale selskapene – i Osloregionens tilfelle norske selskaper forankret i Oslo-regionen med enheter og bedrifter i andre land – er bedre integrert i det norske innovasjonssystemet enn andre bedrifter, når man korrigerer for andre forskjeller bedriftene i mellom. Deres



Figur 8.4 De 10 mest innovative regionene i Europa

¹ Det har blitt utviklet en Europeisk innovasjonsindeks hvor norske regioner ikke var inkludert. Det er derfor utviklet en liknende indeks for å kunne sammenlikne Oslo og Akershus med de andre regionene i Europa på NUTS 2 nivå. For nærmere beskrivelse se: 2003 European Innovation Scoreboard: Technical Paper No 3 Regional Innovation Performance; Technical Paper No 1 Indicators and Definitions; Technical Paper No 6 Methodology Report. Alle rapportene er tilgjengelige på Cordis sin hjemmeside: www.cordis.lu/trendchart

effekt på innovasjonsevnen til resten av næringslivet er derfor sannsynligvis stor. Koblingen til andre lands innovasjonssystemer gjør disse bedriftene bedre i stand til å takle de globale markedene og er også med på å bygge opp den nasjonale kompetansebasen.

Det er imidlertid fortsatt mye som kan gjøres for å sikre en bedre kunnskapsflyt mellom disse bedriftene og næringslivet og kunnskapsmiljøene for øvrig. Det er f.eks. i liten grad en utveksling av mannskap mellom de norske og utenlandskeide multinasjonale selskapene og andre bedrifter og kunnskapsmiljøer. En av grunnene er at flere bedrifter er så spesialiserte at det blir vanskelig for de ansatte å skifte arbeidsplass.

Osloregionens vekst skyldes spesielt veksten i de kunnskapsintensive foretningmessige tjenestene, jf. omtalen av KIFT-bedriftene over. Når disse bedriftene har lyktes i sin utvikling, skyldes det bl.a. at fysisk nærhet med samarbeidspartnere (andre bedrifter, kunnskapsinstitusjoner, offentlige organer m.v.) er en viktig faktor i kunnskapsintensiv tjenesteyting. KIFT-bedriftene høster også fordel av et stort arbeidsmarked. Hovedkontorene i hovedstadsområdet er viktige kunder for KIFT-bedriftene.

Gitt KIFT-bedriftenes sentrale rolle både for Osloregionens og hele landets fremtid, er det viktig at både statlige og regionale myndigheter bidrar til å gi disse bedriftene gode rammebetingelser og støtter opp under et godt samspill mellom disse bedriftene og resten av næringslivet. Mye av dette kan oppnås gjennom den generelle næringspolitikken. Norge har dessuten allerede et velutviklet og mangfoldig virkemiddelapparat for læring, forskning og nettverksbygging i næringslivet. Det er imidlertid ikke sikkert at disse relativt nye bedriftstypene er like gode til å gjøre bruk av disse virkemidlene som andre eller at det eksisterende virkemiddelapparatet tar tilstrekkelig hensyn til deres spesielle læringsformer og læringsbehov. For mange av de eksisterende virkemidlene og programmene kan det derfor være behov for en vurdering av spesielle tiltak for å inkludere slike foretak bedre.

8.3 Sterke klynger – verd å satse på

Osloregionen har sterke næringsklynger. Næringsklyngene i Osloregionen er beskrevet i rapport fra Hovedstadsprosjektet (Oslo Teknopol 2005) og i

SWOT-analysen som ligger til grunn for meldingsarbeidet (Asplan Analyse 2005).

8.3.1 SWOT-analyse for Osloregionen

På oppdrag fra departementet, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune ble det gjennomført en SWOT-analyse om Osloregionen som næringsregion³. Skjematisk viser forfatterne sine vurderinger av styrker, svakheter, muligheter og trusler for Oslo og Osloregionen i boks 8.1.

Vurderingene reiser en rekke utfordringer både for regionens myndigheter, private aktører og for regjeringen og statlige instanser som skal bistå i regionens utvikling.

SWOT-analysen peker på viktige fordeler ved klyngeutvikling:

- De gir lettere tilgang til spesialisert arbeidskraft og innsatsfaktorer generelt.
- De gjør det lettere å koordinere aktiviteter, ved at transaksjonskostnadene blir lavere.
- De letter spredning av kunnskap, ideer og god praksis (konkurrentovervåking).

Dette fører igjen til at en i klynger også kan observere

- større grad av knoppskyting (fordi en har kunder og nettverk i nærheten)
- større grad av kunnskapsproduksjon (fordi kunnskap er viktigste «råstoff»)
- større grad av innovasjon (fordi konkurransen tvinger dette fram)

³ Osloregionens muligheter for næringsutvikling i et internasjonalt perspektiv. Asplan Analyse 2005.

Gjennom Regionalt Utviklingsprogram (RUP) i Oslo og Akershus har en de siste årene arbeidet systematisk med følgende klynger:

1. Maritim
2. Energi og miljø
3. IKT
4. Livsvitenskaper (life science)
5. Kultur (Kunst, design, media og arkitektur)

Dette er de samme klyngene som Hovedstadsprosjektet og SWOT-analysen har behandlet som viktige næringsklynger.

- Den maritime klyngen i Oslo består av følgende grupperinger: shipping, maritime tjenester, institusjoner innen forskning og utvikling, offentlige institusjoner og utviklingsaktører. I 2003 var det registrert over 1000 firmaer med i alt over 10 000 sysselsatte i Oslo og Akershus. Omsetningen var 48 milliarder kroner. Koblinger til andre deler av maritim sektor i Norge er mange og sterke, med en betydelig regional arbeidsdeling i verdikjeden.
- Energiklyngen er den største målt i omsetning og verdiskaping av de fem klyngene i hovedstadsregionen. Omsetningen var på hele 137 milliarder kroner. Den sysselsetter noe under 9 000 personer.
- IKT- klyngen hadde i 2003 vel 3 900 bedrifter som omsatte for nesten 140 milliarder kroner. I den regionale økonomien målt etter omsetning og verdiskaping er klyngen nest størst, men størst i sysselsetting med vel 60 000 i 2003.
- Life-science (medisinsk- og bioteknologisektor) er tredje største næringsklynge. Klyngen består bl.a. av flere store konserner.

Boks 8.1 Styrker, svakheter, muligheter og trusler for Oslo og Osloregionen

Styrker

- Sterk økonomi
- Gode levekår, høy livskvalitet
- Teknisk avansert
- Nasjonalt tyngdepunkt

Svakheter

- Lokalisering i periferien
- Høyt pris- og kostnadsnivå
- Lite FoU i næringslivet
- Mangel på innovasjonskapital
- Ingen nasjonal territoriell strategi

Muligheter

- Innovasjonspotensialet
- Profileringsområde som moderne velferdsregion
- Interessante næringsklynger
- Utvikle sterkere nasjonal storbybevissthet
- Bedre samordning i regionen

Trusler

- Styringsfunksjonen tynnes ut: Filialbyen
- Kuwaitøkonomi – ikke tilstrekkelig med insentiver til å forberede seg mot en annen og kanskje mer negativ situasjon
- Utviklingen i resten av landet

- Kulturklyngen (design, media og arkitektur) er i sterk utvikling med vitalitet og mangfold. Den gir også viktige impulser til andre næringsklynger. Kulturindustrien er nærmere omtalt i kap. 7.

Hovedstadsprosjektet har bidratt til bred mobilisering i næringsmiljøer og har satt fokus på utvikling

Boks 8.2 Hovedkontor

Et hovedkontor består av en konsernledelse eller ledergruppe og ulike avdelinger, som f.eks. finansavdelinger, juridisk ekspertise og seksjoner for konserntjenester¹. En sentral oppgave for hovedkontoret er å formulere, implementere og følge opp den overordnede selskapsstrategien. Til andre oppgaver hører økonomistyring, koordinering og utviklingen av administrative systemer.

Disse funksjonene behøver ikke være samlokalisert med produksjonsenhetene eller de stedene som utfører selskapets tjenester. Orkla-konsernet har f.eks. enheter i flere deler av landet og hovedkvarteret i Oslo er ikke samlokalisert med selskapets øvrige virksomhet. 63 prosent av selskapene svarer² at de hadde innkjøpsenheter samlokalisert med hovedkontoret, mens 58 prosent oppga at de hadde salgs/markedsføring lokalisert sammen med hovedkontoret. Slike enheter er viktige for kompetansen i bedriften og derfor også for næringsmiljøet rundt bedriften.

48 prosent svarer at FoU-avdelingen også er samlokalisert med hovedkontoret. Det betyr imidlertid ikke nødvendigvis at alt forsknings- og utviklingsarbeid er knyttet til denne enheten. Mye av den inkrementelle innovasjonsaktiviteten kan foregå ved produksjonsenhetene. Det er likevel meget sannsynlig at lokaliseringen av FoU-enheten vil ha en betydning for samspillet mellom selskapets forskere og ingeniører og andre selskaper og kunnskapsinstitusjoner.

¹ Stig-Erik Jakobsen og Knut Onsager: «Hovedkontor i storbyene – funksjoner, lokalisering, betingelser og regionale effekter», i Eirik Vatne: Storbyene i kunnskapsøkonomien, Oslo 2005. Stig-Erik Jakobsen og Knut Onsager: The role and function of Head Offices: Towards increased complexity?, SNF 2003. Stig-Erik Jakobsen og Knut Onsager: Head office location – Agglomeration, clusters or flow nodes?, SNF 2003.

² Jakobsen og Onsager.

av viktige næringsklynger. Regjeringen ser arbeidet med å styrke næringsklyngene som viktig for å styrke Oslo som internasjonalt konkurransedyktig region. Regjeringen vil støtte opp under dette arbeidet og viderefører støtten til Hovedstadsprosjektet.

8.4 Hovedkontorene og Oslos rolle i norske verdikjeder

70 av hovedkontorene i de 100 største bedriftene i norsk næringsliv ligger i Oslo og Akershus⁴, mens tallet er 75 prosent for landets 50 største bedrifter. Disse står for 42 prosent av all omsetningen i Norge⁵.

8.4.1 Motiver for lokalisering

I en spørreundersøkelse utført av Stig-Erik Jakobsen og Knut Onsager identifiserte selskapene følgende lokaliseringsfordeler som de viktigste:

- Tilgang på høyt kvalifisert arbeidskraft.
- Muligheter for uformell kontakt med forretningsforbindelser.
- Lett tilgang for andre enheter i konsernet.
- Nærhet til spesialisert foretaksmiljø.

Undersøkelsen viste imidlertid at selskapene i liten grad vurderer en flytting av hovedkontoret. Det er gjerne spesielle hendelser som setter i gang en slik diskusjon, slik som sterk vekst og eierendringer. Oppkjøp fører ofte til flytting av hovedkontor.

8.4.2 Effekter for regionen

Hovedkontorene kan ha en betydelig effekt på kunnskapsutviklingen i egen region. Det foregår en viktig gjensidig læring mellom hovedkontoret og nærliggende kunder, leverandører og samarbeidspartnere. Hovedkontoret vil også ha en tendens til å kjøpe kunnskapsintensive tjenester lokalt, noe som gir grunnlag for utviklingen av et tjenestetilbud som også andre bedrifter vil ha glede av.

Større bedrifter vil også kunne investere i andre bedrifter, og det er mulig at de vil ha en tendens til å investere mer i den nærliggende regionen, rett og slett fordi selskapet vil ha mer kunnskap om bedriftene og forretningsmulighetene i nabolaget.

Videre vil hovedkontorene kunne ha en effekt på regionen ved at representanter for kontoret sit-

⁴ Byforskningsprogrammet: Vatne 2005.

⁵ SWOT-analysen s. 37.

ter i styret for andre selskaper og organisasjoner eller deltar i regionale nettverk.

Man skal likevel ikke overdrive betydningen av geografisk nærhet. Jakobsen og Onsager viser at også hovedkontorer som er lokalisert i hovedstadsregionen i betydelig grad baserer seg på informasjonskilder fra andre steder i landet eller utenfor landet. Den økende betydningen av internasjonale nettverk bidrar også til at den umiddelbare effekten på nærmiljøet vil kunne bli mindre.

8.4.3 Hovedkontorenes rolle i den nasjonale politikken

Hovedkontorene spiller ofte en like stor rolle for næringsutviklingen i landet for øvrig som for Oslo-regionen. Det som tjener hovedkontorene i Oslo-regionen behøver derfor ikke gå på bekostning av næringsutviklingen i andre regioner.

Videre fører hovedkontorenes samspill med avdelinger, kunder og leverandører i inn og utland til at de fungerer som kunnskapsnoder i større nettverk for læring og innovasjon. Hvis betydelige deler av FoU-aktiviteten er lagt til hovedkvarteret, vil enhetens evne til å innhente, forstå og gjøre bruk av ny kunnskap være avgjørende for selskapet som helhet. Dette innebærer samspill med andre selskaper og forskningsinstitusjoner. Et samarbeid mellom hovedkontorets forskere og forskningsinstitusjoner i Oslo-området vil derfor kunne være med på å styrke lærings- og innovasjonsevnen til produksjonsenheten i en annen landsdel. På den annen side vil den innovasjonsaktiviteten som finner sted ved produksjonsenhetene utenfor Oslo bidra til å styrke læringen til hovedkvarterets forskere og ingeniører.

8.5 Senter for nasjonal vekst?

Samspillet mellom Oslo og resten av landet er preget av gjensidig avhengighet. Oslo trenger det norske markedet for tjenester til bedrifter. Går det godt for Norge har Osloregionen store muligheter.

For at Oslo skal bidra på en god måte til utviklingen i hele landet er det samtidig vesentlig at Oslo og Osloregionen er en internasjonalt konkurransedyktig region. Dette drøftes i avsnitt 8.6.

8.5.1 Osloregionen som vekstsenter

Osloregionen i vid forstand, er det eneste byområdet i Norge som kan sammenlignes med slike storbyområder andre steder i verden.

- Osloregionen har gode forutsetninger for innovasjon (dvs. omstillings- og nyskapingsevne i vid forstand), men dette gir seg lite utslag i kommersialisering av nye produkter og tjenester.
- Det er relativt lite salg av varer og tjenester til utlandet og Osloregionens viktigste marked er regionen selv og resten av Norge. Dette underbygger regionens betydning for innovasjon og verdiskaping i landet for øvrig.
- Oslo er en dyr by, og det er en fare for at tjenestenæringene og offentlig sektor trenger ut andre former for nyskapende virksomhet.
- Oslo er ikke blant de best kjente eller mest profilerte storbyene i Europa.
- Økt internasjonalisering og globalisering kan være med på å svekke hovedstads- og styringsfunksjonene.
- Til de sterke sidene nevnes at Oslo/Akershus utgjør et stort marked og er blant de absolutt rikeste byregionene i Europa. Det er lav arbeidsledighet, et høyt utdanningsnivå, en ung befolkning og mange ansatt i kreative yrker.

Siden industrien er flyttet ut og næringslivet er dominert av tjenester, kan man heller ikke forvente en FoU-innsats på høyde med byer med sterke høyt teknologiske bedrifter. Dette behøver ikke å være et stort problem så lenge bedriftene driver med relevant innovasjonsvirksomhet og har tilgang på bedrifter og forskningsmiljøer som kan gi dem den FoUen de trenger.

8.6 Internasjonalt konkurransedyktig region

Internasjonaliseringen blir betraktet både som en trussel (kunnskapsintensive arbeidsplasser flyttes ut av Norge) og en mulighet (kunnskapsintensive arbeidsplasser etableres i Norge) i den offentlige debatten. Begge deler skjer.

Osloregionen burde være en attraktiv by for internasjonal investering. UNCTADs såkalte Foreign Direct Investment Potential Index listet i 2004 opp Norge som nummer to i verden blant de mest investeringsvennlige i verden, bare forbigått av USA. Dette er en sammensatt indikator som bl.a. tar hensyn til forhold som BNP, BNP vekst, bruk av IKT, FoU-investeringer og mye mer. Dette er på ingen måte noe vitenskapelig mål, men også andre undersøkelser bekrefter at kulturelle, økonomiske og infrastrukturmessige forhold burde tilsi at

Norge er et godt land for investeringer. Det samme gjelder naturligvis Osloregionen.

8.6.1 Tjenestenæringenes behov for eksport

Tjenestenæringene spiller en viktig rolle i Osloregionen, og det er viktig å få til god utvikling og lønnsomhet innenfor disse næringene. Betydningen av eksport vil variere i de ulike næringene, f.eks. har reiselivsnæringen behov for å tiltrekke seg internasjonale kunder. For andre næringer gjelder dette i mindre grad. Samtidig er det viktig at norske tjenestenæringer er konkurransedyktige også i et internasjonalt perspektiv. Økt eksport kan være en indikasjon på dette, og det internasjonale markedet kan være basis for utvikling av konkurransekraften.

8.6.2 Osloregionens konkurransekraft

Oslos rolle i den nasjonale arbeidsdelingen er primært som styrings-, kunnskaps- og finanssenter. Med en viss rett kan man derfor si at Osloregionen ikke primært konkurrerer med landets øvrige regioner, men med utenlandske byregioner.

Osloregionen er unik i Norge, men ikke i Europa. Dette er hovedkonklusjonen ved å gå igjennom studier som sammenlikner byregioner med hverandre ut fra hvor attraktive de er for næringsliv og befolkning. De såkalte Lisboa-kriteriene kan brukes for å sammenlikne regioners forutsetninger for konkurransekraft. Helsingfors tekniske universitet har gjort en analyse basert på 14 indikatorer.

På europeiske nivå framkommer et tydelig sentrum-periferimønster. Innad i landene handler det om hovedstadsområdene (og i noen land andre økonomiske sentre) versus resten av landene. De regionene som har de beste konkurranseforutsetningene karakteriseres vanligvis av tette urbane strukturer og god tilgjengelighet. De fire mest konkurransekraftige regionene, når man måler på denne måten, er Zürich- og Baselregionene i Sveits, Oxfordregionen i Storbritannia og Stockholmsregionen.

Norden – og spesielt Norge – er det eneste store unntaket fra dette generelle mønsteret. Alle norske landsdeler med unntak av Nord-Norge ligger på toppen av den europeiske regionale listen. Oslo/Akershus og Agder/Rogaland ligger på delt åttendeplass, mens Hedmark/Oppland, Sør-Østlandet, Vestlandet og Trøndelag alle havner på delt 23. plass. Nord-Norge kommer først på delt 45. plass, sammen med regioner som Tyrol og Oberösterreich i Østerrike, East Scotland og de

svenske regionene Norra Mellansverige og Mel-larsta Norrland.

Det som løfter alle de norske landsdelene er de arbeidsmarkedsrelaterte faktorene. Man har høy sysselsettingsgrad både totalt sett og for den eldre arbeidskraften, lav arbeidsløshet generelt og også lav langtidsarbeidsløshet. Oslo/Akershus, Agder/Rogaland og Vestlandet har også høy BNP per capita, selv om BNP per sysselsatt er på europeisk middelnivå i de to sistnevnte. I Hedmark/Oppland, Sør-Østlandet, Agder/Rogaland, Vestlandet og Trøndelag er det også små interne forskjeller i arbeidsløshetsgraden. Ingen norsk landsdel plasserer seg i den dårligste fjerdedelen av de europeiske regionene på noen av de sju indikatorene.

Forskjellen mellom Oslo/Akershus og Agder/Rogaland på den ene siden og f.eks. Stockholm på den andre, er i første rekke at de norske regionene har lavere produktivitet pr. sysselsatt og lavere FoU-utgifter. Årsaken til dette er først og fremst at Norge har en tjeneste- og råvarebasert økonomi, og at man derfor ikke har noen sterk vareproduserende industrisektor med store investeringer i produksjonsanlegg og FoU.

8.7 Politikk for innovasjon, verdiskaping og samspill

Osloregionens næringsliv gjør det bra og økonomien er sterk, men regjeringens innovasjonspolitik er viktig også for hovedstadsregionen. Politikken overfor Osloregionen må også veies opp mot behovene i andre deler av landet. Oslo-bedriftene har en rekke fordeler som bedrifter i andre deler av landet gjerne ikke har, herunder hovedflyplass, en godt utbygd infrastruktur, gode kulturtilbud, nærhet til kunnskapsinstitusjoner, hovedkontorer og offentlige myndigheter m.v. Ønsket om å få til likeverdige levekår i hele landet og opprettholde hovedtrekkene i bosettingsmønstrene, innebærer at det er etablert enkelte ordninger der andre deler av landet er prioritert spesielt. Disse ordningene omtales i liten grad her.

8.7.1 Strategier og satsinger for å styrke og utnytte Osloregionens økonomiske konkurranseevne:

Regjeringen vil bidra til å styrke verdiskapingen i Osloregionen og til å gjøre den til en internasjonalt mer konkurransedyktig region. Staten har en viktig rolle i innovasjons- og næringspolitikken. Etablerte og nye ordninger går fram av vedlegg 7.

Regjeringen legger spesielt vekt på:

- *Klart, tydelig og langsiktig statlig engasjement.* For næringsliv, innovasjon og verdiskaping er langsiktig og forutsigbar statlig tilrettelegging viktig. Regjeringen vil satse ytterligere på forskning og nyskaping i årene som kommer. Regjeringen vil særlig satse på tiltak som stimulerer næringslivets forskningsinnsats og tiltak for nyttiggjøring av forskningsresultater.
- *Infrastrukturen for innovasjon og forskning.* Regjeringen vil bygge denne infrastrukturen videre ut.
- *Klyngefokus.* Regjeringen støtter arbeidet med utvikling av sterke innovasjons- og næringsklynger, og vil videreføre Hovedstadsprosjektet med dette formål.
- *God arbeidskraft.* En mer offensiv strategi for å kvalifisere regionens arbeidssøkere og legge til rette for rekruttering av utenlandsk ekspertise.
- *Internasjonal profilering.* Staten ønsker å samarbeide med Osloregionen om bedre internasjonal profilering av hovedstadsregionen

Myndighetene i regionen, med Oslo kommune i spissen, har viktige oppgaver for å legge til rette for verdiskaping og innovasjon. På alle måter er det sentralt at de løser sine oppgaver når det gjelder velferd, byutvikling og regional infrastruktur.

- *Klyngesamarbeid.* Hovedstadsprosjektet har pekt ut fem sterke næringsklynger. Det er viktig at myndighetene i regionen følger opp.
- *Regionalt samarbeid.* Samarbeidet som er innledet gjennom samarbeidsalliansen Osloregionen har satt seg som mål å utvikle regionen til en internasjonalt konkurransedyktig region. Det er viktig at dette regionale initiativet videreutvikles.
- *Oslo Teknopol.* Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har sammen et selskap som kan drive et regionalt arbeid for koordinering, utviklingssamarbeid, utredning og profilering av regionen. Det er planer for videreutvikling av selskapet som kan bli et enda viktigere instrument for innovasjonsarbeidet i regionen.
- *Møteplasser.* Det å utvikle møteplasser for næringsliv og forskning og for næringsliv og myndigheter er viktig, og myndighetene kan sørge for at dette er åpent for alle aktører som har noe å bidra med. Staten vil bidra fra sin side.
- *Kunnskapsallianse.* Oslo kommune har tatt initiativ til en kunnskapsallianse med universitet og høyskoler. Regjeringen vil støtte aktivt arbeidet for å utnytte kunnskapssystemets ressurser til fordel for verdiskapingen i regionen.

Det nye rammeprogrammet for regional FoU og innovasjon (VRI) i regi av Forskningsrådet er interessant i denne sammenheng. I tillegg til generelle og næringsnøytrale virkemidler, satses det på forskning og utvikling rettet mot næringer der Norge har spesielle fortrinn og hvor det er betydelig verdiskapingspotensial. Regjeringens arbeid med maritim strategi og reiselivsstrategien er sentralt i denne sammenheng.

Virkemiddelbruken skal utvikles som del av en helhetlig territoriell politikk, der en bygger på den gjensidige avhengigheten mellom Osloregionen og andre landsdeler. Dette fyller ut arbeidet med en differensiert regionalpolitikk og har klar sammenheng med oppfølgingen av forvaltningsreformen på dette området.

Staten bidrar gjennom en rekke etablerte og nye ordninger til å fremme økt innovasjon i hovedstadsregionen. De nasjonale virkemiddelaktørene Innovasjon Norge, Norges forskningsråd og SIVA er viktige i denne sammenheng. Eksempler på aktuelle ordninger er SkatteFunn, IFU og OFU-kontrakter, såkornfond, SFF (Sentre for fremragende forskning), SFI (Sentre for forskningsdrevet innovasjon) og TTO (teknologioverføringsselskaper ved universitetene). Næringsrettede midler til regional utvikling gjennom fylkeskommunen er økt, og som ledd i forvaltningsreformen (St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* er det foreslått regionale forskningsfond. Vedlegg 7 gir en oversikt over etablerte og nye ordninger.

Innovasjonspolitikken skal legge til rette for fremtidig verdiskaping, sysselsetting og velferd. Et livskraftig næringsliv avhenger av stadig fornyelse, og for å opprettholde dagens velferdssamfunn er det viktig å utvikle ny og lønnsom næringsvirksomhet. Stadig sterkere internasjonal konkurranse og raske endringer i markeder gjør det nødvendig at norske bedrifter innoverer og fornyer seg, og dermed sikrer fortsatt god konkurranseevne og høy verdiskaping i Norge. Regjeringen har derfor satt i gang arbeidet med den første stortingsmeldingen om innovasjonspolitikken. Det tas sikte på å legge fram meldingen for Stortinget våren 2008. Meldingen skal følge opp målsettingen i Soria Moria-erklæringen om at Norge skal bli en av de ledende, innovative, dynamiske og kunnskapsbaserte økonomiene i verden innenfor de områder hvor vi har fortrinn, og at Norge skal være et godt land å drive næringsvirksomhet i.

Med utgangspunkt i strategiene ovenfor vil regjeringen arbeide innenfor innsatsområder som også er viktige i Osloregionen:

- Økt satsing på entreprenørskap.

- Økt internasjonal rekruttering og bedre samspill mellom FoU-institusjoner og næringsliv.
- Utvikling av samhandlingsarenaer.
- Styrke regionens næringsklynger.
- Internasjonal markedsføring og profilering.

8.7.2 Økt satsing på entreprenørskap

Entreprenørskap – etablering av ny virksomhet – er viktig for å sikre fornyelse og vekst i økonomien. For at en økonomi skal utvikles er vi avhengig av at nye bedrifter etableres, eksisterende bedrifter vokser og ulønnsomme bedrifter avvikles. Entreprenørskap kan betraktes som den sentrale drivkraften i å opprettholde denne dynamikken. Nyetablerte virksomheter medvirker til at nye produkter og mer innovative løsninger vokser frem. Internasjonale studier indikerer at det er en positiv og robust sammenheng mellom entreprenørskap og viktige faktorer som økonomisk vekst, virksomhetsoverlevelse, innovasjon, etablering av nye arbeidsplasser, teknologisk endring, produktivtetsvekst og eksport.

Selv om etableringstakten er meget høy i Oslo spesielt og høy i Osloregionen generelt, skyldes dette særlig en næringslivsstruktur preget av tjenesteytende bedrifter. Etableringstakten vil normalt være høyere i slike næringer. Mange av disse bedriftene er primært etablert for å sikre etablere-arbeid, ikke for vekst og ekspansjon. Det er ikke noe galt med slike bedrifter, de bidrar til verdiskapingen og ofte også til kunnskapsformidlingen i innovasjonssystemet, men på sikt trenger regionen og landet også større bedrifter med mer substansielle investeringer i læring og innovasjon generelt og forskning og utvikling spesielt. Dette er også av betydning for flyten av teknologi og kunnskap til de mindre bedriftene gjennom kunde-, leverandør- og samarbeidsforhold.

Regjeringens mål er å få flere kvinnelige entreprenører, og da særlig innvandrerkvinner. Andelen kvinnelige entreprenører i Norge ser ut til å være stigende (GEM 2006⁶). Det arbeides målrettet for å mobilisere kvinner til å starte egne bedrifter og redusere kvinners barrierer knyttet til tilgang på bl.a. kompetanse, nettverk og kapital. I Osloregionen finnes det i dag flere nettverkskredittgrupper som jobber etter de prinsipper som nobelprisvinner Mohammad Yunus har utviklet. Oslo har også en egen inkubator, IKADA, (inkubator for kunstnere, arkitekter, designere og akademikere) som

skal fremme nyetableringer av bedrifter med utgangspunkt i innovasjon innenfor kunst, arkitektur, design og akademiske fag⁷. Her er kvinner prioritert målgruppe.

Entreprenørskap er en viktig satsing for Regjeringens nærings- og regionalpolitikk framover. Den statlige satsingen i Osloregionen vil inngå i det nasjonale arbeidet, men vil bli tilpasset regionale forutsetninger. I den forbindelse vil det bli lagt opp til et nært samarbeid med kommunene, fylkeskommunene og de relevante organisasjonene i regionen. Tre departementer (Kommunal- og regional, Kunnskap og Nærings- og handel) har utarbeidet en egen strategiplan for entreprenørskap i utdanningen («Se mulighetene og gjør noe med dem!»). Planen ble første gang lansert i mai 2004. Den skal være en dynamisk plan som forvaltes av Utdanningsdirektoratet. En konkret oppfølging av strategien fra regjeringens side er bevilgninger til Ungt Entreprenørskap. Regjeringen har siden 2005 mer enn doblet støtten til Ungt Entreprenørskap. Innvandrerbefolkningen utgjør en viktig ressurs i satsingen på entreprenørskap. KRD vil i samarbeid med berørte departementer vurdere hvordan denne ressursen kan utnyttes bedre.

Et viktig mål for strategien er at utdanningssystemet skal bidra til verdiskaping, nyetableringer og innovasjon i Norge ved å stimulere holdninger, kunnskap og ferdigheter hos elever, studenter og lærere på alle nivåer og utvikle en kultur for entreprenørskap. Med dette menes å styrke personlige egenskaper og holdninger hos den enkelte som gjør dem bedre rustet til nytenkning og til å tåle motgang, være kreative og stole på egne valg.

I grunnskole og videregående opplæring er dette målet ivaretatt gjennom reformen Kunnskapsløftet. Reformen legger godt til rette for utvikling av en entreprenørskapskultur gjennom å legge vekt på større variasjon i læringsformer og læring, mer praktisk læring og større valgfrihet i nært samspill mellom skolen og samfunns- og arbeidsliv. Entreprenørskap og entreprenørskaps-tankegang er nedfelt i mange læreplaner. Fra høsten 2007 etableres et nytt programfag innen utdanningsprogram for studiespesialisering, programområde for *samfunnsfag og økonomi*. Faget får betegnelsen *entreprenørskap og bedriftsutvikling*.

⁶ Global Entrepreneurship Monitor 2006.

⁷ IKADA er et samarbeidsprosjekt mellom Innovasjon Norge, Akerselva Innovasjon, Universitetet i Oslo, Arkitekt- og designhøgskolen i Oslo, Kunsthøgskolen i Oslo og Kulturell dialog.

8.7.3 Økt internasjonal rekruttering – bedre samspill FoU-institusjoner og næringsliv

En landsdekkende ordning for nærings-PhD er under utredning og kan bidra til bedre kontakt mellom forskningsintensive bedrifter og universiteter og høyskoler.

I SWOT-analysen foreslås det at en bør utvikle internasjonale trainee-programmer, utvekslings- og hospiteringsprogrammer ved universiteter og i bedrifter, samt stipendordninger. Klyngene trenger ingeniører, økonomer, jurister, samfunnsvitere med videre, som kan språket og forstår kulturene i land som Kina, India, Korea, Singapore eller Russland. Kvoten for «ekspertinnvandring» til Norge blir ikke brukt opp. Det vil bli vurdert hvordan en kan styrke rekrutteringen av kompetansepersonale.

8.7.4 Utvikling av samhandlingsarenaer

SWOT-analysens forslag om å etablere samhandlingsarenaer hvor næringslivet – og da spesielt finansnæringen, forskere, folkevalgte og offentlig forvaltning kan møtes, med formål om å styrke innovasjonsprosessene i Osloregionen, vil bli vurdert.

Oslo kommune har utarbeidet en strategi for samarbeid med kunnskapsinstitusjoner og kunnskapsmiljøer i Oslo. Planen understreker at det er viktig å etablere en robust infrastruktur for samarbeid mellom kommunen og Oslos kunnskapsmiljøer («Strategi for samarbeid mellom kunnskapsinstitusjoner og kunnskapsmiljøer»- Oslo kommune, Byrådet 2005). Et av målene er at Osloregionen skal utnytte sitt potensial som landets ledende næringsområde og styrke posisjonen som internasjonal næringsregion. Kommunen har engasjert seg sterkere i utformingen av gode vilkår for forskning og høyere utdanning i Oslo og Osloregionen i konkurranse med bl.a. Stockholm og København. Disse byene har større ressurser i form av finansiell styrke, flere viktige beslutningssentra og større industriell kompetanse enn Oslo har. Regjeringen ser positivt på en slik linje fra kommunen og vil støtte aktivt opp under denne prosessen når det gjelder statlige institusjoner.

8.7.5 Styrke regionens næringsklynger

I SWOT-analysen presenteres fem viktige næringsklynger for Osloregionen:

- Den maritime klyngen
- Energi-klyngen
- IKT-klyngen

- Livsvitenskapsklyngen
- Kulturklyngen (design, media og arkitektur)

KRD har for sin del besluttet å videreføre Storbyprosjektet hvor Hovedstadsprosjektet inngår. Dette innebærer at en fra statens side vil bidra til å styrke arbeidet med å støtte regionens næringsklynger. Det er viktig å se dette arbeidet også som en del av en videre utvikling av samarbeidet mellom myndigheter, forskning og næringsliv i Osloregionen.

8.7.6 Internasjonal markedsføring og profilering

Oslo er den viktigste innfallsporten for utenlandske turister til Norge. Dette gjelder både de som kommer med fly, bil og tog. Med dette som bakgrunn får Oslo stor nytte av all markedsføring med fokus på Norge som reisemål. Samtidig har de en mulighet til å dra nytte av at svært mange utenlandske reiselivsjournalister som kommer til Norge på invitasjon fra Innovasjon Norge også besøker Oslo.

Av totalt 4,9 millioner hotellovernattinger i 2006, var 1,2 millioner av disse i Oslo og 300 000 i Akershus, som ikke deltar i Innovasjon Norges aktiviteter. Dette viser at hovedstadsregionen har en stor andel av utenlandske gjestedøgn.

Oslo drar også stor nytte av det samarbeidet som Innovasjon Norge har med Norway Convention Bureau (NCB) innenfor markedsføring av Norge innen kongress, kurs- og konferansemarkedet. Dette er et samarbeid mellom de største byene i Norge og hvor Innovasjon Norge årlig bidrar med 500 000 kroner til aktiviteter i regi av NCB. I tillegg bidrar Innovasjon Norge med 750 000 kroner årlig inn til NCB for markedsføring av Norge som møte- og incentivereisemål. Innovasjon Norge har også stilt inntil 2,5 millioner kroner til rådighet for NCB til bruk i en garantiordning for kongressarrangører som jobber for å få utenlandske kongresser til Norge. Dette er midler og satsinger som i stor grad kommer Oslo og hovedstadsregionen til gode. Innovasjon Norge har også et samarbeid med Cruise Norway for å markedsføre Norge som cruisedestinasjon. Oslo havn og Oslo by er viktige stopp for svært mange av cruiseskipene som besøker Norge.

Hovedstadsregionen kan gjennom å utvide sitt samarbeid med Innovasjon Norge bidra både til å forsterke de overordnede aktivitetene som Innovasjon Norge gjennomfører, og til å utnytte den muligheten som ligger i å skape fokus på egen destinasjon i tilknytning til den overordnede markedsføringen.

Innovasjon Norge har en viktig rolle når det gjelder å utvikle strategier for omdømme og for å fremme regionale næringsklynger. Norges Forskningsråd har regionale innovasjonsprogrammer som understøtter disse satsingene. Innovasjon Norge har også som formål å fremme innovasjon, internasjonalisering og profilering, og er sammen med Oslo Teknopol den sterkeste pådriveren i dette arbeidet i regionen.

Det ligger et uutnyttet potensial i et bedre samspill mellom næringslivet/FoU-miljøene i Oslo-regionen og næringslivet i resten av landet. For regionen vil det være av avgjørende betydning for en positiv utvikling at det blir etablert klare internasjonale og nasjonale ambisjoner og mål. Internasjonalt må regionen måle seg mot og overgå konkurrerende regioner, og nasjonalt bør regionens rolle som motor innenfor innovasjon og internasjonal profilering anerkjennes i større grad enn i dag.

Bl.a. viser vurderinger fra Hovedstadsprosjektet og SWOT-analysen at det i alle de fem klyngene

påpekes at det er behov for å gjøre Oslo-regionen bedre kjent. SWOT-analysen understreker at det må tas utgangspunkt i noen av de fordelene som Oslo-regionen har. Oslos rolle som senter for de maritime hovedkontorene og kunnskapsnav er eksempler på slike fordeler.

Regjeringen vil samarbeide med Osloregionen om bedre internasjonal profilering av hovedstadsregionen. Innovasjon Norge samarbeider med regionene innenfor rammen av spleiselag der regionene bidrar til å samfinansiere prosjekter de har direkte interesse av. Å markedsføre hovedstaden Oslo er viktig for markedsføringen av Norge. Som viktig innfallsport til Norge har Oslo og Osloregionen stor nytte av bedre markedsføring av hele Norge. Regjeringen ønsker derfor at samarbeidet mellom Osloregionen og Innovasjon Norge skal utvikles videre.

9 Områdeutvikling og attraktiv hovedstad

Ut fra regjeringens ønske om vekstkraftige byer som er drivkraft i nasjonal og regional utvikling, vil vi føre en offensiv politikk for å utvikle byens kvaliteter, fortrinn og muligheter. Regjeringen vil derfor styrke hovedstadens steds kvaliteter og bidra til balansert utvikling i hovedstadsregionen gjennom tiltak for bedre miljø, inkludering og reduserte levekårsforskjeller i områder med særlige utfordringer.

9.1 Lokal utvikling – roller og virkemidler

Å utvikle gode lokalsamfunn i en attraktiv hovedstadsregion har lokale myndigheter selv ansvar for, og de har de sentrale virkemidlene. Regjeringen vil gjennom hovedstadspolitikken bidra for å løse særlige utfordringer.

Kommunene har ansvaret for å legge til rette for utvikling av gode lokalsamfunn, lokale fellesskapsløsninger og gode tjenester til innbyggerne. Kommunene har innenfor loven og egne økonomiske rammer stor frihet som samfunnsutvikler, og står i en sterk posisjon til å samarbeide med andre om lokale utviklingsprosesser. Det er viktig at kommunene aktivt legger til rette for lokal politisk deltakelse, beboermedvirkning og initiativ fra frivillige organisasjoner. Et av redskapene deres er myndighet etter plan- og bygningsloven. Kommunene regulerer arealbruk og lokalisering av privat og offentlig virksomhet.

Mange grupper i befolkningen er svært avhengige av sitt lokale miljø. Det er deres arena for å utfolde seg sosialt og å bruke sine ressurser og muligheter. Derfor er det svært viktig at bydeler og boområder utvikles med gode tjenester, møteplasser, godt fysisk miljø og kommunikasjoner. Kommunene har derfor en sentral rolle for stedsutvikling. Utviklingen i delområder av kommunene kan også bli kraftig påvirket av samspillet med andre deler av regionen. Helhetlig områdeutvikling bør derfor være viktig tema i regionalt samarbeid.

Staten har viktig innflytelse på lokal utvikling gjennom flere roller:

- Staten legger nasjonale rammevilkår for lokale myndigheter (økonomiske rammer, lover for kommunale tjenester, plan- og bygningsloven, mv).
- Staten bidrar med virkemidler for god lokal utvikling, bl.a. i Husbanken.
- Staten disponerer store ressurser lokalt gjennom sin virksomhet i sektorene og gjennom fast eiendom.

Statlige virksomheter skal også være forpliktet av kommunens og fylkeskommunens planlegging. At statlige virksomheter følger opp intensjoner og strategier kan være avgjørende for gjennomføring av lokale planer. Derfor er det viktig at staten på lokalt og regionalt nivå deltar aktivt i samarbeid med lokale og regionale myndigheter når planer utarbeides. Statlige organer må opptre samordnet for å gi god støtte til kommunenes rolle som samfunnsutvikler. Statens lokale virksomhet må følge opp nasjonal politikk for miljø og byutvikling. I hovedstadsregionen har staten stor virksomhet med mange ansatte, store investeringer og mye fast eiendom (direkte eller gjennom statlige selskaper og foretak). Regjeringen vil at staten som aktør i hovedstadsregionen, skal bidra til en god utvik-

Boks 9.1 Byspørsmål i EU

Det tyske formannskap i EU i 2007 har byspørsmål på dagsordenen. Visjonen for en bærekraftig by summeres opp i syv punkter:

- Aktiv, inkluderende og trygg
- Godt drevet
- Godt sammenknyttet
- Godt utformet og gjennomført
- Miljøvennlig
- Gode tjenester
- Rettferdig for enhver

På EUs ministermøte for by- og regionsspørsmål i mai 2007 foreslår det tyske formannskap et Leipzig-charter for bærekraftige byer.

ling av steds kvalitet, miljø og lokalsamfunn. Det kan skje gjennom:

- Lokaliseringsbeslutninger som støtter lokale og regionale planer for en bærekraftig byutvikling.
- Utforming av statens bygg og anlegg.
- Områdesatsinger som fremmer en balansert byutvikling, inkludering og forbedringer av levekår – i samarbeid med kommunen.
- God strategisk bruk av statlig eiendom.

Strategisk bruk av eiendom betyr i denne sammenhengen regjeringens vilje til å bruke statens eiendom for å bidra til å oppfylle viktige strategier i lokalsamfunnet, som samordnet areal- og transportpolitikk (rett funksjon på rett sted) og for velferdssatsinger som barnehageløftet.

9.2 Byen med store geografiske forskjeller

Den «delte byen» er brukt som bilde på Oslo¹. Bildet gir en viktig innsikt, men det er mange nyanser. Regjeringen ser det som viktig at alle byområder har rom for mangfold, slik at segregering av

¹ Oslo bys historie – bind 4: *Oslo den delte byen* Av Knut Kjelstadlie 1990; og FAFO (1994).

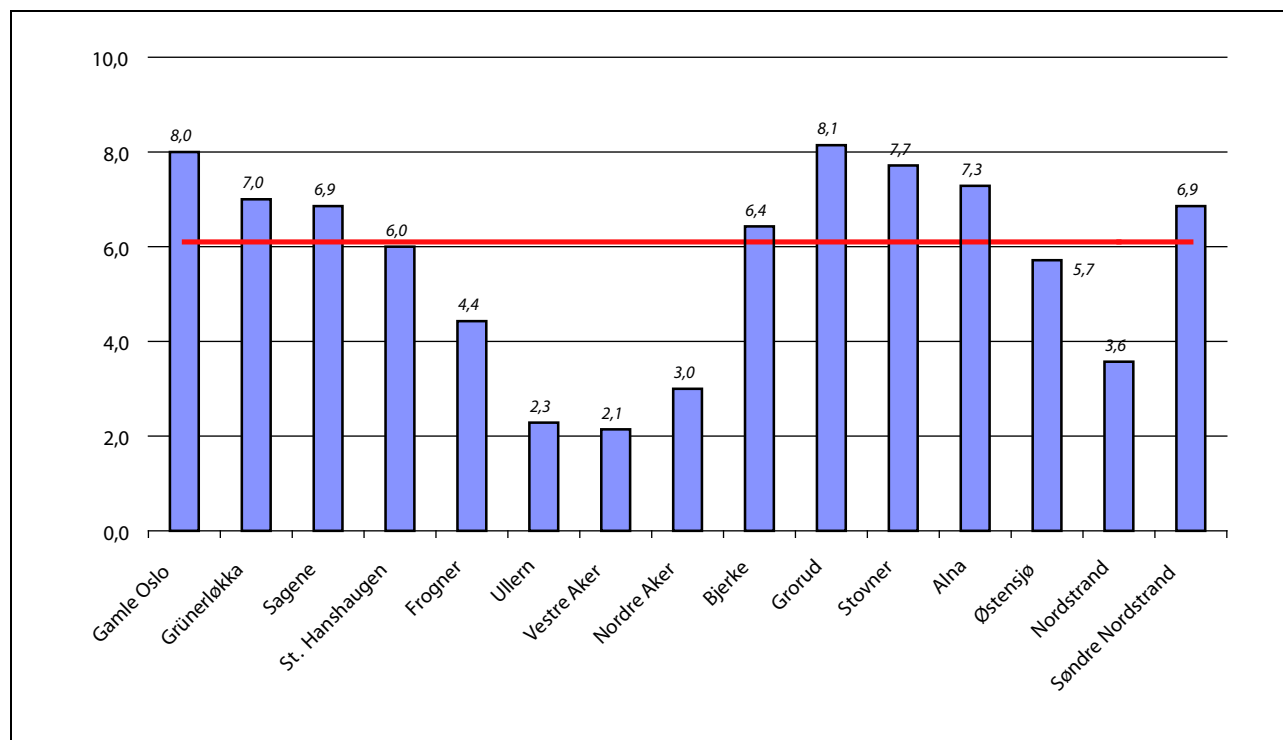
befolkningsgrupper som andre land har erfaring med, ikke blir virkelighet i Norge.

I en balansert byutvikling er det ønskelig at ulike grupper ser seg tjent med å dele bydeler, bruke samme skoler, barnehager, idrettslag, osv. Mangfoldet skal leve side ved side. Dette er lettest å oppnå hvis alle byområder kan tilby et godt miljø, gode tjenester og kommunikasjoner og aktive fritidstilbud og organisasjoner. En helhetlig og lang-siktig kommunal områdepolitikk er nødvendig for å møte utfordringene der de er størst, og regjeringen vil spesielt bidra i Groruddalen, Søndre Nordstrand og Oslo indre øst.

9.2.1 Øst/vest

Skillet øst/vest har vært et viktig tema i byens utvikling i mer enn hundre år. Vestkant og østkant har stått klart i folks bevissthet. Vestkanten har tradisjonelt hatt høy prestisje, men østkanten har verdifulle kvaliteter og mange innbyggere setter stor pris på sine bomiljøer i de aller fleste lokalsamfunn i byen. FAFOs levekårsundersøkelse viser at innbyggere i de østlige bydelene uttrykker tilfredshet med sin by.

Miljø- og levekårsproblemer er spesielt knyttet til noen områder i bydelene. Men utfordringene her henger i stor grad sammen med hvordan hele byen er organisert og fungerer (infrastruktur og



Figur 9.1 SSBs indeks for levekårsproblemer – Oslos bydeler, m. bydelsgjennomsnitt

Kilde: SSB

trafikk, lokaliseringsmønster for funksjoner med negative miljøeffekter, konsentrasjon av kommunale boliger og utnyttelsen og drift av dem osv.) Tiltak for å utjevne forskjeller i en storby må omfatte et bredt register og virker over lang tid.

Levekårsforskjeller

SSB beregner levekårsindekser og sammenlikner Oslo og Oslos bydeler (se fig. 9.1) med landets øvrige kommuner. Indeksen forteller i hvor stor grad kommunen/bydelen har mange innbyggere med levekårsulemp(er) (se tekstboks om indeksen i kap. 3.1), og viser bl.a. hvilke utfordringer det kommunale tjenesteapparatet har. Det gir et ganske godt kart for Oslos sosiale og økonomiske geografi. Oslo kommune utarbeider også en levekårsindeks for å sammenlikne bydelsutviklingen og bidra til vurderingen av bydelenes utgiftsbehov.

9.2.2 Byområder i utvikling

Befolkningen velger bosted og flytter etter sine økonomiske muligheter, livsfaser og preferanser. Forskning viser at ledige boliger i hovedstadsregionens boligmarked fører til lange flyttekjeder som hekter sammen boligskifter i store deler av regionen². Det er et godt uttrykk for hvordan regionen er integrert. Konkurransen i boligmarkedet i en stor byregion bidrar til en sosioøkonomisk differensiering mellom områder med ulike egenskaper og attraktivitet. Likevel er alle bydeler svært sammensatte, selv om de kan rangeres etter sin gjennomsnittlige inntekt, utdanningsnivå, boligstandard osv. At det er stort mangfold innad i bydelene, er et gode for samfunnet.

Byområder går gjennom ulike faser. De har en utbyggings- og etableringshistorie, og blir preget av de generasjoner og grupper som bor der og deres aldring. Bydelene preges også av forholdet til samfunnet rundt, og av det omdømmet de får. Forskning viser at beboere i en bydel med svakt omdømme har et langt mer positivt og nyansert bilde av egen bydel enn de som ikke kjenner bydelen³. Men omverdenens omdømme om et sted kan være en belastning, og det er viktig å satse for å rette opp dårlig omdømme.

FAFOs levekårsundersøkelse beskriver innbyggerne i Oslo som folk på flyttefot og at «levkårene er på vandring» i byen. Selv om Oslo har hatt

et stabilt mønster i sin sosiale geografi over årtier, er det endringer i boligområdenes sosiale geografi i tråd med endringer i byens befolkningssammensetning. Generasjonsskifter i boligmassen kan bidra til store endringer i bydelenes sosiale sammensetning, og boligprisene varierer ikke i samme takt i alle bydeler.

Oslo indre øst

Tross nye urbane trender med økt interesse for å bo sentrumsnært, er den norske preferansen for å bo i grønne omgivelser også tydelig i Oslo. Å flytte ut fra sentrum er en klar tendens blant barnefamilier, selv om befolkningen med barn er økende i indre by. Indre by og særlig Oslo indre øst er preget av omfattende inn- og utflytting. Oslo indre øst har en stor andel unge voksne og har etter hvert en høyere andel velutdannete innbyggere (mer enn det doble av landsgjennomsnittet – og høyere enn resten av Oslo). Forholdene i bydelene er blitt mer polarisert (mange i begge ender av fordelingene for utdanning, inntekt osv.). Mange med dårlige levekår bor i utleieboliger i disse bydelene. Bydelene hadde tidligere Oslos høyeste andel innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn. Mange fra denne gruppen har, når de har råd til det, valgt å flytte til drabantbyene der det er gode boliger for barnefamilier (se fig. 9.2).

Groruddalen – stabilitet og flere innvandrere

I Oslo er Groruddalen en arena for barnefamilier, som er klart overrepresentert her. Sett i forhold til hele Oslo har Groruddalen en stabil befolkning, med høy andel bofaste og mindre grad av utskifting av beboere enn i resten av byen⁴. Stabiliteten

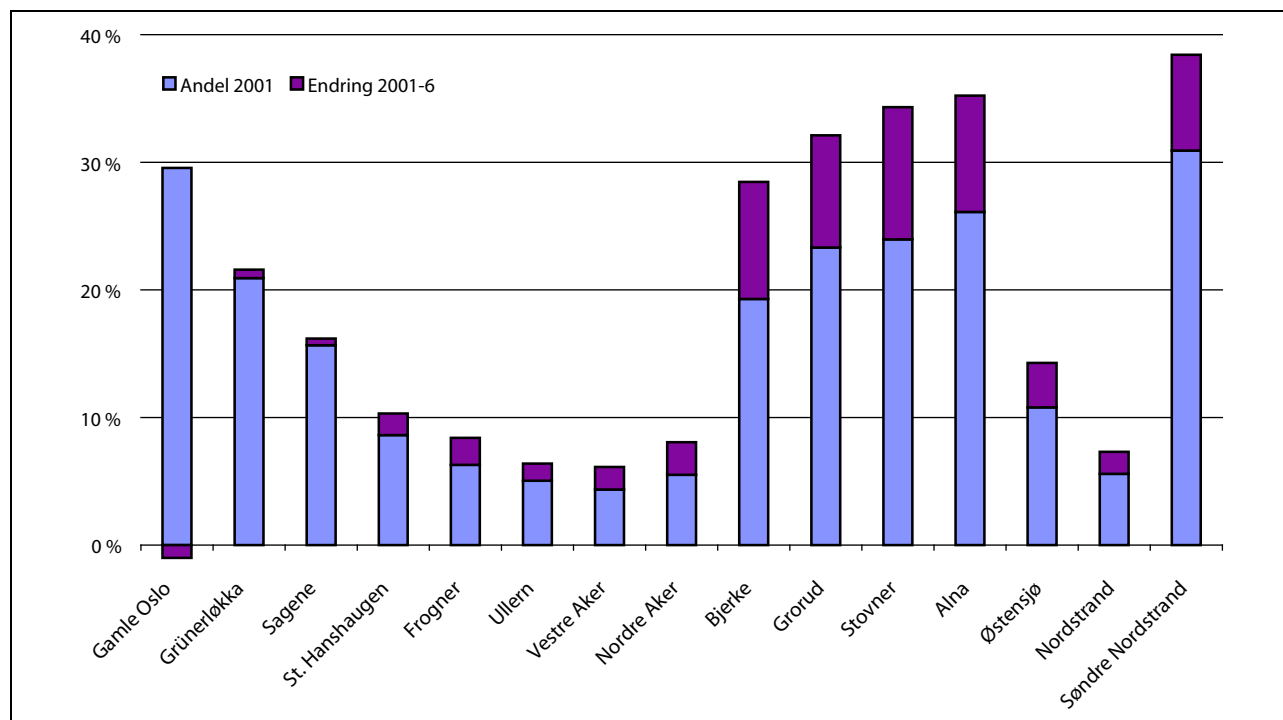
Boks 9.2 Flere innvandrere flytter til Groruddalen

En stor del av tilflytterne i Groruddalen har innvandrerbakgrunn, og de fire bydelene har fra 28 til 35 prosent med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn. På få år er Groruddalen i betydelig grad blitt arena for unge voksne med ikke-vestlig bakgrunn i 20- og 30-årene. Nedgangen i antall innbyggere uten innvandrerbakgrunn skyldes utflytting fra byen.

² Viggo Nordvik, Peter Austin, Per Medby og Henning Sunde: Flyttestrømmer og dynamikk i hovedstadsregionen – en oversikt, Byggforsk skriftserie 2005: 3.

³ Byggforsk 2006: 6.

⁴ NIBR-notat 2006: 137, som er en studie av etableringsgenerasjonens flyttemønster.



Figur 9.2 Andelen ikke-vestlige innvandrere i Oslos bydeler 1.1.2006 og endring fra 2001.

Kilde: Oslo kommune, Oslostatistikken

er imidlertid avtakende, og ungdom som vokser opp i bydelen flytter i større grad ut enn før. Flyttemønstrene i Osloområdet viser en flyttestrøm av folk i etableringsfasen fra Oslo indre øst, gjennom Groruddalen og ut mot kommunene på Romerike, også av folk med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn. Dette er en del av den generelle videreflyttingen ut både av indre by og av Oslo totalt, som i økende grad er blitt lokalisert langs denne aksene de siste årene. En av årsakene til flyttestrømmen er etableringen av flyplassen på Gardermoen. En annen årsak er utviklingen i relative boligpriser langs denne aksene i byen, sammenlignet med boligpris- og markedsutvikling langs aksene sør- og vestover fra Oslo sentrum. Se også vedlegg 9.

Inntektene til etableringsgenerasjonen som helhet i Groruddalen har en ganske normal Oslofordeling, med en viss overrepresentasjon i midtsjiktet. Menn med ikke-vestlig innvandringsbakgrunn har bedre inntekt i Groruddalen enn gjennomsnittet for gruppen i hele Oslo.

9.3 Områdesatsing for en balansert byutvikling

Områderettede tiltak har i økende grad blitt en del av repertoaret i storbypolitikken i mange europeiske land. Årsaken er at:

- Sosial og økonomisk utvikling har gitt store forskjeller mellom ulike bydeler.
- Den fysiske byutviklingen har gitt områder ulik miljøkvalitet. Rettferdighetsyn 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.

Områdesatsinger for å forbedre levekår må sikte mot å bidra til å forbedre den enkeltes levekår og muligheter. De må bidra til å redusere negative nabolageffekter og de skal ha en god fordelingsvirkning. En 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 lokal deltakelse og nye samarbeidsformer mellom sektorene.

Boks 9.3 Eksempler på områdesatsinger

- *Ytterstadssatsningen* og *Storstadssatsningen* i Sverige¹
- *Byutvalgsinitiativet* og *Kvarterløft* i Danmark
- *New Deal for Communities* – som er et ledd i *National Strategy for Neighbourhood Renewal* i Storbritannia
- EUs regionalfond har lagt ny vekt på innsatser for å løse utfordringer i byene

I Norge har Handlingsprogram Oslo indre øst og Miljøbyen Gamle Oslo vært viktige satsinger. Byfornyelsen var rettet mot utvalgte områder i indre by i Oslo. Bergen og Trondheim hadde bolig/bomiljøfornyelse som hovedfokus.

I Sverige har *storstadsarbetet* blitt utviklet gjennom flere års erfaring. Arbeidet baseres på en struktur for samarbeid og koordinering mellom statlige sektormyndigheter og avtaler mellom staten og lokale myndigheter (*lokala utvecklingsavtal*).

¹ <http://www.storstad.gov.se>

Områdesatsing er derfor ikke noen erstatning for god sektorpolitikk for fellesskolen, barnehagen, oppvekstmiljøet, helseforholdene mv. Men en områdesatsing kan gi en nødvendig forsterking av disse lokale arenaene, og utprøving av nye tiltak og samarbeidsformer mellom sektorer. En helhetlig områdesatsing må se ulike sektorer, sosiale, økonomiske og miljømessige forhold i sammenheng. Den må ha langsiktighet i seg, og resultatene må følges opp (se kap. 9.6).

9.3.1 Erfaringer med områdesatsinger

En vurdering av internasjonale erfaringer med områdetiltak⁵ viser at de har positive effekter på levekår, selv om individrettede tiltak spiller viktigst rolle i fordelingspolitikken. Det blir også slått fast at *brede og langsiktige programmer har størst positiv effekt*. Områdesatsinger kan

- stoppe negative nedtursspiraler
- gi nyttig metodeutvikling

⁵ Anders Barstad: Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer. En litteraturstudie (Notat SSB 2006).

- åpne for eksperimentering med nye arbeidsformer
- gi verdifull læringseffekt fra tverrsektorielt arbeid
- skape nye muligheter for å bøte på nabolagseffekter⁶
- gi positive bidrag til omdømme og reduksjon av dårlig rykte.
- utløse engasjement og entusiasme blant beboerne blir utløst

Områdesatsinger kan få fram «den kulturelle livskraften» i områder som har opplevd en negativ utvikling og dette setter beboerne i stand til å mobilisere egne ressurser – både kollektivt og individuelt på en ny måte.

Å involvere beboerne i utformingen av tiltakene har gitt mange positive erfaringer. At beboerne engasjeres i tiltakene og gis innflytelse, anses av flere som en avgjørende forutsetning for at tiltakene skal lykkes. Å engasjere de svakeste gruppene viser seg som den vanskeligste utfordringen.

9.3.2 Erfaringer fra handlingsprogrammet Oslo indre øst

Regjeringen og Oslo kommune har fra 1997–2006 samarbeidet om et handlingsprogram for Oslo indre øst. Bakgrunnen var bl.a. at *NOU 1993:17 Levekår i Norge* viste at det bodde mange med dårlige levekår⁷ i de tre bydelene Grünerløkka-Sofienberg, Sagene-Torshov og Gamle Oslo⁸. Handlingsprogrammet bygde på en felles politisk plattform og et årlig møte mellom kommunalministeren og byrådslederen. Her ble handlingsprogrammet drøftet, og fordelingen av de årlige midlene på 50 millioner kroner fra begge parter ble disponert av kommunen etter prinsipper som ble avtalt mellom de to partene. Innsatsen skulle målrettes mot grupper med særlig dårlige levekår, gjøre områder innen Oslo indre øst mer attraktive og bidra til utviklingen av en bedre bystruktur i Oslo indre øst. Bydelene fikk en viktig rolle i gjennomføringen.

Handlingsprogrammet kan vise til en rekke eksempler på vellykket samarbeid på tvers av sektorer og nivåer. En styringsgruppe fra ulike sektorer i kommune og stat har fulgt arbeidet, som ellers har hatt en sterk forankring i de tre bydelene. De har hatt ansvar for en rekke tiltak. Skoleetaten og skolene har også hatt en sentral rolle.

⁶ Nabolagseffekter – se vedlegg 8.

⁷ Også FAFO-rapporten Den delte byen 1994 (oppdrag fra Oslo kommune) viste dette. St.meld. nr. 34 (1994-95) drøftet levekår og boforhold i storbyene.

⁸ Bydelsinndeling og navn er endret fra 2003.

Boks 9.4 Handlingsprogrammet Oslo indre øst – målsetninger

Å bedre levekårene i bydelene, med mål for at:

- Oppvekstforholdene i Oslo indre øst styrkes.
- Boforholdene i Oslo indre øst styrkes.
- Risikofaktorer for sykdom reduseres og tilbud til innbyggere med psykiske problemer og rusbruk styrkes.
- Tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet styrkes.
- Befolkningens felles byrom og miljø rustes opp og gjøres tryggere, og miljøvennlig transport og lokal aktivitet stimuleres.

Programmet var i liten grad koplet til ordinært arbeid i statlige sektorer, og dette kan ha gitt mindre oppmerksomhet derfra enn en ellers kunne oppnådd.

Langsiktigheten har gitt kontinuitet og anledning til utprøving av tiltak og arbeidsmåter, læring og kompetanseheving. For å unngå en brå samtidig slutt for prosjektene er mange videreført i ordinær drift, eller gradvis avsluttet før 2006. De siste år ble det lagt økt vekt på investeringer. Evalueringer er foretatt gjennom hele handlingsprogramperioden, både av prosjekter og satstingsområder⁹.

Resultat: Bedre levekår

Statistisk Sentralbyrå har undersøkt levekårsendringer i Oslo indre øst fra 1994 til 2004 og viser¹⁰ at de er blitt betydelig bedre.

I siste del av perioden er det færre uførepensjonister, færre kvinner på overgangsstønad, lavere arbeidsledighet og færre som mottar sosialhjelp. Utdanningsnivået i Sagene er nå på nivå med de vestlige bydelene. Inntektsnivået for de under 40 nærmer seg også gjennomsnittet for byen. Området har fått flere kulturelle og sosiale møteplasser og har blitt et attraktivt område både for næringslivet og beboere.

Noe av endringene i de tre bydelene skyldes uten tvil endringer i befolkningen, først og fremst

ved en stor innflytting av unge mennesker med utdanning og ønske om å bo en periode i et sentrumsnært, urbant miljø. Flyttemønsteret er også preget av at de mest vanskeligstilte blir igjen, ofte i et leieforhold. Innvandrere med økonomisk evne til det har i stor grad flyttet til de nye drabantbyene, mens Oslo indre øst har en sterk overrepresentasjon av innvandrere med ikke-vestlig bakgrunn som mottar sosialhjelp.

Oppvekstforholdene er blitt bedre

Å bedre oppvekstforholdene har vært den viktigste satsingen i Handlingsprogrammet. 2/3 av midlene er brukt på skole og oppvekst. Programmet har prioritert tiltak rettet mot barn og unge for å gi et stimulerende læringsmiljø og kompensere for dårlige levekår. Det er prøvd ut en rekke tilbud både i barnehager, alle nivåer i skolen og ungdoms- og kulturtiltak. Resultatene er at det i dag er flere 21-åringer som gjennomfører videregående opplæring, og færre unge som ikke er under opplæring. Utviklingen er spesielt positiv i indre øst og blant ikke-vestlige etterkommere. SSBs undersøkelse viser også at det er en klar forbedring av leseferdighetene på 2. skoletrinn. Subsidiert av barnehager og SFO bidro til høyere deltaking blant minoritetsspråklige barn. Opprustning av uteområder og bomiljø har også bidratt til å bedre oppvekstforholdene. Oppgradering av idrettsanlegg, parker og offentlige rom og bygg kommer hele befolkningen til gode, og har bidratt til å gjøre området mer attraktivt. I kap. 3 omtales problemer knyttet til rusmiddelbruk.

Effekter og framtidige utfordringer

Handlingsprogrammet har hatt et bredt innhold, med tiltak for enkeltpersoner og for grupper og sosiale miljøer. Det er synlig i det fysiske miljø at det er gjort en ekstra innsats. De gode resultatene bekrefter at brede og helhetlige programmer er nødvendige for å løfte utviklingen i et område med negativ utvikling.

Det er fremdeles grupper i Oslo indre øst som har dårlige levekår, og det er behov for økt oppmerksomhet i sosialpolitikken og boligpolitikken for disse. Til tross for de store forbedringene de siste 10 årene har deler av Oslo indre øst fremdeles landets høyeste dødelighet, flere sosialhjelpsklienter pr. innbygger, mer kriminalitet og høyere andel fattige enn i noen annen kommune i landet. Oslo indre øst har som et tett byområde i sentrumsranden fremdeles store utfordringer knyttet til trafikk og miljø. Mange beboere mener bomiljøet er mer

⁹ Se <http://www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no/>

¹⁰ SSB. Rapport 2006/15 «Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst».

utrygt enn før. Undersøkelser viser også at bomiljøet i de kommunale utleieboligene er blitt dårligere enn før¹¹ (jf. også kap. 3.3). Oslo indre øst er et område som vil kreve spesiell oppmerksomhet fra kommunen også etter at handlingsprogramperioden er over.

9.4 Satsing for bedre miljø og levekår i Groruddalen

En områdesatsing for Groruddalen ble varslet i regjeringens politiske plattform. Regjeringen har inngått en intensjonsavtale med byrådet i Oslo¹² i januar 2007 for samarbeid om Groruddalen i perioden 2007–2016. Hovedmålet er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og forbedring i levekår. I sum vil satsingen også virke kriminalitetsforebyggende. Oslo kommune har hovedansvaret og har utarbeidet en helhetlig utviklingsplan for Groruddalen. Staten vil bidra på vesentlige områder i forhold til denne utviklingsplanen. Regjeringen legger stor vekt på at lokalmiljøet skal engasjeres i det som skjer, og ser positivt på at bydelene har en viktig rolle.

Regjeringen vil styrke innsatsen i Groruddalen, bl.a. ut fra sitt ansvar for den nasjonale infrastrukturen, og for statlige eiendommer og virksomheter som er lokalisert der. Miljøverndepartementet har ansvaret for å koordinere statens innsats i Groruddalen og har siden 2003 samarbeidet med Oslo kommune om å utvikle Miljøsone Groruddalen, som oppfølging av St.meld. nr. 23 (2001–2002) Bedre miljø i byer og tettsteder. Det er en utfordring å utnytte dalens viktige stilling innen logistikk, næringsutvikling og verdiskaping og legge til rette for en langsiktig bærekraftig byutvikling som gir god livskvalitet. Nye tiltak skal bidra til å redusere luft- og støyforurensningene og forbedre det fysiske miljøet. De fire bydelene består av mange områder som har kvaliteter som er viktige for beboerne og hele byen. Disse skal styrkes og utvikles i samarbeid med beboere, institusjoner og næringsliv. I arbeidet med å utvikle bomiljø, oppvekstmiljø, kulturliv og levekår skal det legges vekt på inkludering og mangfold.

¹¹ (Mauseth Woll K. (2004): Boligsosialt arbeid i bydel Sagene 1997-2003. Handlingsprogrammet for Oslo indre øst. En egenevaluering på oppdrag fra Byrådsavdelingen for velferd og sosiale tjenester, Urstad, H. (2004). Handlingsprogram Oslo indre øst. Egenevalueringssrapport. Tiltak knyttet til bolig og boforhold. Utarbeidet av Bydel Grünerløkka i samarbeid med Byggforsk 2004).

¹² Intensjonsavtale for samarbeid om Groruddalen 2007–2016 av 11. januar 2007.

9.4.1 Utfordringer og muligheter

Groruddalen ligger mellom det sentrale Oslo og Romerike med Gardermoen og har stor trafikk. Den er viktig for næringslivet, for banebasert godstransport, for lager og logistikk for Østlandet og større deler av landet. Dalen har fine kulturlandskap og gårdsanlegg og en rekke kulturminner og kvaliteter som i dag ikke kommer fullt til sin rett. Alnaelva kan åpnes fra marka til sjøen.

SSBs levekårsindeks viser at levekårsproblemer i Groruddalen er store sammenliknet med Oslo-gjennomsnittet. Befolkningen i Groruddalen representerer et mangfoldig og fargerikt bilde av dagens Norge. Som følge av endrede flyttemønstre har mange områder i dalen gjennomgått store endringer de siste årene, noe som stiller bydelene overfor nye utfordringer, og regjeringen vil støtte utviklingen av en ordning med miljøvaktmestre som kan bidra til at beboere og organisasjoner finner løsninger på forvaltnings- og bomiljøoppgavene. Det offentlige tjenestetilbudet må møte de behov som en mangfoldig befolkning representerer. På grunnskolene i området varierer andelen minoritetsspråklige elever fra ca. 35 til 50 prosent (2003-tall). En sentral utfordring vil være å legge til rette for økt deltagelse i arbeidsliv, og inkludering i skole, organisasjons- og kulturliv.

Staten vil bidra til å bedre miljø og levekår for befolkning og næringsliv i Groruddalen, men også med tanke på at dette er en viktig innfallspport til Oslo som hovedstad. For å forbedre miljøet i dalen, må det gjøres tiltak både på den overordnede by- og transportstrukturen og på områdenivå. Utfordrin-

Boks 9.5 Ulike lokalområder

Groruddalen er et stort og sammensatt byområde med ca 123 000 innbyggere og 63 000 arbeidsplasser i de fire bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Byområdet ble for en stor del bygd ut i 60- og 70-årene, og preges av drabantbyer langs to T-banelinjer, men har også en sammensatt bebyggelse i mange ulike lokalområder. De har kvaliteter som er viktige for beboerne og byen. Jernbaneanlegg og motorveier med stor trafikk deler opp dalføret, mens Østmarka og Lillomarka kraner bebyggelsen. Dalbunnen er preget av sammensatt næringsvirksomhet, transportkrevende handelsvirksomhet og godstransport, bl.a. landets viktigste baneterminal på Alnabru.

gen er både å utvikle en miljøvennlig bystruktur, sammenheng i grønnstrukturen, differensierte arbeidsplasser og lokalområder med gode steder for bolig og oppvekst, service, kultur og næring. Slike tiltak må ses i sammenheng.

Regjeringen vil vurdere om det skal stilles krav ved relokalisering av statlige virksomheter i Oslo om utredning av ett alternativ for mulig lokalisering i Groruddalen. Tiltaket vil bli drøftet nærmere med byutviklingsmyndighetene i Oslo kommune, og skal utformes slik at det støtter en ønsket utvikling i Groruddalen.

Hovedutfordringen med å redusere miljøbelastningen fra biltrafikken kan bare oppnås gjennom omlegging av areal- og transportpolitikken i Osloregionen generelt og Groruddalen spesielt. Løsningen ligger ikke i å øke vegkapasiteten, men å prioritere miljøvennlige transportformer og å fremme byutvikling rundt kollektivtransportens knutepunkter i hele hovedstadsområdet. Groruddalen er trolig en av de største byplanutfordringene i Norge. Det vil kreve både politisk oppmerksomhet, lang tid og store ressurser å endre byutviklingen i mer miljøvennlig retning.

Nasjonalt verksted for byutvikling

Groruddalen gjenspeiler mange generelle problemer etter den sterke byveksten fra 1960-tallet. Drabantbyene ble planlagt med god skinnegående kollektivbetjening og mindre, lokale sentra. Byutviklingen og samferdselspolitikken har ført til at dalen nå preges av stort arealforbruk, store veganlegg og parkeringsarealer og mye biltrafikk. Mange tjenestetilbud er blitt sentralisert og noen av drabantbyene er i dag sovebyer med en ensidig funksjons sammensetning.

Både nasjonale miljømål for byutvikling og storbyenes egne planer peker i retning av en tett, variert og mangfoldig by med god kollektivbetjening. I Groruddalen er disse byplanutfordringene særlig tydelige. Byområdet egner seg som en arena der både lokale, regionale og sentrale myndigheter kan prøve ut i full skala hvordan et bilbasert bymønster kan endres i en mer miljøvennlig og bærekraftig retning, og samtidig få gode, lokale steder. Groruddalens miljøproblemer må i stor grad løses på et regionalt nivå, bl.a. med sterk styring av arealbruken på Romerike og i Oslo, bedre parkeringspolitikk og utvikling av et høyverdig kollektivsystem. Groruddalen vil kunne fungere som et verksted for å utvikle nye byidealer, virkemidler og verktøy i planlegging og byutvikling, samt nye samarbeidsmønstre mellom stat, kommune og næringsliv i gjennomføringen. Dette innebærer

også at miljøtilstanden måles og effekter av ulike tiltak evalueres.

Forurensset grunn

I Groruddalen har tidligere industrier og kommunale avfallsdeponier etterlatt forurensset grunn. Regjeringen la i St.meld. nr. 14 (2006–2007) *Sammen for et giftfritt miljø – forutsetninger for en tryggere fremtid* fram en handlingsplan for å sikre opprydding etter tidligere tiders aktiviteter. Både den som forurensset og grunneieren har ansvar for opprydding etter forurensningsloven. Når det ikke finnes en ansvarlig, eller det vil være urimelig å pålegge den ansvarlige å rydde opp, vil staten kunne ta over ansvaret. På landsbasis er det påvist ca 200 steder, bl.a. enkelte i Groruddalen, der forurensning i jord kan gi risiko for menneskers helse eller spredning av miljøgifter. Det skal gjennomføres tiltak på de dokumentert alvorligste av disse innen 2012. SFT prioriterer tiltak på basis av nasjonale kriterier.

9.4.2 Fire satsingsområder i Groruddalen

Regjeringen vil konsentrere samarbeidet med Oslo kommune til fire programområder. Arbeidet organiseres i samarbeid mellom Miljøverndepartementet (MD), Samferdselsdepartementet (SD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Oslo kommune. Staten og Oslo kommune vil

Boks 9.6 Møtesteder

I Groruddalen er det meldt behov for flere møtesteder for befolkningen til kultur- og organisasjonsarbeid og til store arrangementer. Miljøverndepartementet har støttet plan- og tiltaksarbeid for én Akergård i hver bydel for å verne disse kulturmiljøene og utvikle og styrke gårdene som møtesteder for befolkningen. Oslo kommune har kjøpt Tveten gård. Kommunen har satt i gang et arbeid for å vurdere konsept, innhold og finansiering for et mulig kulturhus i Groruddalen. Regjeringen er positivt innstilt til dette og vil bidra til å utrede mulighetene for å styrke og utvikle gode møtesteder, bl.a. for å klarlegge potensial og driftsmuligheter i eksisterende gårdsanlegg, bl.a. Linderud gård og Tveten gård som begge er godt lokalisert ved T-banestasjoner.

spleise på innsatsen i programmene, som er forankret både i kommunen og departementene:

1. Miljøvennlig transport i Groruddalen (SD og kommunen).
2. Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø (MD og kommunen).
3. Bolig-, by- og stedsutvikling (KRD og kommunen).
4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering (AID og kommunen).

I program 4 vil også Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet delta. Program 3 er foreløpig satt til perioden 2006–2010. Programmene er nærmere omtalt i vedlegg 9.

Regjeringen og Oslo kommune er enige om å legge stor vekt på å bygge ut det lokale samarbeidet med bydeler og andre offentlige institusjoner, beboere, organisasjoner, borettslag og næringslivet. Bred deltaking er avgjørende for å lykkes i samspillet mellom fysiske forbedringer, lokale aktiviteter og det sosiale livet. Når beboerne deltar i prosessene, vil det styrke deres varige eierskap til eget nærmiljø. Det legges stor vekt på en *områderettet innsats* der tiltak på tvers av programmene kan ses i sammenheng innenfor et geografisk område. Samarbeidet med organisasjoner og næringsliv vil bli utdypet i det videre prosjektarbeidet. En av utfordringene er å få borettslag, næringsliv og flere etater til å sette sine investeringer og tiltak inn i en helhetlig, lokal sammenheng som kan løfte kvaliteten på det fysiske og sosiale miljøet og bidra til god stedsutvikling.

Samarbeidet mellom stat og kommune skal ledes gjennom årlige *politiske møter* mellom miljøvernministeren, berørte statsråder og byrådet i Oslo. Stat og kommune vil samfinansiere innsatsen og avklare økonomiske rammer i de årlige budsjetter. I 2007 har begge partene avsatt 50 millioner kroner som friske midler til satsingen. Groruddalen er også prioritert i kommunens ordinære budsjetter og i de statlige handlingsprogrammene 2006–2009 innenfor Nasjonal transportplan. I Handlingsplan for integrering og inkludering av innvanderbefolkningen er det avsatt 29 millioner kroner til tiltak i Groruddalen. I tillegg vil det bli gitt midler til arbeidsrettete tiltak overfor innvandrere. I 2007 vil det bli satt i gang over 50 tiltak med en samlet økonomisk ramme på 446 millioner kroner. Et felles *Samarbeidsutvalg for Groruddalen* har ansvar for helheten i samarbeidet og samvirket mellom programområdene. De fire programmene ledes av fire programgrupper med representanter

fra bydelene og kommunale og statlige etater. Programgruppene avklarer tiltak og utarbeider årlige handlingsprogram og rapporter.

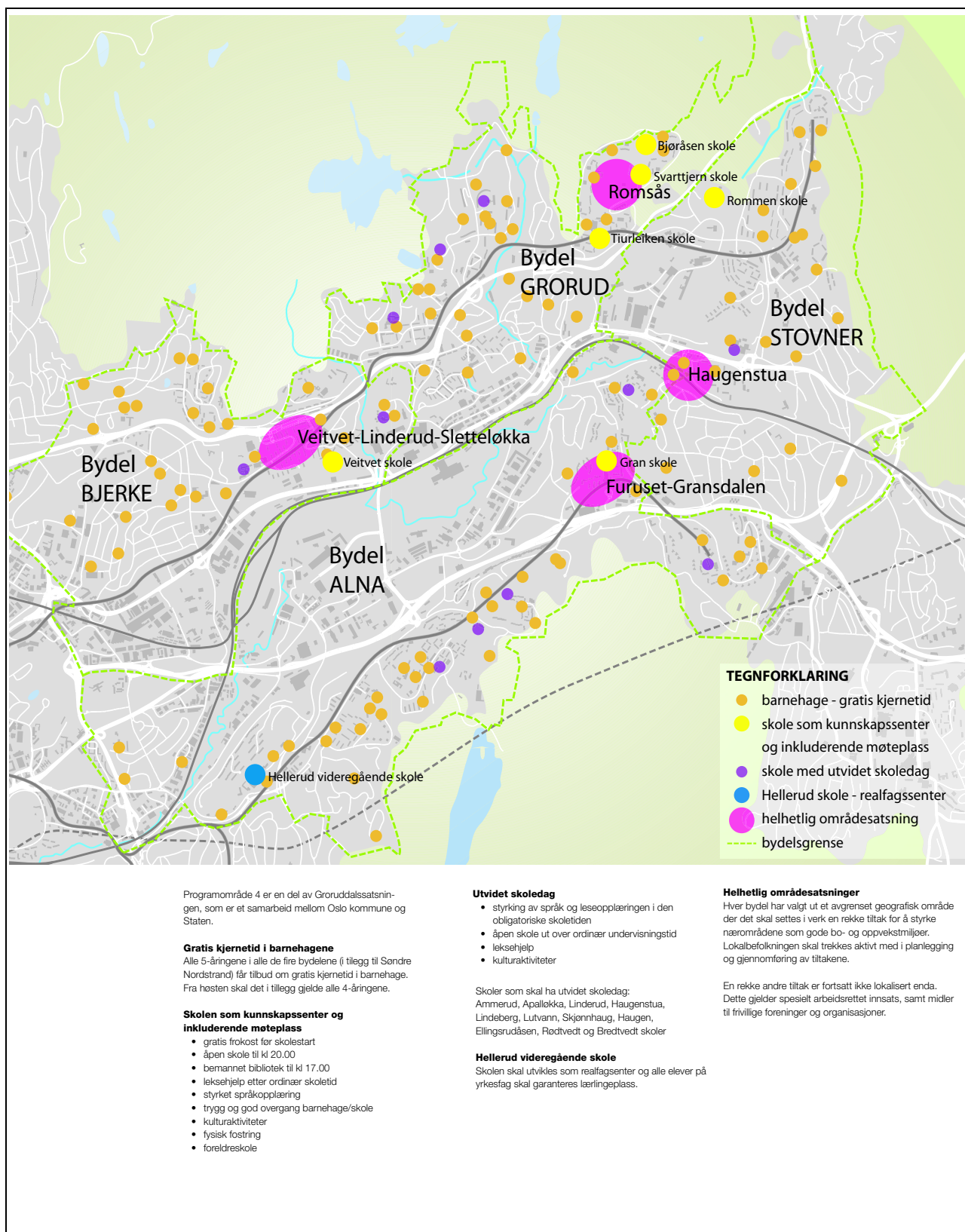
9.4.3 Videreutvikling og styrking

Levekårsutfordringene i Groruddalen er sammensatte. Satsingen i 2007 er et viktig løft, men regjeringen ser behov for å videreutvikle og styrke tiltak i Groruddalssatsingen. Det offentlige tjenestetilbudet i skoler og barnehager og kvinners deltagelse i samfunns- og arbeidsliv er tre prioriterte områder. Å videreføre og styrke tilbudet med gratis kjerntid i barnehager slik at alle fire og femåringer i bydelene i Groruddalen og Søndre Nordstrand får tilbud om gratis kjernetid i hele 2008 vil derfor bli vurdert av regjeringen. Å rekruttere kvinner – både de som har og de som ikke har barn i barnehage – for å tilby dem språkopplæring og opplæring i norske samfunnsforhold og bidra til et nettverk i området hvor de bor, er viktig for regjeringen. De kan bidra til økt inkludering i arbeidslivet. Det er spesielt nødvendig å satse på tiltak for personer som ikke er i utdanning eller arbeid, spesielt unge, og gi samordnet bistand fra flere instanser. Skoler i Groruddalen og Søndre Nordstrand som har mer enn 25 prosent minoritetsspråklige elever trenger ekstra ressurser for å håndtere de spesielle utfordringene best mulig og bedre elevenes læringsutbytte.

Regjeringen vil støtte utvikling av én skole i hver bydel til et kunnskaps- og nærmiljøsentrum som skal gi elever og deres familie undervisnings- og aktivitetstilbud utover skoletiden alle hverdager. Liknende, men mindre omfattende tilbud skal også videreutvikles ved et utvalg andre skoler i bydelene. Tilbudet skal bidra til å styrke hjem-skole-samarbeidet og samarbeid og kontakt mellom skole, foreldre, bydel og frivillige lag og foreninger i nærmiljøet. Det skal gi barn og unge et trygt sted å møtes og på den måten styrke inkluderingen. Leksehjelpordninger kan bidra til sosial utjevning ved at opplæringen for minoritetsspråklige elever blir styrket.

9.5 Søndre Nordstrand – inkludering og bomiljø

Regjeringen vil bidra til en områdesatsing også i Søndre Nordstrand – bydelen lengst sør i Oslo. Denne satsingen vil være noe smalere ut fra de lokale forholdene, siden det er en bydel som har nyere boliger, mange boområder med en barnevennlig utforming og ikke de samme fysiske miljø-



Figur 9.3 Områderettet innsats og satsing på stedsutvikling i Groruddalen – prioriteringer i 2007

Kilde: Oslo kommune. Plankontoret for Groruddalen,
<http://www.prosjekt-groruddalen.oslo.kommune.no>

utfordringer som Groruddalen. Bydel Søndre Nordstrand har 34 000 innbyggere, har vokst raskt og har en ung befolkning. Bydelen har relativt mange beboere med levekårsutfordringer og den høyeste andelen innbyggere med innvandrerbakgrunn. Derfor er det nå viktig å bidra til å løse utfordringene med integrering og inkludering på en god måte.

Formålet med en satsing er gjennom mobilisering av bydelens egen befolkningen å:

- Skape aktiv stedsutvikling, løse bomiljøutfordringer. Det er også viktig å forebygge kriminalitet.
- Styrke og etablere gode oppvekstmiljøer og møteplasser for alle.
- Motvirke sosial eksklusjon, bl.a. gjennom tiltak for kvalifisering og inkludering i arbeidslivet for alle grupper.
- Styrke rollen til barnehage, skole og fritidsmiljø i språkopplæring, integrering og oppvekst.
- Motvirke frafall i videregående opplæring.

Leksehjelp drives mange steder i samarbeid med frivillige organisasjoner. Utdanningsdirektoratet gjennomfører nå modellutprøving med leksehjelp og har blant annet en avtale med Utdanningsetaten i Oslo om utprøving ved Leksesenteret på Holmlia. Det vil være naturlig å knytte også dette og lignende tiltak til opprettelsen av kunnskaps- og miljøsentre.

Boks 9.7 Holmlia nærmiljø

Husbanken har engasjert seg i bomiljøprosjekter på Søndre Nordstrand. Stiftelsen Holmlia Nærmiljø drev områdeprosjekt på Åsbråten, som var fysisk nedslitt og preget av isolering og fremmedfrykt, gjengdanning og mye flytting. I samarbeid med kommune og beboere utviklet prosjektet tiltak i uteområdet, bruk av felleshus til beboeraktiviteter, og bedre informasjon til beboerne. Det utløste et positivt engasjement og ga gode fellesområder.

Et områdeprosjekt på Bjørndal hadde som mål å styrke sosiale og fysisk infrastruktur og samtidig prøve ut samarbeidsmodeller mellom beboere/borettslag og bydelsadministrasjonen. Det ble brukt i bydelens boligprogram.

I et byutviklingsperspektiv er det viktig å knytte bydelen bedre sammen og Oslo sør bedre sammen med hele byen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet har etablert kontakt med kommunen om samarbeid om innsats i Bydel Søndre Nordstrand. Det er avtalt at staten og kommunen skal ha en ambisjon om å sikre en målrettet og samordnet prosess fra 2008 om en effektiv bruk av budsjettmidler. Satsingen kan bli et spleiselag der staten bidrar på visse sektorer innenfor et bredere program som kommunen gjennomfører. (Se også 9.4.3).

9.6 Områdesituasjon og resultater

Regjeringens hovedstadspolitikk skal vurderes ut fra sine resultater. Det er viktig å ha tilstrekkelige data for å følge situasjon og utvikling. Departementet vil utvikle redskaper for dette. Metoden og rapporteringen til departementet skal være enkel og politisk relevant. I arbeidet inngår:

- Utvikle metoder for å følge utvikling og resultater på sentrale samfunnsfelt på område- og regionnivå, slik at de geografiske forskjeller blir synlige (f.eks. levekår og sosiale forhold, verdiskaping, miljø).
- Synliggjøre statlige etaters og kommuners innsats og resultater på områdenivå.

I forbindelse med Groruddalssatsingen vil departementene og Oslo kommune samarbeide om en systematisk oppfølging av resultatene. En viktig oppgave er å kartlegge situasjonen ved oppstart av en satsing.

Det finnes en rekke informasjonskilder som kan videreutvikles som redskaper for områdepolitikk – til nytte for lokale myndigheter, etater, organisasjoner og departementenes arbeid. KOSTRA er et system for rapportering om økonomi og tjensteproduksjon i kommunene. De forskjellige offentlige etater utarbeider systematisk statistikk på sine ansvarsområder. SSB fører registre på en rekke velferds- og levekårsfelt. SSB rapporterer for Sosial- og Helsedirektoratet om levekårssituasjonen i landets kommuner (Informasjonshjulet). SSB gjennomfører også systematisk rullerende panelundersøkelser om levekår. SSB har på oppdrag fra KRD prøvekjørt norsk statistikk på EUs Urban Audit (som kartlegger forhold i europeiske storbyer). Norsk deltakelse planlegges i en ny runde av Urban Audit med data fra 2007. Dette vil gi oss sammenlikningsgrunnlag for norske og europeiske storbyer.

9.7 Bykvaliteter i en attraktiv hovedstad

Livskvalitet i storbyen forutsetter både kvalitet i nærmiljø og storbymiljø. Regjeringen vil stimulere utvikling av en attraktiv hovedstadsregion og bidra til at lokalsamfunn i byen er gode steder å leve og bo. På samme måte som regjeringen har et områdeperspektiv i hovedstadspolitikken, vil den ta ansvar for statens rolle i hovedstadens byrom og bidra til at Oslo får gode stedskvaliteter og blir en attraktiv hovedstad. Stedskvalitet er knyttet til bebyggelse, landskap, natur og klima, kultur, og naturligvis til innbyggere og deres aktiviteter. Gode bykvaliteter betyr mye for storbyens attraktivitet og funksjon som drivkraft for region og nærinngvikling.

Statlige virksomheter skal ha godt bymiljø og lokalsamfunn som et av sine mål for aktiviteter i hovedstadsregionen. Nasjonale prinsipper for bærekraftig byutvikling og stedskvalitet skal ligge til grunn, og statlig virksomhet skal så langt som mulig bygge opp under lokale planer og strategier for byutvikling, når planene er i samsvar med nasjonal politikk. Staten skal møte kommunene som en aktiv samarbeidspartner i planlegging og gjennomføring¹³.

9.7.1 Urbane kvaliteter og mangfold

Hovedstaden har en sammensatt urban skala av smått og stort, nytt og gammelt. Grønt og blått miljø og nærhet til natur er en viktig del av byens identitet. Storbyen gjør det mulig å komme tett på mange ulike mennesker og bli bombardert med inntrykk. Bylandskapet med karakterfulle bygg og vakker arkitektur bidrar til byens identitet. Bystrukturen og bygningsmassen forandrer seg forholdsvis langsomt. Det kjente bylandskapet gir trygghet og gjenkjennelse. Estetiske kvaliteter, hvordan det fysiske miljøet ser ut og blir vedlikeholdt, har også stor betydning i folks hverdag. Oslo indre by – som er regionens kjerne – har en tett byform og et sentrum med hovedstadsfunksjonene. Det er viktig at hovedstadens kvaliteter blir utviklet og tatt vare på. Regjeringen vil bidra til at denne siden ved hovedstadens identitet blir bevart og ta vare på viktige nasjonale kulturminner og bygninger. Oslo sentrum har sterk tiltrekningskraft med omfattende og variert tilbud av store og

små butikker, tjenester, kulturelle begivenheter og møteplasser, og det er et sted for å oppleve nye trender og tilreisende fra hele verden.

I en vekst- og pressituasjon som byen har i disse tider, foregår en etterspørselsdrevet funksjonell og bygningsmessige fortetting. Det gir myndighetene store utfordringer med å beholde grønne kvaliteter og legge til rette for gode ute-rom. En stadig nedbygging av åpne arealer kan bety en sterk forringelse av kvaliteten både for de som bor der og de som besøker stedet.

9.7.2 Regjeringens bidrag til en attraktiv by og region

Staten er en stor aktør på mange måter og gir viktige bidrag til at hovedstaden er en attraktiv storby. Universitet, kulturinstitusjoner og statlig infrastruktur som gjør Oslo til et knutepunkt, er sentrale eksempler. Statens bygninger er en viktig del av hovedstadens ansikt. Regjeringen er åpen for dialog med de lokale myndighetene i hovedstadsregionen om hvordan statens store virksomhet i hovedstaden skal bidra til at den er en attraktiv storby – nasjonalt og internasjonalt. En viktig forutsetning for at staten kan bidra er at Oslo og de andre kommunene i regionen selv driver en aktiv lokal tilrettelegging. Regjeringen vil legge til rette for at statlige aktører skal ha et langsiktig samarbeid med lokale myndigheter om stedskvaliteter i hovedstadsområdet, både knyttet til statens enkeltprosjekter og daglig drift og forvaltning av eiendommene og til omgivelsene og langsiktige konsekvenser for byutviklingen. En god lokalisering av statlig virksomhet er viktig for en bærekraftig regional utvikling.

Statlig eiendom

Statens bygninger omfatter monumentale bygg som festningsverk, kongelige eiendommer, Stortinget, regjeringsbygninger, rettsbygninger, fengsler, universitet og høyskoler, sykehus og andre institusjoner. I tråd med signalene i St.meld. nr. 16 (2004–2005) vil staten føre en samlet politikk for statlig eierskap av kulturhistoriske eiendommer og sikre gode rutiner for forvaltningen av dem.

Samlet har staten direkte og indirekte et eierforhold til en stor del av arealene i Oslo-området. Eier- og forvalteransvaret er imidlertid spredt på mange instanser og ulike nivåer i forvaltningen. Statsbygg er en viktig samarbeidspart i mange sektorer, men representerer bare en del av de statlige aktørene. Veg, jernbane og tilhørende anlegg utgjør store arealressurser og har stor innvirkning

¹³ Jf. også Stortingets Innst. S. nr. 246 (2001-2002) Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om bedre miljø i byar og tettsteder (ved behandling av St.meld. nr. 23 (2001-2002) Bedre miljø i byer og tettsteder og Innst. S. nr. 117 (2003-2004) ved behandling av St.meld. nr. 31 (2002-2003) Storbymeldingen.

på steds kvaliteter. Forsvarsbygg eier store områder, både i Oslo og omegnskommunene, likeledes universiteter og høyskoler og de statlige helseforetakene. Flere statlige virksomheter har et regionalt apparat med lokale enheter som står for den daglige forvaltningen.

Det er en krevende oppgave å bygge funksjonelle og vakre bygg og anlegg som forvaltes godt og er holdbare over tid, og samtidig tåler skiftende bruk og belastning. Det er derfor viktig å vurdere den samlede effekten av statens eierskap til bygg og anlegg i hovedstadsområdet og i de enkelte lokalsamfunn.

Regjeringens tiltak for å styrke steds kvalitetene

- Regjeringen vil sikre at alle statlige aktører har et bevisst forhold til lokalisering, utforming, forvaltning og bruk av eiendom, og bidrar med vakre, funksjonelle bygg, anlegg og miljøer som har en positiv innvirkning på steds kvalitetene. Regjeringen vil vurdere hvordan dette kan nedfelles i retningslinjene som regjering og departementer gir til statlige virksomheter. Det kan skje etter mønster fra instruksene som Statsbygg får, der det heter: *Statsbygg skal innanfor gjeldande fullmakter og økonomiske rammer syte for at eigedomane har ein standard som gjer at dei har ein positiv innverknad på by- og tettstadsutviklinga.*¹⁴
- Både for stedsutvikling og for bærekraftig regional utvikling er lokaliseringen av virksomhet viktig. Virksomhetene har lokale ringvirkninger og skaper trafikk i byregionen. Regjeringen har som hovedprinsipp at lokalisering av statlig virksomhet og utnyttelse av statens eiendommer skal støtte opp om kommende planer for bærekraftig byutvikling. Dette gjelder både for nye bygg og anlegg i statlig eie og for leieforhold.
- Regjeringen vil vurdere om det skal stilles krav ved relokalisering av statlige virksomheter i

Oslo om utredning av ett alternativ for mulig lokalisering i Groruddalen. Tilsvarende krav ble gjort gjeldende for Oslo indre øst fra 1999 gjennom retningslinjer fastsatt ved kongelig resolusjon. Det vil bli vurdert om denne kan oppheves, siden Oslo indre øst ikke lenger kan anses avhengig av dette tiltaket for videre positiv utvikling. Tiltaket vil bli drøftet nærmere med byutviklingsmyndighetene i Oslo kommune, og skal utformes slik at det støtter en ønsket utvikling i Groruddalen.

- Regjeringen vil bidra til en bærekraftig byutvikling gjennom strategisk bruk av statlig eiendom for å gjennomføre viktige samfunnsformål. Dette er først og fremst aktuelt når fast eiendom på statens hånd er disponibel for ny bruk. Eksempler på en slik strategisk bruk av statlig eiendom er å bidra til riktig lokalisering av funksjoner i samsvar med samordnet areal- og transportplanlegging, eller å bidra til viktige velferds mål, som f.eks. full barnehagedekning.
- Regjeringen har igangsatt en kartlegging av statlig eiendom som kan frambyes for kommunene i storbyene til barnehageformål. Regjeringen vil be Stortinget om fullmakt til å avhende fast eiendom til dette formålet direkte til kommunene etter takst.
- Husbanken kan bidra med sin kompetanse for å sette fokus på stedsutvikling i hovedstadsregionens lokalsamfunn, bl.a. gjennom erfaringsutveksling om universell utforming, byggeskikk, miljøhensyn og gode prosesser som involverer lokale aktører. I Groruddalsatsingen (se 9.4) bidrar Husbanken til stedsutvikling og har spesielle budsjettmidler til arbeidet.
- Miljøverndepartementet har i samarbeid med flere byer pilotprosjekter for å utvikle virkemidler og politikk for miljøvennlig fysisk byutvikling.
- Miljøverndepartementet og Statsbygg arbeider for å møte interessekonflikter mellom statlige aktører og kommunene med bedre

¹⁴ Tildelingsbrev fra Fornyings- og administrasjonsdepartementet for 2007.

samarbeidsrutiner og gjensidig økt bevissthet. Se boks 9.8.

- For at bygninger og offentlig rom i hovedstaden skal bli tilgjengelige må både stat og kommune gjøre et omfattende arbeid i årene framover. Regjeringen vil, som ledd i en nasjonal strategi for økt tilgjengelighet, legge til rette for et fruktbart samarbeid med myndighetene i Oslo om gjennomføring av universell utforming på viktige områder.

Boks 9.8 Bevisste statlige aktører

Miljøverndepartementet og Statsbygg har tatt initiativ til et prosjekt for mer bevisste statlige aktører i byutviklingen¹. Byene har pekt på at lokalisering av statlige funksjoner er viktig, men at statlige aktører ikke legger tilstrekkelig vekt på effektene på byutvikling. Prosjektet skal føre fram til en veileder og eksempelsamling og bygger på følgende forutsetninger:

- Kommunene må ha en bevisst tilretteleggerrolle og byutviklingsstrategi.
- Byutviklingsmål må vektlegges tydelig i statlig virksomhet.
- Staten må samhandle med kommunene på tidlig tidspunkt og være i god dialog med de lokale myndighetene.
- Statlig forvaltning er ulikt organisert og har behov for tilpasset rådgivning.
- Eksempler på effektivt samarbeid og gode bidrag byutvikling skal samles.
- Stat og kommune må utvikle felles forståelse for viktige hensyn.

¹ (departementer, underliggende etater, direktorater, forvaltningsbedrifter og statlige foretak og selskaper som har oppgaver i forbindelse med etablering av nye bygg og infrastruktur, fraflytting og salg av eiendommer og inngåelse eller oppsigelse av leieforhold).

9.7.3 Kulturminner og byutvikling

Hovedstadsregionen forvalter verdifulle kulturminner. Kulturarven forteller om vår historie og har verdier vi ønsker å ta med videre. Kulturminnene kan gi kunnskap, opplevelse og verdiskaping. En vernepolitikk for hovedstadsområdet må bygge på kulturarvens betydning som kulturell, sosial og økonomisk ressurs.

St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* gir viktige statlige signaler og har en handlingsplan for kulturminnepolitikken fram mot 2020. Målet er å stoppe forfallet og tapet av verdifulle kulturminner, og å utnytte potensialet som kulturarven representerer mer aktivt. Riksantikvaren spiller en aktiv rolle for å ta vare på kulturminner i hovedstaden, fordi de er viktige i en fortelling som har stor betydning for hele Norge. Oslo kommune har fremmet forslag til kommunedelplan for bevaring og byutvikling i indre by. Den vil i fremtiden bli et viktig styringsredskap for kulturminneforvaltningen i hovedstaden.

Boks 9.9 Pilestredet park

Kulturminner og kulturmiljøer har stor samfunnsmessig verdi og kan få stor bruksverdi når de forvaltes fornuftig. Ny bruk av gamle bygg kan være svært god ressursøkonomi. Et godt eksempel er Pilestredet Park, som fikk Oslo bys arkitekturpris for 2005. Statsbygg fikk prisen for å ha gjennomført et byomformings- og fortettingsprosjekt basert på byøkologiske prinsipper. Utviklingen av området har skjedd i nært samarbeid med Oslo kommune og er basert på miljøvennlige løsninger gjennom hele prosessen, miljøvennlig materialbruk og gjenbruk av bygninger og bygningdeler.

10 Transport, miljø og utvikling i storbyregionen

Hovedstadsregionen er i økonomisk og sosial forstand tett integrert med et regionalt bolig- og arbeidsmarked, stor pendlertrafikk og tett samhandling mellom bedrifter i ulike deler av regionen. Mobiliteten og trafikken er økende og skaper både store miljøproblemer og effektivitetsutfordringer. Å løse styringsutfordringene i regionen er en viktig forutsetning for mer miljøvennlig utvikling og en velfungerende region som tar i bruk sine muligheter.

Volum og vekst i vegtrafikken og stadig økt arealbruk til utbygging og infrastruktur er store utfordringer i den regionale utviklingen i hovedstadsregionen. Det er utfordringer som blir viktige også i årene som kommer, selv med nasjonale tiltak for bedre regional balanse. Sterk nærings- og befolkningsvekst er viktige drivkrefter for denne utviklingen. Økt velstand og høyt privat forbruk forsterker utfordringene.

Regjeringen har følgende mål for en miljøvennlig og bærekraftig by- og regionutvikling i Osloregionen:

- Å redusere utslipp av klimagasser og lokal forurensning.
- Å legge til rette for at en større del av befolkningen bruker kollektivtransport til sine reiser.
- Å redusere veksten i biltrafikken.
- Å lokalisere videre byvekst innenfor gjeldende byggesoner.
- Å stoppe økningen i bilbasert handel utenfor etablerte byer og tettstedssentra.
- Å bevare marka og grønne lunger og sikre tilgjengelighet i strandsonen.

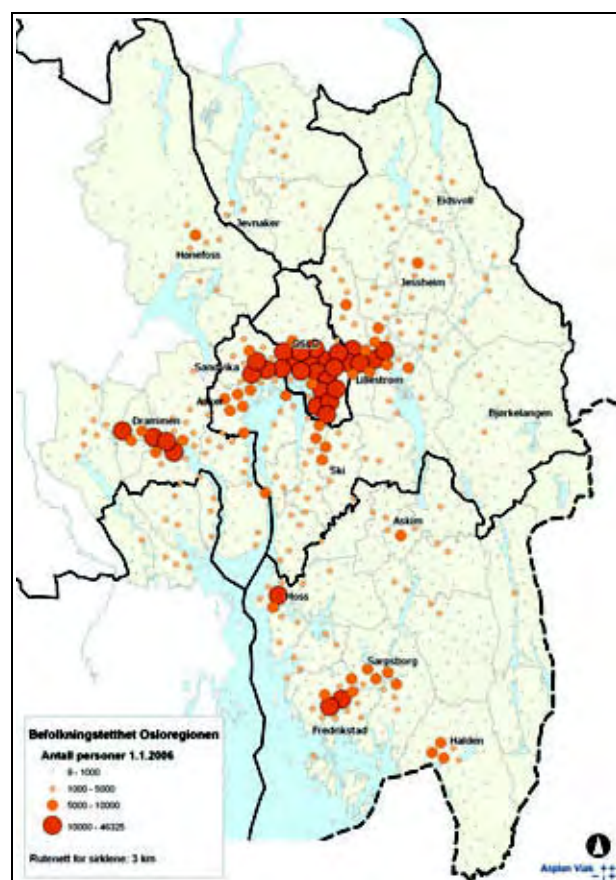
Derfor har regjeringen følgende forventninger til areal- og transportplanleggingen og drift av transportsystemet i Osloregionen:

- Mer konsentrert utbyggingsmønster rundt kollektivknutepunkter.
- Reduserte utslipp og støy fra transport.
- Styrket kollektivtransport og økt satsing på sykkelveger.
- Aktiv bruk av parkeringspolitikk for å påvirke reisemidelfordelingen.
- Ny handelsvirksomhet skal være ledd i en ønsket senterstruktur.

De rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging vil bli endret i henhold til disse målene, og skal ligge til grunn for den lokale og regionale planlegging. Etter regjeringens vurdering må vi nasjonalt, regionalt og lokalt finne en best mulig løsning på de regionale styringsutfordringene for areal- og transport for å bli i stand til å gjennomføre nødvendige tiltak og nå målene.

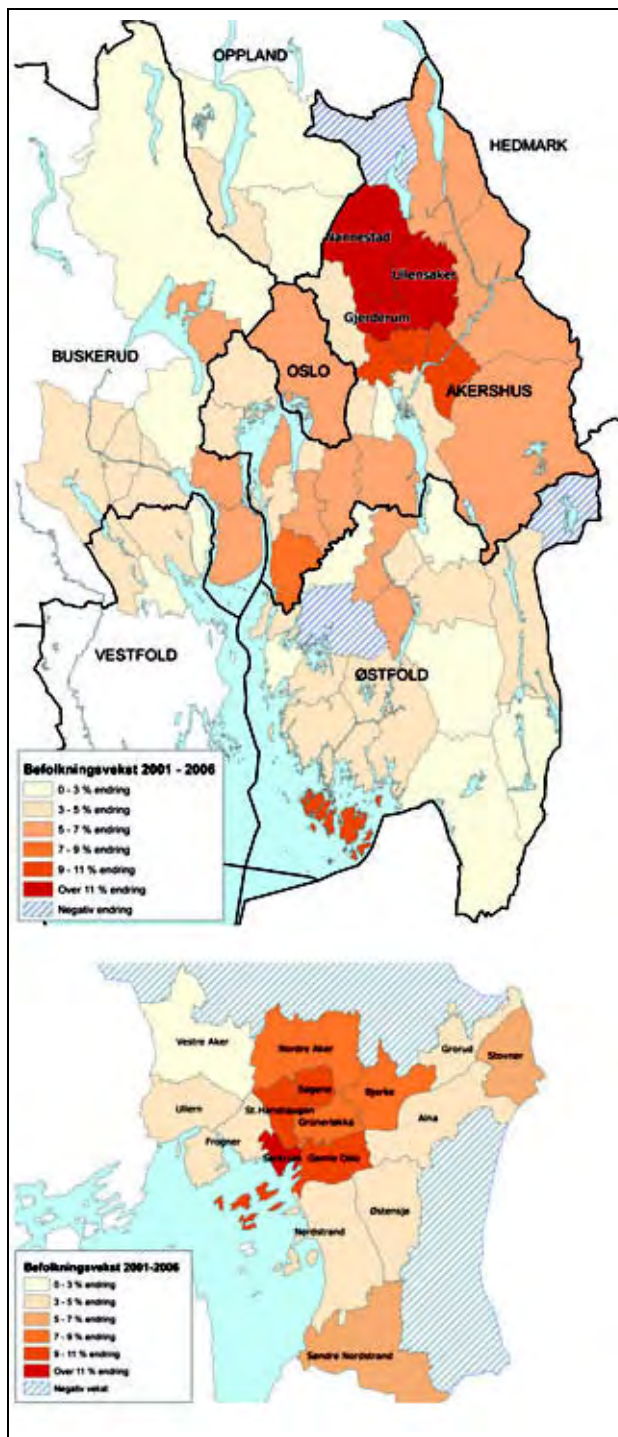
10.1 Regionale utfordringer

Befolkningen i Osloregionen er beskrevet i kap. 2.4. Den regionale fordelingen av befolkning, arbeidsplasser og vekst innenfor regionen betyr mye for hvilke regionale utfordringer en står overfor. Fig. 10.1 illustrerer fordelingen av befolkning



Figur 10.1 Befolkningstettheten i Osloregionen

Kilde: SSB. Kart: Asplan Viak



Figur 10.2 Befolningsvekst i kommunene i Oslo og Osloregionen 2001–2006 (målt i prosent) (alle kommunenavn er vist i fig. 2.1.)

Kilde: SSB. Kart AsplanViak

gen. Vekst, økt integrasjon og samhandling i byregionen fører til økte utfordringer for transport, miljø og byutvikling. De må løses med aktiv samhandling mellom aktørene regionalt og lokalt – jf. også kap. 10.5 og kap. 10.6.

Datagrunnlaget er befolkningen fordelt på sine bostedsadresser innenfor et rutenett 250x250m. I kartet representerer hver sirkel et område på 3x3 km. Tall for 1.1 2006.

Befolkningsveksten i Oslo og de nærmeste omegnskommunene har gjennom det meste av etterkrigstiden vært sterkere enn lenger ut i regionen. De siste årene har dette endret seg noe. Kartet i fig 10.2 viser at det den siste 5-årsperioden har vært klart sterkest prosentvis befolkningsvekst i kommunene nordøst for Oslo, i og nær flyplassregionen på Romerike. De siste årene har veksten i Oslo også økt, mens veksten i Oslos nabokommuner i indre ring har vært mer moderat. Selv om Oslo veier svært tungt rent tallmessig, viser kartet tendenser til regional byspredning i området rundt hovedstaden.

10.1.1 Økt integrasjon og pendling omkring Oslo

Økt befolkning, flere arbeidsplasser, mer spredt lokalisering og bedre kommunikasjoner fører til økt pendling. I 2005 var om lag 814 000 personer



Figur 10.3 Figuren illustrerer størrelsen på pendlingen begge veier i korridorene inn mot Oslo og mellom andre regioner.

Kilde: Oslo kommune, PBE 2006.

Boks 10.1 Stor pendling også mellom kommuner med høy arbeidsplassdekning

Asker kommune har 23 000 arbeidsplasser, men bare 40 prosent av disse innehas av personer bosatt i kommunen. I Asker bor 26 000 sysselsatte, men nesten 30 prosent av dem velger å pendle til arbeid i Oslo og 19 prosent til nabokommunen Bærum. Mange pendler også motsatt veg, slik at 13 prosent av de som jobber i Asker bor i Oslo og 11 prosent bor i Bærum. 16 prosent av arbeidstakerne bor i kommunene Røyken, Lier og Drammen i Buskerud. Økt spesialisering innen arbeidsmarkedet er viktig drivkraft for økt «krysspendling» i regionen.

sysselsatte i Osloregionen. Fig. 2.9 viser endringer i fordeling av sysselsetting innen regionen på fylkesnivå fra 1995 til 2005. Som for bosettingen har den sterkeste veksten kommet i Akershus og Oslo. Data fra SSB viser at:

- Oslo har 49 prosent av arbeidsplassene og 35 prosent av befolkningen i Osloregionen.
- Akershus har 27 prosent av arbeidsplassene og 32 prosent av befolkningen.
- Områdene utenfor Oslo/Akershus har 24 prosent av arbeidsplassene og 32 prosent av befolkningen.

Dette bolig- og arbeidsplassmønsteret danner et viktig utgangspunkt for det store omfanget av pendling i hovedstadsregionen. I kap. 2 ble Osloregionen delt i kjerne og ringer ut fra omfang og intensitet i pendlingen. Også områder med balanse mellom bosatte og arbeidsplasser har mye inn- og utpendling, med utstrakt «utveksling» av yrkesaktive mellom kommunene.

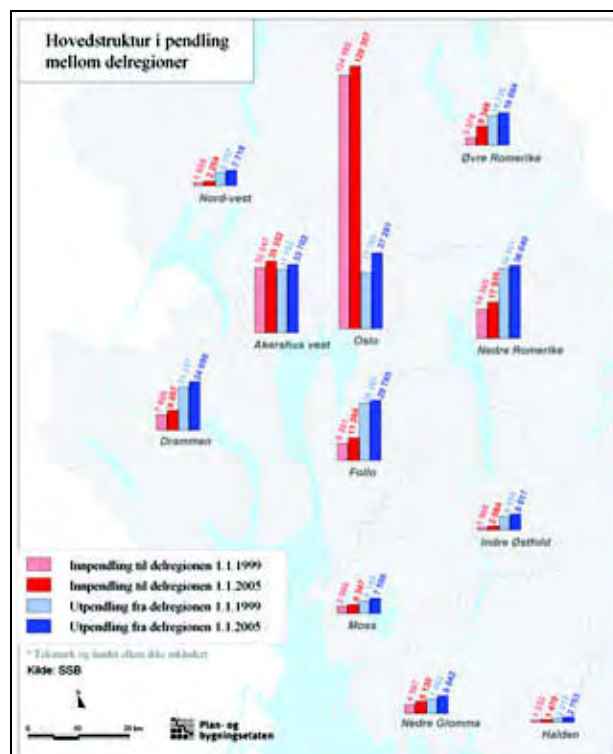
I alt pendler over 300 000 yrkesaktive daglig mellom/til arbeidssted i kommuner innenfor Osloregionen. Hele 61 prosent av dette er knyttet til pendling mellom kommuner i Oslo/Akershus. Som regionens sentrum har Oslo et stort arbeidsplassoverskudd, slik at hele 150 000 mennesker pendler inn til arbeid i Oslo. Samtidig pendler 16 prosent av Oslos yrkesaktive befolkning ut fra byen til arbeid i en av nabokommunene.

I perioden 1999 til 2005 har både inn- og utpendlingen økt for alle delregioner rundt Oslo

(se fig. 10.4). Store deler av Osloregionen flettes slik tettere sammen som bolig- og arbeidsmarked. Det er pendlingen innover fra de ytre delene av regionen som øker mest. Et viktig trekk er også en markert økning i utpendlingen fra Oslo til Akershus.

En stor del av næringsliv og offentlig administrasjon og tjenesteyting i Oslo er basert på innpendling. Boligbyggingen i omegnskommunene er i stor grad basert på husholdninger med arbeidsinntekt i eller nær Oslo. Den økte pendlingen i regionen er også uttrykk for en sterk dynamikk i den økonomiske utviklingen. Omstillinger, nye bedrifter og stor konkurranse om arbeidskraften fører til stadig økt integrasjon av arbeidsmarkedet i regionen. Viktige forbedringer i transportsystemet letter forholdene for den enkelte arbeidstaker og bedrift, men gir samtidig mulighet for ytterligere økt pendling som dermed forsterker den pågående utviklingen.

Stor og økende pendling gir betydelige regionale utfordringer som må håndteres gjennom samordnet areal- og transportplanlegging på tvers av gjeldende ansvarsdeling og administrative grenser i området, og styringsutfordringene på dette området er i dag store (se kap. 10.6).



Figur 10.4 Inn- og utpendling på delregionnivå innen Osloregionen, 1999 og 2005.

Kilde: Oslo kommune, PBE (Hole 2006).

10.1.2 Flerkjernestruktur på Østlandet

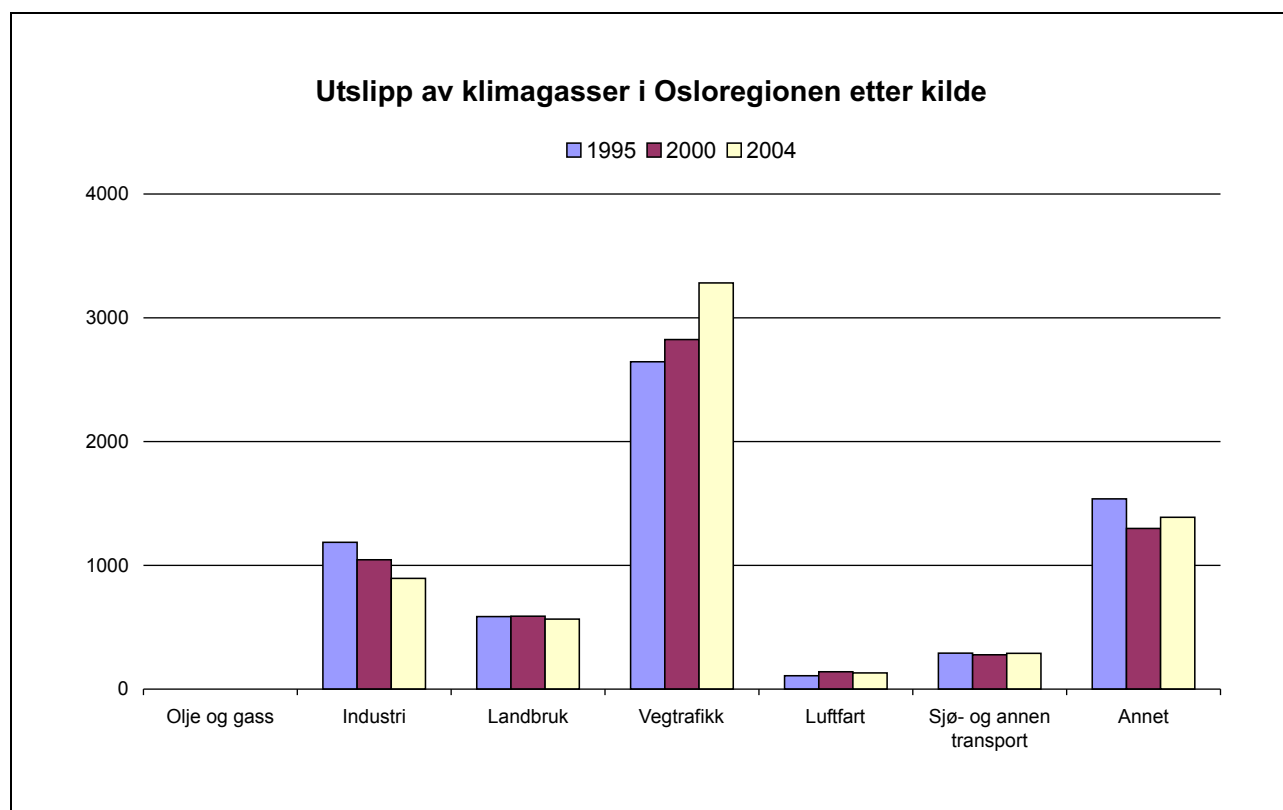
Økt vekst utenfor Oslo og indre ring kan skape en mer balansert utvikling i byregionen. Den sterke sentrale veksten gir betydelige lokale miljøutfordringer. Men de andre byene i Osloregionen og Østlandet for øvrig framstår ikke i dag som noe nettverk av byer som kan oppveie Oslos tyngde. I Østlandssamarbeidet har fylkeskommunene på Østlandet gått inn for et bedre transportnettverk og mer samspill mellom alle Østlandsbyene for å utvikle en mer dynamisk flerkjernestruktur. Dette kunne avlaste det sentrale Osloområdet og gi bedre balanse i regionen. For at en slik flerkjernet utvikling skal være miljømessig bærekraftig må den bygge på tette bystrukturer som blir betjent av et velfungerende jernbanenett. Dette må sikres gjennom region- og kommuneplanleggingen, prioriteringer i utbygging av infrastrukturen og drift av kollektivtilbudet. Hvis byveksten foregår mer tilfeldig, kan resultatet derimot bli økt bilbasert pendling og miljøbelastning. Modernisering av jernbanen mellom byene med Oslo som det sentrale knutepunktet omtales nedenfor. Statens lokalisering av egen virksomhet skal også bidra til et kollektivvennlig utbyggingsmønster (jf. kap. 9.7).

10.2 Miljø- og klimautfordringer

Hovedstadsområdet utvikling har vesentlig betydning for norske utslipp av klimagasser. Aktiviteter og forurensing i området har både lokal og global betydning, og lokale myndigheter må ta ansvar både for lokale og globale effekter. Nasjonale myndigheter har ansvar gjennom lover, forskrifter og statlig transportpolitikk.

10.2.1 Vegtrafikken gir økte utslipp av klimagasser

Klimaproblemet er den største miljøutfordringen verden står overfor i dag. Siden industrialiseringen har konsentrasjonen av CO₂ som er den viktigste klimagassen i atmosfæren økt med nesten 40 prosent. Klimaendringer angår mange samfunnssektorer i Norge både på nasjonalt og lokalt nivå. Økt nedbør og mildere vintre er noen av de forventede effektene i Norge. Norge har gjennom Kyoto-protokollen forpliktet seg til at klimagassutslippene fra 2008–12 ikke skal være mer enn én prosent høyere enn i 1990 i gjennomsnitt. Regjeringen legger opp til en bred tilnærming for å innfri utslippsforpliktelsen. Forpliktelsen skal oppfylles gjennom en kombinasjon av nasjonale tiltak og bruk av Kyoto-



Figur 10.5 Utvikling i utslipp av klimagasser i Osloregionens fra 1995–2004, etter type utslipp.

Kilde: SSB.

mekanismene, der en betydelig del av utslippsreduksjonene skjer gjennom nasjonale tiltak.

I perioden fra 1990 til 2005 viser tall fra SSB at de samlede nasjonale klimagassutslippene har økt med omtrent 10 prosent. Veksten skyldes i hovedsak en betydelig oppgang i utslippene fra olje- og gassvirksomheten på sokkelen og fra vegtrafikken. Økningen fra vegtrafikken skyldes at det stadig kjøres mer bil i Norge, bl.a. som en følge av velstandsutviklingen og økt mobilitet.

I hht. tall fra SSB (2004) står Osloregionen for om lag 12 prosent av de samlede norske CO₂-utslippene. I forhold til folketallet er dette et lavt tall. Viktige årsaker til dette er at området ikke har oljeutvinning, dessuten lite industri og lite landbruk.

Utslippene fra vegtrafikken i regionen er imidlertid i stadig vekst. SSBs tall viser at disse utslippene siden 1995 har økt med 24 prosent, og nå utgjør halvparten av regionens totale utslipp av klimagasser. Utslippene fra vegtrafikken i Osloregionen utgjør dermed 32 prosent av de nasjonale utslippene fra vegtrafikken; som tilsvarende regionens andel av landets befolkning. Dette betyr at selv i landets mest tettbygde område med landets beste standard på kollektivtransport er klimagassutslippene fra vegtrafikken like høye per person som på landsbasis. Dette framstår på mange måter som et paradoks, og representerer en betydelig utfordring for regionen.

Oslo og Osloregionen har selv fokusert på disse problemene gjennom felles planarbeider. Oslo kommune og Akershus og Buskerud fylkeskommuner har vedtatt en felles klima- og energistrategi og handlingspakke, med målsetting om å redusere utslipp med 50 prosent i forhold til 1990-nivå innen 2030. Ett tiltak er å begrense trafikkveksten i Oslo og Akershus gjennom bedre kollektivtilbud, konsentrert arealutvikling, trafikantbetaling og bedre forhold for sykkel og gange. Tiltakene skal gjennomføres i samarbeid med staten og andre tiltakshavere og aktører.

Som vist over går utviklingen så langt i feil retning i forhold til dette målet. Mye av den regionale byveksten utenfor Oslos grenser skjer i områder med dårlig kollektivtilbud, og bilbruken øker stadig. Den store trafikkveksten som kan ventes, fører til at utslippene ikke vil bli vesentlig redusert selv når det store utbyggingsprogrammet som er lagt fram som Oslopakke 3 (se omtale nedenfor) er gjennomført¹. I samferdselsministerens brev² til de største byområdene om forutsetningene for

arbeidet med ny Nasjonal transportplan, blir det påpekt av vegprising er et effektivt virkemiddel for å redusere forurensende utslipp i byområder med stor trafikkbelastning. Samferdselsministeren understreker at lokalpolitisk oppslutning om innføring av vegprising vil bli tillagt stor vekt. På det nåværende tidspunkt er det ikke lokalpolitisk oppslutning om vegprising i Oslopakke 3. Fordi vegprising må være lokalt initiert, vil staten ikke kreve dette i Oslopakke 3. I Stockholm ble det i 2006 gjennomført et tidsavgrenset forsøk med en slik avgift, etterfulgt av lokal folkeavstemning, se vedlegg 12. Den svenske regjeringen har varslet forslag om en permanent ordning ut fra de positive erfaringene.

Gjennom behandlingen av St.meld. nr. 21 (2004–2005) Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand sluttet Stortinget seg til forslaget om å foreta en styrket satsing på lokal miljøvernpolitikk, jf. også St.prp. nr. 1 (2006–2007). Gjennom denne satsingen vil det være et særskilt fokus på lokalt klimaarbeid. Miljøverndepartementet tar sikte på å komme tilbake til dette spørsmålet bl.a. i stortingsmeldingen om sektorvise klimahandlingsplaner.

10.2.2 Lokal forurensing og levekår

Både forskriftsfestede og nasjonale mål for svevestøv og NO₂ overskrides eller står i fare for å overskrides i hovedstaden. Omkring 230 000 mennesker i Oslo utsettes for konsentrasjoner av svevestøv over det nasjonale målet. Kombinasjonen av topografi, meteorologiske forhold, konsentrert bebyggelse og høy aktivitet medfører høye konsentrasjoner av luftforurensning i Oslo. Hovedkilder til overskridelse av nasjonale mål er vegtrafikk og vedfyring, samt langtransportert forurensning.

Lokale myndigheter må i nødvendig grad ta i bruk egne virkemidler for å løse problemene med lokal luftforurensning. Piggdekkrestriksjoner, parkeringsregulering, kanalisering av trafikk, driftstiltaket på vegnettet, utskifting av gamle vedovner samt overgang til fjernvarme er virkemidler som bl.a. Oslo kommune bruker. På lengre sikt vil gjennomføring av en samordnet areal- og transportpolitikk gi viktige bidrag.

Nasjonalt er vegtrafikkstøyen hovedkilden til støyplage. I storbyregioner som Oslo er det i tillegg andre betydelige støykilder, som trikk/bane, tog, fly og havneaktivitet. I Oslo er støyende industrivirksomhet redusert, men andre støykilder som utesteder, idretts- og musikkarrangementer og bygge- og anleggsvirksomhet, er typiske.

¹ Statens vegvesen region øst (2006): *Oslopakke 3. Foreløpig vurdering av virkninger*. Oktober 2006.

² Brev fra Samferdselsdepartementet av 12.2.07.

Trafikkreduksjon vil redusere støyplagen, men reduksjonen må være relativt stor for å gi en vesentlig bedring. Kanalisering av tungtrafikk vekk fra boligområder og tiltak mot støykilden (som støysvake vegdekker) vil bidra til å redusere støyplagen.

10.3 Effektiv og miljøvennlig transport

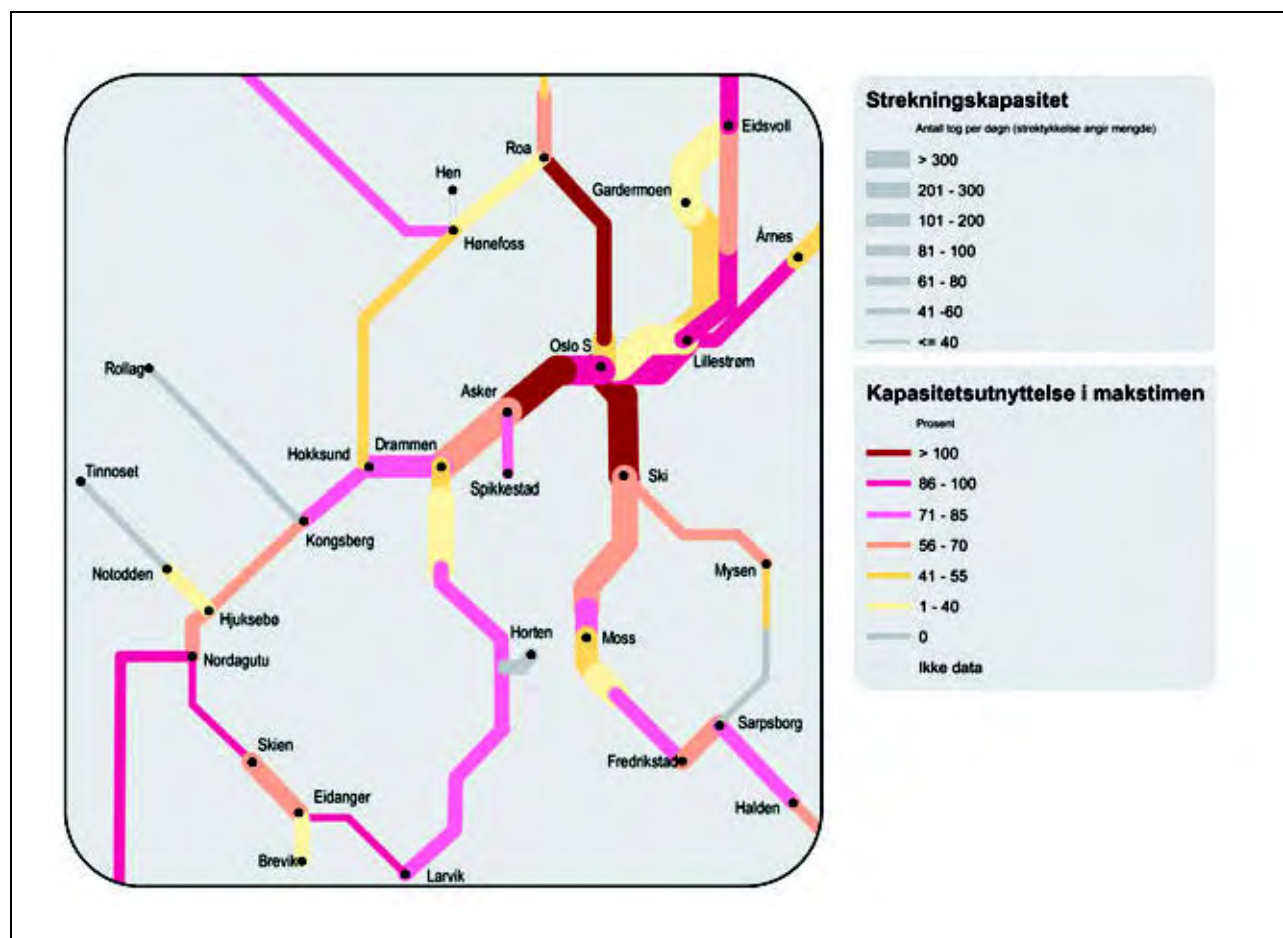
Oslo er et sentralt knutepunkt for varetransport på veg og bane i Norge. En god transportinfrastruktur i Oslo er svært viktig for hele landet, og ansvaret er i hovedsak statlig. I Oslo sentrum møtes landets mest trafikkerte stamveger, her har jernbanen sitt nasjonale knutepunkt. Oslo som nasjonal havn har internasjonal trafikk og kopling til terminaler og distribusjon. Groruddalen har Nord-Europas største baneterminal for gods. Oslo lufthavn Gardermoen åpnet i 1998 som norsk hovedflyplass.

Det er en viktig oppgave å utvikle Oslos nasjonale knutepunktsfunksjoner slik at de betjener næringslivet godt og bidrar til å gi jernbane og sjø-

transport økt styrke i konkurransen. Denne statlige oppgaveløsningen legger også viktige føringer for både byutvikling og lokale transportløsninger. Trafikkundersøkelser viser at regional og lokal transport i Oslo og Akershus dominerer, mens under én prosent av alle personturer i Oslo og Akershus er direkte gjennomgående trafikk.

10.3.1 Den nasjonale transportinfrastrukturen viktig for byutviklingen

Jernbane: Utbygging av jernbanenettet i Osloområdet er avgjørende for å lykkes både med å modernisere jernbanen som transportform i Norge og for å bidra til å redusere miljøbelastning og press på arealer som følge av en stadig økende etterspørsel etter transport. Samtidig utgjør lokal trafikk så mye som 70–75 prosent av all togtrafikk i Osloområdet. Utnyttelsen av dagens jernbanenett ligger flere steder på kapasitetsgrensen, spesielt i og rundt Osloområdet, jf. fig. 10.6. Utbygging av kapasiteten i Osloområdet er en forutsetning for å



Figur 10.6 Belastningsgrader på jernbanenettet rundt Oslo 2006.

Kilde: Jernbaneverket, stamnettutredning jernbane til NTP 2010–19.

kunne gi et bedre tilbud til de reisende i hele Østlandsområdet i form av bedre frekvens, raskere tog og bedre punktlighet. Viktige prosjekter er påbegynte og planlagte dobbeltspor fra Oslo til Sandvika og Oslo til Ski, samt ny containerterminal på Alnabru som åpnes i 2009.

Flytransport: Oslo lufthavn, Gardermoen står for nesten halvparten av alle flypassasjerer som reiser til og fra norske lufthavner, og er derfor helt sentral i det norske flyplassnettet. Flyplassen betjener hovedstaden og betydelige deler av Østlandsområdet. Gardermoen er også et dominerende knutepunkt for innenlands flytrafikk i Norge. Tross flere direkteruter til utlandet fra andre lufthavner i Norge de siste åra, er Gardermoen fortsatt dominerende også på utenlandstrafikken. Oslo lufthavn spiller også en viktig rolle for den regionale utviklingen i flyplassregionen på Øvre Romerike. Rygge lufthavn utenfor Moss er planlagt å åpne i løpet av 2007.

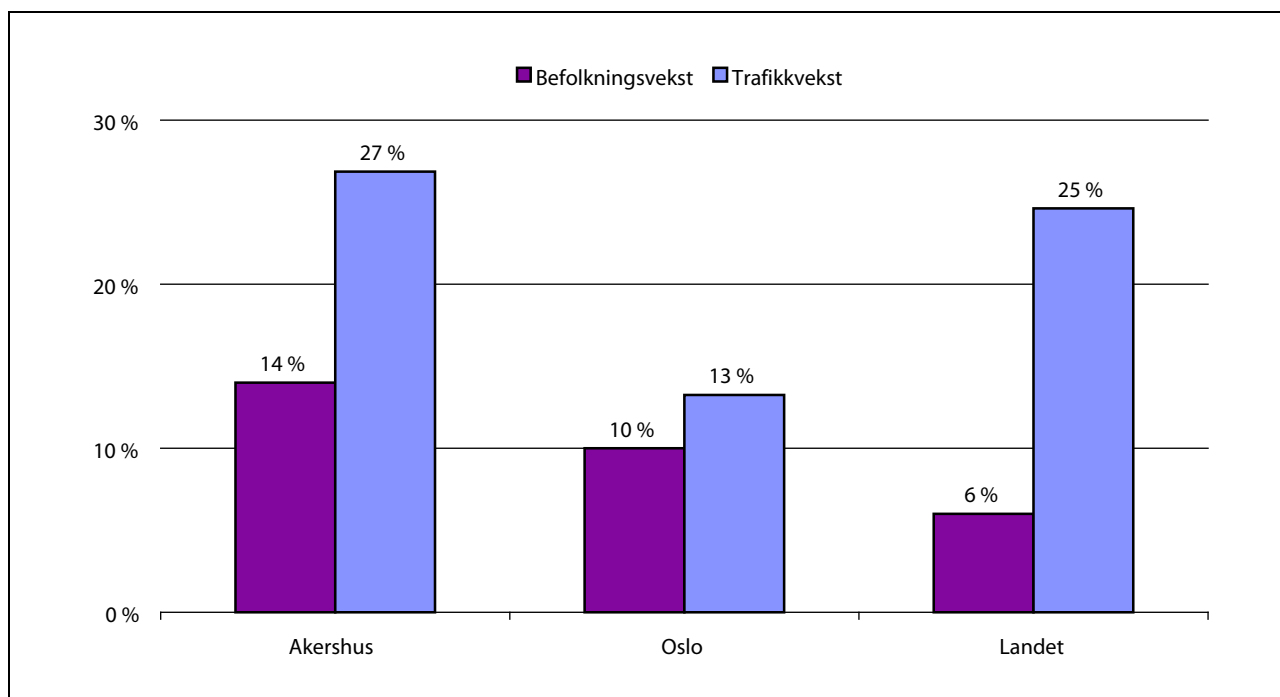
Havn: Oslo havn er et tyngdepunkt for import av forbruksvarer. Rundt 2/3 av containergodset over Oslo havn har sine vareeiere i Oslo/Akershus, og det sentrale området for varedistribusjon er Groruddalen.

Havnesituasjonen i Oslofjorden representerer store utfordringer både nasjonalt og regionalt. Det er viktig å finne fram til en havneløsning som både ivaretar hensynet til miljø og næringsliv. Gjennomføringen av Oslos fjordbyvedtak forutsetter at det

til erstatning for containervirksomheten i Oslo havn etableres en god havneløsning i regionen som kan håndtere dette godset. Etter vedtak i Oslo bystyre blir containervirksomheten i havnen konsentrert til Sjursøya, slik at andre områder kan frigjøres til byutvikling. Det vises i denne sammenheng til St.meld. nr.24 (2003–2004) *Nasjonal transportplan 2006–2015*.

Vegtransport: Vegsystemet utgjør på mange måter grunnstammen i transportsystemet. Vegene betjener både kollektiv og individuell transport, samt gods- og varetransport. Volummessig er vegtransport i dag den helt dominerende formen for persontransport, også i storbyområdene. Tilbringertransport til/fra havn, tog mv. skjer også i stor grad på veg.

Vegtrafikkindeksen fra Statens vegvesen gir et uttrykk for den generelle trafikkutviklingen på vegnettet. Fig. 10.7 viser trafikkutvikling og befolkningsutvikling sett i sammenheng. Vi ser her at vegtrafikken på landsbasis økte med 25 prosent i siste tiårsperiode, som er om lag 3 ganger sterkere enn befolkningsveksten. I Oslo og Akershus var imidlertid trafikkutviklingen mer moderat i forhold til befolkningsutviklingen, spesielt i Oslo. Tettere bystruktur og bedre kollektivtransporttilbud kan være blant forklaringene på slike forskjeller, men både befolkningssammensetningen og køisituasjonen i Oslo kan også ha betydning. Det vises også til omtalen av reisevanedata nedenfor.



Figur 10.7 Prosentvis vekst i vegtrafikk og befolkning siste 10-årsperiode.

Kilde: Statens vegvesen og SSB.

Stamvegnettet i Oslo og Akershus utgjør 38 prosent av det samlede riksvegnettet i de to fylkene. Beregninger viser at om lag halvparten av trafikken i området skjer på stamvegene. Gjennom Oslopakke 1 og 2 har det de siste årene vært gjennomført en betydelig utbygging av det overordnede hovedvegnettet i Osloområdet, inkl. kollektivtiltak. Over en 20-årsperiode fram til 2011 vil det gjennom Oslopakkene ha vært gjort investeringer i hovedtransportsystemet for rundt 35 milliarder kroner, hvorav en betydelig andel finansiert med bompenger. Transportøkonomisk institutt har evaluert disse satsingene, og evalueringen viser bl.a. at de to utbyggingspakkene har medført utbygging av vegkapasitet som har holdt tritt med trafikkveksten med en snau positiv margin³. De store grunnleggende infrastruktursatsingene i Oslopakke 1 og 2 har altså ikke bidratt til å løse de store rushtidsrelaterte problemene som finnes på de største vegene i Osloområdet.

Økningen i vegtrafikken har konsekvenser for byutviklingen og medfører store miljømessige utfordringer både globalt og lokalt. Framtidig vegutbygging i Osloområdet håndteres gjennom Nasjonal transportplan og Oslopakke 3. Disse omtales nærmere nedenfor.

10.3.2 Et styrket kollektivtransportsystem viktig for Osloområdet

Enhver storbyregion er avhengig av et godt kollektivtransportsystem for å fungere effektivt. Kollektivtransport i Oslo og Akershus har et omfang på om lag 8 milliarder kroner per år. Av dette er ca. 1,5 milliarder infrastrukturinvesteringer, mens 6,5 milliarder kroner går til drift og vedlikehold av rutetilbud og infrastruktur. Driften finansieres med ca. 30 prosent offentlig kjøp fra statlige og lokale myndigheter og 70 prosent billettinntekter.

De tre største aktørene innenfor regional og lokal kollektivtransport er:

- *Oslo Sporveier*, eid av Oslo kommune.
- *Stor-Oslo lokaltrafikk* (SL), eid av Akershus fylkeskommune, Oslo kommune og staten med 1/3 hver.
- *NSB*, eid av staten ved Samferdselsdepartementet.

Kollektivtransport avviker i dag ca. 25 prosent av de motoriserte reisene i Oslo/Akershus som helhet. Ifølge beregninger fra TØI må kollektivtilbu-

det bedres med ca. ½ prosent per år for å holde tritt med veksten i trafikken. Antall kollektivreiser per innbyggere i Oslo/Akershus var imidlertid på samme nivå i 2004 som i 1995, dvs. at kollektivandelen antakelig har blitt noe redusert (Norheim 2006). Kollektivandelen varierer mye mellom ulike typer reiser. Reiser i morgenrushet, særlig med endepunkt i Oslo sentrum, har hele 60–70 prosent kollektivandel. Lavest kollektivandel, 10–20 prosent, finner vi på reiser internt i Akershus. Viktige årsaker for valg av reisemiddel er tilgang på bil, kollektivtilbud, parkeringsreguleringer og kjøproblemer.

Dagens kollektivtilbud er sentrumsrettet og vesentlig bedre i rushtidene enn utenfor. Det er påvist et stort potensial for bedret framkommelighet for kollektivtransport på veg- og gatenettet. Sammenliknet med andre europeiske storbyer preges kollektivtransportsystemet i Osloområdet av høye priser, sterk satsing på infrastruktur og svak satsing på drift og avgangshyppighet. I lokale plandokumenter er økte kollektivandeler en viktig politisk målsetting.

På initiativ fra Samferdselsdepartementet ble Samordningsorganet for kollektivtransport på det sentrale Østlandet (SKØ) etablert i 2004, og har fått gjennomført flere utredninger av hvordan kollektivtilbudet kan organiseres bedre. Her påpekes bl.a. at «den institusjonelle organisering er én av forklaringene på at Osloregionen ikke har klart å få så mye igjen for pengene som vi bruker på kollektivtransport som i de byer vi gjerne vil sammenlikne oss med»⁴.

En ny arbeidsgruppe med deltakere fra alle aktuelle parter har i september 2005 beskrevet viktige utfordringer på området slik (SD m.fl. 2005)⁵: «Det er et problem at det mangler en langsiktig og stabil finansiering av regionens kollektivtilbud. Selv små, prosentvise samlede kostnadsreduksjoner eller inntektsøkninger som følge av bedre samordning, vil frigjøre store ressurser som kan utnyttes til å gi de reisende et bedre tilbud enn i dag. (...) Dagens system er slik at hver enhet utelukkende blir målt på egne resultater. Skal man endre på dette er det behov for nye insentiver som kan bedre samarbeidet, og gi overordnede mål om økt, total kollektivandel i regionen mer oppmerksomhet». Arbeidsgruppa peker på flere forbedringsområder av stor betydning for publikum innenfor dagens styringssystem: Felles elektronisk billett-

³ Lian, Jon-Inge (2004): *Delvis brukerbetalt utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus. Evaluering av Oslopakke 1 og 2*. TØI-rapport 714/2004.

⁴ Civitas (2004): *Erfaringer og potensial ved regional samordning av kollektivtransport*.

⁵ Samferdselsdepartementet m fl (2005): *Bedre samordning av kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Forslag til tiltak på kort sikt* (2006-9).

system, informasjon, forenklete takster, salg og markedsføring, bedre koordinert rutemodell og –samordning, bedre framkommelighet og tilrettelegging av knutepunkter samt å styrke arenaer for samarbeid/samordning.

Det er ikke etablert et felles organ for drift av kollektivtransport i regionen. I tråd med anbefalingene fra arbeidsgruppa er det, på initiativ fra SKØ, etablert et formelt samordningsforum for ledelsen i de tre selskapene og iverksatt arbeid med å følge opp flere av de konkrete forslagene fra arbeidsgruppa. En rapport fra TØI viser stort samfunnsøkonomisk gevinstpotensiale ved å målrette økte tilskott til kollektivtransport i de største norske byområdene⁶. Regjeringen foreslår i revidert nasjonalbudsjett å øke bevilgningen til belønningsordningen for kollektivtransport i byer med 47 mill. Det er gitt tilskudd til tiltak i Oslo og Akershus i 2007, og med en økt bevilgning vil det kunne søkes om ytterligere tilskudd.

10.3.3 Trygg transport for myke trafikanter

Norge har internasjonalt sett et høyt trafikksikkerhetsnivå. På veiene i Oslo/Akershus blir 2000 til 2500 skadd i året, og skadenivået svarer til andelen av landets befolkning. Men andelen drepte ligger under landsnivået – mellom 20 og 40 dødsulykker hvert år. Det er høyere andel syklist og fotgjenger i storbytrafikken enn i landet for øvrig. Fotgjengerulykker⁷ utgjør 37 prosent av samlet antall drepte og hardt skadde i trafikken i de fire største byene, mens andelen på landsbasis er 9 prosent. Utviklingen i trafikksikkerhet i storbyene er imidlertid positiv. Antall hardt skadde er omtrent halvert siden 1998, og reduksjonen er størst for ulykker hvor fotgjenger og syklist er involvert. Aktiv satsing på framkommelighet for fotgjenger kan ha bidratt. Hovedvegutbyggingen i Osloområdet har ledet trafikk utenom sentrale byområder.

Gang/sykkeltrafikk

I Oslo og omegn skjer mer enn 1 av 4 daglige reiser uten bruk av motoriserte transportmidler. De fleste gang-/sykkelturene er imidlertid korte, opp til 2/ hhv. 10 km, slik at de utgjør en liten del av det samlede transporten. Overgang fra bil til sykkel og gange vil gi både helse- og miljøgevinst, men andelen av befolkningen som går og sykler i det daglige

har gått noe ned de siste årene. Det har flere grunner

- spredningen av bosted og arbeidsplasser som gir økte reiselengder,
- konsentrasjon av handelsvirksomhet inn i bilbaserte sentra,
- økt biltrafikk og utrivelige miljøforhold langs veiene.

Derfor er utbygging av gang- og sykkelveger/sykkelfelt viktig for at syklist og myke trafikanter skal være trygge, særlig langs skoleveger og andre strekninger der barn og unge ferdes. For at sykkel skal bli et reelt alternativ til bil, er bygging av sammenhengende sykkelnett i byer og tettsteder viktig. Statens vegvesen har fått et særskilt ansvar for å legge til rette og samordne arbeidet med å øke sykkelbruken i Norge. Det bygges nye anlegg, men nåværende utbyggingstempo vil først gi hovedstadsområdet sammenhengende sykkelvegnett om flere år.

Regjeringen vil øke satsingen på sykkeltiltak (sykkelveger, sykkelfelt m.m.). Det er bl.a. et mål at innen 2009 skal halvparten av alle byer og tettsteder med mer enn 5000 innbyggere ha vedtatte planer for hovednett for sykkeltrafikk. Det er et mål å få bygd ut gang- og sykkelveger i en radius på to kilometer ved alle skoler. Regjeringen foreslår å øke bevilgningen i 2007 med i alt 15 millioner kroner. I Oslo kommune er manglende planavklaringer hovedårsaken til at utbyggingen av gang- og sykkelvegnettet går saktere enn forutsatt i Statens vegvesens handlingsprogram for perioden 2006–2009. Samferdselsdepartementet vil ta saken opp med Statens vegvesen og Oslo kommune, med sikte på å komme fram til løsninger for å bedre plansituasjonen.

10.3.4 Nasjonal transportplan, miljøvennlig bytransport

Transportvolumene i Osloområdet er de største i landet. Transportinfrastrukturen har stor regional og nasjonal betydning, men de store mengdene transport innenfor storbyregionen dominerer. Både sterke nasjonale og lokale interesser er knyttet til den videre utbygging og bruk av transportsystemet i Osloområdet.

Regjeringen tar sikte på å legge fram en stortingsmelding om Nasjonal transportplan (NTP) 2010–2019, i desember 2008. Planen blir en videreføring av NTP 2006–2015 og skal som før ha en tidshorisont på 10 år, med hovedvekt på de fire første årene.

⁶ Bekken, Jon-Terje og Bård Norheim (2006): *Optimale tilskudd til kollektivtransport i byområder*. TØI-rapport 829/2006.

⁷ Tall fra Statens vegvesen (1998-2002).

Utvikling av hovedvegnettet i Osloområdet må baseres på prinsipper om kapasitetsmessig balanse. Dette betyr at faste strukturer som vanskelig kan utvides, setter ramme for trafikkøkning på øst-vestforbindelsene mellom bykorridorene. Å bygge seg ut av de kapasitetsproblemene på hovedvegnettet i Oslo vil ikke være mulig. Balansert utbygging av hovedvegnettet må ses i nær sammenheng med målrettet utbygging av infrastruktur for kollektivtransport.

Omlegging til mer miljøvennlig bytransport, med økt kollektivtrafikk og reduksjon av bilavhengighet er et mål for regjeringen. Staten skal fortsatt være en viktig bidragsyter for å videreutvikle kollektivtransporten i Osloområdet som et effektivt og miljøvennlig alternativ for å kunne ta økte andeler av trafikken. Regjeringen går inn for at bedre framkommelighet for kollektivtransport blir en viktigere del av samferdselsinvesteringene i byområdet, og at satsingen på gang- og sykkelveier øker.

NTP skal legge grunnlaget for helhetlige politiske prioriteringer, effektiv virkemiddelbruk og styrking av samspillet mellom transportformene for å bidra til effektive, tryggere og mer miljøvennlige transportløsninger. Det vil være viktig å sikre god koordinering med og inngrep i andre strategiske prosesser. Dette gjelder særlig videreutvikling av bypakker og by- og arealplanlegging. I NTP-prosessen skal departementene føre dialog på politisk nivå med fylkes- og storbykommuner.

NTP er primært en investeringsplan for statlig transportinfrastruktur. Viktige spørsmål i hovedstadsområdet som f.eks. drift av det øvrige kollektivtransportsystemet er et fylkeskommunalt ansvar, og håndteres ikke i NTP-sammenheng. Drift av kollektivtransport er vurdert i bred sammenheng gjennom bl.a. SKØ og Oslopakke 2.

Prioriteringer av infrastrukturtiltak skal ses i forhold til en ny nettstruktur for jernbane. Jernbanens kjøreveg i trekanten Lillestrøm-Asker-Ski skal få hovedsakelig fire spor i hver korridor, med tilhørende stasjoner og knutepunkt. Nøkkelprosjekter i T-banesystemet og satsing på opprustning og utbygging av kollektivknutepunktene er viktige ledd i et sterkere kollektivnett i Oslo og hovedstadsregionen. På det øvrige kollektivnettet prioriteres tiltak som forbedrer framkommeligheten for bybane og buss. Den er flere steder på veg- og gatenettet ikke tilfredsstillende, og det er viktig at vegnettet disponeres slik at kollektivtransporten sikres regularitet. Det skal skje med gjennomgående kollektivfelt i stamnettet, og signalprioritering spesielt i indre by. Dette er særlig viktig i rush-

timene og vil kunne medføre ytterligere begrensning for biltrafikken. Prosjektet «Frem 2005» utgjør en viktig del av kollektivsatsingen i Oslo og Akershus. Målet for prosjektet har vært å oppnå 20 prosent bedre framkommelighet for trikk og buss i Oslo og Akershus. Prosjektet har gitt positive resultater. Det blir videreført og vil dekke hele trikkenettet og store deler av bussnettet med over 100 nye tiltak.

Samferdselsdepartementet og NSB har inngått rammeavtale med en samlet verdi på drøyt 6 milliarder kroner for perioden 2007–10 om statlig kjøp av persontransporttjenester med tog. Setekapasiteten skal opprettholdes eller økes på alle strekninger, og ingen rutestrekning skal få reduksjon i dagens rutetilbud.

10.3.5 Oslopakke 3: Veg- og kollektivtiltak for 53 milliarder kroner

Vekst som forventet i arbeidsplasser og befolkning i Oslo og Akershus, vil bidra til fortsatt trafikkvekst og stiller store krav til utvikling av et effektivt, sikkert og miljøvennlig transportsystem.

Regjeringen vil berømme Oslo kommune og Akershus fylkeskommune for arbeidet som er gjort med Oslopakke 3. Regjeringen er fornøyd med at lokalpolitikere i Oslo og Akershus tar stort ansvar for å finne løsninger på de utfordringene trafikkveksten skaper. Det er viktig at det er etablert et tverrpolitisk samarbeid om å videreføre trafikantbetaling og finansiering av den videre utviklingen av trafikksystemet i hovedstadsregionen.

En bred politisk styringsgruppe fra Oslo og Akershus la i mai 2006 fram sitt forslag til Oslopakke 3. Det er lagt fram en prosjektportefølje med veg- og kollektivprosjekter for om lag 53 milliarder kroner. Det er lagt til grunn ca. 80 prosent bompengefinansiering, og et bidrag fra staten basert på framskriving av den økonomiske ramme i gjeldende Nasjonal transportplan. Bompengeperioden er beregnet til 20 år, og det ligger inne 7,8 milliarder kroner til drift av kollektivtrafikken. Jernbane-prosjekter er av lokale myndigheter ikke lagt inn som en del av Oslopakke 3.

Oslo kommune og Akershus fylkeskommune har gjort vedtak om forslaget til Oslopakke 3 i oktober og november 2006. Vedtakene forutsetter at det oppnås enighet mellom staten, Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om etablering av en ny styringsmodell for Oslopakke 3. Det skal utarbeides et nærmere forslag om dette.

Regjeringens behandling av Oslopakke 3 – trinn 1

Oslopakke 3 vil bli lagt frem for Stortinget i to trinn. I første omgang tar Samferdselsdepartementet sikte på å legge frem en St.prp. for Stortinget allerede i november 2007. Gjennom Stortingets behandling og godkjenning, vil dette legge til rette for at økt bompengeneinnkreving som de lokale myndighetene har uttrykt ønske om, kan starte så tidlig som mulig i 2008.

På bakgrunn av det lokale forslaget om bompenger til drift av kollektivtrafikken, har Samferdselsdepartementet dessuten satt i gang arbeidet for å endre vegloven slik at bompenger kan benyttes til drift av kollektivtrafikken. Samferdselsdepartementet tar sikte på å legge frem en Ot.prp. for Stortinget samtidig med første trinn av departementets behandling av Oslopakke 3 som nevnt over.

Det skal foretas en helhetlig sikkerhetsmessig, trafikal og økonomisk vurdering av de lokk- og tunneløsninger som er foreslått i Oslopakke 3. E6-lokk i Groruddalen ligger inne i prosjektporteføljen. Dette er et prosjekt som vil dempe miljøproblemene vegtrafikken påfører Groruddalen. En slik lokkløsning vil også åpne muligheter for ny byutvikling og bl.a. frigjøre areal til boligutbygging og fritidsaktiviteter. Lokk over E6 i Groruddalen er derfor et interessant byutviklingsprosjekt. Regjeringen er kjent med at Oslo Bystyre i vedtak 21.06.2006 har bedt byrådet ta initiativ til å samle og koordinere relevante aktører som kan delta i et arbeid med sikte på å forskottere byggingen av E6-lokket. Regjeringen er positiv til en dialog med lokale myndigheter om dette.

Regjeringens behandling av Oslopakke 3 – trinn 2

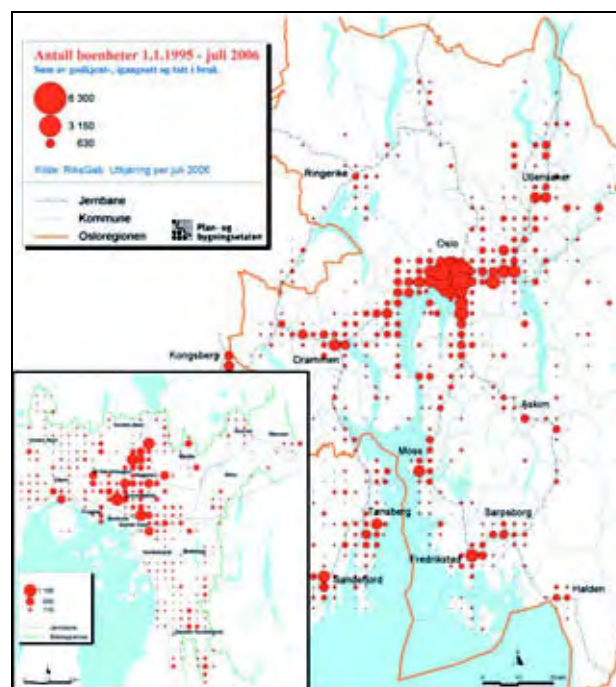
Regjeringen har vedtatt at det for statlige investeringsprosjekt over 500 millioner kroner skal gjennomføres en ekstern kvalitetssikring av konseptvalg i tidligfase (KS1). Som en følge av dette skal Oslopakke 3 gjennomgå en slik kvalitetssikring. Samferdselsdepartementet har overfor Oslo kommune og Akershus fylkeskommune⁸ påpekt viktigheten av at Oslopakke 3 blir gjenstand for en grundig og helhetlig utredning. I denne forbindelse vises det til *Riksrevisjonens* undersøkelse av effektivitet i offentlige tiltak til kollektivtrafikk – Oslopakke 2⁹.

Det vil, i forbindelse med fremleggelsen av stortingsmeldingen om Nasjonal Transportplan 2010–2019 bli lagt frem en stortingsproposisjon om Oslopakke 3, hvor det bl.a. vil bli gjort en helhetlig vurdering av utbyggingsplanen. I denne sammenheng vil regjeringen ta endelig stilling til Oslopakken.

Statens vegvesen og Jernbaneverket har fått i oppdrag¹⁰ å utarbeide en konseptvalgutredning som grunnlag for ekstern kvalitetssikring (KS1). Konseptvalgutredningen skal være ferdigstilt fra etatenes side innen september 2007 og skal deretter sendes lokale myndigheter til uttalelse.

10.4 Bærekraftig byutvikling

Oslo har hevdet seg godt i sammenligninger av miljøtilstanden i norske og europeiske byer. I norsk sammenheng scorer Oslo høyt på effektiv arealbruk, miljøvennlig transport og nærhet til offentlig og privat service, mens byen kommer dårligere ut mht. luftkvalitet og støy og er av de dårligste når det gjelder tilgang på nære grøntarealer. Sammenliknet med andre europeiske byer ligger Oslo godt an i forhold til friluftsliv, vannkvalitet, relativt lave klimagassutslipp, lokaldemokrati og medvirkning.



Figur 10.8 Lokalisering av boligbygging i Oslo-regionen 1995–2006.

Kilde: Oslo kommune, PBE basert på data fra riks-GAB.

⁸ I brev av 28. juni 2006 til Oslo kommune og Akershus fylkeskommune.

⁹ Dok. nr. 3:8 (2005-2006).

¹⁰ I brev 23. februar 2007 fra Samferdselsdepartementet.

Noen av de mest markante miljøproblemer i hovedstadsområdet skapes av det sterkt økende transportomfanget som følger den store befolkningsveksten. Dette forsterkes av bilbasert spredning av bebyggelse langs transportakser og motorveger. Staten sitter her med flere viktige virkemidler, både gjennom lokalisering av statlige arbeidsplasser og utbygging av transportnett. Arealplanmyndigheten ligger i hver enkelt av de rundt 40–50 kommunene storbyregionen er inndelt i. Regjeringen vil derfor legge stor vekt på at de regionale styringsutfordringene i hovedstadsregionen vil bli løst – se kap. 10.6.

10.4.1 Stor boligbygging sentralt i regionen

Etter en lang periode med lav boligbygging på 90-tallet er det nå stor byggeaktivitet i hele regionen, ikke minst i Oslo. Stor befolkningsvekst bidrar til høy boligbygging, og Oslos andel av boligbyggingen nasjonalt har økt de siste årene. Antallet boliger i den eksisterende boligmassen går også opp. Tross stor boligvekst har imidlertid både Oslo og mange av omegnskommunene fremdeles blant landets høyeste boligpriser.

Fig 10.8 viser lokalisering av ny boligbygging i perioden fra 1995. Vi ser en konsentrasjon av nye ny boligbygging sentralt i Oslo, men også andre byer i regionen har hatt stor boligvekst. Mange spredte prikker utenfor hovedtransportårene illustrerer at det skjer byspredning i usentralt beliggende områder utenfor Oslo. I selve Oslo er det stor konsentrasjon av boligbygging i indre by og oppover mot Nydalen, men også her skjer boligbygging i mange ulike områder. 56 prosent av alle nybygde boliger etter år 2000 har kommet i indre by, og andelen av byens befolkning som bor her har også økt svakt. Kartet viser derimot relativt lite ny boligbygging i Groruddalen. Oslos indre by har generelt svært god kollektivdekning. I ytre by vil det i større grad være forskjell på hvor god tilgjengelighet nye boliger får til kollektivtrafikksystemet.

Prognosene for befolkningsutvikling gjengitt i kap. 2 tyder på at etterspørselsveksten i boligmarkedet vil fortsette, og at det fortsatt vil være behov for høy takt i boligbyggingen i store deler av regionen. Forslag til ny kommuneplan for Oslo 2008–25 slår fast at det er arealpotensial i dagens byggesone for vel 80 000 nye boliger, noe som er mer enn tilstrekkelig til å dekke et antatt behov for 50 000 nye boliger fram til 2025.¹¹ Mye av veksten forventes

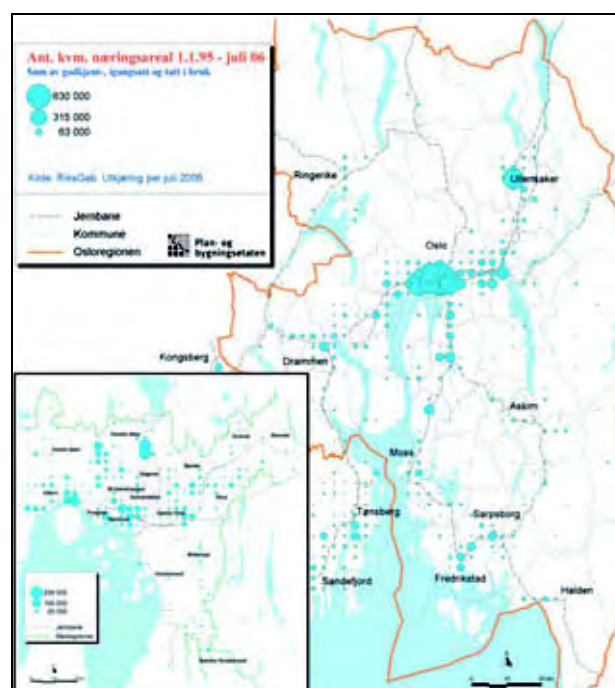
tes fortsatt å komme i de indre bydelene. Også en rekke kommuner rundt Oslo planlegger for høy boligbygging de kommende årene – f.eks. Bærum, Asker, kommunene på Romerike, Drammen og Fredrikstad. Økende boligareal pr. person og økt energi- og ressursbruk er også et tydelig trekk ved hovedstadsregionen som helhet.

Oslos boligmasse har et stort innslag av små leiligheter, og kun 10 prosent av boligene er eneboliger. I omegnskommunene finner man derimot en langt høyere andel store boliger. Disse forskjellene avspeiler til dels kommunenes ulike roller i det regionale boligmarkedet, der Oslo domineres av små husstander med mange enslige, mens barnefamilier ofte bosetter seg i omegnskommunene.

Den høye boligbyggingstakten i Oslo stiller store krav til de kommunale plan- og bygningsmyndighetene. En vesentlig del av boligbyggingen skjer som fortetting eller som ny bruk av områder som tidligere ikke var i bruk til bolig. Det er viktig ut fra nasjonale mål om god boligstandard, helse og miljø at boligbyggingen fører til gode boliger med lys, luft og tilstrekkelig areal for bl.a. familier med barn.

10.4.2 Lokalisering av nye næringsarealer

Som vist foran har antall arbeidsplasser i regionen økt sterkt de siste årene. Fig 10.9 viser lokaliseringsmønsteret for nye næringsarealer siden 1995.



Figur 10.9 Lokalisering av nytt næringsareal i Osloregionen 1995–2006.

Kilde: Oslo kommune, PBE basert på data fra riks-GAB.

¹¹ Kommuneplan 2008: Oslo mot 2025. Byrådets høringsutkast av 6. mars 2007.

De største konsentrasjonene ser vi i selve Oslo, i området rundt Lillestrøm samt i flyplassregionen rundt Gardermoen. Vi ser også konsentrasjoner i andre byer og tettstedsområder, både nær og lenger unna jernbanen. Innenfor Oslos grenser har den tyngste næringsutbyggingen skjedd i selve sentrum, på Skøyen og i Nydalen. Dette er alle områder med god tilgjengelighet til jernbane- og T-banesystemet.

Oslo lufthavn Gardermoen er i seg selv et interessant eksempel på en statlig lokalisering med tunge langsiktige konsekvenser for lokalisering av både annen næringsvirksomhet, boliger og transportsystem i hele hovedstadsområdet. Omtrent halvparten av de sysselsatte på flyplassen har nå Romerike som bosted. En liten men voksende andel av de sysselsatte bor i kommuner i Hedmark og Oppland.

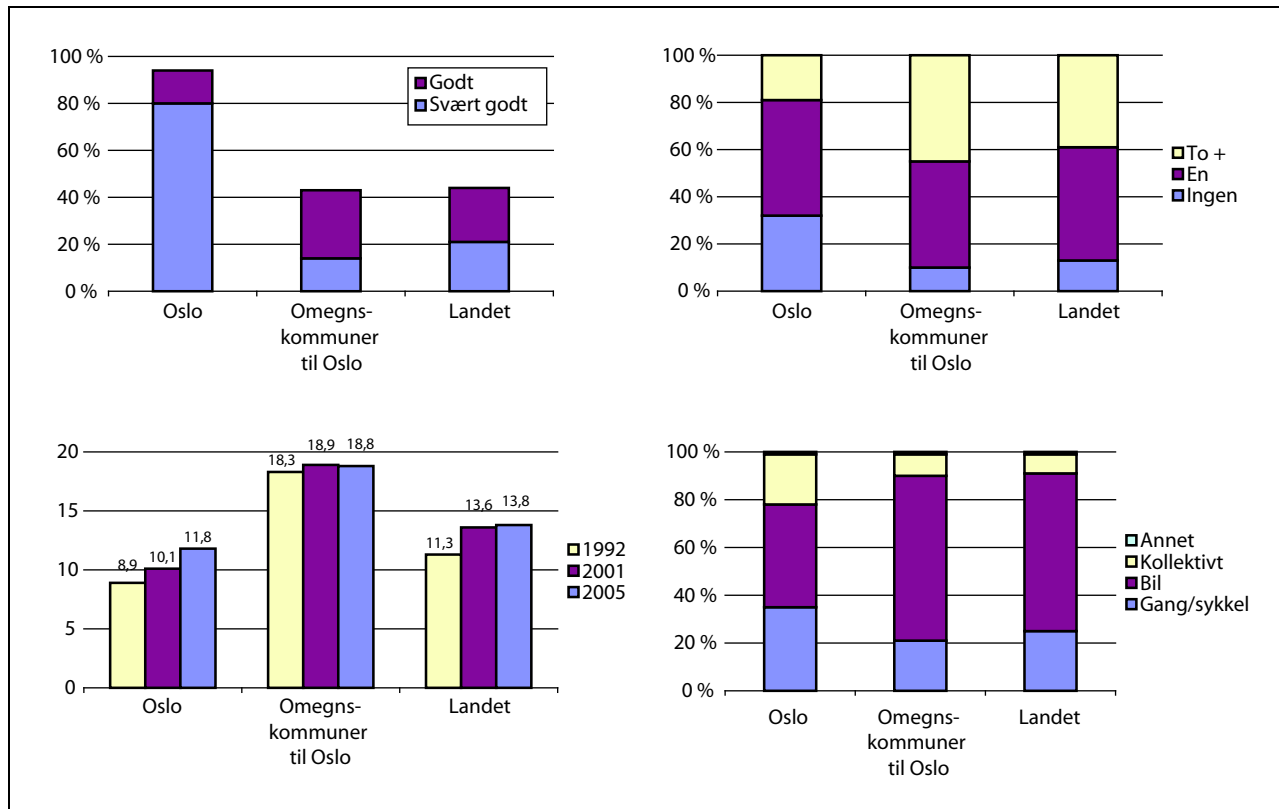
10.4.3 Regional byspredning

Tettstedene i Oslo og Akershus har samlet økt i omfang med 33 km² fra 1990–2004. Det meste av denne økningen er kommet i Akershus. Den gjennomsnittlig utnyttelsen av tettstedsarealer i hoved-

stadsområdet som helhet økte i løpet av 90-tallet. Men arealutnyttelsen er mer enn dobbelt så høy i Oslo som i Akershus.

En undersøkelse av veksten i Akershus viser at hele 52 prosent av befolkningsveksten i perioden 2001–2005 kom i områder som ligger usentralt i forhold til kollektivtransportsystemet (Asplan Viak 2006). 29 prosent av veksten skjedde i områder som verken har tettbebyggelse fra før eller god kollektivdekning. I Follo og på Øvre Romerike har en økende andel av befolkningsveksten siste 5-årsperiode kommet i slike områder. Også en betydelig andel av arbeidsplassstilveksten i Akershus har skjedd usentralt. Utbyggingsmønsteret i Akershus gir derfor et fortsatt økende antall av bosatte og arbeidsplasser i områder som enten ligger usentralt, mangler kollektive transporttilbud eller begge deler. Transportkonsekvensene av dette gir grunn til bekymring.

Skal et framtidig utbyggingsmønster i Osloreregionen gi miljøgevinster, må derfor planlegging av utbyggingsmønster og transportsystem samordnes bedre. Etter den siste felles regionplanen for Oslo/Akershus i 1974 har det ikke vært utarbeidet noen felles regional plan for hovedstadsområdet.



Figur 10.10 Resultater fra TØI's nasjonale reisevaneundersøkelse (RVU 2005)

RVU 2005 har en noe annen inndeling av kommunene rundt Oslo enn det som brukes ellers i denne meldingen. Gruppen «omgenskommuner til Oslo» omfatter her 26 kommuner, hvorav 20 i Akershus. Dette betyr at alle kommunene i «indre ring» og drøyt halvparten av de i «midtre» inngår i dette begrepet, jf. kap. 3. Alle disse omgenskommunene har stor pendling inn mot Oslo.

Byspredning har gjort at tettstedene har vokst utover i akser eller spredte felt rundt de større byene. Dette skjer særlig i korridorer langs motorveger. Her har det blitt etablert kjøpesentra og andre publikumsorienterte virksomheter som skaper store transportbehov. Et slikt utbyggingsmønster gjør det svært ressurskrevende å etablere et konkurransedyktig kollektivtilbud. Det er også energi- og arealkrevende, og gir uheldige konsekvenser for landbruk og miljø.

10.4.4 Ny storhandel utfordrer kjøpesentra, byer og tettsteder?

En midlertidig etableringsstopp for kjøpesentre utenfor sentrale deler av byer og tettsteder fra 1999 ble evaluert i fire fylker av Miljøverndepartementet i 2005. En målsettingen for etableringsstoppen var å styrke eksisterende by- og tettstedssentra og unngå unødvendig byspredning og økt bilavhengighet. Bestemmelser i fylkesdelplaner for handel og service har nå erstattet kjøpesenterstoppen som virkemiddel. Disse skal være retningsgivende for kommunal planlegging og søknader om etablering av kjøpesentra. I 2005 hadde kjøpesentra drøyt 31 prosent av landets samlede butikkomsetning. Andelen er fortsatt økende, og veksten i 2005 skjedde i kjøpesentra utenfor sentrum av byer og tettsteder. Kjøpesenterstoppen kan likevel ha bidratt til en dreining av investeringene mot bysentra og tettsteder. Evalueringen viser også stor usikkerhet omkring fylkeskommunenenes vilje og evne til å styre denne utviklingen gjennom fylkesdelplaner, og at disse synes å ha begrenset virkning over-

tet i 2005. En målsettingen for etableringsstoppen var å styrke eksisterende by- og tettstedssentra og unngå unødvendig byspredning og økt bilavhengighet. Bestemmelser i fylkesdelplaner for handel og service har nå erstattet kjøpesenterstoppen som virkemiddel. Disse skal være retningsgivende for kommunal planlegging og søknader om etablering av kjøpesentra. I 2005 hadde kjøpesentra drøyt 31 prosent av landets samlede butikkomsetning. Andelen er fortsatt økende, og veksten i 2005 skjedde i kjøpesentra utenfor sentrum av byer og tettsteder. Kjøpesenterstoppen kan likevel ha bidratt til en dreining av investeringene mot bysentra og tettsteder. Evalueringen viser også stor usikkerhet omkring fylkeskommunenenes vilje og evne til å styre denne utviklingen gjennom fylkesdelplaner, og at disse synes å ha begrenset virkning over-

Boks 10.2 Regional byspredning – Europas glemte utfordring?

I en analyse av den fysiske utvikling av europeiske storbyer framhever European Environment Agency *urban sprawl* – regional byspredning – som en av de største utfordringene Europa i dag står overfor¹. I følge EEA har byspredningen betydelige miljømessige, sosiale og økonomiske konsekvenser for både byene og omlandet. Utviklingen underminerer også forsøk på å møte de globale klimautfordringene. Veksten i bymessig bebygde områder («urban areas») og tilhørende infrastruktur medførte i løpet av tiårsperioden 1990–2000 nedbygging av et areal tilsvarende hele staten Luxembourg.

Byanalyser i rapporten viser at god lokal planlegging og praktisk oppfølging gjennom å holde igjen på den fysiske ekspansjonen av bebygde områder er avgjørende for å kunne holde byspredningen i sjakk.

Den tyske byen München er brukt som eksempel i rapporten som en by som har økt befolkningstettheten innenfor byggesonen de siste 50 år. Her har følgende faktorer vært viktige for utvikling av en kompakt by:

- En samordnet plan for byutvikling.
- Regionalt samarbeid.
- Medvirkning fra viktige aktører («stakeholders») i byplanleggingen.
- Vekt på gjenbruk av ledige restarealer.
- Kontinuerlig forbedring av kollektivtransport, men så lite nye veger som mulig.
- «Kompakt – urban – grønn»: Hold byen kompakt og grønne arealer grønne.

- Garantere nødvendige ressurser for gjennomføring av strategiene på alle relevante politikkområder (transport, boligbygging mv.).

EEA påpeker at politikkutforming på alle nivåer, både lokalt, nasjonal og europeisk, må gis en «urban dimensjon» for å kunne håndtere byspredning og korrigere de markedsavvikene («*market failures*») som bidrar til denne utviklingen.

Osloområdet er Norges eneste storbyregion i europeisk forstand. Oslo inngår ikke i EEAs rapport, og det finnes ingen nyere undersøkelser som tar opp graden av regional byspredning i hovedstadsregionen og mulige konsekvenser av dette. TØI har imidlertid tidligere påpekt at økt byspredning er den største utfordring man nå står overfor når det gjelder å begrense biltrafikken i norske byregioner (Lian 2005).

I hovedstadsområdet rundt København har den regionale «Fingerplanen» helt siden 1947 lagt rammer for byutviklingen. Dette var tidligere en regional plan, men er som følge av regioninndelingen og oppgavefordelingen i den nye danske kommunalreformen nå innskrevet i planloven som et statlig ansvar. Den nye «Fingerplan 2007» ble derfor framlagt av Miljøministeren i januar 2007 som forslag til «Landsplandirektiv for hovedstadsområdet».

¹ European Environment Agency (2006): *Urban sprawl in Europe. The ignored challenge*.

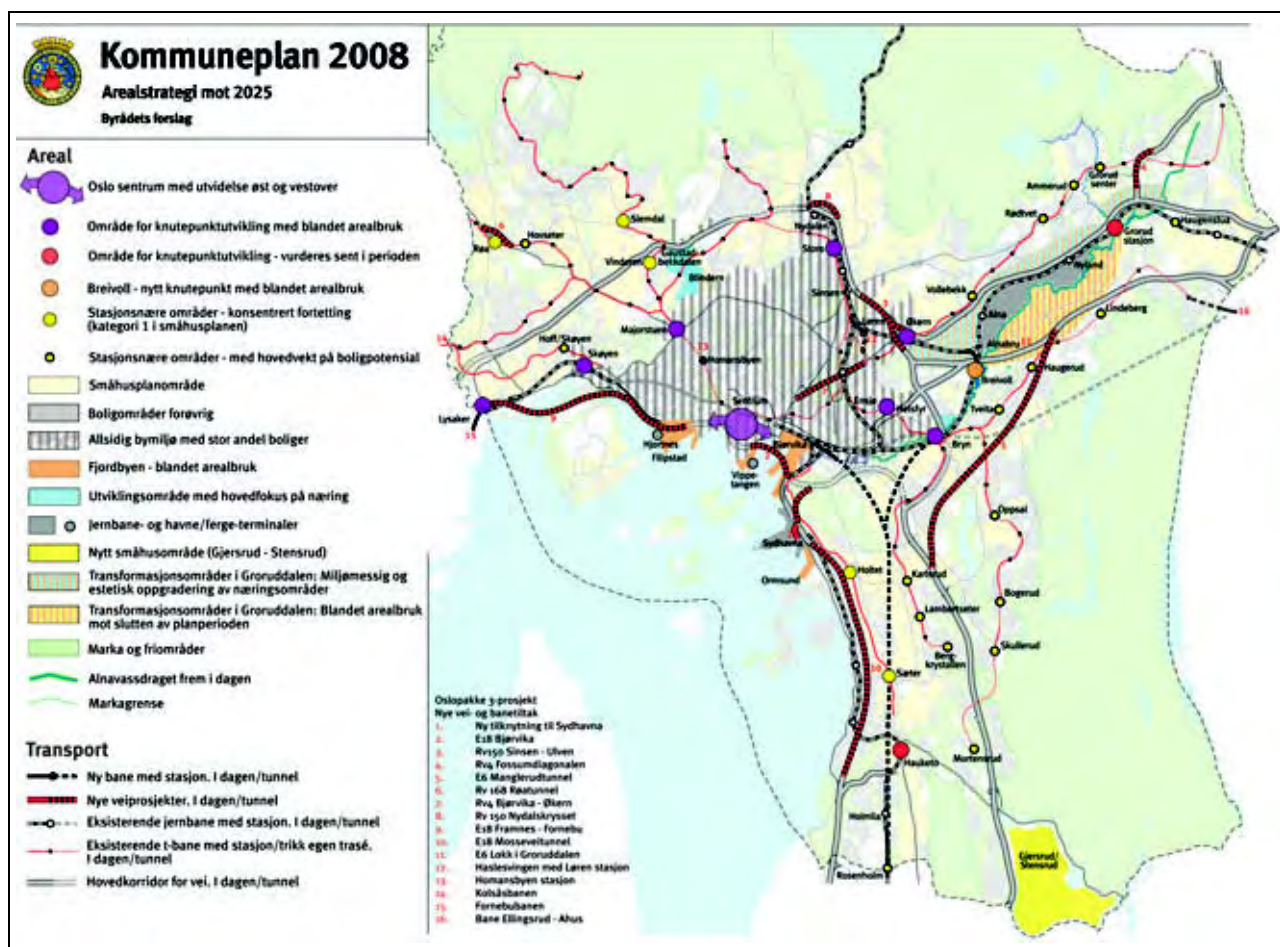
for kommunene. Det hevdes også at myndighetene er «slepphendte» med å gi tillatelser til etablering av nye storhandelskonsepter utenfor byer og tettsteder. Verken Oslo/Akershus eller andre storbyregioner inngikk i evalueringen.

De siste årene har nye typer handelsetableringer utfordret det tradisjonelle kjøpesenterkonseptet. Kjente forretningskjeder åpner stadig nye varehus atskilt fra de tradisjonelle kjøpesentraene, ofte utenfor by- og tettstedssentra. Med et bredt vareutvalg basert på omsetning i store volumer representerer disse en form for «bransjeglidning», og har mange av de samme virkningene som man ønsket å unngå gjennom kjøpesenterstoppen. Det er derfor behov for kunnskap om utviklingen, konsekvensene for by- og tettstedsutviklingen, og hvilke juridiske virkemidler som kan nyttes for å få en kontrollert utvikling av nye handelsetableringer. Regjeringen tar derfor sikte på å få igangsatt slike arbeider.

10.4.5 Ulike utbyggingsmønstre gir store transportkonsekvenser

Transportsystem og arealbruk i et storbyområde står i et nært og gjensidig avhengighetsforhold til hverandre. Utbyggingsmønsteret danner grunnlag for de transportbehov som skal dekkes. Måten dette løses på gjennom transportsystemet legger viktige premisser for senere by- og arealutvikling.

- Mens 80 prosent av Oslos innbyggere oppgir å ha et svært godt kollektivtilbud der de bor, gjelder dette under 20 prosent av befolkningen i Oslos omegnskommuner (se fig. 10.10).
- Mens under 1 av 5 husstander i Oslo har to eller flere biler, har nesten annenhver husstand i Oslos omegnskommuner dette.
- En gjennomsnittlig arbeidsreise av bosatte i Oslos omegnskommuner er nesten dobbelt så lang som i Oslo, og også betydelig lengre enn landsgjennomsnittet. Samtidig øker den mest for de som bor i selve Oslo. Dette samsvarer med pendlingsbildet, der pendling fra Oslo ut



Figur 10.11 Arealbruksstrategien i forslag til ny kommuneplan for Oslo 2008–25 legger vekt på utvikling av Fjordbyen, Sentrum, knutepunkter og stasjonsnære områder, med banenettet og andre viktige kollektivårer som rygggrad. Viktige prosjekter i Oslopakke 3 ligger til grunn for strategien.

mot Akershus øker mer enn i retning innover. Bildet for innkjørsreiser er også svært likt som for arbeidsreisene.

- Oslos befolkning løser sine transportbehov langt oftere ved bruk av kollektivtransport og gang/sykkel enn de som bor rundt hovedstaden. Nærmere 70 prosent av beboerne i Oslos omegnskommuner bruker bil daglig som transportmiddel, mot bare 41 prosent i Oslo. Bilbruken i Oslos omegnskommuner er dermed også høyere enn landsgjennomsnittet.

Forskjellene i bilbruk mellom Oslo og omegnskommunene viser konsekvenser av at arealbruken i Oslos omegnskommuner er langt mindre konsentrert enn i selve Oslo. Dette gir betydelige utfordringer hvis det skal tilbys konkurransedyktige dør til dør alternativer til bruk av egen bil.

10.4.6 Framtidig byutvikling i hovedstadsregionen

Prognosene tilsier fortsatt befolkningsvekst i Oslo-regionen. Store samferdselsinvesteringer vil de kommende årene fortsette å krympe avstandene rundt Oslo og bringe større deler av regionen innen dagpendleravstand til hovedstaden. For å løse transportutfordringene, vil regjeringen framheve at byutviklings- og lokaliseringsmønsteret i regionen må styres etter de planer og retningslinjer som både lokale, regionale og nasjonale myndigheter har vedtatt. For å hindre byspredning, dempe trafikkveksten og legge grunnlag for et godt kollektivtilbud er det ønskelig at boligbygging, arbeidsplasser og store publikumsmagneter i størst mulig grad lokaliseres i nærheten av kollektive knutepunkter. De rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplanlegging har fastsatt dette prinsippet. Regjeringen ønsker nå å tydeliggjøre disse retningslinjene og styrke oppfølgingen av dem, herunder skjerpe statlige organers plikt til å legge disse retningslinjene til grunn for lokalisering og annen virksomhet i byområdene.

Tettere utbygging i byer og tettsteder og klar avgrensning mot jordbruksarealer og marka, er viktig. Det er i de fleste kommuner et stort potensial for ny utvikling på eldre industri-, lager- eller havneområder. Kommunene bør derfor legge vekt på å ta i bruk dårlig utnyttede arealer innenfor byggesonen før det vurderes utbygging i nye områder. Staten vil også opptre mer koordinert ut fra sine eierinteresser i byområder, slik at statlige etableringer og nybygg bygger opp under senterstrukturen, kollektivsystemet og lokale planer for byutvikling.

10.4.7 Styrking av regionplanleggingen

Hovedstadsregionen har rask vekst, og det er vesentlig å styre denne i en mer bærekraftig retning. Mangelfulle løsninger for trafikk og arealbruk har samfunnsøkonomiske, klima- og miljømessige og velferdsmessige konsekvenser som er spesielt store i hovedstadsregionen. De har betydelige negative samfunnsøkonomiske virkninger for både regionen og landet som helhet. Behovet for større langsiktighet og gode rammebetingelser for privat og offentlig sektor, tilsier at felles planlegging og styring av den regionale utvikling kommer på plass så snart som råd. Mange administrative og politiske enheter og store vekstutfordringer gjør hovedstadsregionen spesielt krevende for regional planlegging. De styringsmessige utfordringene skal løses gjennom konklusjonene som trekkes på grunnlag av St.meld. nr. 12 (2006–2007) (se kap. 10.6).

Også før en ny løsning er på plass er det viktig at alle parter i regionen kjenner sitt ansvar og sammen utvikler et solid felles grunnlag for gode løsninger for regionen samlet sett. Aktørene i regionen bør kunne samarbeide om forutsetninger for planer for kommuner og fylkeskommuner og på tvers av dagens fylkes- og kommunegrenser. For transportområdet foreligger det et bredt plangrunnlag, men for arealbruk og utbyggingsmønster i et regionalt perspektiv er plangrunnlaget og faktiske planer fraværende eller fragmenterte. Det er viktig å legge til rette for en regional planlegging som kan gi føringer for kommunenes arealplanlegging. Derfor ville det også være riktig å trekke kommunene inn i et slikt samarbeid.

Vekstkraften i dagens region gir en spesiell mulighet for å påvirke og styre byutviklingen, samtidig som utviklingen kan ha store uheldige konsekvenser om det ikke styres godt. Etter regjeringens mening er det nå viktig at regionen utnytter denne muligheten i fellesskap. Det er viktig for å sikre en mer bærekraftig regional utvikling, gjennom:

- Reduserte klimautslipp.
- Økt kollektivtransport, spesielt på bane.
- Mer samordnet areal- og transportplanlegging, med en bedre arealforvaltning.

En felles regional areal- og transportplan vil bidra med premisser for ny nasjonal transportplan. Planen bør utvikles sammen med virkemiddelpakker som bl.a. avklarer tiltak som begrenser klimautslipp og bilbruk.

10.4.8 Nasjonale rammer for arealutviklingen i Osloregionen

De rikspolitiske retningslinjene for Oslofjorden skal ligge til grunn for planlegging og utvikling i hovedstadsområdet. Retningslinjene skal gis en sterkere geografisk differensiering, der vernet gjøres strengere i områder med sterk konkurranse om strandsonen. Dette skal skje i forbindelse med utarbeiding av kommunale og regionale planer. Gjennom endringer i forslag til ny plan- og bygningslov vil det generelle byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen bli skjerpet.

Regjeringen vil innføre et særskilt lovfestet vern av Oslomarka og andre bymarker. Regjeringen legger fram en proposisjon om ny planlov som vil bidra til å styrke ivaretagelsen av markaområder, grønnstruktur i tettstedene og strandsonen. Prosessen for grensefastsetting vil skje i kontakt med kommunale og regionale myndigheter.

Regjeringen vil lage en handlingsplan for å sikre elver og grøntarealer i byområdene våre, herunder videreføre samarbeidet med Oslo for å sikre viktig grønnstruktur. Regjeringen peker på nødvendigheten av at hver enkelt kommune, kommuner i samarbeid og det regionale nivået legger økt vekt på å opprettholde tilgang på friluftsområder og på tilgjengelighet til sammenhengende grønnstruktur og markaområder. Det legges også vekt på sikring av viktige områder for friluftsliv ved kjøp, båndlegging og avtaler om flerbruk av naturområder.

Høye tomtepriser, som resultat av lav tilgang på utbyggingsarealer, har vært et viktig element i kostnadsutviklingen i Osloområdet. Det er viktig at kommunene bidrar til tilstrekkelig tilbud av byggeklare tomter for å bedre stabiliteten i markedet. Det er imidlertid ikke spesielt godt kartlagt hvordan kommunene i dag driver sin utbyggings- og tomtepolitikk, hva som begrunner de lokalpolitiske beslutninger og hvilke forutsetninger, behov og ønsker de ulike kommunene har. Regjeringen vil derfor sette i gang arbeid med å kartlegge dette.

10.4.9 Ny planlov vil styrke den regionale planleggingen

Stortingsmeldingen om forvaltningsreformen skiserte de endringene regjeringen har arbeidet med for bestemmelsene om regional planlegging i plan- og bygningsloven. Det legges opp til bruk av regionale planstrategier som et grunnlag for å definere utfordringer og tiltak som krever regionale planer.

Statlige, kommunale og private organer skal samarbeide om den konkrete planleggingen for å

følge opp den regionale planstrategien. Samordnet regional planlegging er av politisk natur og må derfor knyttes til folkevalgte organer.

For Osloregionen kan dette regionale planarbeidet styrkes gjennom utarbeiding av en samlet strategi og handlingsprogram for areal og transport. Den regionale strategien kan inneholde planutfordringer og tydeliggjøre hovedtrekkene i utbyggingsmønster og transportsystem. De nasjonale og regionale ambisjonene om samordnet areal- og transportpolitikk bør komme til praktisk uttrykk i handlingsprogrammene til Nasjonal transportplan, i Oslopakke 3 eller tilsvarende pakker og i kommunenes planer.

Organiseringen av den regionale planleggingen i Osloregionen vil avhenge av hvordan den regionale inndelingen i dette området blir. Uansett regioninndeling vil det med stor sikkerhet fortsatt være problemstillinger som berører naboregioner. I arbeidet med ny plandel i plan- og bygningsloven har regjeringen lagt opp til å forbedre lovgivningen. Sentrale myndigheter skal kunne pålegge samarbeid mellom regionene, fastlegge hvilke spørsmål dette skal gjelde og hvordan planarbeidet skal organiseres. Dette vil samtidig innebærer en forpliktelse for berørte statlige organer til å medvirke aktivt i et slikt samarbeid.

10.4.10 Bevaring og bruk regionens miljøkvaliteter

Oslomarka er på mange måter landets viktigste friluftsområde. Juridisk bindende grenser er nedfelt i de 19 markakommunenes arealplaner. Regjeringen utarbeider forslag til lov for vern av Oslomarka.

En stor andel av strandsonen i indre Oslofjord er allerede nedbygd. Innen Oslos grenser gjelder dette nesten 80 prosent av strandsonen, på begge sider av fjorden for øvrig mellom Moss og Drammen er i gjennomsnitt rundt 70 prosent av strandsonen bebygd¹². Presset for utbygging av boliger og næringsarealer på attraktive tomter i strandsonen er fortsatt stort. Bevaring av gjenværende strandsone og økt tilgang for allmennheten er derfor en svært viktig oppgave, og kommunene har et primært ansvar, men regjeringen vil differensiere de nasjonale retningslinjene, bl.a. for å sikre allmennhetens tilgang til strender ved Oslofjorden.

Sammenlignet med mange europeiske byer er Oslo en grønn by med gode muligheter for å drive friluftsliv og oppleve natur. Undersøkelser i forbindelse med utvikling av bærekraftindikatorer for

¹² Kilde: Tall fra SSB pr 1.1.06.

europiske byer har vist at 95 prosent av befolkningen i Oslo har tilgang til et grøntområde innen 300 m fra boligen. 79 prosent av befolkningen sier at de er fornøyd med grøntarealene i Oslo. Det er likevel en utfordring at de grønne arealene i Oslos byggesone er under sterkt press og minker, slik at tilgangen på nære grønne lunger blir dårligere (SSB 2005).

Osloområdet er naturmessig meget rikt. I Oslo er det registrert et stort biologisk mangfold, med en rekke naturtyper som er unike i nasjonal sammenheng og mange arter som ikke fins i andre kommuner. Landskapsverdiene kan fort reduseres med skjemmende anlegg og rask vekst med etableringer langs vegnettet utfordrer landskapenes og stedenes estetikk og egenart. Å opprettholde naturmangfold, god tilgjengelighet til rekreasjonsarealer og landskapskvaliteter må vektlegges tilstrekkelig i arealplanleggingen.

10.5 Styringsutfordringer i areal- og transportplanleggingen

Alle fylkesplanene rundt Oslo erkjenner betydningen og viktigheten av Oslo som hovedstad og de utfordringer dette fører med seg, og at lokalisering og arealforvaltning i området krever samarbeid om felles løsninger. Så langt har dette særlig kommet til uttrykk gjennom samarbeid om Nasjonal transportplan samt Oslopakke 1 og 2.

Vurdert ut fra ambisjonene og den store enigheten som kommer til uttrykk i overordnede mål og strategidokumenter, ser allikevel resultatene av de mange samarbeids- og samordningsprosessene så langt ikke ut til å stå i forhold til innsatsen. Viktige overordnede spørsmål krever mye tid og ressurser å avklare, og de koordinerende prosessene er krevende. Når det kommer til gjennomføring av strategiene, oppstår ofte konflikter knyttet til både ansvarsforhold, grenser, avveininger mellom virkemidler og konsekvenser av beslutningene for andre aktører.

Hovedkonklusjonen i de utredninger som er gjort av disse forholdene er at dagens organisering ikke legger godt nok til rette for å løse grenseoverskridende offentlige oppgaver i samsvar med viktige samfunnsmessige mål, nasjonalt og regionalt. Gjeldende organisering og ansvarsfordeling ivaretar heller ikke behovet for en god demokratisk styring med denne oppgaveløsningen. Styringsutfordringene gjør seg særlig gjeldende innen regionale areal- og transportoppgaver i regionen.

Ut fra et ønske om gode, effektive og demokratiske bestemte regionale løsninger kan det hevdes

at beslutningsmyndigheten i for stor grad er statlig på transportområdet og for stor grad kommunal på arealområdet. Det er sannsynlig at slike oppgaver løses bedre dersom en større del av ansvaret kunne samles på et regionalt nivå. Dagens fylkeskommuner med delt ansvar mellom Oslo og Akershus har så langt ikke vist seg å ivareta dette godt nok, og favner heller ikke over stort nok område. Innenfor areal- og transport gjelder styringsutfordringene oppsummert følgende forhold:

- Ingen offentlig myndighet har i dag et samlet ansvar for strategisk areal- og transportutvikling på regionalt nivå for hovedstadsregionen.
- Det finnes ingen felles regional arealplanmyndighet for Oslo/Akershus eller hele Osloregionen. Fylkeskommunen kan gi retningslinjer, men har ingen beslutningsmyndighet i arealbruksspørsmål.
- Ansvaret for arealpolitikken ligger på kommunalt nivå, og er dermed delt på så mange aktører at det blir vanskelig å lage regionale samordningsarenaer hvor både areal og transport inngår.
- Mange arealplaner forutsetter statlige investeringer i infrastruktur og avhenger av årlige nasjonale budsjettprioriteringer
- Det har også vist seg vanskelig å etablere et felles samordningsorgan for regional kollektivtransport.
- Fylkes- og kommuneinndelingen innebærer at myndighet på området er oppsplittet på mange ulike instanser. Dette medfører at staten involverer seg sterkere i å løse oppgaver som ellers i landet løses av regionale og lokale aktører. Mangel på regional samordning forsterker en statlig dominans i oppgaveløsningen. Denne synes imidlertid å være langt sterkere på transport- enn på arealsida, noe som bidrar til skjevhet i oppgaveløsningen.

Det er faglig svært krevende å utvikle og utforme virkemidlene riktig. Det er derfor ikke mulig å organisere seg vekk fra alle slike samordningsbehov. Det er mulig å få til forbedringer både gjennom reformer og/eller praktiske forbedringstiltak, men regjeringen ser det som svært viktig at slike styringsutfordringer løses gjennom en mest mulig hensiktsmessig organisering i hovedstadsområdet.

Samferdselsdepartementet igangsatte i 2004 frivillige forvaltningsforsøk med endret organisering av samferdselsoppgaver i fire større byområder: Bergen, Trondheim, Stavanger- og Kristiansandsregionen. Utfra tilbakemelding fra lokale aktører avsluttes nå tre av disse fire forsøkene ved

utgangen av 2007, mens forsøket i Kristiansandsregionen kan forlenges med to år. Disse erfaringene understreker behovet for å finne gode, permanente løsninger på organiseringen av den offentlige oppgaveløsningen i de større byregionene. Organisering av framtidig politisk styring av Oslo-pakke 3 må også sees i sammenheng med valg av framtidig styringsmodell.

10.6 Alternative styringsmodeller

Etter regjeringens vurdering må styringsutfordringene i Osloregionen løses, slik at regionen oppleves mer funksjonell både for innbyggerne, næringslivet og samfunnet som helhet. Alternative styringsmodeller for Osloregionen er foreslått i St.meld. 12 (2006–2007):

1. *Regionmodell*, etablering av et nytt regionalt forvaltningsnivå i Osloregionen. Denne modellen innebærer at det opprettes et nytt direkte folkevalgt organ på regionalt nivå, med selvstendig beslutningsmyndighet for regionale oppgaver og direkte beskatningsrett, etter samme modell som dagens fylkeskommuner. Modellen innebærer en sammenslutning av Oslo og Akershus, men kan også omfatte andre fylkeskommuner, f.eks. Østfold.
2. *Modifisert regionmodell*. Innenfor denne modellen kan man tenke seg at Oslo inngår i en region med Akershus, men at Oslo kommune beholder ansvaret for barnevern og de fylkeskommunale oppgavene de har i dag som ikke er grenseoverskridende, dvs. videregående opplæring, kulturminnevern og tannhelse. Regionale areal- og transportoppgaver overføres til den nye regionen som har et større geografisk nedslagsfelt.
3. *Særorgan for Osloregionen*. Det etableres et indirekte valgt organ med selvstendig beslutningsmyndighet for utvalgte regionale oppgaver (areal og transport). Et slikt særorgan vil være en selvstendig juridisk enhet, med selvstendig økonomi og egen administrasjon.
4. *Pålagt regionalt plansamarbeid med hjemmel i plan- og bygningsloven*. Denne modellen innebærer at staten pålegger aktørene i regionen å samarbeide om regional plan. Samarbeidet kan avgrenses til å omfatte de oppgavene som er av

størst betydning for å løse styringsutfordringene. Samarbeidet kan ha et felles forberedende organ for utarbeiding av et samordnet planforslag og oppfølging av planvedtakene. Det er fylkestingene (regionene) som behandler og fatter planvedtak for «sine» områder.

De fire modellene inneholder mekanismer som bedrer mulighetene til å håndtere de aktuelle styringsutfordringene i regionen, om enn i varierende grad. Det er store forskjeller knyttet til de prinsipielle egenskapene ved modellene, særlig gjelder dette forhold knyttet til demokratisk forankring og styring, effektivitet og oversiktligheit i forvaltningen. I modell 1 og 2 legges beslutningen om regional plan til regiontinget. I modell 3 frikobles planbeslutningene fra de ordinære planmyndigheter og forvaltningssystemer. I modell 4 fattes planbeslutningene i de folkevalgte organene i de regionene som samarbeider. Modell 3 og 4 forutsetter en mer aktiv statlig medvirkning og innflytelse i den regionale oppgaveløsningen enn modell 1 og 2.

Stortinget har behandlet St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid*. I sin innstilling (Innst.S. nr 166 (2006–2007) sier komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Kristelig Folkeparti, Senterpartiet og Venstre seg enig i at hovedstadsområdet står overfor spesielle utfordringer. Komiteens flertall uttaler videre at

«Dette er synliggjort på en god måte i meldingen, der Regjeringen mener at dagens organisering ikke legger godt nok til rette for å løse grenseoverskridende offentlige oppgaver i samsvar med viktige samfunnsmessige mål og regionens egne mål. Utfordringene er spesielt knyttet til arbeidsmarkedet med utvikling og fordeling av arbeidsplasser, kollektivtrafikk og arealdisponering. Dette er oppgaver og utfordringer som må løses på tvers av dagens kommune/fylkesgrenser. Flertallet vil understreke at dette er sentrale politiske områder som kun kan løses gjennom politiske styringsorganer som ser hele hovedstadsområdet under ett.»

Regjeringen skal, bl.a. på grunnlag av de prosesser som nå gjennomføres på regionalt og lokalt nivå, legge fram et forslag for Stortinget om den framtidige inndelingen i landet våren 2008.

11 Administrative, økonomiske og miljømessige konsekvenser

Denne stortingsmeldingen har lagt hovedvekten på

- hovedlinjene i regjeringens hovedstadspolitikk,
- ansvarsfordeling mellom kommune og stat i hovedstadspolitikken,
- effekten av statlig sektorpolitikk i hovedstadsregionen.

Gjennom langsiktige rammebetingelser, tydelig fordeling av ansvar og oppgaver vil regjeringen legge til rette for at kommunene og regionen kan ta ansvar for egen utvikling.

Videre prosess for å løse styringsutfordringene i hovedstadsregionen vil skje i forbindelse med prosessen for forvaltningsreformen. Regjeringen vil med utgangspunkt i de lokale prosessene komme med forslag til ny regional inndeling samt forslag til løsning av styringsutfordringene i Oslo-regionen våren 2008. Det vises til nærmere omtale av administrative og økonomiske konsekvenser i forbindelse med forvaltningsreformen i St.meld.

nr. 12 (2006–2007) Regionale fortrinn – regional framtid.

Stortingsmeldingen drøfter virkemidler og tiltak som har stor betydning i Oslo og regionen rundt. Tiltakene som beskrives finansieres innenfor gjeldende budsjetttrammer under flere departementers budsjetter. En videreutvikling av eksisterende virkemidler og utvikling av nye tiltak vil måtte bli tatt opp i de årlige budsjettforslagene.

Regjeringen vil stimulere til en mer bærekraftig by- og regionalutvikling, jf. kap. 10. Det antas at dette vil ha positive miljømessige konsekvenser.

Kommunal- og regionaldepartementet

tilrår:

Tilråding fra Kommunal- og regionaldepartementet av 1. juni 2007 om Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion blir sendt Stortinget.

Vedlegg 1**Litteraturliste**

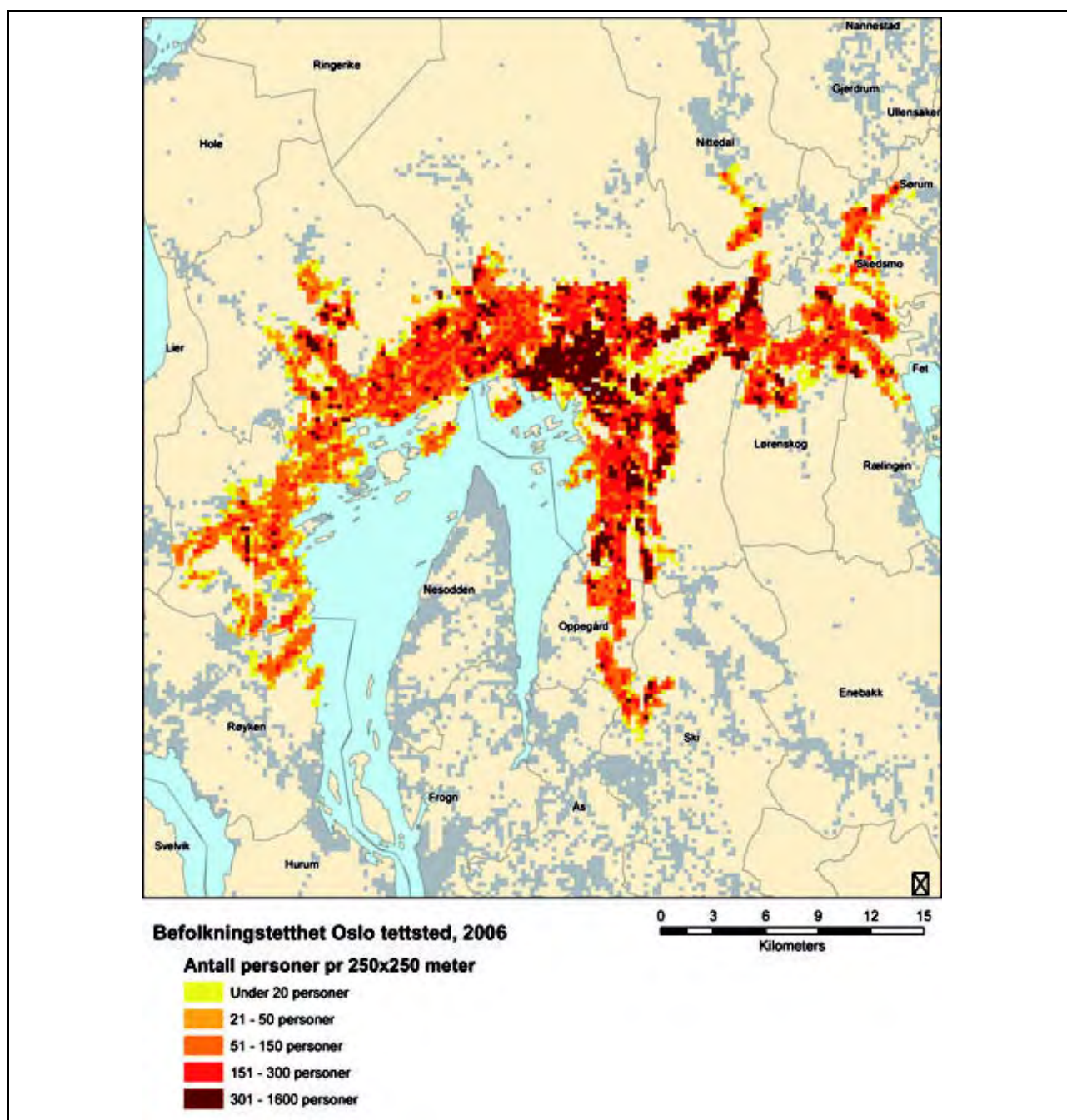
- Agenda og Asplan Viak (2005a): *Styringsutfordringer i Osloregionen*.
- Agenda og Asplan Viak (2005b): *Alternative styringsmodeller for Osloregionen*.
- Alsvik, O. (red) *Identitet – en ressurs for konkurransedyktige storbyer og storbyregioner?* Norsk lokalhistorisk institutt 2005
- Asplan Analyse (2005): *Osloregionens muligheter for næringsutvikling i et internasjonalt perspektiv*.
- Asplan Viak (2006): *Hvor kom veksten i Akershus 1990–2005?*
- Barstad, A. (1997) *Store byer, liten velferd? Om segregasjon og ulikhet i norske storbyer* SSB
- Barstad, A. og Kirkeberg M.I. (2003) *Levekår og ulikhet i storby* SSB
- Barstad, A. og E. Havnen, T. Skarðhamar og K. Sørli. *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst*. SSB RAPP 2006/15.
- Blom, S. *Innvandrerens bo- og flyttemønstre i Oslo rundt årtusenskiftet*. SSB RAPP 2006/33
- Blom, S. *Befolkningsutviklingen i Oslo i årene 1998–2003: Flere innvandrere, færre nordmenn*. SSB Samfunnsspeilet 4/2006.
- Byggforsk skriftserie 2005:6 *Endringsprosesser i norske drabantbyer*. Av T. Hansen og I. Brattbakk
- Byggforsk skriftserie 2005:3 *Flyttestrømmer og dynamikk i hovedstadsregionen* Av V. Nordvik, P. Austin, P. Medby og H. Sunde
- Byggforsk 2006:403 *Bostedsløse i Norge 2005* Av T. Hansen, E. Dyb og S. Østerby
- Byforskingsprogrammet i Norges Forskningsråd: <http://www.forskningsradet.no/servlet/Satellite?c=Page&cid=1147245381683&pagename=ForskningsradetNorsk%2FPage%2FStandardSidemal>
- Byforskingsprogrammet: *Storbyene i kunnskapsøkonomien, Arena for kunnskapsdeling og nyskaping* – E. Vatne (red). Scandinavian Academic Press/Spartacus Forlag 2005,
- Byforskingsprogrammet: *By og byliv i endring, Studier av byrom og handlingsrom i Oslo* – J. Aspen (red). Scandinavian Academic Press/Spartacus Forlag 2005
- Byforskingsprogrammet: *Governance i norske storbyer. Mellom offentlig styring og privat initiativ* – A.L. Fimreite og T. Medalen (red). Scandinavian Academic Press/Spartacus Forlag 2005
- Byforskingsprogrammet: *Storbyenes boligmarked. Drivkrefter, rammebetingelser og handlingsvalg* R.Barlindhaug (red). Scandinavian Academic Press/Spartacus Forlag 2005
- Epland, J. og M.I. Kirkeberg *Inntektsforholdene i Oslo – nivå, utvikling og fordeling*. Notat til KRD 2006 fra SSB
- FAFO 1994: *Oslo: den delte byen?* Av K.Hagen, A.B. Djuve og P. Vogt.
- FAFO 2007:05. Bråthen, M., A.B.Djuve, T.Dølvik, K.Hagen, G.Hernes, R.A. Nielsen. *Levekår på vandring. Velstand og marginalisering i Oslo*.
- Hjorthol, R. m fl (2006): *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen 2005, nøkkelrapport*. TØI-rapport 844/2006.
- Isaksen, A. (2005): *Den kreative klassen og regional næringsutvikling i Norge*, Arbeidsnotat 22/2005, NIFU STEP
- Kirkeberg, M.I. (2003): *Inntektsforskjeller og lavinntektssituasjonen i storbyene*. Vedlegg 3 i St. meld. nr. 31 (2002–2003): *Storbymeldingen*, Kommunal- og regionaldepartementet.
- Langørgen, A., M.Mogstad og R.Aaberge (2003): *Et regionalt perspektiv på fattigdommen*, Økonomiske analyser nr. 4/2003, Statistisk sentralbyrå.
- Kjeldstadli, K. og J.E. Myhre: *Oslo – spenningen by*, Oslo 1995
- Lian, J.I. (2004): *Delvis brukerbetalt utbygging av transportsystemet i Oslo og Akershus. Evaluering av Oslopakke 1 og 2*. TØI-rapport 714/2004. *Effekter av hovedvegutbygging i Oslo og Bergen*. TØI-rapport 2005
- NIBR-notat 2006:137: *Levekårsforskjeller og flytting i Groruddalen* Av K.Sørli og E.Havnen.

- Norheim, B. (2006): *Kollektivreiser i nordiske byer – markedspotensial og utfordringer framover*. Urbanet Analyse.
- NOU 1997: 12 *Grenser til besvær* (Hovedstadsutvalget)
- OECD Territorial Reviews: *Competitive Cities in the Global Economy* 2006
- Oslo bys historie*, bind 1–5 (av A.Nedkvitne, P.G.Norseng, K.Sprauten, J.E.Myhre, K. Kjeldstadli og E.Benum)
- Oslo kommune, Plan og bygningsetaten (2006): *Pendling i Osloregionen*, av S.F.Hole
- SSB. Befolkningsstatistikk. www.ssb.no/emner/
- SSB Rapport 2005/11: *Fattigdom i Stor-Osloregionen*. Av Magne Mogstad.
- SSB Notater 2004: 65–66. L. Østby (red) *Innvandrere i Norge Del I Demografi. Del II Levekår*.
- Statistisk sentralbyrå (2006a): *Høyest verdiskaping per sysselsatt i Oslo*. Fylkesfordelt nasjonalregnskap, 2003 (<http://www.ssb.no/emner/09/01/fnr/>).
- SSB (2006): *Husholdningene blir stadig mindre*. Befolkningsstatistikk. Familier og husholdninger (<http://www.ssb.no/emner/02/01/20/familie/>).
- St.meld. nr. 12 (2006–2007): *Regionale fortrinn – regional framtid*. Kommunal- og Regionaldepartementet.
- St.meld. nr. 20 (2006–2007) *Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller*. Helse- og omsorgsdepartementet
- St.meld. nr. 16 (2006–2007) *...og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet
- St.meld nr. 9 (2006–2007) *Arbeid, velferd og inkludering*. Arbeids- og inkluderingsdepartementet
- St.meld. nr 31 (2002–2003) *Storbymeldingen* Kommunal- og regionaldepartementet
- St. meld. nr. 50 (1998–1999): *Utligningsmeldinga. Om fordeling av inntekt og levekår i Norge*. Sosial- og arbeidsdepartementet
- St.meld. nr. 14 (1994–95) *Om levekår og boforhold i storbyene* Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Stockholm Stad (2006): *Fakta och resultat från Stockholmsforsøket*. August 2006.
- Styringsgruppa for Oslopakke 3 (2006): *Oslopakke 3 – nytt styringsorgan for transport i Oslo og Akershus*.
- Urban Audit: <http://www.urbanaudit.org/> , www.europa.eu.int/comm/eurostat/
- Vatne, E. (2004): *Kunnskapsoversikt – Osloregionens betydning som senter for næringsutvikling*. Bergen: Norges Handelshøyskole
- Wessel, T. (2006): *Inntektsulikhet i Oslo-regionen – langs gamle spor i den nye økonomien*. Tidsskrift for samfunnsforskning, nr. 1, vol 47. Universitetsforlaget.
- www.prosjekt-indreoslo.oslo.kommune.no (Handlingsprogram Oslo indre øst).
- Ytrehus, S. (2004): *Fattige barn i Norge. Hvem er de og hvor bor de?* Fafo-rapport 445, 2. redigerte utgave.
- Ærø, T. og G. Jørgensen *Implementering av bypolitikk i Norden* TemaNord 2005:502, Nordisk Ministerråd

Vedlegg 2**Utstrekningen av Oslo tettsted**

Oslo tettsted er som geografisk statistisk begrep det sammenhengende bebygde området der Oslo

by og forsteder inngår. Oslo tettsted er et byområde som strekker seg over arealer i 11 kommuner.



Figur 2.1 Oslo tettsted. Kart basert på geografisk registrering av bosted.

Datakilde: SSB. Kart: Asplan Viak

Vedlegg 3

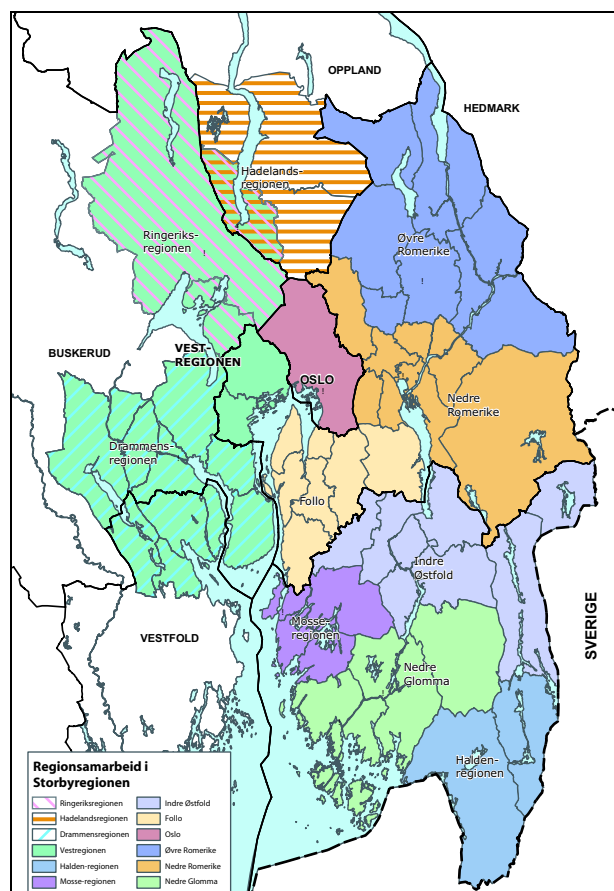
Samarbeidsalliansen Osloregionen

Samarbeidsalliansen Osloregionen ble stiftet i 2004. Den består av Oslo kommune, fylkeskommunene Akershus og Østfold, samt alle kommuner i de to fylkene, og kommuner i Buskerud, Vestfold og Oppland. Totalt 56 kommuner er medlem, se figur 2.1¹. Samarbeidsalliansen har som mål å styrke Osloregionen som en konkurransedyktig og bærekroneraftig region i Europa og har disse hovedarbeidsområdene:

- Utvikle felles, overordnet areal- og transportstrategi for regionen
- Styrke samarbeid om innovasjon og utvikling av internasjonalt konkurransedyktig næringsliv
- Styrke felles profilering, nasjonalt og internasjonalt
- Utvikle samarbeid om sosial infrastruktur

Kommunene i Osloregionen har organisert samarbeid mellom nabokommuner i ulike regionråd. Styret i samarbeidsalliansen er sammensatt av representanter fra Oslo, Akershus, Østfold og 11 regionråd.

Kommunene som er medlemmer i Osloregionen er vist på kart i fig 2.3.



Figur 3.1

¹ Se www.Osloregionen.no.

Vedlegg 4

Tiltak i handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen

Handlingsplanen er et vedlegg til St.prp. nr. 1 (2006–2007) – Statsbudsjettet 2007 (Arbeids- og inkluderingsdepartementet)

Tiltak 1 – Økning av integreringstilskuddet

Regjeringen er opptatt av at flyktninger og deres familier bosettes raskest mulig, slik at de også raskest mulig kan bidra med sine ressurser i arbeids- og samfunnsliv. Kommunene er hovedaktører for å oppnå målsettingen om bosetting, og integreringstilskuddet er det viktigste virkemiddel for å få til rask og god bosetting. Regjeringen vil øke integreringstilskuddet med 47 mill. kr.

Bosetting av flyktninger er frivillig. Anmodningen gjøres ut fra et beregnet behov for kommuneplasser til de flyktningene som får oppholdstillatelse i Norge. Fordeling av bosettingsbehovet på kommuner gjøres i samarbeid mellom Kommunenes sentralforbund (KS) og IMDi. Integreringstilskuddet er over tid forutsatt å skulle tilsvare kommunenes gjennomsnittlige utgifter til integrering og bosetting av flyktninger i bosettingsåret og de fire påfølgende år. Beregningsutvalgets kartlegging for 2005 viser en økning i kommunenes utgifter fra 2004 til 2005. Det er viktig at kommunene økonomisk er i stand til å imøtekomme bosettingsbehovet og gjennomføre introduksjonsprogram som raskt kvalifiserer flyktningene for arbeidslivet. For å støtte opp om dette vil regjeringen derfor øke integreringstilskuddet. Økningen er på totalt 26 000 kr for femårsperioden og legges på tilskuddet for år to og tre. Ny sats for voksne år to er 113 000 kr og år tre 92 000 kr. Totalbeløpet for femårsperioden blir 476 000 kr for voksne og 456 000 kr for barn.

I 2006 gjennomføres det en gjennomgang av integreringstilskuddet for å gi et kunnskapsgrunnlag for hvordan integreringstilskuddet benyttes i kommunene. Gjennomgangen vil gi et viktig grunnlag for arbeidet med å vurdere hvordan tilskuddsordningen kan bidra til å stimulere til mer aktive integreringstiltak i kommunene.

Tiltak 2 – Arbeidsrettet innsats overfor innvandrere

Innvandrere er en heterogen gruppe, og dette gjenspeiler seg bl.a. ved ulik tilknytning til arbeidsmarkedet. Selv om mange innvandrergrupper deltar i arbeidslivet på lik linje med befolkningen for øvrig, er ledigheten blant innvandrere totalt over tre ganger så høy som for resten av befolkningen. Forskjellene varierer bl.a. med utdanning, landbakgrunn og norskkunnskaper. Botid er også en viktig variabel.

Hovedmålet med introduksjonsordningen for nyankomne innvandrere er å styrke nyankomnes mulighet til raskt å komme i arbeid eller utdanning. Tiltak rettet mot å kvalifisere deltakerne for arbeidslivet er en viktig del av programmet. Regjeringen vil styrke arbeidsrettingen av programmet. I 2007 er det nødvendig med en økt innsats for arbeidsretting av introduksjonsprogrammet fordi flere deltakere i programmet er i en fase hvor arbeidsmarkedstiltak er aktuelt.

Regjeringen vil i 2007 også styrke innsatsen overfor innvandrere som trenger særskilt bistand for å komme i jobb, men som ikke omfattes av introduksjonsprogrammet. Flere innvandrere med lang botid i Norge befinner seg i randsonen av arbeidsmarkedet, og vil ha behov for omfattende bistand for å komme over i varige arbeidsforhold. Det er viktig å utnytte den gunstige situasjonen på arbeidsmarkedet til å mobilisere de innvandrere som i dag står utenfor arbeidsmarkedet. Tiltaket vil også fange opp grupper av unge med innvandrerbakgrunn i storbyområder.

Innvandrere er i dag en prioritert målgruppe ved inntak på arbeidsmarkedstiltak. Innenfor et tiltaksnivå på om lag 11 800 tiltaksplasser i 2007, vil Regjeringen styrke innsatsen overfor innvandrere ytterligere og det er bl.a. i den forbindelse lagt inn om lag 165 mill. kroner til oppfølging av handlingsplanen for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen. Dette gir isolert sett 1 300 til-

taksplasser, samt personellressurser til oppfølging av tiltaksdeltakerne. Innsatsen gjelder både overfor nyankomne innvandrere i introduksjonsprogram og for innvandrere med særskilte bistandsbehov.

Tiltak 3 – Program for basiskompetanse i arbeidslivet

Resultater fra ALL-undersøkelsen (2003) viste at mange innvandrere fra ikke-vestlige land manglet grunnleggende ferdigheter på minst et av punktene: lesing, tallforståelse og problemløsning. Svake grunnleggende ferdigheter blant ikke-vestlige innvandrere skaper et behov for mer kvalifisering enn det som er vanlig innenfor ordinær arbeidsmarkedsopplæring. For personer med svake språkkunnskaper kan læringsmiljøet med fordel være utenfor tradisjonelle klasserom, f.eks. på arbeidsplass.

Regjeringen vil styrke og utvide program for basiskompetanse i arbeidslivet med 10 mill. kr i 2007. Formålet med programmet er å bidra til at voksne ikke støtes ut av arbeidslivet på grunn av manglende grunnleggende ferdigheter. Programmet skal gi støtte til bedrifter og offentlige virksomheter som vil sette i gang opplæring i grunnleggende ferdigheter for ansatte og/eller arbeidssøkere. Opplæringen skal så langt det er mulig gis i kombinasjon med arbeid. Programmet ble etablert i 2006 med en bevilgning på 24,5 mill. kr. Satsingen i 2007 vil bli brukt til en utvidelse av programmet slik at flere kan delta, og til å utvikle tilpassede opplæringsopplegg. Videre skal det prøves ut ordninger med finansiering av livsopphold for enkelte grupper av deltakere som har særlig behov for økonomisk støtte for å kunne delta i opplæring. VOX – nasjonalt senter for læring i arbeidslivet – har operatøransvar for programmet og samarbeider med partene i arbeidslivet og relevante fagmiljøer om søknadskriterier, utlysning og utvikling av tilpassede opplæringsopplegg. Tiltaket er fremmet som del av regjeringens handlingsplan mot fattigdom.

Tiltak 4 – Videreføring av Ny sjanse

Regjeringen vil videreføre kvalifiseringsprogrammet Ny sjanse med 20 mill. kr i 2007. Ny sjanse er forsøk med lønnet kvalifisering etter modell av introduksjonsordningen for innvandrere som etter flere år i Norge ikke har fast tilknytning til arbeidsmarkedet og derfor er avhengig av sosialhjelp. Satsingen skal bidra til å gi flere innvandrere en varig tilknytning til arbeidsmarkedet. Det er Integre-

rings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) som står ansvarlig for programmet. Lokalt gjennomføres det i tett samarbeid mellom kommunen og Arbeids- og velferdskontoret. I 2006 er 20 mill. kr fordelt på 24 prosjekter i 10 kommuner, herav 15 prosjekter i Oslo. En foreløpig oppsummering av erfaringer viser bl.a. at de viktigste virkemidlene fra introduksjonsordningen fungerer, og at særlig kvinner profiterer på ordningen.

Tiltak 5 – Fortsatt fokus på etablerervirksomhet for innvandrere

Gründervirksomheten blant innvandrere i Norge er et positivt bidrag til verdiskapningen i samfunnet. I statsbudsjettet for 2005 ble det bevilget 2 mill. kr til forsøksvirksomhet om entreprenørskap blant innvandrere. Foreløpige resultater er positive, men tyder på at det kan være behov for ytterligere forsøk og utvikling. Regjeringen vil også i 2007 støtte forsøksvirksomhet for å vinne ytterligere kunnskap om tilrettelegging av etablerervirksomhet for innvandrere.

Tiltak 6 – Forsøk med kvotering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen

Regjeringen er opptatt av å få flere personer med innvandrerbakgrunn i arbeid. Regjeringen vil gå foran med et godt eksempel og se på metoder for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn til statlig forvaltning. Ett mulig virkemiddel er moderat kvotering. Regjeringen vil i løpet av første halvår 2007 avklare forutsetningene for å gjennomføre forsøk med moderat kvotering for personer med innvandrerbakgrunn med sikte på å prøve ut dette virkemiddelet i statlig forvaltning. Moderat kvotering innebærer at en ved like eller tilnærmet like kvalifikasjoner velger en kandidat med innvandrerbakgrunn.

Tiltak 7 – Aktiv rekruttering av personer med innvandrerbakgrunn til statsforvaltningen og helseforetakene

Regjeringen vil i større grad å ta i bruk den kompetanse personer med innvandrerbakgrunn representerer i statsforvaltningen. Et større mangfold er nødvendig for å løse oppgavene i et mer sammensatt og variert norsk samfunn. Dessuten er det viktig for statens legitimitet at forvaltningen så langt som mulig gjenspeiler mangfoldet i befolkningen. Regjeringen vil gjennom tildelingsbrevene pålegge alle etater innenfor det statlige forvaltningsområ-

det og helseforetakene, ut fra tilstand og egne forutsetninger, å utarbeide konkrete planer med konkrete mål for å øke rekrutteringen av personer med innvandrerbakgrunn. Det skal rapporteres på gjennomføring og måloppnåelse i disse virksomhetenes årsrapporter. Det skal også legges til rette for lederopplæring i forhold til mangfoldsledelse i de aktuelle virksomhetene.

Tiltak 9 – Videreføring av forsøk med språkkartlegging av fireåringer

Å beherske norsk er en forutsetning for å lykkes i norsk skole. Jo tidligere svake norskferdigheter oppdages, desto før kan spesifikke stimulerings tiltak iverksettes for å styrke norskferdigheter hos barn som har behov for dette. Helsestasjonen treffer alle barn og kan ved systematiske kartlegginger avdekke språkproblemer hos barna. Det er viktig å spre bruken av det standardiserte kartleggingsverktøyet SPRÅK 4 ved språkkartleggingen i forbindelse med fireårskontrollen i helsestasjonene. Formålet med tiltaket er å avdekke fireåringers behov for språkstimulering før skolestart.

Regjeringen vil videreføre bevilgningen på 10 mill. kr til Språkkartlegging av fireåringer (SPRÅK 4) over Arbeids- og inkluderingsdepartementets budsjett. I 2006 fikk de 12 kommunene med størst innvandrerbefolkning og Tromsø, midler til implementering av SPRÅK 4.

Tiltak 10 – Språkløftet: Oppfølging av barn på grunnlag av språkkartlegging på helsestasjonen

Å beherske språk er en viktig forutsetning for inkludering i arbeids- og samfunnsliv og kan derfor redusere sjansen for fattigdom. En del barn har svake språkferdigheter når de begynner på skolen. Hensikten med språkløftet er å fremme gode norskferdigheter og sosial kompetanse.

Innsatsen vil rette seg mot kommuner som driver språkkartlegging på helsestasjonen. Av midlene vil 2 mill. kr benyttes til tiltak i Groruddalen, der flere bydeler driver språkkartlegging av fireåringer. Barn som peker seg ut for oppfølging etter språkkartlegging på helsestasjonen, vil gjennom språkløftet få tilbud om nærmere utredning og eventuelt diagnostisering. Ved behov vil barna tilbys tilrettelagt opplæring knyttet til språk og opplæring i norsk som inkluderer foresatte, da særlig mødre. Som en del av satsingen blir det gitt tilbud om kompetanseutvikling for personer innenfor ulike fagmiljøer som deltar i arbeidet. Det benyttes eksisterende materiell til opplæringen. Tiltaket vil

foregå i perioden 2007–2011. Gjennom de fire årene som språkløftet pågår, vil både barnehage, skole, pedagogisk psykologisk tjeneste (PPT) og Statlig spesialpedagogisk støttesystem (Statped) være involvert.

Tiltak 11 – Gratis kjernetid i barnehage

Regjeringen vil etablere tilbud om gratis kjernetid i barnehagene for alle fire- og femåringer i områder med en høy andel av minoritetsspråklige barn. Tilbudet skal rette seg mot alle barn i områdene. Formålet er, gjennom økt deltakelse i barnehage, å forberede barna på skolestart, å bidra til sosialiseringen generelt og å bedre norskkunnskapene for minoritetsspråklige barn. Tiltaket skal også bidra til å sikre at barnehagepersonalet har god kompetanse i flerkulturell pedagogikk og språkstimulering. Forskning viser at godt tilrettelagte tiltak for minoritetsspråklige barn i barnehage har en positiv innvirkning på barnas skolestart og hvordan de klarer seg videre i skolen.

Gratis kjernetid vil i større grad sikre at minoritetsspråklige barn går i barnehage. Statistikk fra utgangen av 2005 viser at ca. 54 prosent av alle minoritetsspråklige barn går i barnehage. Tilsvarende tall for alle barn i samme aldersgruppe er 76 prosent. I forsøket med gratis korttidsbarnehage i bydel Gamle Oslo, som startet opp i 1998 og avsluttet sommeren 2003, tok så å si alle familier med innvandrerbakgrunn imot tilbud om gratis korttidsplass. Pris, tilgjengelighet og mangel på informasjon om barnehagetilbudet er viktige årsaker til at foreldre med innvandrerbakgrunn ikke har barna sine i barnehage.

Regjeringen vil videreføre forsøket med gratis kjernetid i barnehage i bydel Stovner i Oslo, som ble igangsatt med finansiering fra regjeringen i 2006. I 2007 vil forsøket utvides til én eller flere bydeler i Groruddalen, og eventuelt til kommuner med en høy andel av innvandrerbefolkningen. Det vil bli lagt vekt på å rekruttere barn som ikke har en barnehageplass fra før. Totalt vil regjeringen sette av 26,5 mill. kr til forsøket.

Tiltak 12 – Flere ressurser til skoler med mer enn 25 prosent minoritetsspråklige elever

Regjeringen er opptatt av at skoler med høy andel minoritetsspråklige elever holder høy kvalitet på undervisningen og dermed blir attraktive for alle elevgrupper. Regjeringen vil bruke 6 mill. kr til utviklingsprosjekter ved skoler som har mer enn 25 prosent minoritetsspråklige elever. Halvparten av beløpet øremerkes skoler i Grorudalen. Formå-

let med ordningen er å stimulere skoler med mange minoritetsspråklige elever til på en god måte å håndtere de spesielle utfordringene som disse skolene har og å bedre elevenes utbytte av opplæringen og deres resultater. Det vil bli utarbeidet nærmere kriterier for hva slags type prosjekter som kan få støtte, og det vil bli lagt vekt på å samle erfaringer fra de utviklingsprosjektene som blir valgt ut. Skoleeierene må bidra i prosjektene. Utviklingsarbeidet vil foregå i 2007–2009. Utdanningsdirektoratet vil forvalte midlene.

Tiltak 14 – Positive rollemodeller – stimulering til utdanning av barn

Unge med innvandrerbakgrunn er underrepresentert i norsk høyere utdanning. Rekrutteringsgrunnlaget er snevrere, bl.a. fordi denne gruppen har større frafall fra videregående opplæring enn majoriteten. Regjeringen vil legge til rette for at flere unge med innvandrerbakgrunn fullfører videregående opplæring og fortsetter i høyere utdanning.

For å gi barn og unge med innvandrerbakgrunn flere positive rollemodeller, vil regjeringen sette av 3 mill. kr til et mentorprosjekt. Prosjektet er basert på Naktergalen-prosjektet på Malmö Høgskole, Sverige. Hensikten med tiltaket er både å stimulere til at flere barn og unge starter på og fullfører et utdanningsløp og at studenter, primært innenfor barnevernfaglig eller sosialfaglig utdanning, får økt kunnskap om barn, unge og familier med innvandrerbakgrunn. Studenter ved høyskoler søker om å bli mentor for elever i grunnskolen. Mentoren skal være rollemodeller for barna og skal gi gode råd, støtte og hjelp. Det er tenkt at barnet, gjennom å få en positiv rollemodell som studenter, selv vil ønske å ta utdanning. På denne måten kan mentorene fungere som døråpnere for barna til å ta utdanning, forhindre frafall fra utdanningen og på sikt bidra til tilknytning til arbeidsmarkedet. Mentorene vil få større kunnskap og kompetanse for arbeid i et flerkulturelt samfunn, og tilbys veiledning, symbolsk betaling, og arbeidsattest.

De tre største høgskoleregionene i områder av landet med stor andel barn og unge med innvandrerbakgrunn – inviteres til et samarbeid. Tiltak rettet mot Groruddalen skal prioriteres. Tiltaket vil primært rette seg mot studenter innenfor barnevernfaglige eller sosialfaglige utdanninger, men vil også kunne inkludere andre høgskoleutdanninger.

Tiltak 20 Styrke frivillige organisasjoner og frivillig arbeid som bidrar til deltakelse og inkludering

Frivillige organisasjoner er viktige aktører i arbeid med inkludering og deltakelse, bl.a. ved å fungere som talerør i forhold til lokale og statlige myndigheter. Ved å ha nærhet til og kontakt med ulike målgrupper, kan organisasjoner sette i gang tiltak som treffer målgruppene og som svarer på reelle utfordringer. Videre bidrar frivillige organisasjoner og frivillig arbeid i lokalmiljøer til kontakt, samhandling og nettverksbygging mellom personer med innvandrerbakgrunn og majoritetsbefolkningen. Regjeringen gir støtte til lokale innvandrerorganisasjoner, frivillig virke i lokalsamfunn og landsdekkende organisasjoner på innvandrerfeltet, gjennom ulike tilskuddsordninger på kap. 651, post 71. Tilskuddsordningen forvaltes av Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi) og fylkeskommunene.

Regjeringen vil øke bevilgningen med totalt 2 mill kr for 2007. Av disse går 1 mill. kr til tilskuddsordning til landsdekkende organisasjoner, mens 1 mill. kr avsettes til frivillige organisasjoner og virksomhet i Groruddalen i Oslo.

Tiltak 21 – Bevisstgjøring mot rasisme og diskriminering

Ansvarlig: Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet

Det er behov for bevisstgjøring hos myndigheter, i arbeidslivet og i samfunnslivet generelt i forhold til rasisme og diskriminering. Som ett konkret tiltak vil regjeringen sette i gang en norsk holdningskampanje knyttet til Europarådets kampanje *All Different – All Equal*. Dessuten ønsker regjeringen å gjennomføre en nasjonal bevisstgjøringskampanje knyttet til diskrimineringsloven.

Europarådets kampanje *All Different – All Equal* er en kampanje som vil foregå i alle Europarådets medlemsland i kampanjeperioden fra juni 2006 til oktober 2007. Kampanjen er rettet mot ungdom med fokus på mangfold, menneskerettigheter og deltakelse. I Norge vektlegger man videre arbeid mot fordommer og diskriminering. Målet med kampanjen er å oppmuntre til og legge til rette for at unge mennesker kan delta i oppbyggingen av fredelige samfunn, med vekt på respekt, toleranse og forståelse for ulikheter. Ved siden av konferanser og kampanjemateriell inkluderer kampanjen lokale aktiviteter i form av prosjekter som fremmer mangfold og inkludering gjennom samarbeid mellom myndigheter og frivillige organisasjoner. Det

er etablert en nasjonal komité for kampanjen med Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner (LNU) som sekretariat.

Norge deltar i EUs ikke-diskrimineringsprogram. Deltakelsen gir muligheter for å søke midler fra EU til nasjonale bevisstgjørings tiltak knyttet til likebehandling og ikke-diskriminering. Arbeids- og inkluderingsdepartementet har søkt om midler til en nasjonal bevisstgjøringskampanje om lov om forbud mot diskriminering på grunn av etnisitet, religion mv. (diskrimineringsloven), som vil finne sted fra november 2006 til oktober 2007. Likestillings- og diskrimineringsombudet vil være ansvarlig for kampanjen. Kampanjen vil være en informasjons-turné der hele landet blir besøkt. Aktivitetene vil omfatte trening av informatører, og kampanjen vil bl.a. skje i tilknytning til konferanser, festivaler og lignende. Ombudet vil benytte møtepunktene til å knytte kontakter med relevante miljøer lokalt, informere om lovverket og ombudet samt å finne fram til områder for fremtidig samarbeid mellom ombudet og lokale organisasjoner. Arbeids- og inkluderingsdepartementet er ansvarlig for kampanjen.

I tilknytning til ikke-diskrimineringsprogrammet vil EU markere 2007 som Det europeiske år for like muligheter for alle. Norge vil delta også i dette. Likestillings- og diskrimineringsombudet samarbeider med andre myndigheter og organisasjoner om opplegget for den norske markeringen.

Tiltak 23 – Undersøkelse om diskriminering i boligmarkedet

Ansvarlig: Kommunal- og regionaldepartementet. Innvandrere er overrepresentert på leiemarkedet. Ut fra den noe mangelfulle forskningen på området framgår det at omfanget av diskriminering ikke synes stort, men til gjengjeld rapporteres det om en del alvorlige tilfeller. Det er inntatt antidiskrimineringsbestemmelser i boliglovene, herunder husleieloven. Regjeringen ønsker å overvåke om bestemmelsene overholdes.

I 2007 vil Kommunal- og regionaldepartementet gjennomføre en undersøkelse om diskriminering i leiemarkedet. I dette inngår også å kartlegge internasjonale erfaringer om hvilke metoder som best kan avdekke ulike typer diskriminering. Undersøkelsen vil dermed gi grunnlag for å vurdere hvordan antidiskrimineringsbestemmelser i boliglovene best kan følges opp i årene framover.

Tiltaket vil bli sett i sammenheng med oppfølgingen av en kartlegging utført for Kommunal- og regionaldepartementet i 2006 som viste at det er

behov for økt informasjon om husleieloven. Kommunal- og regionaldepartementet har iverksatt tiltak for å gjøre sentrale bestemmelser i loven mer kjent i befolkningen. Tiltaket er beskrevet i Kommunal- og regionaldepartementets St.prp. nr. 1, programområde 13.80 Bolig og bygg.

Tiltak 28 – Forebygging av livsstilssykdommer blant personer med innvandrerbakgrunn

Regjeringen vil styrke innsatsen for innvanderbefolkningens helse. Regjeringen vil sette av 3 mill. kr til etablering av lavterskeltilbud for fremme fysisk aktivitet og gode kostvaner som ledd i å forebygge livsstilssykdommer og fremme tannhelse hos risikogrupper i innvandrerbefolkningen.

Det er behov for en styrket og målrettet forebyggende innsats rettet mot risikogrupper i befolkningen generelt og i innvandrerbefolkningen spesielt. Det skal derfor legges vekt på lavterskelvirkemidler og målrettet kommunikasjon for å nå frem til grupper som krever spesiell tilrettelegging og som ikke fanges opp gjennom befolkningsrettede og miljørettede tiltak.

Et treårig forsknings- og utviklingsarbeid i bydel Romsås i Oslo, MoRo-prosjektet, viser at det nytter å fremme fysisk aktivitet og sunn livsstil og forebygge fedme og diabetes type 2. I MoRo-prosjektet lyktes det å redusere andelen fysisk inaktive med ca. 25 prosent, vektøkningen ble halvert sammenlignet med vektøkningen i nabobydelen og flere sluttet å røyke. Intervensjonen hadde god effekt uavhengig av sosioøkonomisk gruppe og etnisitet, og tiltakene ble godt mottatt blant innbyggerne. Sannsynlige suksessfaktorer i prosjektet har vært systematisk arbeid med vekt på lokal forankring, tverrfaglig samarbeid og stor grad av medvirkning fra innbyggerne og et godt teorigrunnlag for intervensjonen.

2 mill. kr skal gå til å stimulere utvikling og etablering av lavterskeltilbud basert på erfaringene fra bydel Romsås til flere bydeler i Groruddalen. Tilbudene skal bygge på dokumentert kunnskap om effektive metoder for å fremme fysisk aktivitet, gode kostvaner og sunn livsstil hos høyrisikogrupper, samt på vellykket arbeid for å fremme god tannhelse. Valg av bydeler vil skje i et samarbeid med Oslo kommune.

1 mill. kr skal gå til spredning og implementering av kunnskapsbaserte metoder for etablering av lokalbaserte lavterskeltilbud for å fremme fysisk aktivitet, gode kostvaner og sunn livsstil hos høyrisikogrupper i andre bydeler og kommuner med høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn.

Vedlegg 5**Innbyggere med innvandrerbakgrunn etter landbakgrunn**

Tabell 5.1 Innvandrerbefolkningen i Oslo, førstegenerasjon og etterkommere, etter landbakgrunn. Spesifisert for grupper med flere enn 1 000 bosatte i Oslo. Innvandrerbefolkningen i hele landet og andel bosatt i Oslo. 1. januar 2005.

Landbakgrunn	Innvandrer- befolkningen i Oslo	Andel første- generasjons- innvandrere i prosent	Andel etterkom- mere i prosent	Innvandrer- befolkningen i hele landet	Andel bosatt i Oslo
Alle	118 337	75,7	24,3	364 981	32,4
Pakistan	19 438	56,3	43,7	26 950	72,1
Somalia	7 423	70,2	29,8	16 765	44,3
Sri Lanka	7 005	65,2	34,8	12 288	57,0
Sverige	6 770	95,5	4,5	22 859	29,6
Tyrkia	5 351	65,5	34,5	13 504	39,6
Marokko	5 165	60,4	39,6	6 772	76,3
Irak	4 821	79,8	20,2	18 369	26,3
Vietnam	4 736	71,7	28,3	17 864	26,5
Iran	4 518	84,4	15,6	13 983	32,3
Danmark	3 664	92,5	7,5	19 197	19,1
India	3 056	66,2	33,8	6 955	43,9
Filippinene	2 606	80,0	20,0	7 880	33,1
Serbia og Montenegro	2 405	74,1	25,9	12 455	19,3
Polen	2 370	89,2	10,8	8 933	26,5
Tyskland	2 002	93,1	6,9	11 879	16,9
Storbritannia	1 990	91,7	8,3	11 069	18,0
Bosnia-Hercegovina	1 945	88,3	11,7	14 641	13,3
Chile	1 802	82,4	17,6	7 003	25,7
Kina	1 723	83,6	16,4	4 968	34,7
Makedonia	1 503	69,1	30,9	2 549	59,0
USA	1 463	96,6	3,4	6 880	21,3
Finland	1 343	92,6	7,4	6 565	20,5
Eritrea	1 331	67,8	32,2	2 310	57,6
Etiopia	1 176	80,8	19,2	2 865	41,0
Thailand	1 091	94,4	5,6	6 803	16,0
Russland	1 084	92,9	7,1	8 993	12,1
Afghanistan	1 053	84,0	16,0	5 624	18,7
Frankrike	1 039	94,6	5,4	2 532	41,0
Andre land	18 464	83,9	16,1	65 526	28,2

Kilde: SSB

Vedlegg 6

Statlig støtte til kulturorganisasjoner i Oslo som bidrar til å fremme kulturelt mangfold

Kulturorganisasjoner i Oslo spiller en viktig rolle for å fremme kulturelt mangfold. Eksempler er Center for Afrikansk kulturformidling, Stiftelsen Cosmopolite scene, Du store verden!, Nordic Black Theatre/ Nordic Black Express (NBX), Stiftelsen Horisont/ Oslo Mela Festival, Damini House of Culture. Andre tilbud retter seg mot hele barne- og ungdomsbefolkningen i Oslo: Barnekunstmuseet i Oslo, Ungdommens kulturmønstring, X-Ray ungdomskulturhus på Grünerløkka, UngMedia på Sagene, Stovner Rockefabrikk, og andre ungdomshus, fritidsklubber og ressursentre i sentrum og bydelene.

- I vedlegget er det forklart hvilken rolle disse spiller
- Center for Afrikansk kulturformidling formidler kunnskap om afrikansk kultur og afrikanskrelaterte kulturer i Norge og vil stimulere kontakt mellom nordmenn og afrikanere.
 - Stiftelsen Cosmopolite scene presenterer internasjonale og lokale navn innen jazz og verdensmusikk, og Cosmopolite har fra 2006 status som nasjonal jazzscene.
 - Samspill er en interesseorganisasjon for verdensmusikk og verdensmusikere i Norge og vil styrke verdensmusikernes posisjon i norsk musikkliv.
 - Du store verden! er et samarbeidsnettverk for internasjonal kulturformidling og -samarbeid.
 - Nordic Black Theatre er teater og teaterskole for scenekunstnere og ungdom med minoritetsbakgrunn. Nordic Black Express (NBX) er et utviklings- og utdanningsprosjekt for transkulturelle teaterinteresserte i alderen 18–25 år.
 - Stiftelsen Horisont vil fremme minoritetenes deltakelse i norsk offentlighet og kunst- og kulturliv spesielt. Stiftelsen arbeider for å utvikle nye metoder for kulturutveksling, kompetanseutvikling og formidling av internasjonal kunst og kultur i Norge. Det sentrale arrangementet i regi av Horisont er Oslo Mela Festival.

- Damini House of Culture vil ivareta den indiske kulturarven for indere bosatt i Norge
- Tilbud som retter seg mot hele barne- og ungdomsbefolkningen i Oslo: Barnekunstmuseet i Oslo, Ungdommens kulturmønstring, X-Ray ungdomskulturhus på Grünerløkka, UngMedia på Sagene, Stovner Rockefabrikk, og andre ungdomshus, fritidsklubber og ressursentre i sentrum og bydelene.

Kulturelt mangfold i institusjonene

Også enkelte av de store etablerte institusjonene som mottar statlig driftsstøtte direkte over Kultur- og kirkedepartementets budsjett har satset særlig på å fremme kulturelt mangfold.

- Rikskonsertene har i en årrekke satset spesielt på uttrykk med forankring i Asia, Afrika og Latin-Amerika. Rikskonsertenenes årlige festival – Oslo World Music festival – har utviklet seg til en nasjonal arena for verdensmusikk.
- Riksteatret legger i strategiplanen (2006–2010) vekt på at kunstnerisk personell skal speile kulturelt mangfold i samfunnet, rekruttere nytt publikum og utvikle internasjonale relasjoner.
- Norsk Kulturråd har gjort en betydelig innsats for å fremme kulturelt mangfold. Etter at utviklingsprogrammet for kunst og det flerkulturelle samfunnet «Mosaikk» ble avviklet i 2002 har ambisjonen vært at arbeidet med kulturelt mangfold skal inngå som en integrert del av Kulturrådets virksomhet og ansvaret ligger i rådets faste fagutvalg. I perioden fra 2002 har støtten som er gitt økt både i totale beløp og antall prosjekter.
- ABM-utvikling – statens senter for arkiv, bibliotek og museum har økt andelen tilskudd til prosjekter med relevans for minoritetsgrupper de siste årene.

Vedlegg 7

Statlige ordninger for støtte av etablering og næringsutvikling – etablerte og nye ordninger

- For å stimulere til økt FoU-innsats i små og mellomstore bedrifter er ordningen med skattefradrag for FoU-prosjekter – Skattefunnordningen – et viktig virkemiddel. Osloregionen ligger høyest på søknadstilgang, men det er fortsatt stort potensial for flere bedrifter (spesielt i Osloregionen).
- Økende internasjonalisering og raske endringer i kunnskap og teknologi representerer utfordringer og muligheter for norsk næringsliv. Norsk deltakelse i EUs 7. rammeprogram for forskning bidrar til dette. Regjeringen har også besluttet at Norge skal delta i EUs rammeprogram for konkurranseevne og innovasjon (CIP) (2007–2013). CIP samler og styrker mange aktiviteter som Norge i dag deltar i. Deltakelsen vil bety mye for norske næringsmiljøer som ønsker innpass i det europeiske markedet. CIP vil gi økt europeisk samarbeid, mer frisk kapital og styrke innovasjons- og konkurranseevnen i norske bedrifter.
- Regjeringen jobber aktivt med å forbedre norsk patentpolitikk. Sentralt i dette arbeidet er forberedelsen til norsk tiltrødelse til Den europeiske patentkonvensjonen (EPC), med sikte på tiltrødelse senest 1. januar 2008. I denne forbindelse la NHD høsten 2006 frem en tiltaksplan for å heve næringslivets kompetanse om rettighetsbeskyttelse.
- Innovasjon Norge er et sentralt virkemiddel for innovasjon, internasjonalisering og profilering. Innovasjon Norges ressurser bidrar til innovasjon og styrker dermed omstillingsevnen i hele landet, ved at nye ideer og produkter hjelpes fram. Innovasjon Norge brukes av bedrifter i Osloregionen. Virkemidler som særlig benyttes i regionen er IFU og OFU-kontrakter og innovasjonsprosjekter. Det er også tilbud om lavrisikolån og mulighet for bedrifter i regionen til å søke på landsdekkende programmer som næringsklyngeprogrammet Norwegian Centres of Expertise (NCE) og Arena, kompetanseprogram som bransjerettet IT (BIT) og program for internasjonalisering av nyetablerte teknologibedrifter (INT). I tillegg tilbyr Innovasjon Norge rådgiving og tilrettelegging for internasjonalisering.
- Det er etablert et eget såkornfond der forvaltningen er lagt til Oslo. Det skal bidra til at veien fra akademisk idé til kommersiell suksess skal bli enklere. Samarbeid mellom private investorer og det offentlige i såkornfasen, vil gi tilgang på både kompetanse og langsiktig egenkapital til kunnskapsbedrifter med stort vekstpotensial. Investeringer gjennom såkornfond skal bidra til utvikling av prototyper, forretningsplaner og markedsføring. Dermed reduseres risikoen i prosjektene. Forvalter av såkornfondet i Oslo er Alliance Venture og profilen på fondet er rettet mot konvergens av IKT, media og telekom, med Internett som fellesnevner.
- SIVA har fra og med 2005 fått tilskudd fra NHD til landsdekkende aktiviteter. Ved hjelp av disse midlene tilbyr SIVA bl.a. inkubatorvirksomhet og nettverksaktiviteter i Oslo-regionen. SIVA er engasjert i kunnskapsparkene Campus Kjeller, IT Fornebu, Forskningsparken i Oslo og Bioparken på Ås.
- En viktig satsing som bidrar til bedre samspill mellom kunnskapsinstitusjoner og næringsliv er SFI – (sentre for forskningsdrevet innovasjon). Sentrene skal bygge opp eller styrke norske forskningsmiljøer som arbeider i tett samspill med innovativt næringsliv. Formålet er å støtte langsiktig forskning som fremmer innovasjon og næringslivets konkurransekraft. Osloregionen fikk god gjennomslagskraft i 2006 med 5 sentre (Fast asa, UiO, IFE, NR og Rikshospitalet).
- En annen ordning er SFF – (sentre for fremragende forskning) som skal stimulere norske forskningsmiljøer til å etablere sentre viet langsiktig, grunnleggende forskning på høyt internasjonalt nivå, og har som mål å heve kvaliteten på norsk forskning. Oslo har allerede flere slike sentre og fikk ytterligere uttelling i 2006 med 6 nye sentre, hvor kanskje det

mest næringsrelevante er Simula (Center for Software components for biomedical flows).

- Større satsing på såkornfond og en styrking av universitets- og høyskoleinstitusjonenes bidrag til nasjonal og regional innovasjon. Alle universitetene har etablert såkalte teknologioverføringsselskaper (TTOer) for å legge forholdene bedre til rette for kommersialisering av forskningsresultater og knoppskyting fra universitetenes forskningsaktiviteter. Birkeland Innovasjon AS er Universitetet i Oslo sin TTO. Regjeringen har bl.a. utarbeidet en strategi for kompetanseutvikling på IPR-området innen høyere utdanning.
- Næringsrettede midler til regional utvikling i regi av fylkeskommunene. I St. meld. Nr. 21 (2005–2006) *Hjarte for heile landet* varslet regjeringen at det ved økning av midler var aktuelt å gi fylker med flere eller alle kommuner utenfor det distriktspolitiske virkeområdet et bedre grunnlag for å drive regionalt utviklingsarbeid. Regjeringen ser behovet for en noe sterkere regionalpolitisk innsats for å fremme nyskaping, innovasjon og utnytting av potensialene i næringsmiljø i regioner også utenfor det distriktspolitiske virkeområdet. Det er i statsbudsjettet for 2007 en økning for alle fylker inkl. Oslo. Alle får minst 8 mill. kr. til å fylle rollen som regional utviklingsaktør. Det er en økning fra 5,64 mill. kr. i 2006. I tillegg får fylkene Oslo, Akershus og Østfold tildelt økte midler for å dekke nasjonal deltakelse i det nye grenseregionale Kattegat-Skagerak programmet i alt ca 20 mill. kr.
- Deltakelse i grenseregionalt samarbeide. Det nye Kattegat-Skagerak programmet omfatter 8 norske fylker rundt Oslofjorden fra Østfold til og med Vest-Agder, samt vestkysten av Sverige, Skåne inkludert, Nord-Jylland og København i Danmark. Det innebærer at programmet i tillegg til Osloregionen omfatter viktige nordiske storbyregioner som Göteborg, Øresund (København/Malmø) og Aarhus. Kattegat-Skagerak programmet vil omfatte tre innsatsområder: fremme økonomisk vekst (innovasjon og verdiskaping), binde regionene sammen (fysisk infrastruktur), og fremme integrasjon (samhandlingsarenaer og møteplasser). Dette er innsatsområder som er viktige for nyskaping og internasjonal konkurransedyktighet. De vesentlig større midler som programmet representerer, vil kunne legges til rette for nye strategiske sam-

beidsstrategier som kan styrke byregionenes konkurransekraft. Programmet vil også kunne videreutvikle eksisterende samarbeid slik som f.eks. Oslo – Göteborg. Lokale og regionale myndigheter har en sentral rolle i gjennomføringen av prosjektet.

- Samspillet Oslo og resten av landet. KRD vil i tillegg sette i gang et eget utredningsprosjekt for å styrke kunnskapsgrunnlaget for økt samspill mellom regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå i forhold til økonomisk utvikling og konkurransekraft. En vil her bl.a. bygge på erfaringer fra Storbyprosjektet hvor storbyens samspill med egen region og landsdel står sentralt. Storbyprosjektet samler også internasjonale erfaringer og i tillegg finnes det relevante erfaringer innenfor Interreg.
- Regionale forskningsfond. I St.meld. nr 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* varsles det at regjeringen tar sikte på en tettere kopling mellom næringslivet, høyskolene, regionale forskningsaktiviteter og regionen for å legge til rette for næringsutvikling og innovasjon. Forskningsrådets virkemidler for regional utvikling vil være viktige for å få til dette. For å styrke regional forskning og samspillet mellom næringsliv, høyskoler og regionen, tar regjeringen sikte på å opprette en ny ordning med regionale forskningsfond. Antallet fond vurderes i lys av hvor mange regioner som kommer til å bli opprettet. Forvaltningen av fondene skal skje i forståelse mellom regionene og Norges forskningsråd slik at det sikres god kopling og samvirke mellom nasjonale og regionale virkemidler, og man skal bidra til samordning med Innovasjon Norges virksomhet. I tilknytning til universiteter og høyskoler bør det være systemer til å ta seg av kommersialisering av oppfinnelser som er gjort av ansatte og strategier for godt samspill med næringsliv og samfunnsliv. De nye regionene får et ansvar for å tilrettelegge for et slikt samarbeid. I St.meld. nr. 12 (2006 – 2007) *Regionale fortrinn – regional framtid* presenteres også andre forslag til endringer som har betydning for arbeidet med næringsutvikling. Eierskapet til Innovasjon Norge skal deles mellom staten og regionene. Det skal opprettes regionale innovasjonsselskaper med ansvar for hoveddelen av SIVAs innovasjonsaktiviteter. Dette gir grunnlag for en målrettet innsats og økt politisk innflytelse på utviklingen av regionale fortrinn og muligheter for innovasjon og regional utvikling.

Vedlegg 8

Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer. Utdrag fra SSB Notater 2006:56

Av Hege Kull Brofoss og Andres Barstad

2.3 Nabolag og nabolagseffekter

Nabolag

Hvordan definerer man hva et nabolag er? Utgjør et nabolag området i umiddelbar nærhet av boligen, består det av området beboerne føler tilhørighet til, eller avgrenses nabolag på grunnlag av andre og mer objektive kriterier? Wessel (1997) påpeker at nabolagsbegrepet eller ideen om naturlige byområder går tilbake til byøkologien. Det ble antatt at dersom en bybefolkning besto av flere ulike grupper ville det naturlig danne seg et bosettingsmønster der de svakeste gruppene tilpasset seg de sterkere gruppene. Slik ble et segregert bosettingsmønster basert på den sterkeste rett utviklet. Det ville med andre ord oppstå naturlige nabolag. Andre har definert nabolag med utgangspunkt i konstruerte områder. Av byplanleggere på 1920-tallet ble nabolag definert som et lite samfunn konsentrert rundt de lokale butikkene og skolen, avgrenset av veier som skulle lede all gjennomgangstrafikk bort fra området. Andre avgrensninger tar i større grad utgangspunkt i de sosiale relasjonene mellom menneskene som bor i et område. Et nabolag kan med et slikt utgangspunkt avgrenses etter om beboerne er på hils, om de hjelper hverandre med ulike oppgaver, om det samarbeides om oppgaver som angår alle beboere i området og liknende (Healey 1998). Nabolag er med andre ord blitt definert både med utgangspunkt i funksjonelle forhold og med utgangspunkt i sosiale relasjoner.

Nabolagseffekter

Til grunn for bruk av områderettede tiltak ligger det en antakelse om at egenskaper ved nabolaget påvirker levekårene til beboerne i området. Både fysiske, institusjonelle og sosiale egenskaper ved nabolaget kan virke inn på levekårene. For eksempel kan nabolag preget av miljøproblemer som støy og forurensning ha en negativ effekt på helsetilstanden til beboerne. Videre kan institusjoner lokalisert i forskjellige nabolag ha varierende kva-

litet og bidra til ulikheter i levekår. For eksempel kan et nabolags dårlige rykte føre til at det blir vanskeligere å rekruttere gode lærere til den lokale skolen. Den sosiale sammensetningen av et nabolag kan også ha en effekt på beboernes levekår. Det kan her skilles mellom en komposisjonseffekt og en konteksteffekt (Buck 2001, McCulloch 2001). En komposisjonseffekt innebærer at det bare er de individuelle egenskapene som har betydning. Ifølge McCulloch (2001) innebærer komposisjonseffekter at sosiale og økonomiske problemer i et nabolag er en følge av fordelingen av ulike grupper i det urbane landskap. Mennesker kjennetegnet ved de samme egenskapene samles i de samme boligområdene. I dette tilfellet er nabolagseffekten kun tilsynelatende, den forklares ved at individuelle egenskaper ved beboerne og deres familier påvirker deres sosiale og økonomiske skjebne. Man kan med andre ord si at mennesker kjennetegnet ved de samme egenskapene vil ha de samme erfaringene uansett hvor de bor. En konteksteffekt innebærer at når mennesker kjennetegnet ved de samme egenskapene konsentreres i de samme nabolagene vil denne opphopningen i seg selv bidra til å påvirke levekårene (Buck 2001, McCulloch 2001). Vi skal nedenfor se nærmere på hvordan slike konteksteffekter kan oppstå.

2.4 Forklaringer på nabolagseffekter

Hvordan har man forsøkt å forklare sammenhengen mellom enkeltindividets levekår og egenskaper ved nabolaget? Vi legger her hovedvekten på å forklare de kontekstuelle virkningene av nabolagets sosiale sammensetning. Enkelte tar utgangspunkt i et boligområdes rykte i omkringingende nabolag når de skal forklare betydningen av egenskaper ved nabolaget. Hastings og Dean (2003) hevder at dersom et boligområde stigmatiseres som et dårlig område vil dette ha negative konsekvenser for beboerne. Stigmatiseringen kan delvis forstås som en indirekte virkning av nabolagets sosiale sammensetning. Dersom et boligområde har fått rykte på seg for å ha store problemer med

for eksempel høy arbeidsledighet, kriminalitet og liknende kan det vise seg vanskelig å få bedrifter til å etablere seg i eller rundt boligområdet. Dette vil kunne bidra til å redusere tilgangen på arbeidsplasser i lokalmiljøet. I tillegg påpeker Hastings og Dean at mulige arbeidsgivere vil kunne vegre seg mot å ansette personer som oppgir å bo i et stigmatisert område. Dette innebærer at egenskaper ved boligområdet kan ha betydning for beboernes mulighet til å komme seg ut av arbeidsledighet. De påpeker også at det kan være vanskelig å endre folks oppfatning av et boligområde når det først har fått et dårlig rykte, mennesker har ofte problemer med å endre oppfatning uten at man med egne øyne ser at forholdene har endret seg til det bedre. Fortsatt negativ publisitet i mediene kan være en medvirkende årsak til at det er vanskelig å bedre et boligområdes rykte.

Andre forsøk på å forklare hvordan egenskaper ved nabolaget har betydning for beboernes liv tar utgangspunkt i sosiale normer. Det hevdes at normene i et boligområde påvirkes av den sosiale sammensetningen. Dersom det er en høy konsentrasjon av individer og husholdninger med sosiale problemer vil det påvirke normene i lokalmiljøet. Det antas videre at atferd og sosiale problemer «smitter» via venner (Buck 2001). Denne teorien er først og fremst benyttet for å forklare virkningene av ghettoer, slik man finner dem i USA, på menneskers liv. Det utvikles egne normer og regler i ghettoene som kan avvike fra normer og regler i samfunnet forøvrig.

En beslektet forklaring på hvordan egenskaper ved nabolaget kan ha betydning for menneskers liv tar utgangspunkt i kollektiv sosialisering. Her står også normene i fokus, men i dette tilfellet med hovedvekt på hvordan barn og unges oppvekstmiljø blir påvirket. Forklaringen tar utgangspunkt i at en heterogen sosial sammensetning i et boligområde vil ha en positiv effekt på de svakere grup-

pene. Den positive effekten oppstår ved at voksne personer fra ressurssterke grupper fungerer som positive rollemodeller for barn og unge fra andre sosiale grupper i boligområdet (Buck 2001). Med få positive rollemodeller i nabolaget er det mindre sannsynlig at barna lærer atferd og holdninger som bidrar til suksess i skolesystemet (Barstad og Kirkeberg 2003).

To av de nevnte forklaringene tar utgangspunkt i en antakelse om at det vil ha en positiv effekt på levekårene til de svakest stilte gruppene i et boligområde dersom boligområdet har en heterogen sosial sammensetning. Forklaringen som tar utgangspunkt i relativ deprivasjon argumenterer for det motsatte. I følge denne retningen preges menneskers oppfatning av egen livssituasjon av hvem de sammenlikner seg med. Når for eksempel personer med lav inntekt sammenlikner seg med personer med høy inntekt vil det ha en negativ effekt på oppfatningen av egen situasjon (Buck 2001).

Ovenfor er ulike forklaringer på hvordan egenskaper ved et nabolag kan ha betydning for menneskers levekår kort beskrevet. Men i hvilken grad har man empiriske funn som underbygger antakelsen om en sammenheng mellom egenskaper ved et boligområde og menneskers levekår? Det påpekes ofte at det er flere grunner til å være skeptisk til effekten av nabolag på menneskers levekår. For det første påpeker mange at det er store metodiske utfordringer med hensyn til hvordan man kan måle nabolageffekter. I tillegg er det også flere som hevder at man i de fleste europeiske land ikke finner en så stor konsentrasjon av sosialt ekskluderte grupper at man kan vente å finne de samme nabolageffektene som i amerikanske ghettoer (Musterd og Ostendorf 1998). Det er også blitt påpekt at i de tilfellene man finner effekter av egenskaper ved nabolag er det som regel snakk om små effekter (...).

Vedlegg 9

Innvandrerens bo- og flyttemønstre i Oslo – Utdrag fra SSB Rapporter 2006/33

Av Svein Blom

20. Oppsummering og konklusjon

Studien viser utviklingen i antall innvandrere og personer uten innvandrerbakgrunn i Oslo i årene 1998-2003. Både vestlige og ikke-vestlige innvandrere økte i antall i perioden, ikke-vestlige med 35 prosent (22 000 personer) og vestlige med 9 prosent (2 000 personer), mens antall nordmenn gikk tilbake med halvannen prosent (vel 6 000 personer). Veksten i den ikke-vestlige innvandrerbefolkningen skyldtes både netto innflytting fra utlandet (vel 13 000 personer), netto innflytting fra resten av landet (vel 2 000 personer) og naturlig tilvekst (nesten 7 000 personer), dvs. at fødselstallene oversteg dødstallene. Nedgangen i antall nordmenn i samme periode skyldtes på sin side nettotap ved flytting til utlandet (nesten 2 000 personer), nettotap ved flytting til resten av landet (vel 500 personer) og negativ naturlig tilvekst (vel 3 500). Økningen i den vestlige befolkningen skyldtes at netto innflytting fra utlandet oversteg flyttetap mot resten av landet og negativ naturlig tilvekst.

Økningen og nedgangen i de tre befolkningene var ikke lik i alle bydelsgrupper¹⁴. De ikke-vestlige innvandrerne økte mest i de gamle og nye drabantbyene og minst i indre øst. Et betydelig netto flyttetap av ikke-vestlige innvandrere fra indre øst til de øvrige delene av byen (4 100 personer) utliknet nesten hele indre østs netto flyttegevinst i forhold til utlandet og øvrige Norge foruten den naturlige tilveksten. Nedgangen i tallet på nordmenn gjorde seg bare gjeldende i drabantbyene, spesielt de nye drabantbyene, hvor antallet sank med 9 prosent (7 300 personer) mellom 1998 og 2003. Nedgangen kom ikke som følge av de byinterne flyttningene mellom bydelsgruppene, men som en følge av en negativ flyttebalanse i forhold til resten av landet (7 400 personer) og i noen grad også i forhold til utlandet. Den naturlige tilveksten og den

positive flyttebalansen mot andre bydeler var altfor beskjedne i størrelse til å kunne oppveie mer enn en liten del av tapet.

Mellom 80 og 90 prosent av innbyggerne i Oslo som flyttet fra Oslo til et annet sted i Norge i årene 1998-2003, flyttet til et sted på Østlandet (Østfold, Akershus, Hedmark, Oppland, Buskerud, Vestfold eller Telemark). Uten sammenlikning var Akershus det fylket som fikk flest av utflytterne fra Oslo. Det gjaldt nærmere 70 prosent av de utflyttede ikke-vestlige innvandrerne, 60 prosent av de vestlige innvandrerne og nærmere halvparten av de utflyttede nordmennene. I Akershus var det først og fremst kommuner med grense til Oslo som mottok utflyttere fra Oslo. Nordmenn og vestlige innvandrere syntes å ha en preferanse for kommuner vest for Oslo, mens ikkevestlige innvandrere oftere søkte seg østover.

Når det gjaldt flytting den motsatte vegen i samme periode, var variasjonen i hvor de kom fra i Norge større. Likevel var det også her tale om en konsentrasjon til østlandsområdet. Mens 70 prosent av de vestlige innvandrerne som flyttet til Oslo i årene 1998-2003 bodde på Østlandet i 1998, gjaldt det samme 60 prosent av nordmennene og 47 prosent av de ikkevestlige innvandrerne. Særlig for de ikke-vestlige innvandrerne, som for en del var plassert som flyktninger rundt om i landet, var Oslo et attraktivt flyttemål selv om de bodde langt unna. Nesten 30 prosent av de ikke-vestlige innvandrerne som flyttet til Oslo i årene 1998-2003 fra andre steder i Norge, bodde på Vestlandet eller i Nord-Norge i 1998. Hvis vi betrakter befolkningen i Oslo i 1998 under ett, var tendensen til å bli boende i samme grunnkrets fem år senere størst i ytre vest (vel 60 prosent). Den laveste bofastheten fantes i indre by, spesielt i indre øst. Knappt 40 prosent av befolkningen i indre øst i 1998 bodde i samme grunnkrets i 2003. Mellom disse ytterpunktene lå drabantbyene i ytre øst med hensyn til bofasthet. Differensiert etter landbakgrunn er bofastheten størst i ytre vest for nordmenn og i de nye drabantbyene for vestlige og ikke-vestlige innvandrere. Bofastheten har avtatt over tid siden

¹⁴ (...) de fem såkalte bydelsgruppene vi opererer med (er) basert på bydelsinndelingen som ble brukt fra 1988 til og med 2003. Begrepet 'bydelsgruppe' refererer til en samling bydeler med visse fellestrekk etter geografisk beliggenhet, sosioøkonomisk status og utbyggingstidspunkt som gjør det naturlig å slå dem sammen til ett område (Blom 1999).

1988, hvilket er så langt våre data strekker seg tilbake. Størst bofasthet finner vi blant nordmenn, og lavest bofasthet finner vi blant de vestlige innvandrerne. Her spiller inn at vestlige innvandrere i større grad enn ikke-vestlige forlater landet etter noen år.

Ved å krysstabulere opplysningene om bostedet på grunnkrets og bydelsgruppe i 1998 og 2003 for hver av de tre befolkningsgruppene, kan vi iaktta flyttebanene til alle som flyttet til en ny grunnkrets i den mellomliggende perioden. Vi ser at mange hadde en tendens til å flytte innenfor sin bydelsgruppe. I bydelene hvor de fleste av den bestemte folkegruppen var bosatt, ble det følgelig også flest interne flyttinger. Det gjaldt både for ikke-vestlige innvandrere i de nye drabantbyene og indre øst, for nordmenn i ytre vest og de gamle drabantbyene og for de vestlige innvandrerne i indre og ytre vest. I tillegg kunne vi iaktta de viktigste flyttebanene for den aktuelle befolkningsgruppen innenfor byens grenser.

Vi fant da blant annet at de gamle og nye drabantbyene hadde en nettogevinst i forhold til indre øst på henholdsvis 1 600 og 2 300 ikke-vestlige innvandrere i årene 1998–2003. Dette er som antydning en sentral del av forklaringen på at indre øst fikk en så ubetydelig vekst i nevnte tidsrom, til tross for stor netto innflytting fra utlandet (3 100 personer) og et habilt fødselsoverskudd (1 300 personer). Det bidro også til å forklare økningen i ikke-vestlige innvandreres andel i ytre øst (dvs. drabantbyene) etter 1998 (jf. figur 2.2). I flyttebalansen for ikke-vestlige innvandrere mellom gamle og nye drabantbyer er det de nye drabantbyene som vinner.

I den byinterne flyttingen blant nordmenn mellom indre øst på den ene siden og de gamle og nye drabantbyene på den annen fikk likeledes drabantbyene en samlet nettogevinst på i alt 2 300 personer i årene 1998–2003. Fire femtedeler av denne gevinsten tilfalt de gamle drabantbyene. Vi merker oss at også de nye drabantbyene hadde en positiv flyttebalanse overfor indre øst, til tross for at denne bydelsgruppen fikk en nedgang i tallet på nordmenn på hele 9 prosent i det aktuelle tidsrommet. Som nevnt skriver dette seg ene og alene fra flytte-tap mot omverdenen (øvrige Norge og utlandet). Blant nordmenn er det omtrent balanse i størrelsen på flyttestrømmene mellom de gamle og nye drabantbyene.

Vi undersøker i flere kapitler de sosioøkonomiske ressursene både til de bofaste, de som flyttet internt i en bydelsgruppe og de som flyttet mellom bydelsgruppene i årene 1998–2003, 1998–2001 og 2001–2005, for å finne ut om det synes å være de

minst ressurssterke som tenderer til å flytte ut fra indre øst til drabantbyene i ytre by. Hvis dette stemmer, kan det være riktig som flere hevder at utflyttingen av særlig ikke-vestlige innvandrere til drabantbyene representerer en ufrivillig utstøting av de økonomisk mest svakstilte. Dersom denne tendensen derimot ikke finner støtte i data, styrkes alternativhypotesen om at utflyttingen er en ønsket handling for å bedre aktørenes boligsituasjon både med hensyn til boligstørrelse og eierforhold.

Følgende kjennemerker ved flytterne og de bofaste ble undersøkt for hver av de tre befolkningsgruppene: familieinntekt i 1997 per forbruksenhet (både i form av gjennomsnitt og andel i første inntektskvartil), husholdningsinntekt i 2001 per forbruksenhet for leietakere og boligeiere hver for seg (andel i første inntektskvartil), sysselsettingsandel i november 1997, andel sosialhjelpsmottakere i november 1997, andel som bor i eid bolig i november 2001, og antall rom i boligen i november 2001.

Empirien synes ikke å støtte antakelsen at den økonomiske utviklingen og «oppgraderingen» av indre øst i forbindelse med iverksettelsen av Handlingsprogram Oslo indre øst i årene før og etter årtusenskiftet (jf. Barstad med flere 2006), førte til en ufrivillig utstøting av de økonomisk mest svakstilte. Riktignok var flyttestrømmen av ikke-vestlige innvandrere fra indre til ytre øst (gamle og nye drabantbyer) større nå enn tidligere, men de sosioøkonomiske indikatorene tydet ikke på at det var de minst integrerte og økonomisk mest sårbare som primært flyttet ut. Det later snarere til å være grupper med en viss økonomisk ballast som søkte bort fra indre øst til boligområdene i de gamle og nye drabantbyene. Det gjaldt også vestlige innvandrere og personer uten innvandrerbakgrunn.

Selv da vi skilte befolkningen i to etter disposisjonsforholdet til boligen, slik at eiere og leietakere ble behandlet hver for seg, fant vi ikke at utflyttere fra indre øst til drabantbyene i større grad enn dem som fortsatte å bo i indre øst, ble dominert av personer i det laveste inntektsskiktet. Særlig tydelig var dette for leietakere som ville vært den gruppen som hadde mest å vinne på å flytte fra indre øst til drabantbyene for å unngå stigende leiepriser, i motsetning til eiere hvis boliger ville stige i verdi.

Nettostrømmen fra indre øst til drabantbyene i ytre øst har således trolig en annen forklaring enn at de svakstilte utstøtes. Våre data viser at de som flyttet fra indre øst til drabantbyene som regel skaffet seg større boliger og, hvis de leide i indre by, gikk fra å være leietakere til å eie boligen de bor i. Større boliger betyr mindre trangboddhet, og det å

ei boligen gir som regel større selvbestemmelsesrett og er på sikt gunstig økonomisk. Vi antar at dette er viktige motiv for å søke seg bort fra indre øst til ytre by øst. I tillegg kommer muligheten for renere luft, mindre trafikkfarlige miljøer og lettere adgang til naturen. Dette gjelder særlig unge barnefamilier som synes å ha en forhøyet tilbøyelighet til å flytte. Samtidig viser prisstatistikken at boliger i ytre øst har steget relativt mindre i pris enn boliger i indre by øst. Etter hvert som flere ikke-vestlige innvandrere har bosatt seg i drabantbyene, blir dette i Innvandreres bo- og flyttemønstre i Oslo Rapporter 2006/33 seg selv en faktor som kan oppmuntre andre ikkevestlige innvandrere til å bosette seg der, da nærhet til landsmenn og/eller slekt og venner gjerne verdsettes positivt. I gjennomsnitt er det innvandrere med botid i Norge under ti år som har størst tilbøyelighet til å flytte fra indre til ytre øst.

Det er også en betydelig utveksling av personer mellom Oslo og resten av landet. Betraktes innvandrere og nordmenn samlet, var det langt på vei balanse mellom inn- og utstrømmene vis-à-vis resten av landet i årene 1998–2003. For ikke-vestlige innvandrere var det flere som flyttet inn enn som flyttet ut, mens det for nordmenn og vestlige innvandrere var omvendt. Data viser at heller ikke de som flyttet fra indre øst eller de nye drabantbyene til nabofylket Akershus, viste tegn på økonomisk marginalisering, snarere tvert om. Som motaker av flyttere fra Oslo står Akershus i en særstilling både blant innvandrere og ikke-innvandrere. Flyttingen til Oslo fra andre deler av landet er der-

imot jevnere fordelt mellom flere avsenderfylker, særlig for ikke-vestlige innvandreres vedkommende. En mulig implikasjon av at det ikke først og fremst synes å være personer med de laveste inntekter som flytter ut av indre øst, er at det gjennomsnittlige ressursnivået i indre øst på sikt vil kunne synke. En slik slutning følger imidlertid ikke med nødvendighet. Vi har ikke undersøkt den sosioøkonomiske statusen til personene som flyttet inn til byen fra resten av landet eller fra utlandet i den aktuelle perioden. I perioden 1998–2003 omfattet innflyttingen til indre øst brutto 17 000 nordmenn fra andre fylker i landet og 600 nordmenn fra utlandet, i tillegg til 4 500 ikke-vestlige innvandrere fra utlandet og 1 200 ikke-vestlige innvandrere fra andre steder i Norge. Hertil kommer også nesten 2 000 vestlige innvandrere. Dersom innflytterne er økonomisk ressurssterke, hvilket i det minste kan antas å være tilfelle for personer uten ikke-vestlig innvandrerbakgrunn, behøver ikke utflyttingen til andre bydeler av de middels velstående bety at det gjennomsnittlige sosioøkonomiske nivået i indre øst synker. (...) At utdanningsnivået i indre øst har økt i den aktuelle tidsperioden, mer enn ellers i byen og særlig blant unge voksne (Barstad med flere 2006), tyder på at bydelen har fått et tilskudd av ressurssterke mennesker i denne perioden. Den samlede effekten av dette for befolkningen i indre øst kan tenkes å bli en polarisering mellom på den ene side de mindre ressurssterke som blir igjen når andre flytter ut og på den andre side de ressurssterke nykommerne som representerer en av drivkreftene i fornyelsen av indre øst.

Vedlegg 10

Regjeringens satsingsområder i Groruddalen

Regjeringen vil konsentrere samarbeidet med Oslo kommune om satsingen i Groruddalen innenfor fire programområder. Arbeidet organiseres i samarbeid mellom Miljøverndepartementet (MD), Samferdselsdepartementet (SD), Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og Oslo kommune. Staten og Oslo kommune vil spleise på innsatsen i programmene, som er forankret både i kommunen og departementene:

1. Miljøvennlig transport i Groruddalen (SD og kommunen)
2. Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø (MD og kommunen)
3. Bolig-, by- og stedsutvikling (KRD og kommunen)
4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering (AID og kommunen).

I program 4 vil også Barne- og likestillingsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet og Kunnskapsdepartementet delta. Program 3 er foreløpig satt til perioden 2006–2010.

Regjeringen og Oslo kommune er enige om å legge stor vekt på å bygge ut det lokale samarbeidet med bydeler og offentlige institusjoner, beboere, organisasjoner, borettslag og næringslivet. Bred deltaking er avgjørende for å lykkes i samspillet mellom fysiske forbedringer, lokale aktiviteter og det sosiale livet. Når beboerne deltar i prosessene, vil det styrke deres varige eierskap til eget nærmiljø. Det legges stor vekt på en *områderettet innsats* der tiltak på tvers av programmene kan ses i sammenheng innenfor et geografisk område.

Samarbeidet mellom stat og kommune skal ledes gjennom årlige *politiske møter* mellom miljøvernministeren, berørte statsråder og byrådet i Oslo. Stat og kommune vil samfinansiere innsatsen og avklare økonomiske rammer i de årlige budsjetter. I 2007 har begge partene avsatt 50 mill. kr som ekstramidler. Groruddalen er også prioritert i kommunens ordinære budsjetter og i de statlige

handlingsprogrammene 2006–2009 innenfor Nasjonal transportplan og i Handlingsplan for integrering og inkludering. I 2007 vil det bli satt i gang over 50 tiltak med en samlet økonomisk ramme på 446 mill. kr. Et felles *Samarbeidsutvalg for Groruddalen* har ansvar for helheten i samarbeidet og samvirket mellom programområdene. Tiltak og programmer skal rulleres årlig.

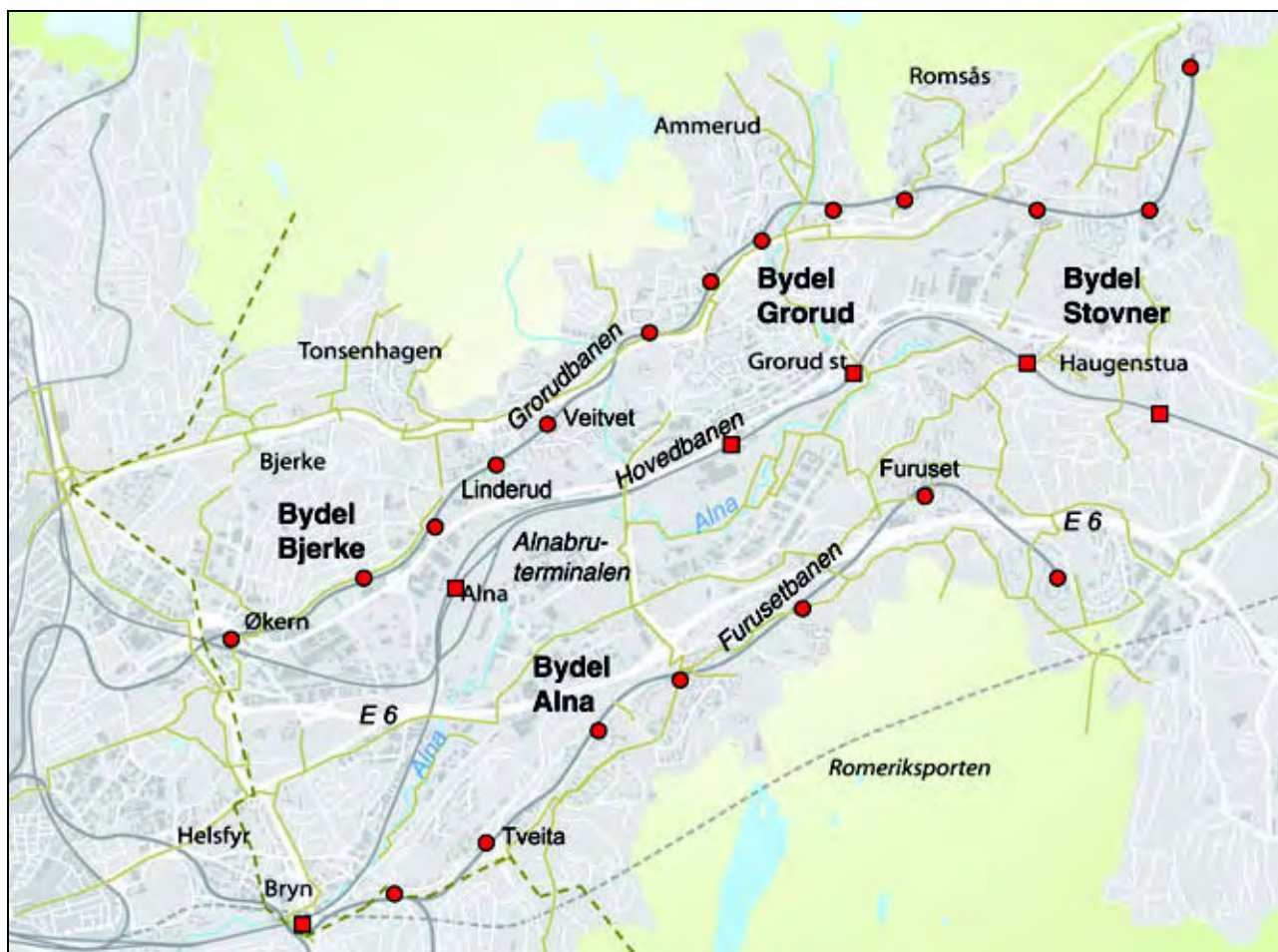
Omtalen nedenfor av de fire programmene er basert på samarbeidet i 2006/2007 mellom statlige og kommunale etater og bydelene i Groruddalen. Samarbeidet med organisasjoner og næringsliv vil bli utdypet i det videre prosjektarbeidet, bl.a. innenfor en områderettet arbeidsform.

Program 1: Miljøvennlig transport i Groruddalen

En hovedutfordring er å redusere miljøbelastningen fra biltrafikken. Viktige tiltak er å prioritere miljøvennlig transport og byutvikling rundt kollektivknutepunkter. Den regionale delen av denne areal- og transportstrategien må utvikles i samarbeid mellom Oslo og Akershus, og vil være en forutsetning for at staten engasjerer seg i Groruddalen. Godstransport på bane skal styrkes med utgangspunkt i en modernisert omlastingsterminal på Alnabru og et godt samspill med Oslo havn. Samarbeidet under programområdet skal avstemmes med St.meld. nr. 24 (2003–2004) *Nasjonal Transportplan 2006–2015*.

Hovedmålet for program 1 er å styrke miljøvennlig person- og godstransport, oppnå bedre luftkvalitet og mindre støy, estetisk opprusting, universell utforming og trafikksikkerhet. Programmet skal bidra til at Groruddalen inngår som en integrert del av et miljøvennlig transportsystem for Osloregionen. Tiltakene fordeles på fire hovedsatsinger:

- Bedre miljø langs veinettet – bedre luft og mindre støy
- Godsterminalen på Alnabru skal effektiviseres og bli mer miljøvennlig



Figur 10.1 Hovedtrekk i bystrukturen i Groruddalen. Se også kap. 9 – fig. 9.3.

- Kollektivtransporten i Groruddalen skal bli bedre
- Sykkel- og turveisystemet skal skiltes og bli sammenhengende.

Eksempler på tiltak er:

- Trondheimsveien – miljøfartsgrense
- Støyskjerming i Brobekkveien og Nedre Kalbakkvei
- Fornyelse og modernisering av Alnabruterminalen, miljøtiltak
- Bedre kollektivtilbud i Groruddalen – styrking av tverrgående busser, Furuset – Grorud T
- Grorudbanen og Furusetbanen, bedre tilgjengelighet til og oppgradering av stasjoner
- Oppussing av Haugenstua stasjon
- Tre gang/sykkelbroer, bl.a. over E6 ved Furuset senter og over Ytre Ringvei ved Tveita.

Utviklingen i gjennomgangstrafikken i Groruddalen vil bli en indikator på om det regionale samarbeidet mellom Oslo og Romerike om areal- og transportplanlegging gir resultater. Reduksjon av

støyulemper og luftforurensning er en utfordring der det kan være aktuelt å prøve ut nye virkemidler og tiltak, slik som reduserte hastigheter, tungtrafikknett, stille soner, støysvak asfalt, mobilitetsrådgivning for bedrifter, og områdevisse parkeringsordninger for bedrifter eller boligstrøk.

Program 2: Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø

Dalen har fine kulturlandskap og kulturmiljøer som kan komme bedre til sin rett. Hovedveger og jernbane danner barrierer for grønnstrukturen på tvers av dalen. Mye av Alnaelva ligger i rør. Utfordringer er å åpne Alna fra marka til sjøen, etablere sammenhengende grønnstruktur og turveier, og ta Akergårdene og andre kulturminner i full bruk.

Hovedmålet for program 2 er å styrke Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold, gi bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett, og bedre luftkvalitet. Kulturminner skal vernes og brukes og dalens historieforståelse skal styrkes. Tiltakene fordeles på fire hovedsatsinger:

- Åpning av Alnaelva

- Utvikling av grønnstrukturen
- Vern og bruk av kulturminner og kulturmiljøer
- Idrettsanlegg og tilrettelegging for fysisk aktivitet.

I 2007 konsentreres innsatsen i tverrforbindelsen mellom Grorud sentrum og Furuset, med sikte på større samlet effekt. Flere tverrforbindelser vil komme.

Eksempler på tiltak i 2007 er:

- Åpning av Leirfossen og komplettere grøntområdet ved Hølaløkka
- Opprustning av Groruddammen og parkområdet rundt
- Ny turvei fra Hølaløkka til Veitvet og fra Alna-parken til Grorud jernbanestasjon
- Skilting av kulturminner langs øvre del av Alnaelva
- Kulturpark ved Furuset kirke
- Kunstisbaner ved Grorud og Furuset idrettsanlegg, idrettslekeplass ved Furuset Forum.

Programmet vil gi kunnskap om gjenåpning av byelver, elverestaurering og lokal vannrensing. I arbeidet med å etablere grønnstruktur med vann, idretts- og friluftsanlegg og med å fremme bruk av kulturminner, vil det bli lagt vekt på at tiltakene kan virke sammen og få merverdi som miljøskapende, sosialt og helsefremmende elementer.

Program 3: Bolig-, by- og stedsutvikling

Groruddalen har gode og varierte boliger med jevnt over solid standard. Borettslag og sameier har sørget for jevnlig vedlikehold og modernisering av boligmassen, men det er ønske om mer varierte boligtyper, større fokus på miljø og universell utfordring. I flere nærområder er det mangel på attraktive møteplasser som kan bidra til å skape levende og inkluderende nærmiljøer. Særlig utenfor boligområdene er det synlig behov for vedlikehold og fysisk opprustning av bygninger og omgivelser. Flere mindre lokalsentre taper i konkurranse med større bydelssentre og regionale sentre og preges av tomme lokaler, forfall og folketomme plasser. Staten vil bidra til opprustning av viktige kvaliteter i boligområder og til å skape lokale møtesteder. Det er også viktig å satse på bo- og nærmiljøtiltak på tvers av etniske skillelinjer. Lokalt utviklingsarbeid er tidkrevende, men viktig med tanke på eierskap, deltaking og gode sosiale nettverk både blant unge og voksne.

Hovedmålet for program 3 er å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre og næringsområder samt attraktive

boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger.

Innsatsen konsentreres om lokal steds- og områdeutvikling. Bydelene har et hovedansvar og arbeidet skjer i tett samarbeid med lokale samarbeidspartnere, beboere, boligsamvirket og Husbanken. Lokale prosjektgrupper vil, gjennom bred medvirkning, utarbeide områdeanalyser og avklare hvilke tiltak som ønskes lokalt. Tiltakene skal følges opp ut fra tre hovedstrategier:

- Helhetlig områdesatsing i utvalgte områder
- Boligutviklingsstrategi
- Temainnsatsområder som gjelder hele Groruddalen.

Eksempler på tiltak er:

- Helhetlige områdesatsinger, bydelene har valgt ut Veitvet/Sletteløkka i bydel Bjerke, Romsås i bydel Grorud, Haugenstua i bydel Stovner og Gransdalen i bydel Furuset.
- Bomiljøfond, en støtteordning der borettslag og sameier kan søke om medfinansiering for bedring av bomiljø og estetisk opprustning.
- Attraktive møteplasser i boligenes nærmiljø og senterområder i bydelene.
- Bomiljøvaktmestre eller bomiljøverter utprøves for å ta godt imot nyinnflyttere i borettslag og gi innføring i rutiner, regler og felles ansvar som borettslaver eller leier.
- For programområdet bolig-, by- og stedsutvikling legges det i første omgang opp til en satsing for perioden 2006–2010. Tidsrammen kan eventuelt revideres senere.

Program 4: Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering

SSBs levekårsindeks viser at levekårsproblemene i Groruddalen er store sammenliknet med Oslogjennomsnittet. Mer enn 30 prosent av beboerne har innvandrerbakgrunn, som er høyere enn gjennomsnitt i Oslo og andre kommuner i hovedstadsregionen. På grunnskolene i området varierer andelen minoritetsspråklige elever fra ca. 35 til 50 prosent (2003-tall). Sentrale tema vil være å legge til rette for økt deltagelse i arbeidsliv, og inkludering i skole, organisasjons- og kulturliv. Det vil være et tett samspill med boligprogrammet. I programmet vil en sikre målrettet bruk av eksisterende ordninger og tiltak. I tillegg kommer satsing i forbindelse med Handlingsplan mot fattigdom og Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrerbefolkningen.

Befolkningen i Groruddalen representerer et mangfoldig og fargerikt bilde av dagens Norge.

Som følge av endrede flyttemønstre har mange områder i dalen gjennomgått store endringer de siste årene, noe som stiller bydelene overfor nye utfordringer. Det offentlige tjenestetilbudet må møte de behov som en mangfoldig befolkning representerer. Skoler og barnehager spiller en viktig rolle når det gjelder å sikre alle et felles og godt utviklet språk, som utgangspunkt for videre tilgang til utdanning og arbeidsliv.

Groruddalen har et rikt og aktivt kultur- og foreningsliv. Utfordringen er å bidra til at det fortsatt vil finnes gode tilbud for alle befolkningsgrupper. Det er videre viktig å legge til rette for kontakt og samarbeid på tvers av foreninger og befolkningsgrupper, og bruke den ressursen de frivillige kreftene utgjør til å skape et åpent og inkluderende samfunn.

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

Tiltakene i programmet vil rette seg dels mot alle innbyggere, dels mot spesielle målgrupper og ordnes innenfor tre hovedsatsinger:

- Oppvekst og utdanning
- Arbeid og levekår
- Kulturaktiviteter og deltakelse.

Integrerings- og inkluderingsperspektivet skal ivaretas innenfor alle satsinger. I hver bydel vil ett

geografisk område prioriteres på tvers av programmene, kfr program 3. For program 4 vil særlig skolesatsingen knyttes til denne strategien. Den lokale områdesatsingen skal være pilotprosjekter med sikte på å overføre erfaringer og ressurser til andre lokalområder i Groruddalen i løpet av perioden.

Eksempler på tiltak:

- Utvikle én skole i hver bydel som et kunnskaps- og nærmiljøsentrum som vil gi elever og deres familie undervisnings- og aktivitetstilbud utover skoletiden. Tilbudet skal styrke samarbeid og kontakt mellom skole, bydel, foreldre og frivillige lag og foreninger i nærmiljøet. Et mindre omfattende tilbud skal også utvikles ved et utvalg andre skoler i bydelene.
- Gratis kjernetid for alle 5-åringene i barnehagene for å styrke språklige og sosiale kunnskaper før skolestart.
- Folkehelseprosjekter i bydelene der det etableres lavterskeltilbud for å fremme fysisk aktivitet, gode kostvaner og sunn livsstil hos høyrisikogrupper, basert på erfaringer fra MoRo-prosjektet på Romsås.
- Arbeidsrettete tiltak overfor innvandrere.
- Frie midler til foreninger og aktiviteter som kan bidra til deltakelse og inkludering og som kan styrke kontakt og samarbeid mellom ulike befolkningsgrupper.
- Utvikle ungdoms- og kulturtiltak i bydelene for å styrke det samlede tilbudet av aktiviteter for alle deler av befolkningen.

Vedlegg 11

Osloregionens konkurransekraft

*Hallgeir Aalbu, seniorkonsulent SWECO EuroFutures, Stockholm,
Tomas Hanell, seniorkonsulent EuroFutures Finland, Helsingfors*

Et sentrum i den nordeuropeiske periferien

Osloregionen er unik i Norge, men ikke i Europa. Det er hovedkonklusjonen når vi går igjennom studier som sammenlikner byregioner med hverandre ut fra hvor attraktive de er for næringsliv og befolkning. I SWOT-analysen for Osloregionen³ ble hovedstadsregionens gode utvikling forklart som et resultat av at Oslo er et befolkningssentrum, transportsentrum og maktsentrum i Norge. Vi pekte samtidig på at Osloregionen i et nordeuropeisk og nordisk perspektiv verken er spesielt befolkningstung eller sentralt lokalisert, og at man etter hvert som næringslivet blir stadig mer internasjonalt blir stadig mindre sentralt rent styringsmessig.

Synet på hva Osloregionen er i dag og hvilke potensialer man har for fremtiden, varierer med tidsperspektiv og ståsted. Det er i hovedstadsregionen vi finner det ubestridte økonomiske tyngdepunktet i Norge. Dette er den eneste delen av landet der mennesker og foretak er så mange og lever så tett innpå hverandre at vi kan snakke om en storbyregion i europeisk forstand. Utviklingen i hovedstadsregionen avhenger for en stor del av utviklingen i de næringer som er sterke nasjonalt sett. Og siden landets sentrum og resten av Norge styringsmessig og økonomisk er så tett integrert med hverandre, blir det viktig for hele landets utvikling at hovedstadsregionen utvikles gunstig.

De såkalte Lisboa-kriteriene kan brukes for å sammenlikne regioners forutsetninger for konkurransekraft. I første delen av dette kapitlet viser vi resultatene av en sammenliknende analyse av 280 europeiske regioner og av 19 nordiske byer. Deretter refereres noen konklusjoner fra en OECD-studie av storbyregioners konkurransekraft.

Nordiske regioner står sterkt i en europeisk sammenlikning

I mars 2000, på et møte i Lisboa, ble det formulert et strategisk mål for det kommende desenniet: EU skal bli verdens mest konkurransekraftige og dynamiske kunnskapsbaserte økonomi med forutsetninger for bærekraftig økonomisk vekst, flere og bedre arbeidsplasser og bedre sosial balanse⁴.

Det overordnede målet var å oppnå en årlig økonomisk vekst på 3 prosent og 20 millioner nye arbeidsplasser på 10 år. Hittil har resultatene vært skuffende, og i 2005 ble Lisboa-agendaen relansert med et sterkere fokus på vekst og jobbskaping. Her introduserte man også mer tydelige mål og sterkere ambisjoner for å følge opp hva medlemslandene gjør og for å utveksle erfaringer.

De to viktigste målene er å oppnå en sysselsettingsgrad på 70 prosent av befolkningen i arbeidsfør alder (mot dagens 63 prosent) og investeringer i FoU på 3 prosent av BNP pr. år. Andre mål er bl.a. knyttet til investeringer i høyere utdanning, assistanse til de som vil starte nye bedrifter, virkemidler for å få ungdommer ut på arbeidsmarkedet, reformer av pensjonssystemene og liberalisering av energisystemene.

Man ble på Lisboa-møtet også enige om en rekke indikatorer for å måle om man var på vei i rett retning. EU-kommisjonen beskriver utviklingen i sin årlige *Spring Report*. Indikatorene kan grupperes i fem tematiske områder: Sysselsetting, innovasjon og forskning, sosial balanse, miljø og økonomi. Fra starten i 2001 var det 35 indikatorer, men etter hvert ble listen lengre. I forbindelse med relanseringen og behovet for mer konsist å kunne måle utviklingen, ble det etablert en *short list* på 14 indikatorer⁵. Rapporteringen skjer på nasjonalt nivå.

³ Osloregionens muligheter for næringsutvikling i et internasjonalt perspektiv. Asplan Analyse, EuroFutures og Nordregio, 2005.

⁴ «... becoming the most competitive and dynamic knowledge-based economy in the world capable of sustainable economic growth with more and better jobs and greater social cohesion».

Indikatorene er valgt ut fra politiske snarere enn ut fra analytiske eller vitenskapelige kriterier, og de gjenspeiler selvsagt bare en del av virkeligheten. Dessuten sier de ikke så mye om hvor konkurransedyktige landene er – der i første rekke uttrykk for *forutsetningene* for konkurransekraft.

For seks av de 14 kriteriene finnes det data på regionalt nivå (NUTS 2), og for ytterligere ett er det mulig å berekne regionale tall. Ved hjelp av disse sju er det dermed mulig å sammenlikne forutsetningene for konkurransekraft regioner imellom. Kartet på neste side viser den relative posisjonen for alle 280 NUTS 2-regioner i de 29 ESPON-landene, dvs. EU 27 pluss Norge og Sveits⁶. Dataene er i hovedsak fra årene 2000 og 2001. Norge er delt inn i sju landsdeler: Oslo/Akershus, Sør-Østlandet, Hedmark/Oppland, Agder/Rogaland, Vestlandet, Trøndelag og Nord-Norge.

For hver av de sju kriteriene er regionene rangert etter hvor sterke de er og delt inn i fire kvartiler. Deretter er plasseringene i kvartilene summert uten noen innbyrdes vektning mellom kriteriene, og ut fra dette er regionene delt inn i fem grupper.

På kartet har de sterkeste regionene fått rød farge, og det betyr at de er relativt sterkere enn de andre på et flertall av de sju indikatorene. Gule regioner scorer middels, mens de blå har en lav score på de fleste indikatorene.

På europeiske nivå framkommer et tydelig sentrum-periferimønster. Innad i landene handler det om hovedstadsområdene (og i noen land andre økonomiske sentre) versus resten av landene. De regionene som har de beste konkurranseforutset-

ningene karakteriseres vanligvis av tette urbane strukturer og god tilgjengelighet. De fire mest konkurransekraftige regionene, når man måler på denne måten, er Zürich- og Baselregionene i Sveits, Oxfordregionen i Storbritannia og Stockholmsregionen.

Norden – og spesielt Norge – er det eneste store unntaket fra dette generelle mønsteret. Alle norske landsdeler med unntak av Nord-Norge ligger på toppen av den europeiske regionale listen. Oslo/Akershus og Agder/Rogaland ligger på delt åttendeplass, mens Hedmark/Oppland, Sør-Østlandet, Vestlandet og Trøndelag alle havner på delt 23. plass. Nord-Norge kommer først på delt 45. plass, sammen med regioner som Tyrol og Oberösterreich i Østerrike, East Scotland og de svenske regionene Norra Mellansverige og Mellera Norrland.

Det som løfter alle de norske landsdelene er de arbeidsmarkedsrelaterte faktorene. Man har høy sysselsettingsgrad både totalt sett og for den eldre arbeidskraften, lav arbeidsløshet generelt og også lav langtidsarbeidsløshet. Oslo/Akershus, Agder/Rogaland og Vestlandet har også høy BNP per capita, selv om BNP per sysselsatt er på europeisk middelnivå i de to sistnevnte. I Hedmark/Oppland, Sør-Østlandet, Agder/Rogaland, Vestlandet og Trøndelag er det også små interne forskjeller i arbeidsløshetsgraden. Ingen norsk landsdel plasserer seg i den dårligste fjerdedelen av de europeiske regionene på noen av de sju indikatorene.

Forskjellen mellom Oslo/Akershus og Agder/Rogaland på den ene siden og f.eks. Stockholm på den andre, er i første rekke at de norske regionene har lavere produktivitet pr. sysselsatt og lavere FoU-utgifter. Årsaken til dette er først og fremst at Norge har en tjeneste- og råvarebasert økonomi, og at man derfor ikke har noen sterk vareproduserende industrisektor med store investeringer i produksjonsanlegg og FoU.

Det er selvsagt mulig å reise motforestillinger mot denne analysen, i og med at man kunne brukt andre indikatorer og nyere data. Her har vi valgt å ta utgangspunkt i de politisk vedtatte Lisboa-indikatorene. Med andre data og andre sammenlikningsmetoder vil resultatene forandres. Vi mener imidlertid at det bildet som tegnes i rimelig godt samsvar med det inntrykk vi får fra andre prosjekter under ESPON-programmet.

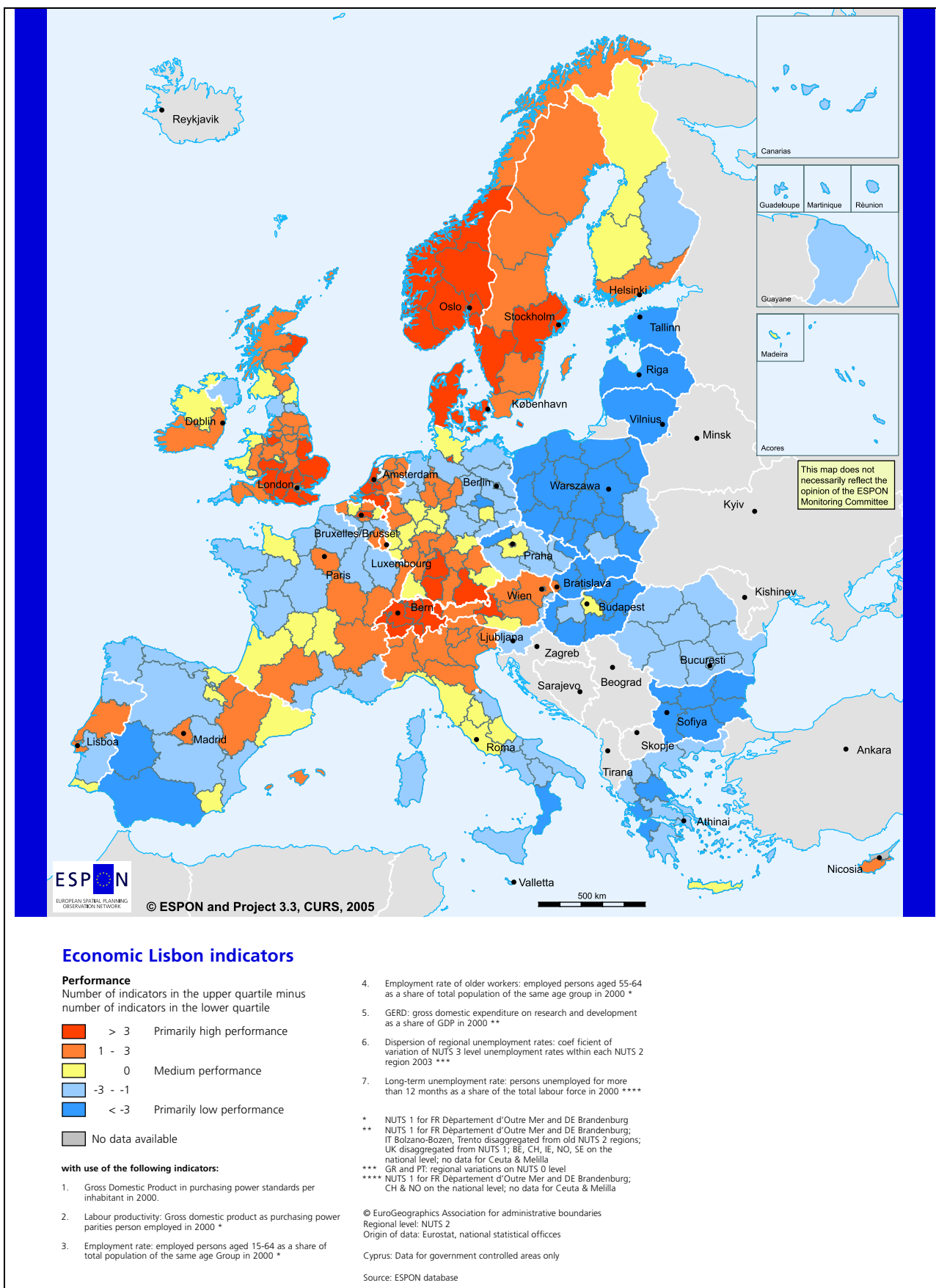
Flere norske storbyer utmerker seg i Norden

Vi har også gjort en sammenlikning av 19 byer i Norden, fire danske, fire finske, fem svenske og seks norske (Oslo, Kristiansand, Stavanger, Ber-

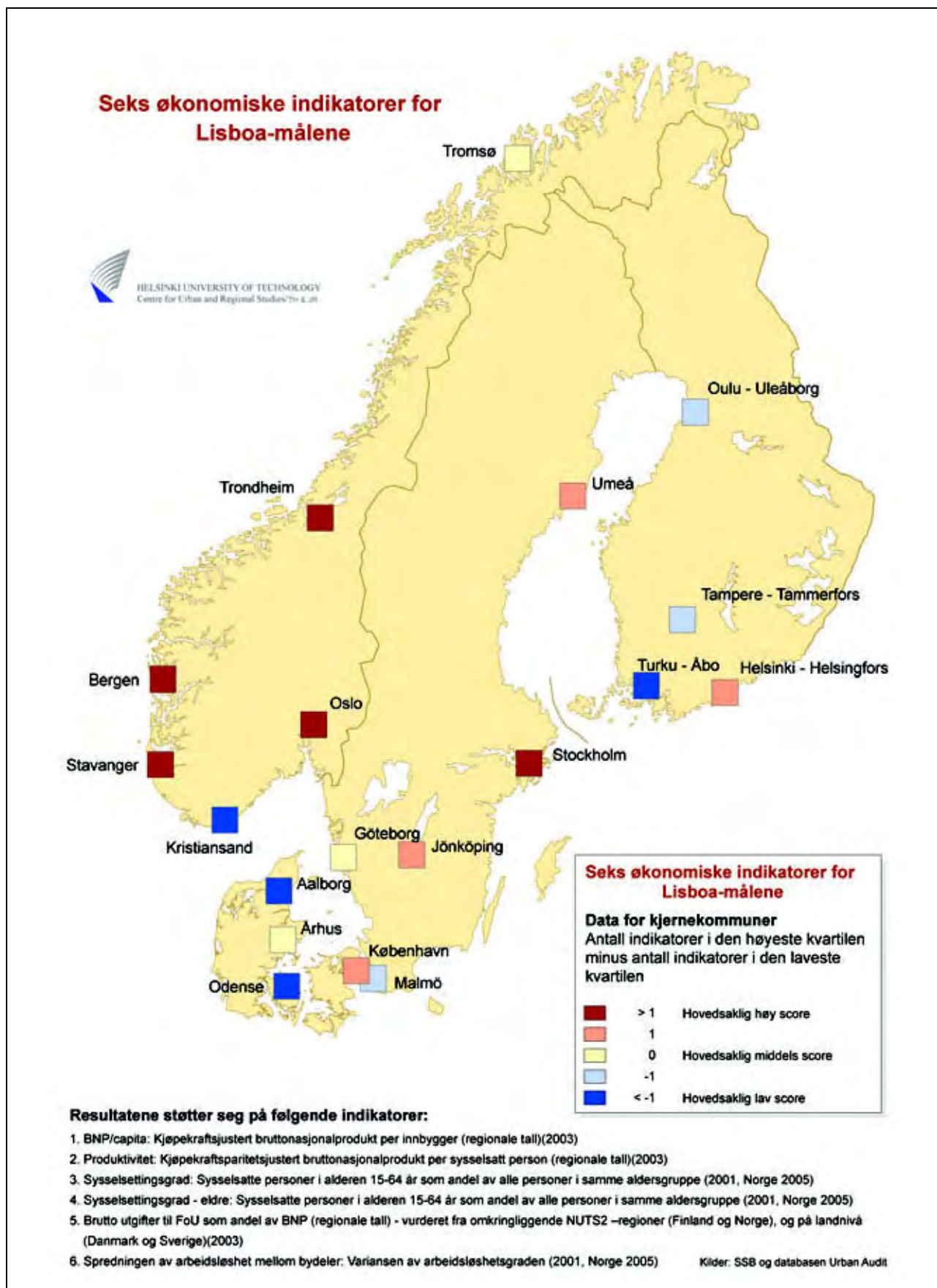
⁵ De 14 Lisboa-kriteriene er:

1. Kjøpekraftsjustert bruttonasjonalprodukt per innbygger
2. Kjøpekraftsparitetsjustert bruttonasjonalprodukt per sysselsatt person
3. Sysselsatte personer i alderen 15-64 år som andel av alle personer i samme aldersgruppe
4. Sysselsatte eldre, dvs. personer i alderen 55-64 år, som andel av alle personer i samme aldersgruppe
5. GERD: Brutto utgifter til FoU som andel av BNP
6. Andel befolkning som har avsluttet videregående utdanning
7. Komparative prisnivåer
8. Faste bruttoinvesteringer som en andel av BNP
9. Andel personer med disponibel inntekt etter sosiale overføringer på mindre enn 60 prosent av landsgjennomsnittet
10. Spredningen av sysselsettingsgrad mellom regioner
11. Antall personer som har vært uten arbeid i mer enn 12 måneder som andel av den totale arbeidskraften
12. Totale utslipp av de seks drivhusgassene i "Kyoto-kurven", målt i CO₂-ekvivalenter
13. Brutto innenlands forbruk av energi som en andel av BNP
14. Godstransportvolum i tonn-kilometer som en andel av BNP

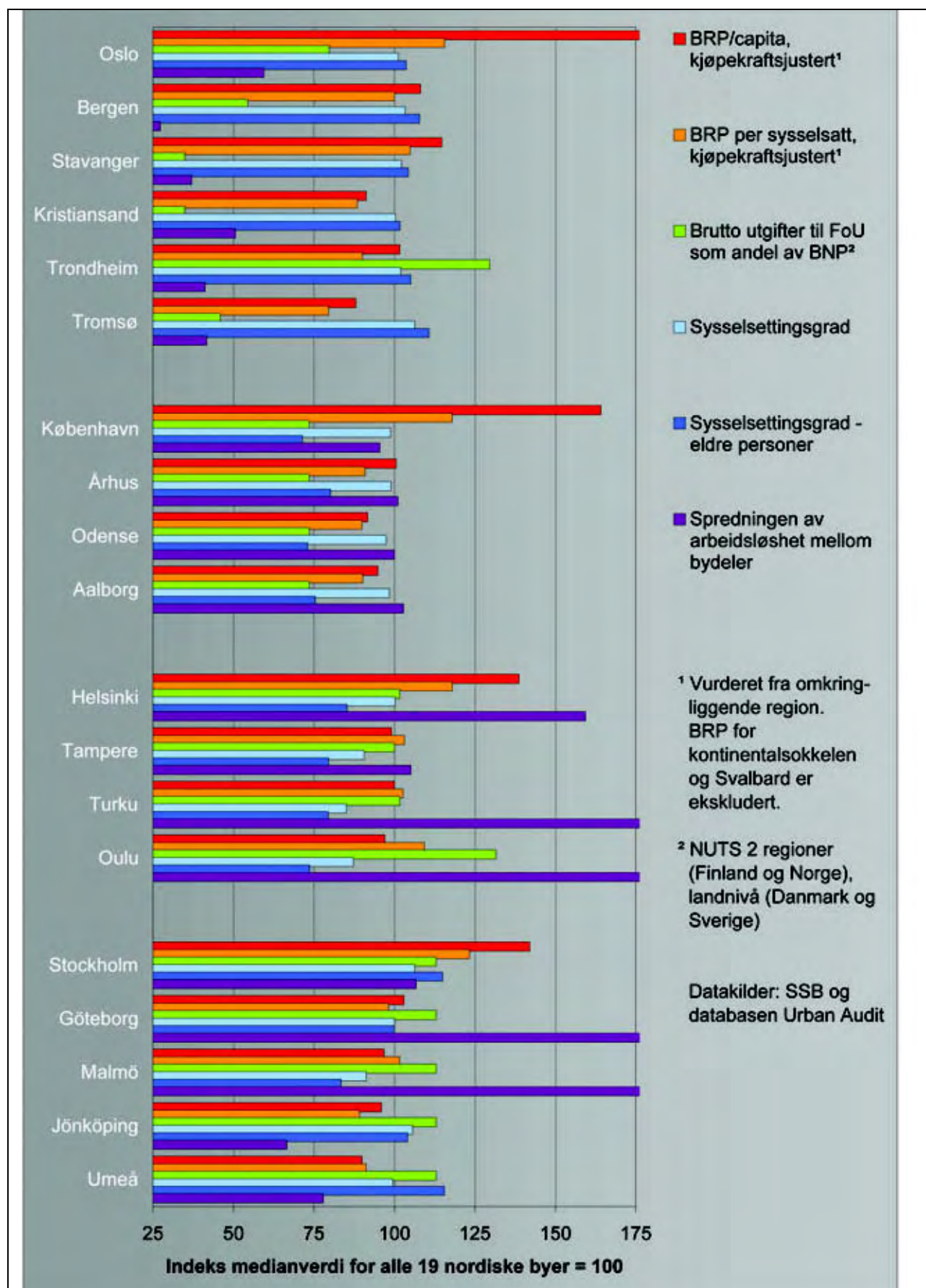
⁶ Analysen er gjort ved Helsingfors tekniske universitet som en del av ESPON-prosjektet Territorial dimension of the Lisbon-Gothenburg strategy.



Figur 11.1 Kart som viser europeiske regioner målt etter EUs økonomiske «Lisboa-kriterier». Fra ESPON / European Spatial Planning Observation Networ). Indikatorene viser regionenes forutsetninger for konkurransekraft.



Figur 11.2 Seks økonomiske indikatorer for Lisboa-målene. Sammenlikning mellom 19 nordiske storbyer



Figur 11.3 Seks økonomiske indikatorer for Lisboa-målene. Indeks medianverdi for alle 19 nordiske byer = 100

gen, Trondheim og Tromsø). Metoden er den samme som ovenfor, men det er bare disse 19 byene vi sammenlikner med hverandre.

Dataene gjelder så langt som mulig *bykommunene*, men med tre unntak:

- For BNP-relaterte tall er dataene hentet fra den regionen byene ligger i. Oljeinntektene er ikke medreknet i de regionale tallene.
- For FoU-utgifter har vi brukt tall for landsdeler (Finland, Norge) eller landsgjennomsnitt (Danmark, Sverige). Dette betyr at tallene for alle danske og svenske byer – og spesielt hovedstadsregionene – er for lave.
- For Norges del har vi brukt befolkningen i bydelene som nevner for å regne ut spredningen i arbeidsløshet, men det har ingen betydning for resultatet.

Det finnes ikke tilgjengelige tall for langtidsarbeidsløshet, så analysen baseres på seks indikatorer. De norske dataene er fra 2005 og kommer fra SSB. Dataene for Danmark, Finland og Sverige er hentet fra Urban Audit-databasen og er fra 2001. Forskjellen når det gjelder hvilket år dataene er fra, påvirker resultatene i favør av de norske byene.

Med disse forbeholdene ser vi i figur 9.2 at de fleste norske byene klarer seg meget godt i en nordisk sammenlikning av konkurranseforutsetningene slik de er definert i Lisboa-indikatorene. Etter Stockholm kommer Trondheim, Oslo, Bergen og

Stavanger øverst på den samlede rankingen, fulgt av København og Helsingfors. Tromsø plasserer seg i mellomgruppen på delt 10. plass, mens Kristiansand havner tredje sist på 17. plass, med bare Odense og Åbo bakom seg.

Avstanden mellom Stockholm og de beste norske byene er ganske stor (figur 9.3). Stockholm er i den øverste kvartilen blant de nordiske byene i alle kategorier med unntak for indikatoren for interne sosiale forskjeller. Oslo er i den øverste kvartilen bare for de økonomiske indikatorene (bruttoregionprodukt per innbygger og per sysselsatt), mens Trondheim er blant de beste når det gjelder FoU-utgiftene, har høy sysselsettingsgrad for eldre og små sosiale forskjeller mellom bydelene.

Tromsø har den mest varierte profilen av alle de nordiske byene. Tromsø har den høyeste sysselsettingsgraden, den tredje høyeste sysselsettingsgraden for eldre og de tredje minste interne sosiale forskjellene. Men samtidig har Troms fylke det laveste bruttoregionproduktet av alle byene både målt per innbygger og per sysselsatt.

Profilen for Kristiansand er annerledes enn for de andre norske byene. Dette forklares av et lavt bruttoregionprodukt, målt både per innbygger og per sysselsatt, lave FoU-investeringer (hele Agder/Rogaland) og store interne forskjeller i arbeidsløshetsgrad.

Vedlegg 12

Vegprising i Stockholm

Et forsøk med vegprising i sentrale deler av Stockholm ble gjennomført første halvår i 2006. Taksten var differensiert over døgnet med høyest avgift i rushtiden morgen og ettermiddag. Forsøket hadde tre hovedmål: Redusert biltrafikk, bedre miljø og forbedret opplevd bymiljø.

Biltrafikken inn og ut av sentrumsområdet i rushtiden gikk ned med 22 prosent fra våren 2005 til våren 2006. Samlet ble trafikkarbeidet redusert med ca 15 prosent over døgnet.

Høsten før forsøket ble kollektivtilbudet betydelig forbedret. I forsøksperioden økte kollektivreisene med ca. 6 prosent. Både buss og taxi og øvrig nyttetransport har fått bedre framkommelighet. Utslippene av CO₂ ble redusert med 14 prosent, partikler med vel 9 prosent og NO_x med ca 7 prosent. Ettersom trafikkreduksjonen har skjedd

der befolkningstettheten er størst, regnes det med at reduksjonen spesielt av partikler har hatt betydelig helseeffekt. Støynivået ble redusert med 1–2 dBA. I kombinasjon med mindre biltrafikk og bedre luftkvalitet, oppleves støyreduksjonen som en tydelig miljøforbedring. Trafikksikkerheten er bedret, og reduksjonen av personskadeulykker er anslått til mellom 5 og 10 prosent.

Til tross for trafikkreduksjonen, har omsetningen i varehandelen i betalingssonen økt i samme takt som i regionen for øvrig.

Da forsøksperioden var over, økte biltrafikken umiddelbart i de sentrale deler av Stockholm. Høsten 2006 var den tilbake på samme nivå som høsten 2005.

Kilde: Fakta og resultat från Stockholmforsøket. August 2006.



Offentlige etater kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes servicesenter
Kopi- og distribusjonsservice
www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefaks: 22 24 27 86

Abonnement, løssalg og pris fåes ved henvendelse til:
Akademika AS
Avdeling for offentlige publikasjoner
Postboks 84 Blindern
0314 OSLO
E-post: offpubl@akademika.no
Telefon: 22 18 81 00
Telefaks: 22 18 81 01
Grønt nummer: 800 80 960

Publikasjonen finnes på internett:
www.regjeringen.no

Foto ©, øverst til venstre: Bjørn Rørslett/NN/Samfoto (forskning), Scanpix (tog), Sveinung Bråthen (barn), Edvard Munch: Henrik Ibsen på Grand Cafe © Munch-museet/ Munch-Ellingsen gruppen/BONO 2006, www.fotobase.no/ Pål Bugge (Stortinget), Scanpix (trafikk), Bernt Eide/Samfoto (17. mai), Jørn Areklett Omre/NN/Samfoto (marka), Scanpix (trikk), Statsbygg (operaen), Corbis (Oslo havn)
Fotomontasje: LUCAS design & illustrasjon

Trykk: PDC Tangen, Aurskog – 05/2007

