

Margunn Myro

Statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsinger

En komparativ studie av statlig-kommunalt
samarbeid i områdesatsinger i Trondheim og
Drammen

Masteroppgave i Statsvitenskap

Veileder: Jostein Vik

Juni 2019

Margunn Myro

Statlig-kommunalt samarbeid i områdesatsinger

En komparativ studie av statlig-kommunalt
samarbeid i områdesatsinger i Trondheim og
Drammen

Masteroppgave i Statsvitenskap
Veileder: Jostein Vik
Juni 2019

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet
Fakultet for samfunns- og utdanningsvitenskap
Institutt for sosiologi og statsvitenskap

Sammendrag

I flere europeiske land har man sett tendenser til en opphopning av levekårsproblemer i enkelte områder i store byer. Utsatte områder kjennetegnes av en geografisk konsentrasjon av både fysiske, sosiale og strukturelle utfordringer som på ulike måter truer de kvalitetene som kjennetegner gode bo- og oppvekstområder. Utfordringen er ikke like stor i Norge, men myndighetene tar forhåndsregler for å hindre en negativ utvikling. En måte å møte utfordringen på er gjennom områderettede innsatser hvor stat og kommune samarbeider om en helhetlig utvikling av områdene. Tema for denne oppgaven er dette samarbeidet mellom stat og kommuner i områdesatsinger.

Studien er en komparativ casestudie og tar utgangspunkt i områdesatsingen på Saupstad-Kolstad i Trondheim og områdesatsingen på Fjell i Drammen. De to kommunene er valgt på bakgrunn av at de er relativt like på mange områder, men de skiller seg fra hverandre på et område: organiseringen av satsingene. Studien undersøker hvordan organiseringen av områdesatsingene påvirker det statlig-kommunale samarbeidet. Fire faktorer som har vist seg å være av betydning for organiseringen av satsingen benyttes som analyseverktøy for å undersøke samarbeidet. Disse er: organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning. Datainnsamlingen som ligger til grunn for studien er semistrukturerte dybdeintervjuer, med ni personer med nær tilknytning til samarbeidene, og dokumentanalyse.

Studien viser at det eksisterer et behov for å samle kunnskap og erfaringer fra satsingene, for å kunne overføre dette til andre satsinger. Det eksisterer også et behov for en arena hvor de som jobber med områdesatsinger kan utveksle erfaringer og lære av hverandre. Statens rolle i satsingene kan langt på vei være løsningen på disse behovene. Studien konkluderer med at organiseringen påvirker det statlig-kommunale samarbeidet.

Abstract

An accumulation of poor living conditions in certain areas in large cities has been the observed tendency in several European countries. Vulnerable areas are characterized by a geographical concentration of both physical, social and structural challenges that in various ways threaten the qualities that characterize good living areas. The posing threat is not as severe in Norway as in other European countries, but the government are taking precautionary measures to prevent a negative development. One way of approaching the issue is through area-based initiatives where the state and municipalities collaborate about a holistic development of such vulnerable areas, which is the theme for this study.

The study is a comparative case study of the regeneration at Saupstad-Kolstad in Trondheim and at Fjell in Drammen. I chose the two municipalities because they are relatively similar in many aspects yet they differ from each other in one principal condition: the organization of the initiative. This study examines how the organization of the regeneration programs affect the cooperation between the state and municipalities. Four organizational factors: organizational structure, political and administrative anchoring, the division of roles and responsibilities, as well as local anchoring and participation is being used as analytical tools to investigate the collaboration. The data collection used in the study is semi-structured in-depth interviews with nine people with close ties to the collaboration and document analysis.

An important finding is a need to collect knowledge and experience from the initiatives. There is also a need for an arena where those involved in the initiatives can exchange experiences and learn from each other. The state's role in the initiatives can by far be the solution to these needs. The study concludes that the organization has an impact on the cooperation between the state and the municipalities'.

Forord

Det er flere personer som fortjener en takk nå som arbeidet med oppgaven er ferdig. Jeg vil først rette en stor takk til alle informantene som stilte til intervju, dere bidro velvillig med deres kunnskap og kompetanse. Uten dere hadde det ikke blitt noen oppgave. Tusen takk til veileder, Jostein Vik, for alle gode innspill og tilbakemeldinger. Det har vært betryggende å vite at du bare er en e-post eller et kontorbesøk unna.

Til min søster Kjersti, og pappa, som tok seg tid til korrekturlesing i en hektisk hverdag: tusen takk. Videre vil jeg takke Marianne for konstruktive tilbakemeldinger og støttende ord. Og sist, men ikke minst en takk til alle medstudenter. Det er dere som har gjort denne studietiden så utrolig fin. Dere har utgjort hele forskjellen.

Jeg tar det fulle og hele ansvaret for masteroppgavens innhold og eventuelle feil og mangler.

Margunn Myro

Trondheim, 13.juni, 2019

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	iv
Abstract	v
Forord	vi
1 Innledning	1
1.1 Problemstilling	3
1.2 Begrepsavklaring: områdesatsing og områdeløft.....	4
1.3 Tidligere forskning.....	6
1.3.1 Internasjonale erfaringer	6
1.3.2 Nasjonale erfaringer.....	7
1.4 Studiens samfunnsmessige og vitenskapelige relevans	9
1.5 Oppgavens struktur	11
2 Teoretisk rammeverk	11
2.1 Governance-teori.....	11
2.1.1 Samstyring	12
2.2 Organisatoriske faktorer.....	16
3 Metode	19
3.1 Forskningsmetode: Komparativ case-studie	20
3.1.1 Valg av case	20
3.2 Datainnsamling.....	22
3.2.1 Dokumentanalyse.....	22
3.2.2 Kvalitative intervjuer	23
3.3 Bearbeiding og analyse av dataene	26
3.3.1 Transkripsjon	26
3.3.2 Analyseprosessen: Koding.....	27
3.3.3 Intervjurapportering	28
3.4 Vurdering av datagrunnlaget: Validitet og reliabilitet	29
3.4.1 Validitet.....	29
3.4.2 Reliabilitet.....	30
3.5 Forskningsetiske betraktninger	31
3.5.1 Frivillig og informert samtykke	32
3.5.2 Behandling og lagring av personopplysninger	32

3.5.3	Konfidensialitet.....	32
4	Empiri.....	33
4.1	Case 1: Områdesatsing i Trondheim	33
4.1.1	Bakgrunn.....	33
4.1.2	Faktorer som kan forklare samarbeidet.....	34
4.2	Case 2: Områdesatsing i Drammen.....	53
4.2.1	Bakgrunn.....	53
4.2.2	Faktorer som kan forklare samarbeidet.....	54
5	Diskusjon.....	65
5.1	Forhold knyttet til organisasjonsstruktur.....	65
5.2	Forhold knyttet til politisk og administrativ forankring.....	67
5.3	Forhold knyttet til rolle- og ansvarsfordeling	68
5.4	Forhold knyttet til medvirkning	69
6	Avslutning.....	69
6.1	Konklusjon	69
6.2	Videre forskning.....	70
Kilder	71
Vedlegg	76
	Vedlegg 1: Samtykkeerklæring.....	76
	Vedlegg 2: Informanter	79
	Vedlegg 3: Intervjuguide.....	80

1 Innledning

I flere europeiske land har man sett tendenser til en opphopning av levekårsproblemer i enkelte områder i store byer (Brofoss & Barstad, 2006, s.5). Levekår har mange dimensjoner og omhandler inntekt, arbeidsdeltakelse, jobbkvalitet, utdanning, helse og deltakelse i samfunnet (Finansdepartementet, 2018a). Norge er et av landene i OECD med minst økonomisk ulikhet, og inntekt, livskvalitet og levekår er i all hovedsak jevnt fordelt blant befolkningen (Finansdepartementet, 2018b, s.11). Mye av årsaken til dette er at norsk politikk er tuftet på ideen om en rettferdig fordeling av samfunnsgoder, for å redusere ulikheten mellom grupper i befolkningen (Brofoss & Barstad, 2006, s.4). Utfordringen med opphopning av levekår er derfor ikke like stor i Norge, men i enkelte nærmiljøer, eller bydeler, i de største byene ser man tendenser til dette (Finansdepartementet, 2018a, s.140).

Enkelte områder i større byer har særskilte levekårsutfordringer, blant annet knyttet til oppvekst og boforhold. Utsatte områder kjennetegnes av en geografisk konsentrasjon av både fysiske, sosiale og strukturelle utfordringer som på ulike måter truer de kvalitetene som kjennetegner gode bo- og oppvekstområder. (Kommunal- og moderniseringsdepartementet [KMD], 2015, s.184)

Disse områdene risikerer å komme i en situasjon hvor boligpriser, befolkningssammensetning, kvalitetene og omdømme gjensidig forsterker hverandre i en negativ retning. På sikt vil utviklingen kunne føre til større forskjeller mellom disse områdene og andre deler av byene (KMD, 2015, s.184). Å sikre gode levekår for befolkningen er en viktig prioritering i den offentlige forvaltningen, både for stat og kommuner: «Utjevning av levekår og bekjempelse av fattigdom, å sikre barn og ungdom over hele landet gode oppvekst- og levekår er en viktig utfordring både for sentrale og lokale myndigheter» (Finansdepartementet, 2002, s.39). Regjeringen ønsker derfor å legge til rette for at «(...) kommunene har verktøy og virkemidler som bidrar til å motvirke negative utviklingsspiraler i levekårsutsatte by- og boområder» (Finansdepartementet, 2018a, s.144). Likevel vil det i enkelte tilfeller være så komplekse og sammensatte utfordringer kommunene står overfor at det kreves tilføring av flere ressurser i form av kunnskap, kompetanse og økonomi, slik at det er nødvendig med involvering fra staten.

Økt kompleksitet i bysamfunn medfører at stadig flere utfordringer bare kan håndteres gjennom kollektiv handling. For å løse disse problemene er man i større grad avhengig av interaksjon på tvers av de tradisjonelle skillene mellom sektorer og forvaltningsnivå. Det er behov for interorganisatorisk samarbeid og styringsprosesser som sørger for at samarbeidet blir mest mulig effektivt (Røiseland & Vabo, 2008b, s.416). Dette er en utvikling som har blitt omtalt som governance eller samstyring (Vabo, Hanssen & Klausen, 2004, s.164). Et eksempel på samstyring i praksis er områdesatsinger som har blitt igangsatt i utsatte bydeler og nærmiljøer, i de største byene i Norge (Finansdepartementet, 2018a, s.141). Områdesatsinger er et samarbeid mellom stat og kommune om en helhetlig utvikling av et geografisk område hvor man opplever en utvikling av levekår som går i en retning samfunnet ikke er villig til å akseptere (Trondheim kommune, 2013, s.19).

Stat og kommune kan ha mer eller mindre sammenfallende mål og interesse i at det satses på et geografisk område, som av ulike grunner ikke fungerer i tråd med politiske mål. Behovet for at både stat og kommune bidrar inn mot satsingene poengteres ytterligere i uttalelsen til kommunal- og moderniseringsminister Monica Mæland: «Selv om kommunene har hovedansvaret og gjør en god jobb mange steder, må staten også bidra. Samtidig må vi sørge for at tiltakene vi setter inn faktisk virker og gir bedre muligheter for de som bor der» (KMD, 2018, s.217). Når stat og kommune går sammen om en felles satsing, er det med intensjon om at de skal utfylle hverandre best mulig. Statlige aktører sitter med en bred sektorkompetanse, mens kommunene besitter lokalt tilpasset fagkunnskap om ressursmiljøer, lokale aktører og beboere, som fagetatene kan dra nytte av (Integrerings- og mangfoldsdirektoratet [IMDi], 2014, s.12, 21). Men å få til samstyring i praksis er ikke nødvendigvis en enkel sak. KMD innrømmer at «(...) en utfordring er å få til mer samordnet innsats fra mange instanser og aktører, både statlige, kommunale, private og frivillige, for å få gode resultater» (KMD, 2018, s.217). Dette gjør det interessant å undersøke det statlig-kommunale samarbeidet i områdesatsinger og hvordan man har valgt å organisere dem.

1.1 Problemstilling

Ut fra disse beskrevne forholdene vil det være interessant å undersøke organiseringen i områdesatsinger. På bakgrunn av dette er studiens problemstilling:

Hvordan påvirker organiseringen av områdesatsingene det statlig-kommunale samarbeidet?

Det er valgt ut to caser for videre undersøkelse: områdesatsingen på Saupstad-Kolstad i Trondheim og på Fjell i Drammen. De to kommunene er valgt på bakgrunn av at de er relativt like på mange områder, men de skiller seg fra hverandre på et område: organiseringen av satsingene. Ved å velge disse områdesatsingene tenkes det at man forsøksvis kan si noe om hvorvidt eventuelle utfordringer kommunene møter synes å kunne kobles til organiseringen, og vurdere hvorvidt organiseringen er en relevant faktor for hvor godt det statlig-kommunale samarbeidet fungerer. Litteraturen peker på flere faktorer for hva som fungerer i områderettet innsatser, og noen av faktorene er knyttet til organisering. Organiseringen av områdesatsingene vil operasjonaliseres gjennom fire organisatoriske faktorer: organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning. Jeg vil også se etter likhetstrekk og forskjeller mellom de to casene knyttet til faktorene. For å kunne svare på problemstillingen vil jeg:

- a) *Beskrive bakgrunnen for områdesatsingene og hvordan de er organisert og finansiert, og*
- b) *Undersøke hvordan informantene opplever samarbeidet ut fra de fire organisatoriske faktorene*

Problemstillingen er avgrenset til å gjelde samarbeidet i områdesatsingene. Bakgrunnen for hvorfor byene opplever en opphopning av levekårsutfordringer, resultater, effekter og kritikk av områdesatsingene, samt samfunnsmessige ringvirkninger omfattes ikke av denne studien. Før jeg kan forankre oppgaven teoretisk er det behov for en presisering av fagbegrepene *områdesatsing* og *områdeløft*, en gjennomgang av tidligere forskning, samt en beskrivelse av studiens relevans.

1.2 Begrepsavklaring: områdesatsing og områdeløft

Det finnes ulike måter å organisere områderettede innsatser på. I faglitteraturen brukes det flere begreper om slike innsatser. Begrepene brukes også til dels om hverandre, men innebærer ulik praksis. Derfor er det hensiktsmessig med en presisering av begrepsbruken, samt en redegjørelse for hvordan begrepene brukes i denne oppgaven. *Områdesatsing* og *områdeløft* er to av begrepene som brukes oftest om slike innsatser. KMD definerer *områdesatsing* på følgende måte:

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

KMD har avtaler med enkelte kommuner om støtte til områdesatsinger. Det er inngått samarbeid om områdesatsing i Oslo for områdene Groruddalen, Oslo indre øst og Oslo sør, og for Drammen, Bergen, og Stavanger (KMD, 2018, s.221). En annen måte å organisere satsingen på er ved bruk av Husbankens *program for områdeløft*, som er en nasjonal arbeidsmetodikk utviklet av Husbanken for områderettede innsatser. Metodikken har vært førende for alle kommuner som har blitt tatt opp i programmet, og satsingene som er underlagt *program for områdeløft* omtales derfor vanligvis som områdeløft. Programmet inngår som en del av regjeringens arbeid med levekårsutfordringer og «(...) programinnsatsen har en velferdspolitisk begrunnelse og skal stimulere til positiv utvikling i et avgrenset geografisk boområde i en storbykommune» (Damvad, 2015, s.7). Hovedmålet med Husbankens områdeløft er å bidra til at et levekårsutsatt område blir mer fysisk og sosialt bærekraftig. Programmet bygger i hovedsak på erfaringene som ble gjort i Groruddalssatsingen i Oslo, Husbankens kommunesatsing samt internasjonale erfaringer fra områderettede tiltak (Husbanken, 2014, s.3; Eggen, Schulz-Norberg & Røtnes, 2017). Husbankens (2014) definisjon av *områdeløft* lyder:

Et områdeløft er en langsiktig satsing basert på gjensidig og forpliktende samarbeid mellom kommunen og Husbanken. Områdeløft skal bidra til gjennomføring av et helhetlig, varig, og lokalt forankret områdeutviklingsarbeid, i en utvalgt del av kommunen. Basert på lokale utfordringer kan både fysiske og sosiale tiltak gjennomføres. (s.3)

Det fremgår av Statsbudsjettet hvilke kommuner som innvilges områdeløft. Områdene som blir valgt ut må kunne dokumentere levekårsutfordringer på flere områder. Videre må områdene kunne begrunne hvilket utviklingspotensiale de har, samt relasjonene de har til relevante aktører. Det følger også mer spesifikke krav som at området er geografisk avgrenset, og ligger i en storbykommune med minimum 3000 innbyggere. Når det er avgjort hvilke kommuner som får delta, inngår disse en langsiktig samarbeidsavtale med Husbanken (Husbanken, 2014, s.12).

Definisjonene av de to begrepene er ganske like, og det er ikke her vi finner den største forskjellen, den utspiller seg i praksis. Det tydeligste skillet mellom områdesatsing og områdeløft er hvilken statlig aktør som forvalter de statlige midlene, og følgelig hvilken tilskuddspost på statsbudsjettet kommunene kan søke på. Kommunene som har en direkte avtale med KMD kan søke på midler fra *områdesatsinger i byer*, post 65. Disse kommunene søker direkte til KMD for å få utbetalt midler. Husbanken forvalter midler fra KMD fra *bolig- og områdeutvikling i byer*, post 72. Disse kan kommunene som er omfattet av program for områdeløft søke på. Dette programmet fases nå gradvis ut og integreres i Husbankens kommuneprogram. Kommuneprogrammet består av et grunntilbud til alle kommuner i Norge, samt to delprogrammer: storbyprogrammet og by- og tettstedsprogrammet som tilbys til utvalgte kommuner. Storbyprogrammet omfatter de samme kommunene som var inkludert i program for områdeløft: Oslo, Bergen, Stavanger og Trondheim. I tillegg ble Drammen inkludert, som ikke hadde et områdeløft, men som fikk delta i kunnskap- og erfaringsutveksling med de nevnte byene som hadde områdeløft (Husbanken, 2018). Fordi områdeløft er et begrep som brukes kun om satsingene som er med i program for områdeløft, og fordi Husbanken er i ferd med å fase ut dette programmet, vil jeg i denne studien benytte det mer generelle begrepet områdesatsing. Imidlertid bruker informantene begge begrepene, og det er ikke gjort endringer i informantenes utsagn.

1.3 Tidligere forskning

I denne delen vil jeg gjøre rede for tidligere forskning som er gjort på områdesatsinger. Først vil jeg trekke fram funn fra en litteraturstudie om erfaringer fra områderettede tiltak internasjonalt. Studien viser en endring i styringsmaktenes organisatoriske tilnærmingen til områderettet arbeid i de undersøkte landene. Forskning på nasjonale områdesatsinger dreier seg i hovedsak om effekt- og prosessevalueringer, og særlig er områdesatsingene i Oslo godt dekket. Evalueringene er i hovedsak gjennomført av konsulentbyråer på oppdrag fra det offentlige. I flere av evalueringene har man trukket fram faktorer som er avgjørende for utfallet i områdesatsinger. Noen av disse faktorene blir hentet frem igjen i den senere teoridelen.

1.3.1 Internasjonale erfaringer

Brofoss & Barstad (2006) har utarbeidet en litteraturstudie om erfaringer fra områderettede tiltak i storbyer i England, Nederland, Sverige og Danmark. Et av funnene i studien er endringer i hvordan myndighetene i disse landene håndterer levekårsutfordringer i storbyer. Særlig knytter dette seg til organiseringen av tiltak rettet mot de utsatte områdene. Myndighetene har i økende grad benyttet en nettverkstilnærming. Formålet med dette har vært flerfoldig. Man ønsket å få til et vertikalt samarbeid, mellom de ulike nivåene i offentlig sektor. Samtidig ønsket man et horisontalt samarbeid, altså samarbeid på tvers av sektorer. Dette ble gjort for å sørge for en bred kompetanse i satsingene, for å møte de sammensatte utfordringene. Noen aktører viste seg å være skeptiske til denne tilnærmingen fordi de ønsket å verne om sine saksområder og målsettinger (Brofoss & Barstad, 2006, s.67-68). Studien har funnet fram til flere likhetstrekk i hvordan offentlig sektor i landene som ble undersøkt, forsøker å løse utfordringene med opphopning av levekårsproblemer i utsatte områder. Undersøkelsen viser en økende tendens til å benytte områdesatsinger som tiltak. Dette fordi myndighetene har innsett at man ikke løser problemene ved å benytte tradisjonelle tiltak. Videre har man erfart at utfordringene man opplever ikke kan løses av en enkelt sektor alene, det er altså et behov for en sektoroverskridende løsning, fordi problemene er så sammensatte og komplekse. Til slutt konkluderes det med at organiseringen av tiltakene følger en utvikling med større fokus på nettverk, der man forsøker å trekke inn aktører fra privat sektor og frivillige (Brofoss & Barstad, 2006, s.65).

Edmark (2002) har sammenfattet flere faktorer som har vært viktige i områdesatsinger i Norden i avhandlingen *Förort i fokus - interventioner för miljoner: nordisk forskning om interventioner*

i «utsatta» bostadsområdet: en kunnskapsöversikt. Edmark har basert seg på tidligere forskning og lister opp en rekke faktorer i omgivelsene, den lokale innsatsen og organiseringen av områdesatsinger som har vært avgjørende for utfallet i satsingene. Beboermedvirkning er vektlagt som en grunnforutsetningene i satsingene. Om man ikke involverer beboere skaper man ikke en varig og bærekraftig satsing. Tiltakene må kunne videreføres den dagen det offentlige trekker seg ut. Politisk stabilitet, dialog og kommunikasjon, prosjektlederens rolle, samt interesse og engasjement blant alle som er delaktige i satsingen er noen av faktorene som trekkes fram for at områdesatsinger skal lykkes.

1.3.2 Nasjonale erfaringer

Beveger vi oss tilbake til Norge er det særlig områdesatsingene i Oslo som er undersøkt og evaluert. Handlingsprogram Oslo indre øst er et tidlig eksempel på en områdesatsing med et bredt samarbeid på tvers av styringsnivåer og sektorer. Hanssen & Klausen (2006) analyserer satsingen i rapporten *Nettverksstyring i en velferdsstat*. Utgangspunktet for studien har vært å vurdere på hvilke måter programmet har bidratt til å øke legitimiteten til lokaldemokratiet. Rapporten er del av et EU-ledet prosjekt kalt PLUS - Participation, leadership and sustainable urban development. Prosjektet var av sammenlignende karakter og analyserte bærekraftig byutvikling i 16 byer, fordelt på åtte land i Europa, ved hjelp av et felles rammeverk for evaluering. Oslo kommune og Bergen kommune deltok fra 2002 til 2004. Blant hovedpunktene som trekkes fram i rapporten er en dreining mot nyere styringsformer, som governance.

Det er også gjennomført områdesatsinger i Groruddalen i Oslo, og det er sannsynligvis den satsingen det er forsket og skrevet mest om. På oppdrag fra Husbanken gjennomførte Econ Pöyry og Proba samfunnsanalyse tre følgeevalueringer av satsingen, fra 2008 til 2011. I den første evalueringen ble tre hovedutfordringer ved områdesatsingen identifisert: kompetanse, forankring hos relevante aktører, og forbedring av samhandling/samarbeid mellom relevante aktører. Det legges vekt på at satsingen bør være godt forankret, både politisk og administrativt, blant annet for å bidra til bedre dialog mellom aktørene. Videre fant man at det er viktig å avklare rolle- og ansvarsfordeling, gjerne gjennom skriftlige avtaler for å formalisere samarbeidet. En må være lydhør overfor beboerne og forsøke å inkludere dem i arbeidet for å skape bærekraftige tiltak (Econ Pöyry, 2008). I den andre evalueringen fokuserte de på bydelen som lokal samfunnsutvikler. Det ble undersøkt hvordan områdesatsingen er forankret hos lokalpolitikere og hvordan bydelen tilrettelegger for samhandling med dem. Videre belyste de

hvordan Husbankens observatører kan bidra i arbeidet lokalt ved å fokusere på observatørens rolle, ansvar og myndighet, og hvordan bydelene, Plankontoret (KMD) og Husbanken informerer om områdeløftene og tilrettelegger for samhandling lokalt (Econ Pöyry, 2010). Den tredje, og siste følgeevalueringen, har fokus på utvikling av ledelseskapasitet og -kompetanse, samt hva som skal til for å fylle møteplasser i bydelen med innhold. På møteplassene som ble undersøkt har man fokusert på organisasjonsbygging og brukermedvirkning. Følgeevalueringen fant at kompetansen til de ansatte, forankringer i lokalmiljøet, brobygging mellom ulike møteplasser og kulturer, er viktige forutsetninger for å skape gode møteplasser og fylle dem med innhold (Econ Pöyry & Proba samfunnsanalyse, 2011a).

Det ble også skrevet en sluttrapport i 2011 av de samme konsulentfirmaene. Formålet med sluttrapporten var å påvirke kvaliteten på tiltak og prosesser i satsingen, samt bidra til læring og økt handlingskompetanse i prosjektorganisasjonene. Rapporten trekker fram følgende erfaringer og effekter fra satsingen: gjennom områdesatsingene har man skapt entusiasme og utviklet lokale møteplasser, samt lokal ledelseskapasitet. Av utfordringer pekes det på forankring av områdesatsingen blant involverte aktører. Den største utfordringen for bydelene var imidlertid å få til gode samarbeids- og samhandlingsrelasjoner med andre aktører. Man fant også at det bør etterstrebes politisk og administrativ forankring i satsingene for å skape varig effekt. Man må ha et bevisst forhold til den formelle organiseringen av satsingen, og ulike aktørers ansvar og rolle. Det er viktig å trekke inn frivillig sektor, borettslagene og beboere for å lykkes med satsingen (Econ Pöyry & Proba samfunnsanalyse, 2011b).

En endelig sluttevaluering for Groruddalssatsingen ble gjennomført av Agenda Kaupang, Proba Samfunnsanalyse og Civitas (2016) på oppdrag fra Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune. Formålet var å undersøke i hvilken grad innsatsen har bidratt til å nå satsingens mål, hvilke eventuelle andre virkninger satsingen har hatt og i hvilken grad det er sannsynlig at satsingen vil gi varige virkninger utover programperioden. Det ble undersøkt hva som potensielt var suksesskriterier og hva som har vært utfordrende i områdesatsingen. Følgende kriterier ble ansett av informanter som viktige: administrativ forankring, samhandling med lokale aktører (lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner, idrettslag, kultur) og Husbankens bistand. Opplevde utfordringer som ble trukket fram var blant annet samarbeid med andre etater i kommunen (s.145-146).

Fjell i Drammen, som er en av casene i denne studien, har også vært gjenstand for forskning. På oppdrag fra Drammen kommune utarbeidet ideas2evidence, Vista Analyse og Norconsult en underveisevaluering av områdesatsingen Fjell 2020. I evalueringen fant man at det er flere positive resultater å spore så langt i satsingen, både innenfor utvikling av nærområdet og av tjenestetilbudet, spesielt innenfor trivsel, helse og sysselsettingstiltak (Skutlaberg, Nordhagen, Engesæter & Aspø, 2017).

Rapporten *Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing* (IMDi, 2014) ser på hvordan statlige velferdsaktører samarbeider i flere områdesatsinger i Norge. Formålet med rapporten er å få fram betydningen av tverrsektorielt samarbeid på statlig nivå innenfor områdesatsinger, men rapporten undersøker også hvilke forhold som virker inn på resultatene. God forankring av satsingen i organisasjonene som er involvert og tydelig fordeling av ansvarsområder er sentrale aspekter som trekkes fram for å lykkes.

Rapporten *Komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger* utarbeidet av Vista Analyse (Reinvang, Grindheim, Hansen, & Rasmussen, 2015) ser på samhandling mellom stat og kommune i områdesatsinger i Norge. Denne er, så vidt meg bekjent, den eneste rapporten som eksplisitt ser på nettopp dette. De har analysert områdesatsingene på Fjell i Drammen, Groruddalen og Indre øst i Oslo. Rapporten har som hensikt å få fram kunnskap om alternative måter å organisere en områdesatsing på, med særlig blick på rollefordelingen mellom stat og kommune. Vurderingen er en effektanalyse av statlig-kommunalt samarbeid. Lokal forankring blant politikere i bydelen og involvering av lokalsamfunnet er funn som trekkes fram i satsingen.

1.4 Studiens samfunnsmessige og vitenskapelige relevans

Som vist i gjennomgangen ovenfor er tidligere forskning på områdesatsinger i all hovedsak evalueringer utført av private konsulentfirmaer på oppdrag fra Husbanken, KMD og kommuner som har jobbet med områdesatsinger. Edmark (2003) argumenterer for at dette i seg selv kan være problematisk da relasjonen til oppdragsgiver kan påvirke handlingsrommet og perspektivet, særlig om oppdraget utføres som en del av den pågående innsatsen (s.119). Dette kan legge føringer på hvilke metoder som blir anvendt og hva det konkret forskes på. Det er forsket svært lite på samarbeidet mellom stat og kommune i områdesatsinger, og man vet derfor lite om disse samarbeidene, og hvorvidt de fungerer. Faglig og forskningsmessig vil denne

studien gi innsikt i forhold som omhandler sentrale begreper fra statsvitenskapen, som samstyring og organisering, med et empirisk fokus som i svært liten grad har vært studert direkte. Jeg ønsker å bidra til forskningsfeltet ved å belyse hvordan staten og to utvalgte kommuner har samarbeidet i områdesatsinger, med mål om å bedre forstå dette samarbeidet og aktørenes opplevelse av det.

Studien er av politisk relevans fordi den belyser hvordan man kan samarbeide på tvers av forvaltningsnivå på et viktig område for velferdsstaten Norge. I Stortingsmelding 12 *Stat og kommune - styring og samspel* uttrykkes behovet for en samordning mellom sektorer og politikkområde, og mellom sentral og lokal forvaltning. Samordningen skal bidra til å sikre helheten i statsapparatet, ettersom både stat og kommune er sektororganisert (KMD, 2012, s.68). Særlig understrekes dette med at «(...) ei meir felles oppfatning av korleis «verda» ser ut, vil truleg også sikre betre forankring av nasjonale mål og verkemiddel» (KMD, 2012, s.68). Regjeringen har styrket innsatsen i en rekke utsatte områder, og har økt tilskuddet til områdesatsinger med 40 millioner kroner i 2019 til om lag 220 millioner kroner (Finansdepartementet, 2018b).

Regjeringen har også utnevnt et ekspertutvalg som skal utrede levekårs- og integreringsutfordringer i områder i og rundt storbyene i Norge. Utvalget skal vurdere dagens situasjonen og analysere årsakene til at utfordringene oppstår. Utredningen skal øke kunnskapen om situasjonen og gi forslag til tiltak som kan skape gode boforhold, gode levekår og gode forutsetninger for integrering (Kunnskapsdepartementet, 2018a). KMD har bidratt til utarbeidelsen av mandatet for utvalget. En del av mandatet er å se på hvordan man jobber med disse utfordringene i dag og det presiseres at «Det bes særlig om en vurdering av den sannsynlige virkningen av områdesatsinger» (Kunnskapsdepartementet, 2018b, s.1). Utredningen skal leveres i løpet av 2020 (Kunnskapsdepartementet, 2018a).

Studien min kan ha en praktisk nytteverdi for staten og for kommuner som jobber med slike områdesatsinger, da den gir et innblikk i ulike måter å organisere satsingene på, samt hvilke erfaringer aktørene har gjort seg om samarbeidet. Studien vil også kunne ha en overføringsverdi til andre arenaer innenfor velferdspolitikken hvor stat og kommuner samarbeider.

1.5 Oppgavens struktur

I neste kapittel, kapittel 2, vil studiens teoretiske rammeverk presenteres. Sentralt er teori om governance og samstyring, samt organisatoriske faktorer av betydning i områdesatsinger. I kapittel 3 vil jeg begrunne og redegjøre for metodene som er brukt i studien: dokumentanalyse og semistrukturerte dybdeintervjuer. Kapittel 4 er en gjennomgang av studiens empiri. Her vil jeg først beskrive områdesatsingen i Trondheim, og deretter områdesatsingen i Drammen ut fra de fire organisatoriske faktorene: organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning. Kapittelet inneholder både beskrivende informasjon og informanternes subjektive meninger om faktorene og det statlig-kommunale samarbeidet. Kapittel 5 er en oppsummering av faktorene sett på tvers av områdesatsingene og en undersøkelse av påvirkningen faktorene har hatt på det statlig-kommunale samarbeidet i satsingene. Studien avsluttes i kapittel 6 med en konklusjon og noen betraktninger til videre forskning på området.

2 Teoretisk rammeverk

I dette kapittelet blir det teoretiske grunnlaget for oppgaven presentert. I statsvitenskapelig litteratur har det i de senere årene dukket opp flere begreper som samstyring, flernivåstyring og styring gjennom nettverk for å beskrive en endring i offentlig sektor og statlig styring (Deloitte, 2012, s.12). Først i denne delen presenteres teori om governance for å danne et bilde av hvordan offentlig sektor ser ut i dag. Dette benyttes som et bakteppe for hvorfor samarbeid mellom stat og kommune i områdesatsinger er viktig. Deretter redegjør jeg for Røiseland & Vabos (2012) begrep om samstyring. Områdesatsinger er et godt eksempel på samstyring i praksis.

2.1 Governance-teori

Government-tilnærming representerer det tradisjonelle synet på styring, som tar utgangspunkt i at staten er sentrum i alle nettverk. Mot slutten av 1990-tallet vokste det fram litteratur om *governance* basert på antagelser om en endring i hvordan man styrer samfunnet. «Governance' means there is no one centre but multiple centres; there is no sovereign authority because networks have considerable autonomy» (Rhodes, 1997, s.109). Redusert offentlig kontroll og lav valgdeltakelse kombinert med økende kollektive problemer og utfordringer ga grobunn for

bekymring om fremtiden til offentlig styring blant enkelte forskere og politikere, og førte til at litteratur om governance raskt ble populært (Røiseland & Vabo, 2012, s.17). De foregående årene hadde båret preg av økende privatisering i offentlig sektor. I begynnelsen av 1980-tallet og utover på 1990-tallet gjorde styringsregimet *New Public Management* (NPM) seg gjeldende. I NPM antar man at offentlig sektor ikke er vesensforskjellig fra privat sektor. Mye av tankegodset fra privat sektor ble inkorporert i privat sektor, blant annet gjennom fristilling av offentlig etater. Offentlig styring har fått en mer regulerende karakter. Samtidig som politikerne gjerne setter de overordnede målene, er de offentlige virksomhetene ansvarlige for å nå disse innenfor gitte ressursrammer (Røiseland & Vabo, 2012, s.20). Flere forskere hevder derfor at det har skjedd en endring i offentlig styring som kan forstås som en overgang fra «government» til «governance» (Rhodes, 1997; Pierre & Peters, 2000). De fant blant annet at formelle organisasjoner og styringssystemer ikke forklarte handlingsmønstrene i policyformuleringer og implementeringer godt nok. I stedet for å forstå organisasjoner som konstituerende enheter for beslutnings- og iverksettingsprosesser, forstås begrepet governance som et fokus på styringsprosessene i seg selv (Røiseland & Vabo, 2008a, s.90). Noen forskere vil argumentere mot dette fordi de mener at det ikke nødvendigvis er en tydelig dreining bort fra hierarki som styringsform, men at de horisontale samhandlingsmønstrene har kommet i tillegg til de hierarkiske (Byrkjeflot & Gulbrandsøy, 2013). Governance-styring kan altså foregå utenfor, men også i samspill med, den hierarkiske styringskjeden. Slik sett opererer de to styringsformene parallelt i samfunnet.

2.1.1 Samstyring

Begrepene governance og governance-teori benyttes ofte, men er overordnede begreper med lite innholdsmessig avklaring. På norsk er dette særlig upresist siden både government og governance kan oversettes til styring. Røiseland & Vabo (2012) har oversatt governance til *samstyring* på norsk. Samstyring kan oppfattes som en reaksjon mot spesialisering og desentralisering som NPM oppmuntret til. Samtidig kan det forstås som et forsøk på å minske avstanden mellom stadig mindre ressurser på den ene siden og økte krav til å løse sammensatte samfunnsutfordringer på den andre siden. Røiseland & Vabo (2012) argumenterer for at samstyring er en helt nødvendig tilpasning til de kravene og utfordringene offentlig myndigheter står overfor. Det settes spørsmålstejn ved hvorvidt den tradisjonelle, hierarkiske styringsformen er tilstrekkelig i møte med økte kollektive problemer som samfunnet står overfor. Det er klare forventninger til at kommuner skal involvere seg i oppgaver som de

vanskelig kan løse på egen hånd (Røiseland & Vabo, 2012, s.36). Røiseland & Vabo har definert begrepet som «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland & Vabo, 2012, s.21). Områdesatsinger er et eksempel på samstyring i praksis. Definisjonen viser til at aktørene, offentlige så vel som private, samarbeider om de ressursene de har til disposisjon. Definisjonen er relativt vid, og det er behov for å presisere hva som ligger til grunn for samstyring. Gjennom samstyring kan offentlig politikk bli satt til verks på andre måter enn gjennom klassisk styring. Klassisk styring tar normalt form som en hierarkisk organisering aktørene imellom, og styringen kan både omfatte vertikale og horisontale interaksjoner. Vertikal samstyring er også kjent som flernivåstyring. Slik styring innebærer at oppgaver og ansvar er delt, og avhenger av samarbeid mellom styringsnivåer. Samtidig er oppgavene og ansvaret fordelt horisontalt mellom aktører, eller organisasjoner som er offentlige, semi-offentlige eller ikke-offentlige. De vertikale og de horisontale relasjonene innen samstyring kommer altså til uttrykk gjennom ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike styringsnivåer (Røiseland & Vabo, 2012, s.22).

Røiseland & Vabo (2008a) argumenterer for at det inngår tre vesentlige aspekter i definisjonen av samstyring. De vektlegger at samstyring tar form av *gjensidig avhengighet*, beslutningene som tas av aktørene baserer seg på *diskurs eller forhandlinger*, og aktiviteter tar form av å være *planlagte og målrettede*. Gjensidig avhengighet dreier seg om at hver enkelt aktør ikke vil ha nok kunnskap eller kapasitet til å kunne løse et problem eller en oppgave alene. Aktørene forsøker å oppnå noe som de bare kan få til sammen ved at de bidrar med ulike typer ressurser, for eksempel penger, ekspertise eller lokalkunnskap (Røiseland & Vabo, 2012, s.22). Gjensidig avhengighet vil ifølge Winter & Nielsen (2008) føre til færre implementeringsproblemer enn hvis kun den ene aktøren er avhengig av den andre. Aktørene vil oppnå mer i fellesskap enn de ville gjort hver for seg. Videre skiller samstyring seg fra tradisjonelle hierarkiske strukturer ved at makt og autoritet byttes ut med diskurs og forhandlinger når beslutninger tas. Siden aktørene er avhengige av hverandre, er det en forutsetning at aktørene mestrer å diskutere seg fram til løsninger som alle kan enes om (Røiseland & Vabo, 2012, s.23). Man må benytte seg av insentiver, myke styringsmidler og ledelse. Den siste faktoren vektlegger at det offentlige er med på å koordinere aktører og ressurser slik at aktivitetene bærer preg av planlegging og målsetting for å finne felles retning og mening. Samstyring innebærer at mål må fastsettes, virkemidler og strategier må velges, og de ulike aktivitetene må koordineres (Røiseland & Vabo, 2012, s.91).

I statlig-kommunalt samarbeid blir samstyring viktig. I Stortingsmelding 12 poengteres det at regjeringen og kommunesektoren har et felles iverksettingsforhold, noe som medfører at staten og kommunene er gjensidig avhengige av hverandre (KMD, 2012, s.70). Den gjensidige avhengigheten mellom stat og kommune handler blant annet om hvorvidt kommunene evner å opprette gode tiltak, noe som igjen påvirker nasjonale velferds mål. Kommunene spiller en helt sentral rolle i den offentlige forvaltningen som lokal iverksetter av nasjonal politikk, både i forhold til omfang og oppgaver, ettersom de forvalter en stor del av offentlige midler. Stortinget har gjennom lov gitt kommunene ansvaret for grunnleggende nasjonale velferdsoppgaver. Kommunenes ansvarsområde spenner om en rekke oppgaver, slik som grunnutdanning, primærhelsetjeneste, sosialtjeneste, samt kultur- og fritidsaktiviteter (Røste, 2013, s.123). Det er et prinsipp i statsforvaltningen at oppgaver bør legges på det lavest mulige, effektive forvaltningsnivået, noe som ofte vil si hos kommunene (KMD, 2012, s.19). Winter & Nilsen (2008) argumenterer for at kommunal ivaretagelse av oppgaver gir en mer bedre forvaltning til innbyggerne med mulighet for lokal tilpasning og tett kontakt mellom kommunalpolitikere, administrasjonen og borgere. På samme måte er det argumentert for at koordineringen av ulike oppgaver kan foregå enklere når så mange av dem er samlet i kommunene (s.55). Fimreite & Grindheim (2007) vektlegger at det har skjedd en økning i kommunale oppgaver som en følge av en utvidelse av velferdsstaten (s.124). Statlige og kommunale funksjoner kan ikke sees isolert fra hverandre fordi det er et sterk avhengighetsforhold mellom dem. «Selv om staten utsetter kommunen for maktutøvelse, reguleringer og pålegg er staten avhengig av kommunene for å nå sine mål. Staten og kommunene må styre oppgaveløsningen sammen» (Deloitte, 2012, s.13). I områdesatsingene er staten avhengig av at kommunene oppnår gode resultater slik at man i størst mulig grad får en bedring i levekårene, noe som er et av hovedmålene i den nasjonale velferdspolitikken. Kommunene er på sin side avhengig av økonomisk støtte og kunnskapsoverføring fra staten. Det utspiller seg en form for bytterelasjon mellom aktørene, som gir begge parter incentiver til å bistå hverandre (Winter & Nielsen, 2008, s.89). Grunnet denne avhengigheten vil de tradisjonelle harde styringsvirkemidlene ikke være tilstrekkelige. Myke styringsvirkemidler som dialog og forhandlinger må tas i bruk (KMD, 2012, s.70).

Samstyring vil på mange måter være én organisasjon selv om strukturen vil være en god del løsere enn en formell organisasjon. Røiseland & Vabo (2012) hevder at det ikke eksisterer en avgrensbar og enkel teori om samstyring. Snarere kan man trekke på en rekke teoritradisjoner som kan tilknyttes samstyring (s.23). Det kan minne mer om hva man i litteraturen refererer til

som nettverk. Definisjonen av samstyring samsvarer i stor grad med Bogason & Zølners (2007) definisjon av hvordan styringsmetoder utspiller seg i nettverk:

Network governance integrates a number of interdependent, but operationally autonomous actors in concrete negotiations based on common understanding established through factors like regulation, norms and perceptions. They often help to produce and coordinate decisions, and they may achieve a certain degree of self-regulation. (s.5)

Definisjonen av nettverksstyring og samstyring ligger tett opp til hverandre. Samhandlingen krever som oftest mer eller mindre formelle rammer, regler og rutiner, som kommer til uttrykk som ulike former for organisert samhandling (Bogason & Zølner, 2007, s.5). Det kan argumenteres for at ulike organiseringsformer som samarbeid, prosjekter, partnerskap, råd, nettverk, utvalg og aksjeselskap og stiftelser alle kan kategoriseres som en form for samstyring (Røiseland & Vabo, 2012, s.26). Røiseland & Vabo (2012) har typologisert ulike former for samstyring i fire kategorier for å vise hva samstyring kan bety i praksis:

	Involverer kun offentlig sektor	Involverer flere sektorer
Involverer kun ett nivå	Type 1	Type 2
Involverer flere nivåer	Type 3	Type 4

Tabell 1: Eksempler på samstyring i norsk lokalpolitikk (Røiseland & Vabo, 2012, s.28).

Områdesatsingene på Saupstad-Kolstad og Fjell kan plasseres under type 3 da satsingene er et samarbeid i offentlig sektor, mellom statlige og kommunale aktører. Det er viktig med en bred og samordnet politisk innsats, både lokalt og nasjonalt, for at man skal klare å oppnå ønsket effekt av områdesatsingen (Skutlaberg et al., 2017, s.33). Samtidig er det slik at i områdesatsinger vil det ofte være behov for at også andre aktører involverer seg. Det kan være ildsjeler blant beboere, borettslag, frivillige organisasjoner og private aktører. Dermed kan samarbeidet også beskrives som type 4. I denne studien fokuseres det på samarbeidet mellom

stat og kommune, altså under type 3. I neste kapittel vil jeg gjøre rede for organisatoriske faktorer som har gjort seg gjeldende i områderettede innsatser.

2.2 Organisatoriske faktorer

På tross av at det er ulike måter å organisere områderettede innsatser på er det visse faktorer som er av felles betydning for satsingenes suksess. I flere av evalueringene, som det ble vist til i kapittelet om tidligere forskning, trekkes det fram faktorer som knyttes til organiseringen av satsingene. Flere av faktorene som er trukket fram i tidligere forskning har tydelige koblinger, slik at de til dels flyter inn i hverandre. Jeg ønsker å undersøke hvordan organiseringen av områdesatsingene har påvirket det statlig-kommunale samarbeidet. Med utgangspunkt i gjennomgangen av tidligere forskning og litteratur på områdesatsinger har jeg sammenfattet fire organisatoriske faktorer, av særlig relevans for denne studien. Faktorene er som følger: *organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning*. Sammenfatningen er gjort basert på faktorer Edmark (2002) lister opp i sin avhandling av områdesatsinger i Norden, ispedd erfaringer som er gjort i satsingene i Oslo, samt ytterligere relevant forskning som bygger opp om faktorene.

Hvordan *organisasjonsstrukturen* er i satsingene vil kunne påvirke samarbeidet. Dette innebærer strategier for og organiseringen av gjennomføringen, brukermedvirkning, samarbeid horisontalt og vertikalt, samt en god koordinering av innsatsen. Samarbeid horisontalt og vertikalt er i overensstemmelse med Røiseland & Vabos definisjon av samstyring. Samtidig er et viktig aspekt i samstyringen at aktivitetene bærer preg av planlegging og målsetting for å finne felles retning og mening. Det er viktig å ha et bevisst forhold til den formelle organiseringen av en områdesatsing, hvem som er aktører og deres ansvar og roller (Econ Pöyry & Proba Samfunnsanalyse, 2011b, s.41). Samtidig må man tilpasse når det er riktig å involvere andre aktører. Det er helt sentralt at noen har det overordnede ansvaret for å samordne og koordinere innsatsen, samtidig bør det foreligge et tydelig mandat hos vedkommende. Aktører på et overordnet nivå bør bidra til å legge til rette for sammenhenger og koblinger mellom ulike områder i satsingen slik at dette samarbeidet blir mulig (Oslo kommune, 2016; Edmark, 2002, s.60-61). Gjensidig avhengighet mellom de involverte partene gjør seg gjeldende her. På bakgrunn av man er gjensidig avhengig av hverandre i satsingen er det viktig at man i en tidlig fase i satsingen setter av tid til å sikre en felles oppfatning av hva som er utfordringene i området, og hvilke utfordringer som finnes i arbeidet (IMDi, 2014, s.61). En

måte å sikre dette på er gjennom skriftlige avtaler og rutinebeskrivelser (Econ Pöyry, 2008, s.41). Dette vil også bidra til å støtte opp om samhandlingen og samarbeidet mellom aktørene (Econ Pöyry & Proba Samfunnsanalyse, 2011b, s.41)

Det er viktig å forankre satsingene hos de involverte partene, særlig *politisk og administrativt*. Det anses som sentralt for å skape varig effekt av områdesatsingen (Econ Pöyry & Proba Samfunnsanalyse, 2011b, s.49). Det er også av betydning for å oppnå bedre dialog, samhandling og samarbeid mellom relevante aktører (Econ Pöyry, 2008, s.41). Forankringen bør derfor være tilstede både på kommunalt nivå og på statlig nivå. For å sørge for at samarbeidet blir opprettholdt og videreutviklet må alle de involverte partene bidra til å skape kontinuitet i arbeidet. Dette gjør seg særlig gjeldende ved utskifting eller frafall av personell. De organisatoriske rammene rundt satsingen er komplekse og derfor er det viktig at hver sektor forankrer arbeidet i egen organisasjon, slik at kunnskapen ikke blir for personavhengig. God forankring i egen organisasjon vil kunne bidra til god kontinuitet i satsingen (IMDi, 2014, s.63). Edmark (2002) vektlegger at politisk helhetstenkning og politisk stabilitet er av avgjørende karakter for at områdesatsinger lykkes. Det er viktig for å sikre legitimitet og støtte hos beboere og andre sentrale aktører (s.57). Lokal forankring blant politikere i bydelene var også en av lærdommene man tok med seg fra Handlingsprogram Oslo indre øst. Forankring av satsingen i administrasjonen er viktig fordi kommunene besitter best kunnskap om hvordan en kan sørge for at lokalbefolkningen føler eierskap til tiltakene, og samtidig kan formidle videre hva beboerne har behov for (Econ Povry, 2011).

For å sikre god samhandling i en områdesatsing er en viktig dimensjon å avklare *roller og ansvar* aktørene seg i mellom (Econ Pöyry, 2008, s.41). Dette samsvarer med Røiseland & Vabos forklaring av vertikale og horisontale relasjoner innen samstyring som kommer til uttrykk gjennom ansvars- og oppgavefordeling mellom ulike styringsnivåer. Områdesatsinger tar form av et sammensatt nettverk og det gjør det helt nødvendig at noen har ansvar for det praktiske og administrative samarbeidet for at nettverket skal fungere etter formålet. Gode og forutsigbare måter å samarbeide på er viktig i områdesatsinger. Når ulike aktører forplikter seg til å samarbeide om en helhetlig og langsiktig innsats for å bedre levekårene i et område stiller dette krav til alle involverte parter. Dette samsvarer med det første aspektet ved samstyring: at aktørene er gjensidig avhengig av hverandre i satsingen. Tydelig rolle- og ansvarsfordeling blir også viktig når man skal fastsette mål og strategier for arbeidet. Å samarbeide handler om å gi og ta, og finne de gode kompromissene, slik man ofte gjør når man har en dialog og forsøker å

finne løsninger. Dette henger sammen med det andre aspektet ved samstyring, som innebærer at beslutninger tas gjennom forhandlinger og løsninger som alle kan enes om. Fordi staten og kommunene har felles interesse er det et behov for konstruktiv dialog og samhandling mellom nivåene for å identifisere målene, og finne ut hvordan man skal oppnå dem (KMD, 2012, s.67). Det er viktig at alle kjenner på ansvaret og at det er en tydelig fordeling av ansvarsområde (IMDi, 2014, s.63; Edmark, 2002, s.70-71). At man klarer å se sitt eget ansvarsområde opp mot de andres for å bidra til en positiv utvikling av området i fellesskap. En viktig erfaring er å kunne erkjenne behovet for avklaringer om hvem som skal ha hvilke roller og ansvarsoppgaver. Et fruktbart samarbeid forutsetter at alle parter viser forståelse for hverandres ansvar og rolle.

En annen faktor av betydning er hvorvidt områdesatsingen evner å *forankre tiltakene lokalt* og knytte satsingen til beboerne i området. Edmark (2002) løfter fram *medvirkning* som en av de mest betydningsfulle og avgjørende faktorene for å lykkes med en områdesatsing. Å legge til rette for beboermedvirkning og involvering av frivillige er helt nødvendig for å skape forankring av og eierskap til prosjektet. Dette kan bidra til at prosjektene blir mer bærekraftige. Man bør i størst mulig grad involvere befolkningen og lokale aktører aktivt i prosessen med å utvikle og gjennomføre tiltak. Dette er også viktig for å nå målene for områdesatsingen, og for å oppnå varig effekt av tiltakene. I undersøkelsen av områdesatsinger internasjonalt fant Brofoss & Barstad (2006) at det er ønskelig fra politisk hold å involvere beboerne i satsingene. De argumenterer for at dette er en dreining bort fra den tradisjonelle «top-down» politikken til en mer «bottom-up» tilnærming. De som bor i området kjenner bedre til utfordringene og potensiale området har, enn representanter for offentlige instanser. Det har vist seg at å involvere lokalsamfunnet, er en hensiktsmessig måte å avdekke boligområdets problemer (Brofoss & Barstad, 2006, s.68). Beboere som trekkes inn kan gjerne være ressurspersoner med kunnskap om utfordringer i lokalsamfunnet, som kan være nyttige i satsingene. Her er det viktig at man klarer å hente inn stadig nye personer, for å forhindre at de som engasjerer seg blir utbrente. Det kan også være andre utfordringer knyttet til å inkludere beboere. Særlig utfordrende har det vist seg å være å engasjere de svakeste gruppene. Dette er problematisk fordi intensjonen er at alle skal bli involvert i satsingen (Brofoss & Barstad, 2006, s.69). Frivillig sektor, borettslagene og lokalt næringsliv er alle sentrale aktører som det er viktig å trekke inn på en konstruktiv og inkluderende måte for å lykkes med satsingen (Econ Pöyry, 2008, s.39; Econ Pöyry & Proba Samfunnsanalyse, 2011b, s.50). Det er dette som gjør til at man også kan argumentere for at satsingen befinner seg innenfor *type 4* i typologien av samstyring. Det er viktig å organisere medvirkningen slik at mulighetene for å påvirke er reelle

og gode. Dette er viktig for å sikre ideutvikling og forankring. Deltakelsen må tas på alvor og prosessen må være mobiliserende og åpen. I tillegg må man være lydhør, vise respekt og være åpen overfor beboerne. På denne måten kan man skape eierforhold hos innbyggerne og de lokale aktørene (Skutlaberg et al., 2017, s.32; Econ Pöyry, 2008, s.41). Dette var også lærdommer man gjorde seg fra Handlingsprogram Oslo indre øst, hvor det var svært få tilfeller hvor lokalsamfunnet var involvert for å ta initiativ til prosjekter og utforming av programmet (Reinvang et al., 2015, s.23-24).

Faktorene organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning vil sammen med de ulike perspektivene på governance/samstyring utgjøre oppgavens teoretiske forankring. Faktorene vil fungere som et analytisk verktøy i oppgaven. I følgende kapittel vil jeg skissere hvordan problemstillingen gripes an metodisk.

3 Metode

I dette kapittelet vil jeg redegjøre for valg av forskningsdesign og den metodiske tilnærmingen i studien, som danner grunnlaget for innsamling av empiri og analyse. Studien har mål om å undersøke samarbeidet i to områdesatsinger. Min ambisjon er å gi svar på hvorvidt organiseringen av satsingene har påvirket opplevelsen av det statlig-kommunale samarbeidet. Innledningsvis følger en beskrivelse av case-studie som metode, samt en beskrivelse av hvordan jeg har avgrenset det empiriske materialet. Videre diskuterer jeg dokumentstudier og dybdeintervjuer som datainnsamlingsmetode, og forklarer hvorfor disse er valgt for å besvare problemstillingen. Deretter gjøres det rede for selve forskningsprosessen, hvordan jeg har valgt ut informanter og hvordan intervjuene har blitt gjennomført. Så følger en forklaring av hvordan dataene er bearbeidet og analysert, herunder transkripsjon og koding. Avslutningsvis vurderer jeg kvaliteten på de innsamlede dataene opp mot kriteriene for validitet og reliabilitet, før jeg gjennomgår forskningsetiske hensyn som er gjort i studien.

3.1 Forskningsmetode: Komparativ case-studie

Valget av metode avgjøres på bakgrunn av problemstillingen. Jeg ønsker å undersøke hvordan organiseringen av områdesatsingene påvirker aktørenes opplevelse av det statlig-kommunale samarbeidet i to områdesatsinger, i Trondheim og i Drammen. Studien er komparativ. Sammenlignende studier er ofte referert til som små N-studier (Moses & Knutsen, 2012, s.97). Få analyseenheter gjør det mulig å gå i dybden på et komplekst sosialt fenomen, «en case» (Yin, 2018, s.5). Det metodologiske valget styrer fremgangsmåten for hvilke metoder man benytter seg av for å innhente empiri. På bakgrunn av ønske om å gå i dybden på fenomenet har jeg valgt en kvalitativ tilnærming i studien, hvor de kvalitative metodene, dokumentanalyse og dybdeintervjuer, er benyttet for innsamling av data.

3.1.1 Valg av case

I arbeidet med å velge ut case er det ikke uvanlig at man starter med en case man allerede har tenkt ut, før man finner fram til et annet tilfelle som ligner (Nielsen, 2016, s.571). Dette var også tilfelle i min forskningsprosess. Nærhet og kjennskap til områdesatsingen på Saupstad-Kolstad, fra et tidligere prosjekt, gjorde satsingen til et naturlig valg av case. I innledende samtaler med Trondheim kommune ble det gitt uttrykk for at Fjell har hatt mange av de samme utfordringene knyttet til levekår som man har hatt på Saupstad-Kolstad, men at organiseringen av satsingene skilte seg fra hverandre. Å velge casene basert på at de har lignende egenskaper, er en strategi som kan spores tilbake til John Stuart Mills «Method of Difference». Metoden ble senere utviklet av Przeworski og Teune (1970) da kjent som Most Similar Systems Design (MSSD), og Lijphart (1971) som den komparative metoden (Nielsen, 2016, s.571). Metoden sammenligner «(...) political/social systems that share a number of common features as a way of neutralizing some differences while highlighting others» (Moses & Knutsen, 2012, s.99) Analyseenheter, eller casene, deler grunnleggende karakteristika, men varierer med hensyn til noen sentrale forklarende faktorer. De to casene har flere likheter som gjør dem interessante å sammenligne. Saupstad-Kolstad og Fjell har hatt noenlunde like utfordringer knyttet til levekår, høy innvandringsandel og har omtrent like mange innbyggere. Satsingene startet opp samme år, i 2014, og skal avsluttes i 2020. Hverken Trondheim eller Drammen kommune har hatt tidligere erfaring med områdesatsinger. Yin (2018) argumenterer for at det er viktig å avgrense caset. Det vil si å definere studiens analyseenhet. Dette gjøres for å avgjøre hva som er relevante data og hva som ikke er det (Yin, 2018, s.31). Casene kan avgrenses i tid og rom (Jacobsen, 2015, s.97). I denne studien er tiden begrenset til perioden fra det statlig-kommunale

samarbeidet i områdesatsingene begynte i 2014 og fram til mai 2019, ettersom begge satsingene pågår ennå. I rom er det begrenset til områdesatsingen i Trondheim og i Drammen og statlig involverte aktører, herunder Husbanken i Midt-Norge og Øst-Norge og KMD.

Når man benytter MSSD må man begynne med å definere universet av caser. Deretter må man identifisere nøkkelvariabler som er like på tvers av casene, samt identifisere en eller flere variabler som varierer på tvers av casene. Til slutt velger man antall caser som har de spesifiserte likhetene og forskjellene (Nielsen, 2016, s.571). Et argument for å velge de to casene er fordi de er de mest sammenlignbare innenfor universet av områdesatsinger. I etterkant av dialogen med Trondheim kommune undersøkte jeg hvorvidt det var andre områdesatsinger som hadde flere likheter med satsingen i Trondheim, enn det Fjell hadde. Områdesatsingen i Trondheim har en samarbeidsavtale med Husbanken som forvalter de statlige midlene satsingen er tildelt. Følgelig var det avgjørende at det sammenlignende caset måtte velges ut fra at det ikke var organisert på samme måte. Som tidligere nevnt har enkelte kommuner avtaler direkte med KMD om statlig støtte til satsingene, som ikke er forvaltet gjennom Husbanken. Dette gjelder satsingene i Oslo for områdene Groruddalen, Oslo indre øst og Oslo sør, Drammen, Stavanger og Bergen (KMD, 2018, s.221). Med utgangspunkt i at casene skal være mest mulig like på flere faktorer ble områdesatsingene i Oslo utelukket. Utfordringene i Oslo er i en særklasse når man sammenligner med andre områder (Brofoss & Barstad, 2006, s.5), og den statlige innsatsen er mye mer omfattende i Oslo enn i Drammen. I tillegg, som litteraturgjennomgangen viste, er det allerede forsket mye på satsingene i Oslo. Avtalene KMD har med Bergen og Stavanger er av nyere art (2017 og 2018), og ettersom samarbeidet ikke går like langt tilbake i tid som i Trondheim gir det dårligere grunnlag for å sammenligne satsingene. Satsingen i Fjell har dermed et bedre sammenligningsgrunnlag med Trondheim, enn de øvrige områdesatsingene.

Imidlertid skal man være forsiktig med å beskrive den antatte likheten, eller forskjellen ved et case man ønsker å sammenligne (Moses & Knutsen, 2015, s.233). The method of difference eller MSSD er svært variabel fokusert, og muligens for rigid for denne studien. I den virkelige verden er det ikke nødvendigvis slik at det vil være mulig å finne to caser som er like på de fleste faktorer og forhold. Anckar (2008) argumenterer for at det er to måter å benytte MSSD: en streng tilnærming og en løsere tilnærming. En streng tilnærming innebærer at man velger caser som er lik på en rekke spesifiserte variabler, og forskjellig med hensyn til en variabel, den som skal studeres. En løsere tilnærming vil være å velge caser som tilsynelatende har så

mange like bakgrunnsegenskaper som mulig, men hvor forskeren aldri systematisk matcher casene på alle relevante kontrollvariabler. Ved denne tilnærmingen anvender man MSSD implisitt (Anckar, 2008, s.390). Jeg har valgt å benytte denne løsere tilnærmingen i studien.

3.2 Datainnsamling

Problemstillingen i denne studien tar sikte på å finne ut hvordan organiseringen av områdesatsingene har påvirket det statlig-kommunale samarbeidet. På bakgrunn av behovet for å få kjennskap til organiseringen, finansieringen og samarbeidet i satsingene ble dokumentstudier benyttet som datainnsamlingsmetode. Samtidig er en sentral del av problemstillingen å få fram hvilke erfaringer aktørene har gjort seg og ulike nyanser i samarbeidet. For å få utfyllende beskrivelser av hvordan aktørene opplevde samarbeidet har jeg derfor i tillegg benyttet dybdeintervjuer som datainnsamlingsmetode. Det ble gjennomført dybdeintervjuer med ni informanter med nær tilknytning til samarbeidene.

3.2.1 Dokumentanalyse

Dokumentanalyser har en lang tradisjon innenfor kvalitativ forskning og er blant de mest brukte metodene innenfor samfunnsvitenskapene. Med dokumenter menes skriftlige kilder slik som rapporter, bøker, journaler og nyhetsartikler. Dokumenter kan være svært nyttige til å belyse den historiske konteksten, kontinuiteter og endringer i normer og rasjonaliteter i en organisasjon eller et nettverk (Esmark & Triantafillou, 2007, s.99). Dokumentanalyser gir tilgang til en rekke tekstpraksiser og kan i så måte belyse hvordan tekst kan fungere enten som fasilitator (årsak) til politisk og sosial handling, eller som resultat (effekt) av slik handling (Esmark & Triantafillou, 2007, s.100). Å være avhengig av tekst som allerede eksisterer er både en styrke og en svakhet. En av styrkene er at dokumentstudier er basert på informasjon som er lite spontan. Skriftlig informasjon er mer gjennomtenkt og reflektert enn for eksempel intervjuer (Jacobsen, 2015, s.171). Ulempen er naturlig nok at forskeren må benytte seg av data som andre har samlet inn. Dokumenter eksisterer forut for forskningsprosjektet og er ofte produsert med en helt annen hensikt enn det forskeren har. Dette betyr at det vil være en begrensning i hva jeg kan få ut av dataene, noe som er et argument for å også benytte seg av andre datainnsamlingsmetoder, slik jeg har valgt å gjøre gjennom dybdeintervjuer.

Man må stadig ta en avveining på hvorvidt man kan stole på de skriftlige kildene eller ei (Jacobsen, 2015, s.171). Jeg har forsøkt å være kildekritisk til de ulike tekstene og vært bevisst

i utvelgelsen av dokumentene. Dette er gjort fordi det er svært viktig for studien at kildene som brukes er troverdige, samt at de gjengir fakta korrekt. Datainnsamlingen baserer seg på analyse av dokumenter som gir innsikt i områdesatsingene på Saupstad-Kolstad og Fjell generelt, og samarbeidet mellom staten og kommunene spesielt. Det er et omfattende utvalg av skriftlige kilder tilgjengelig for evalueringen: Stortingsmeldinger, Stortingsproposisjoner, rapporter og evalueringer fra Husbanken, departementer og konsulentfirmaer, samt programplaner og budsjett fra kommunene i områdesatsingene. Samtlige av dokumentene er offentlige og tilgjengelig for nedlastning. De fleste av dokumentene jeg har benyttet er produsert av enhetene som undersøkes, eller på oppdrag fra de samme enhetene. Stat og kommune har nær kjennskap til fenomenet som undersøkes, nemlig samarbeidet i områdesatsingene. Derfor er dokumentene gode kilder til kunnskap og kompetanse på området. Samtidig kan det være slik at institusjonene har et ønske om at fenomenet skal fremstå annerledes enn slik det faktisk er (Jacobsen, 2015, s.189-190). Det kan være ønskelig for kommunene at samarbeidet fremstår bedre enn det er, i håp om en videreførelse av satsingen utover programperioden. Dette er en annen grunn til at jeg har valgt å benytte intervjuer som datainnsamlingsmetode, noe jeg vil komme tilbake til.

Under selve datainnsamlingen er hovedoppgaven å gjennomgå dokumentene. Innsamlingen av dokumentene har vært en kontinuerlig prosess, og det har stadig blitt tilført nye kilder ettersom behovet har meldt seg. Datainnsamlingen og dataanalysen er gjennomført vekselvis for å sørge for at det til slutt var nok relevant data til å besvare problemstillingen (Grønmo, 2004, s.190-191). Offisielle dokumenter kan reflektere politiske beslutninger, hvilke aktører som er involvert og fremgangsmåten i områdesatsingene. De sier imidlertid lite om hva som faktisk skjedde underveis i beslutningsprosessen og i utarbeidelsen av de politiske dokumentene. Dokumentene belyser ikke de faktiske interaksjonene i samarbeidet og mellom aktørene (Esmark & Triantafillou, 2007, s.99). Dokumentanalysen vil derfor komplementeres med en rekke kvalitative dybdeintervjuer for å få innblikk i de involverte aktørenes opplevelse av samarbeidet.

3.2.2 Kvalitative intervjuer

Kvalitative intervjuer er heller ikke en ukjent datainnsamlingsmetode innenfor samfunnsvitenskapene og har vært benyttet gjennom hele 1900-tallet (Kvale & Brinkmann, 2015, s.27). Formålet med det kvalitative forskningsintervjuet er «(...) å forstå verden sett fra

intervjupersonenes side. Å få fram betydningen av folks erfaringer og å avdekke deres opplevelse av verden, forut for vitenskapelige forklaringer» (Kvale & Brinkmann, 2015, s.20). Intervju som datainnsamlingsmetode gir et innblikk i informantens individuelle opplevelser, og slik får man vite noe om deres observasjoner av steder og situasjoner som jeg som forsker ikke har hatt mulighet til å være en del av (Zølner, Rasmussen & Hansen, 2007, s.125-126). Man får også innsikt i informantens erfaringer, tanker og følelser (Dalen, 2011, s.13). Hensikten med å benytte intervju som forskningsmetode er ofte å forstå eller beskrive noe, men dette avhenger av den valgte problemstillingen til forskeren (Johannessen, Tufte & Christoffersen, 2010, s.136). Denne studien ønsker å beskrive områdesatsingene, og forsøker samtidig å forstå hvordan informantene har opplevd det statlig-kommunale samarbeidet. De kvalitative intervjuene tar sikte på å generere data både om informantenes observasjoner av samarbeidet i områdesatsingene og deres erfaringer med dette samarbeidet. Dette gjør intervju til en foretrukket metode å benytte i denne studien.

I en klassisk intervjusetting sitter intervjueren, som stiller spørsmålene og styrer intervjuet, med «makten». Intervjuprosessen kan anses som asymmetrisk og dominert av hierarkiske relasjoner, da intervjuet er en godt planlagt situasjon for forskeren, mens det for informanten kan være en uvanlig situasjon og spørsmål kan komme overraskende på (Tjora, 2012, s.109; Johannessen et al., 2010, s.135). På en annen side er det informantene som har makten ved at de besitter informasjon som jeg som forsker ønsker å hente ut. Informanten kan ta i bruk motkontroll-strategier ved å unngå spørsmål eller ved å ta kontroll over agendaen og kun presentere sitt synspunkt. På denne måten fungerer både intervjueren og informanten som objekt og subjekt (Kvale & Brinkmann, 2015, s.52). I denne studien vil de fleste av informantene trolig besitte mer kunnskap om temaet enn det jeg som forsker gjør. De kan anses som eksperter på fagfeltet, og flere av informantene har også lederstillinger. Dette kalles eliteintervjuer, og det kan være en utfordring at informantene forsøker å bruke sin posisjon og kunnskap til å styre intervjuet dit de ønsker, eller at de har innøvde svar (Kvale & Brinkmann, 2015, s.176). For å forhindre at informantene skulle styre intervjuet fikk de kun informasjon om tema, og ikke spørsmålene, i forkant av intervjuet.

Jeg valgte å benytte meg av metoden med semistrukturerte intervju fordi det legger til rette for en god balanse mellom standardisering og fleksibilitet (Tjora, 2012, s.104-105; Johannessen, et al., 2010, s.137). Det har vært ønskelig med en fleksibel metode som gjør det mulig å endre på fremgangsmåten underveis. Balansen mellom å skape en intervjusetting preget av åpne

spørsmål, samtidig som jeg ønsket å utarbeide klare kategorier på forhånd, var utfordrende. Samtidig var det behov for en viss struktur for å kunne sammenligne svarene, og dermed casene i studien. Dette innebar at jeg på forhånd utarbeidet en intervjuguide for hvert intervju. Jeg forholdt meg sjeldent slavisk til guiden, og brukte den heller som et hjelpemiddel underveis i intervjuene. Noen av spørsmålene var identiske for alle informantene, mens andre ble endret på bakgrunn av at informantene har ulike stillinger og roller i satsingene. Spørsmålene som ble stilt ble formulert slik at informantene kunne svare utfyllende. Det ble gitt rom for at informanten kunne reflektere rundt egne erfaringer, og når det var naturlig fulgte jeg opp med oppfølgingsspørsmål. Et eksempel på intervjuguide finnes som vedlegg 3.

3.2.2.1 Valg av informanter

Et viktig punkt når man skal gjennomføre en forskningsstudie er at man har tilgang til dataene man ønsker å samle inn. Dette kan gjelde tilgang til felt, informanter eller dokumenter, alt etter hvilke type data man ønsker å samle inn. I denne studien vil det dreie seg om tilgang til informanter, da samtlige dokumenter benyttet i studien er offentlig tilgjengelig. Valg av informanter er en avgjørende del i arbeidet med intervjuprosessen, da informantene er med på å avgjøre kvaliteten på de innsamlede dataene (Zølner et al., 2007, s.132). Det var viktig at aktørene har eller har hatt en sentral rolle i det statlig-kommunale samarbeidet. Samtidig var det viktig å favne om aktører både på statlig og kommunal side for å sikre bredde i tilnærmingen til problemstillingen og stor grad av representativitet. Fremgangsmåten for å finne informanter var todelt. Dokumentanalysen ga innsikt i hvilke aktører som har vært sentrale i samarbeidene og var av avgjørende betydning for hvilke personer som ble kontaktet. Noen navn pekte seg tidlig ut i dokumentanalysen, men for å kunne bekrefte deres reelle rolle i samarbeidet kontaktet jeg kommunene for å forhøre meg med dem. Jeg fikk da avkreftet eller bekreftet personers tilknytning til samarbeidet, samt tips om andre aktører som har vært sentrale i samarbeidet. Jeg endte opp med nærmere 15 navn, men av hensyn til tiden som var til rådighet kontaktet jeg 10 av disse som jeg anså som de mest representative basert på deres nærhet til samarbeidet. Det var kun et par stykker som sa de ikke hadde mulighet til å stille, men i disse tilfellene anbefalte de andre kandidater fra samme organisasjon.

3.2.2.2 Gjennomføring av intervju

Det ble gjennomført totalt ni dybdeintervjuer. Tre av informantene har tilknytning til Husbankens regionkontorer: den ene er ansatt ved kontoret i Midt-Norge, den andre er en

tidligere ansatt ved samme kontor, og den tredje er ansatt ved kontoret i Øst-Norge (som har hatt et koordineringsansvar for områdesatsingene). Videre har tre av informantene tilknytning til områdesatsingen i Trondheim kommune: to av informantene er ansatte i kommunen og den tredje er en tidligere ansatt. To informanter har tilknytning til områdesatsingen i Drammen kommune: en er ansatt i kommunen, den andre er en tidligere ansatt. I tillegg er en ansatt i KMD intervjuet. Dette utgjorde de ni informantene, se vedlegg 2. I tillegg hadde jeg noe e-postkorrespondanse med en av informantene i Trondheim kommune som ikke ble intervjuet. Intervjuene ble gjennomført på arbeidsplassen til informantene, hvor samtlige hadde booket et møterom på forhånd hvor vi kunne snakke uforstyrret. Dette var viktig med tanke på kvaliteten på lydopptaket. Samtlige intervjuer ble tatt opp på båndopptaker lånt fra Institutt for sosiologi og statsvitenskap ved NTNU. Jeg var bevisst på å sette opptakeren nært meg og informanten, og dobbeltsjekket at den tok opp lyd etter start. Dette gjorde til at samtlige av intervjuene var klare og tydelige. Intervjuene hadde varighet på mellom 50 og 120 minutter.

Spørsmålet om hvor mange informanter man bør intervjuer står sentralt når man skal gjennomføre intervjuer. Normalt vises det til det som kalles for *metning* av informasjon. Metning vil si når forskeren ikke lenger tilegner seg ny informasjon i intervjuene (Jacobsen, 2015, s.192). Man slutter å intervjuer når man ser at man har den informasjonen man trenger for å besvare problemstillingen. I gjennomføringen av intervjuene kom jeg til et punkt hvor jeg opplevde at informantene gjentok ting jeg allerede visste. På dette tidspunktet valgte jeg derfor å avslutte datainnsamlingen.

3.3 Bearbeiding og analyse av dataene

Bearbeiding av dataene besto av å transkribere lydopptakene fra intervjuene før selve arbeidet med analysen kunne begynne. I analyseprosessen benyttet jeg koding som analysemetode.

3.3.1 Transkripsjon

«Å transkribere betyr å transformere, skifte fra en form til en annen» (Kvale & Brinkmann, 2015, s.205). Transkribering tar form av en fortolkningsprosess der forskjellene mellom talespråk og skrevne tekster kan skape flere utfordringer, både praktiske og prinsipielle (Kvale & Brinkmann, 2015, s.204). Lydopptak blir et første abstraksjonssteg fra intervjusettingen. Kroppsspråket til informanten går tapt, dernest elimineres stemmeleie, intonasjon og åndedrett når lydopptakene transkriberes (Kvale & Brinkmann, 2015, s.205). Kvale & Brinkmann (2015)

argumenterer for at det er tilnærmet umulig å beskrive hva som definerer en «korrekt transkripsjon». I stedet vektlegger de at forskeren må skrive uttrykkelig hvordan transkripsjonen er utført, og stille seg spørsmålet: «Hva er en nyttig transkripsjon for min forskning?» (Kvale & Brinkmann, 2015, s.207). Detaljnivået i transkriberingen kan variere avhengig av formålet med undersøkelsen og dermed hvilken analysetilnærming som benyttes. I tråd med dette valgte jeg en analysetilnærming hvor jeg var selektiv i transkriberingen ved å kun transkribere det som var relevant for studien. Når informantene snakket seg bort eller snakket om temaer som ikke angikk studien, for eksempel inngående om et tiltak eller om resultater, stoppet jeg å transkribere inntil informanten beveget seg inn på et relevant tema. Jeg valgte å utelukke pauser og uttrykk som «hæ», «hm» og lignende. Dette ble gjort fordi informantens språk ikke er relevant for studien, men hvordan de opplevde samarbeidet og hvilke erfaringer de har gjort seg. For å bevare informantenes anonymitet ble navn og annen personidentifiserende informasjon erstattet med pseudonymer. For de av informantene som hadde dialekt ble transkriberingen gjort på bokmål, med den hensikt å anonymisere informantene ytterligere (Tjora, 2012).

3.3.2 Analyseprosessen: Koding

Hvis man ikke kjenner til forskerens fremgangsmåte i analyseringen av datamaterialet eller hvilke antakelser som ligger til grunn for analysen, er det vanskelig å evaluere forskningen og sammenligne den med andre studier innenfor det samme temaet (Braun & Clarke, 2006, s.80). Videre er det viktig at det teoretiske rammeverket og metodene samsvarer med hva forskerne ønsker å finne ut av. Dette understreker behovet for en klargjøring av hvordan analyseprosessen har utspunnet seg. Intervjuene ble analysert ved bruk av koding. Koding er utviklet gjennom praksis og uten teoretisk grunnlag (Kvale & Brinkmann, 2015, s.222). Analyseprosessen startet med en gjennomlesing av transkripsjonene som jeg hadde skrevet ut på papir. Hvis transkriberingen var uklar eller det var noe ved teksten jeg var usikker på, lyttet jeg til det aktuelle lydopptaket for å være sikker på at forståelsen var korrekt. I tråd med Braun & Clarkes (2006) anbefalinger tok jeg notater av tanker og mulige funn i et eget dokument underveis i kodingen. Ved å føre notater underveis kunne ideene bli lagret til senere bruk, samtidig som fokuset ble holdt på selve kodingen (s.87). Jeg benyttet begrepsstyrt koding i analysen, det vil si at jeg tok utgangspunkt i allerede utviklede koder. Kodene ble valgt basert på en gjennomgang av litteratur på området (Kvale og Brinkmann, 2015, s.227). Jeg startet med flere faktorer enn hva som kommer fram i teoridelen, men innså etter hvert at noen kunne kobles

sammen, og flere ble fjernet. Til slutt sto jeg igjen med de fire faktorene: organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning. For å enkelt skille de ulike kodene fra hverandre brukte jeg fargede tusjer når jeg kodet, hver farge var knyttet til en kode. Slik kodet jeg alle de ni intervjuene.

3.3.3 Intervjurapportering

I selve presentasjonen av intervjuene har jeg tatt en avveining mellom å stykke opp intervjusitatene i «atomistiske sitater og isolerte variabler» (Kvale & Brinkmann, 2015, s.297) på den ene siden, og en mer illustrativ og potensielt mer leservennlig form på den andre siden. Valget falt på sistnevnte. Jeg har forsøkt å skape en fortelling gjennom bruken av informantens utsagn, med det formål å skape en interessant fremstilling av deres opplevelser og erfaringer slik de fremkom under intervjuene.

I denne oppgaven er APA brukt som referansestil. Norsk APA-manual sier ikke noe om hvordan man skal henviser til utsagn fra intervjuer. Derimot sier den noe om hvordan man skal referere til personlig kommunikasjon. Det gjøres ved å oppgi så presis dato som mulig, samt etternavn. Eksempel: (A. Hansen, personlig kommunikasjon, 18. mars 2017) (Nierenberg, Berg, Listhaug, Sletteland & Østerholt, s.19). På bakgrunn av at informantene mine er anonyme, samt for ryddighet i oppgaven, har jeg valgt å avvike fra dette ved å kun skrive nummer på informanten og tilknytning til områdesatsingen etter utsagn. Eksempel: (Informant 1, tidligere ansatt i Trondheim kommune). Det er heller ikke spesifisert i manualen hvordan man skal skrive utsagnene til informantene, det er kun henvist til direkte sitater fra skriftlige kilder. Jeg har derfor valgt å forholde meg til regelen: «Lengre direkte sitater (40 ord eller flere) skal stå med marginrykk, linjeskift før og etter, og uten anførselstegn. Punktum kommer før henvisningen» (Nierenberg et al., 2018, s.10). I utgangspunktet skal det ikke stå i kursiv, men jeg har valgt å avvike fra dette da det gjør det enklere for leseren å skille mellom utsagn fra informantene og den øvrige teksten.

3.4 Vurdering av datagrunnlaget: Validitet og reliabilitet

Datainnsamlingsmetoden vil påvirke dataenes gyldighet og pålitelighet, og derfor må man stille seg kritisk til hvilke datainnsamlingsmetoder man velger (Jacobsen, 2015, s.145). I den anledning vil jeg gjøre rede for den metodiske tilnærmingen som er benyttet for å samle inn studiens data. Jeg vil vurdere empirien og hvorvidt metodene har fungert etter formålet opp mot kriteriene om validitet og reliabilitet. Validitet handler om forskningens gyldighet, mens reliabilitet handler om studiens pålitelighet.

3.4.1 Validitet

Validitet eller gyldighet handler om hvorvidt vi måler det vi ønsker å måle, og dermed hvorvidt dataene er egnet til å besvare problemstillingen. Kvale & Brinkmann (2015) taler for at valideringsarbeidet bør fungere som kvalitetskontroll gjennom hele forskningsprosessen (s.278). Validiteten er dermed knyttet til hvordan forskningsopplegget er utformet. I kapitlene ovenfor har jeg derfor gitt en detaljert beskrivelse av forskningsprosessen. I denne studien avhenger validiteten blant annet av min kompetanse og erfaring med innsamling av data (Kvale & Brinkmann, 2015, s.277). Jeg har ingen tidligere erfaring med gjennomførelse av dybdeintervjuer, men leste til gjengjeld mye om intervjuprosessen og hvilke hensyn man burde ta underveis. Intervjuguiden ble lest og godkjent av veileder som har lang erfaring med intervju, før intervjuene fant sted. Til studiens forsvar gikk selve gjennomføringen av intervjuene svært bra, det samme gjaldt transkriberingen. Likevel vil min uerfarenhet kunne påvirke resultatene i studien. Særlig på et område gjorde dette seg gjeldende. I intervjuene med informantene ble det ikke tydeliggjort et skille mellom beskrivende spørsmål om områdesatsingene på den ene siden, og deres meninger og erfaringer om områdesatsingene på den andre siden. Dette fikk følger for den senere analysen da det ble vanskeligere enn nødvendig å skille de beskrivende utsagnene fra de subjektive meningene.

Validitet kan også deles inn i intern og ekstern validitet. Intern validitet handler om i hvilken grad utvalget og resultatene er gyldige for det studien undersøker. Jeg intervjuet ni personer med nær tilknytning til samarbeidet. Det var viktig for studiens gyldighet at de mest sentrale aktørene hadde mulighet til å stille til intervju. De ni informantene som deltok i studien anses som sentrale aktører på grunn av deres nære tilknytning til, og erfaring med områdesatsingene på Saupstad-Kolstad og Fjell. I intervjuene må forskeren stole på at informantens gjengivelser er korrekte. I de tilfellene det dreide seg om beskrivende informasjon om områdesatsingen

kunne jeg kontrollere informantenes utsagn ved å undersøke skriftlige kilder. Utover beskrivende informasjon om satsingene, søkes det etter informantenes subjektive meninger. Her var det vanskeligere å ettergå informantene, men etterhvert som flere ble intervjuet dannet det seg et bilde av hva som var den menige oppfatningen om situasjoner og hendelser. Ekstern validitet handler om hvorvidt forskningsprosjektet kan overføres til lignende fenomener, og knyttes gjerne opp til begrepet generalisering (Kvale & Brinkmann, 2015, s.289). «Lessons learned from a case study may potentially apply to a variety of situations, well beyond any strict definitions of the hypothetical population of "like cases" represented by the original case» (Yin, 2018, s.38). Erfaringer fra en casestudie kan gå utover det spesifikke tilfellet som har blitt studert. Da snakker man gjerne om en analytisk generalisering, snarere enn en statistisk generalisering, som er vanlig i kvantitative studier. En analytisk generalisering kan for eksempel basere seg på bekreftelse eller avvisning av teoretiske konsepter (Yin, 2018, s.38). Denne studien sikter på å si noe om områdesatsinger generelt, utover casene som undersøkes, og søker i så måte analytisk generalisering.

Kvale & Brinkmann (2015) argumenterer også for hensynet til validitet i transkripsjon. I transkriberingen handler validitet om valg av språklig stil, og hva som utgjør en gyldig overføring fra muntlig til skriftlig form (Kvale & Brinkmann, 2015, s.278). Som jeg var inne på i kapittelet om transkripsjon har jeg valgt en transkripsjonstilnærming som er passende for analyseformålet. Intervjuene ble overført til en litterær stil som gjør det mulig å formidle meningen med informantenes historier til leserne (Kvale & Brinkmann, 2015, s.212). Med bakgrunnen i studiens oppbygging og metodiske prosess mener jeg at denne studien har høy validitet.

3.4.2 Reliabilitet

Reliabilitet eller pålitelighet handler om hvor pålitelig datamaterialet er, hvorvidt datamaterialet faktisk stemmer overens med virkeligheten (Grønmo, 2004, s.222). Reliabiliteten er høy dersom det samme forskningsopplegget kan gjennomføres av andre på samme måte og oppnå de samme resultatene som jeg har gjort i denne studien (Kvale & Brinkmann, 2015, s.276). Dette kan derimot være vanskelig i et kvalitativt forskningsopplegg hvor det studeres sosiale fenomen som er i endring, det vil derfor sjeldent la seg gjøre å gjenta en case-studie. Yin (2018) argumenterer for at man likevel bør tenke over hva det innebærer at studien skal være pålitelig underveis i arbeidet. Man bør dokumentere prosedyrene man har

gjort i studien (s.46). Dette har vært et viktig område i studien, og jeg har forsøkt å gi en grundig forklaring av hvordan jeg har gått frem metodisk.

Alle metoder er selektive fordi noe informasjon vil falle utenfor innsamlingen. Samtidig kan metoden påvirke resultatene på en spesiell måte (Jacobsen, 2015, s.145-146). Ved bruk av intervju som metode kan dataene påvirkes av intervju-effekten og kontekst-effekten. Intervju-effekten handler om at intervjuers tilstedeværelse kan påvirke resultatene, mens kontekst-effekten handler om at stedet der intervjuet finner sted kan påvirke resultatene (Jacobsen, 2015, s.173). Høy reliabilitet kan være vanskelig å oppnå i studier som benytter seg av kvalitativ metode fordi forskeren vil påvirke resultatene med sine forforståelser. All forståelse er bestemt av en forforståelse som omfatter meninger og oppfatninger vi på forhånd har i forhold til det fenomenet som studeres. Det blir derfor viktig å trekke inn forforståelsen på en slik måte at den åpner for størst mulig forståelse av informantenes opplevelser og uttalelser (Dalen, 2011, s.16-17). Mine erfaringer, opplevelser, forutsetninger - altså min livsverden - kan slik sett ha påvirket intervjuet og analysen. For eksempel gjennom at jeg har stilt oppfølgingsspørsmål til det jeg synes er særlig spennende, men antageligvis da også, det som er mest relevant for studien. Eller ved å ubevisst stille ledende spørsmål. Samtidig kan for mye fokus på høy reliabilitet for å forhindre subjektivitet gå på bekostning av kreativitet og fleksibilitet, noe som igjen kan hindre tilgang til relevant og interessant informasjon. Semistrukturert intervju ble valgt på bakgrunn av ønsket om å kunne variere spørsmål og komme med oppfølgingsspørsmål. Samtlige av informantene ble intervjuet på arbeidsplassene sine. Dette ble i hovedsak gjort for å forenkle deltakelsen for informantene ved at jeg oppsøkte dem. Dette kan ha vært med på å trygge dem i intervjusituasjonen. Samtidig kan det faktum at intervjuene tok plass på arbeidsplassene deres ha gjort til at informantene opplevde intervjuet som mer formelt enn nødvendig. Dette var avveininger jeg gjorde i forkant av første kontakt med informantene. Jeg kom fram til at det viktigste var å få gjennomført intervjuene, og ga derfor informantene mulighet til å avgjøre tid og sted for intervjuene.

3.5 Forskningsetiske betraktninger

De nasjonale forskningsetiske komiteene har utarbeidet *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi*. Av særlig relevans for denne studien er forskningens forpliktelse overfor dem som deltar i forskningen. Dette innebærer hensyn om fritt og informert samtykke, personvern og konfidensialitet (De nasjonale forskningsetiske

komiteene, 2016, s.6). Jeg vil her redegjøre for disse tre hensynene og hvilke grep jeg har gjort for å imøtekomme kravene overfor de som deltar i studien.

3.5.1 Frivillig og informert samtykke

For å etterstrebe kravet om at informanten er tilstrekkelig informert om forskningsfeltet, forskningens formål og hvordan resultatene er tenkt brukt, fikk informantene tilsendt et informasjonsskriv og samtykkeskjema (vedlegg 1). Dokumentet inneholdt informasjon om studiens formål, hva deltakelse i studien innebar og hvordan personopplysninger ville bli oppbevart og behandlet. I tillegg ble det presisert at deltakelse var frivillig og at samtykke kan trekkes uten at det vil ha konsekvenser for informanten (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016, s.12). Samtlige informanter skrev under på samtykkeskjema før intervjuene ble gjennomført og ingen av informantene valgte å trekke seg. Det ble ikke brukt materielle eller økonomiske insentiver under rekrutteringen.

3.5.2 Behandling og lagring av personopplysninger

Personopplysningsloven stiller krav om at forskningen må skje i samsvar med grunnleggende personvern hensyn. Dette innebærer ivaretagelse av personlig integritet, sikre privatlivets fred og ansvarlig behandling av personopplysninger. Personopplysninger er opplysninger som enten direkte eller indirekte kan knyttes til en person, for eksempel gjennom navn, e-postadresse, eller gjennom en sammenstilling av bakgrunnsopplysninger. Elektronisk behandling av slike opplysninger er meldepliktig (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016, s.8). På bakgrunn av dette ble studien meldt inn til, og godkjent av, Norsk senter for forskningsdata (NSD) før datainnsamlingen fant sted. Opplysninger som kan identifisere enkeltpersoner skal lagres forsvarlig og ikke oppbevares lengre enn nødvendig for å gjennomføre forskningsprosjektet (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016, s.18). Lydopptakene ble lagret på båndopptaker lånt fra Institutt for sosiologi og statsvitenskap. I informasjonsskrivet til NSD og informantene ble det opplyst at sletting av rådataene vil forekomme så snart studien er ferdigstilt.

3.5.3 Konfidensialitet

Personlige opplysninger skal normalt være aidentifisert og publisering av forskningsmaterialet skal være anonymisert (De nasjonale forskningsetiske komiteene, 2016, s.16). Som beskrevet i avsnittet om bearbeiding av dataene ble intervjuene anonymisert

fortløpende under transkriberingen. Informantenes navn, alder og annen identifiserende informasjon ble utelatt. Det er likevel et poeng at det er få personer som jobber med områdesatsinger og det er ingen garanti at andre som jobber innenfor fagfeltet ikke vil gjenkjenne informantene, særlig ettersom arbeidsplassene ikke anonymiseres. Dette ble formidlet til hver enkelt informant i forkant av intervjuet før de signerte samtykkeskjemaet.

4 Empiri

I denne delen vil jeg beskrive de to casene, områdesatsingen på Saupstad-Kolstad og områdesatsingen på Fjell. Innledningsvis beskrives bakgrunnen for at man valgte å sette i gang en områdesatsing, deretter beskrives det hva som er gjort i satsingen i lys av de fire organisatoriske faktorene: organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning. I delen hvor faktorene gjennomgås knyttes utsagn fra informantene opp mot beskrivelsene av faktorene. Dette er både beskrivende utsagn, men også informantenes meninger og erfaringer. Dette innebærer at empirien delvis er en beskrivelse av faktorene, og delvis informantenes meninger og opplevelse av faktorene. Til slutt presenteres hvordan informantene ser på det statlig-kommunale samarbeidet opp mot de organisatoriske faktorene. Jeg tar først for meg satsingen i Trondheim, deretter satsingen i Drammen.

4.1 Case 1: Områdesatsing i Trondheim

4.1.1 Bakgrunn

I 2010 og 2011 ble det gjennomført en større levkårsundersøkelse på Saupstad-Kolstad av konsulentfirmaet Rambøll Management Consulting på oppdrag fra Trondheim kommune. Resultatene av undersøkelsen viste at bydelen hadde større levkårsmessige utfordringer enn andre bydeler i Trondheim (Rambøll Management Consulting, 2014). På bakgrunn av resultatene startet kommunen et forprosjekt i perioden fra februar 2012 til april 2013. Forprosjektet var tverrfaglig og besto av representanter fra kultur og næring, oppvekst- og utdanning, byutvikling og helse- og velferd, samt representanter fra IMDi. I tillegg ble ulike ressursgrupper inkludert. Her deltok SINTEF og Husbanken, samt lokale foreninger, næringsliv og andre aktører. Prosjektet hadde som formål å kartlegge og analysere utfordringene bydelen sto ovenfor.

På bakgrunn av forprosjektet vedtok et enstemmig bystyre i Trondheim områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013-2020 i sak 71/13 23. mai 2013: «Saupstad-Kolstad skal prioriteres for et langsiktig, sosialt og fysisk områdeløft som følge av forprosjektets statusrapport og forslag til strategisk utviklingsplan for området» (Trondheim kommune, 2013, s.4). En rekke politiske mål, strategier og prinsipper ble identifisert og utarbeidet i et eget program kalt *Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013-2020*. Dokumentet er et strategisk dokument, som fastlegger mål og strategiske hovedgrep, samt organiseringen av arbeidet. Programmet er utarbeidet av kommunen og bygger på:

(...) sentrale samfunns mål i kommuneplanen, politiske vedtak i saker som omhandler Saupstad-Kolstad, føringer fra staten og innspill fra bydelen selv. Til grunn for områdeprogrammet ligger en omfattende kartlegging av bydelen, og en bred medvirkningsprosess, der aktører innenfor kommune, frivillighet, borettslag og ulike fagmiljøer har bidratt. (Trondheim kommune, 2013, s.3)

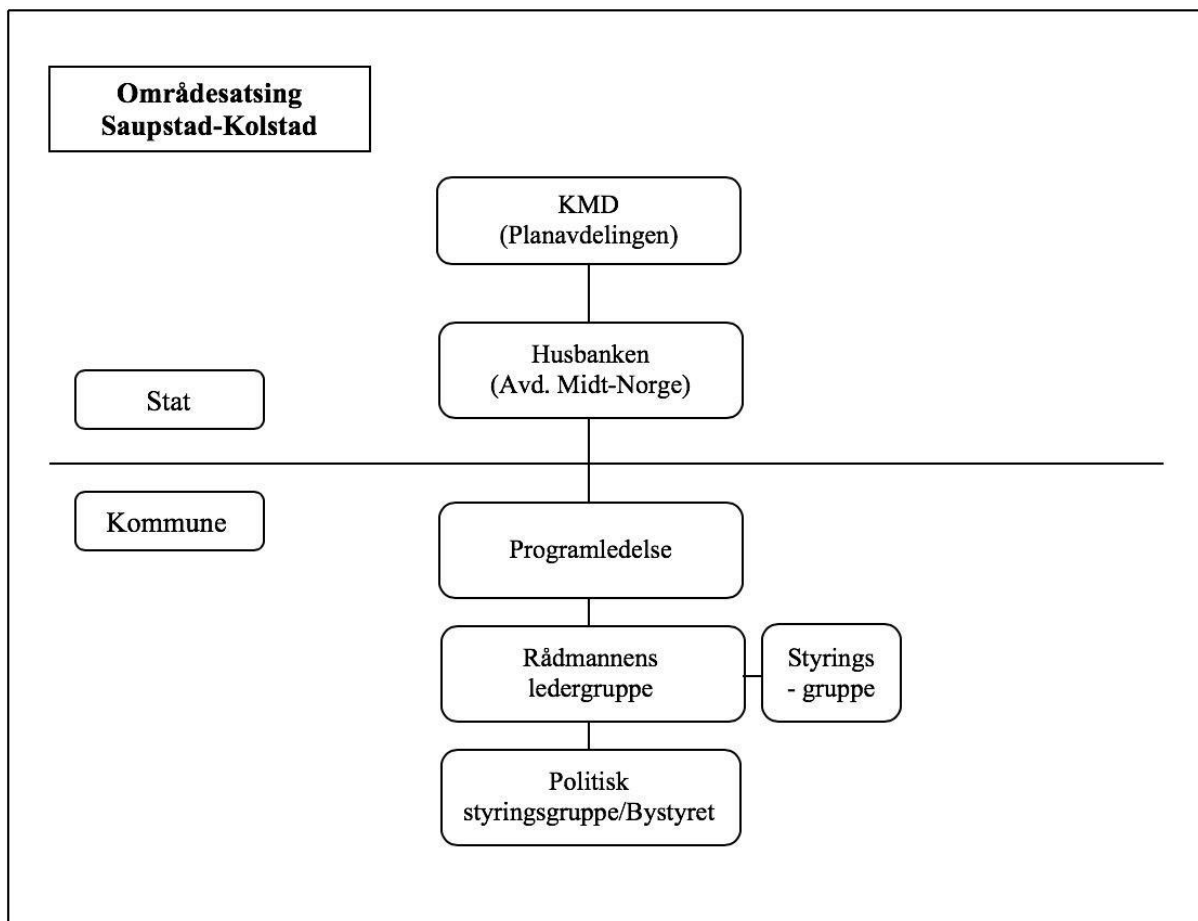
Programmet er delt i tre, med fokus på områdeutvikling, tjenesteutvikling og lokal ressursmobilisering. Det ble satt fire overordnede mål for arbeidet med områdeløftet. Ideelt sett skal disse være oppnådd innen utgangen av 2020. Målene er: 1) en bydel som fremmer livskvalitet og helse, 2) styrke barn og unges kompetanse i møte med fremtidens utfordringer, 3) en bærekraftig bydel med variert sammensetning av boliger og høy kvalitet på infrastruktur og offentlige rom, og 4) en inkluderende bydel med gode møteplasser og muligheter til deltakelse (Trondheim kommune, 2013). Trondheim kommune hadde ingen tidligere erfaring med områderettede innsatser og dermed vil arbeidet også være en læringsarena for kommunen. Kommunen vektla at suksessfulle arbeidsmetoder skulle overføres til andre deler av kommunen ved behov (Trondheim kommune, 2013).

4.1.2 Faktorer som kan forklare samarbeidet

Basert på den teoretiske gjennomgangen vil jeg nå redegjøre for hva stat og kommune har gjort i områdesatsingen på Saupstad-Kolstad med hensyn til organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning. Som nevnt vil det i denne delen både være beskrivende informasjon og informantenes subjektive meninger om faktorene.

4.1.2.1 Organisasjonsstruktur

For å få en oversikt over organisasjonsstrukturen i satsingen har jeg utarbeidet et organisasjonskart som gir et overblikk av samarbeidet mellom stat og kommune i satsingen i Trondheim:



Figur 1: Organisasjonskart av områdesatsingen på Saupstad-Kolstad

Områdesatsingen på Saupstad-Kolstad bygger på en samarbeidsavtale mellom Husbanken i Midt-Norge og Trondheim kommune. I 2014-2015 var dette en egen avtale, men fra 2016 ble alt samarbeidet mellom Husbanken og kommunen samlet i en felles programavtale for Husbankens kommuneprogram: storbyprogrammet. Husbankens storbyprogram er ikke knyttet spesifikt til arbeidet med områdesatsing, men har som mål å skape gode boforhold og bo- og nærmiljø for innbyggere generelt, og spesielt for de vanskeligstilte på boligmarkedet (Husbanken, 2019). Kontakten kommunen har hatt med staten har gått via Husbankens regionkontor i Midt-Norge. Programledelsen har hatt en kontaktperson i Husbanken de har forholdt seg til. Kommunen har ikke hatt direkte kontakt med KMD. I en e-post fra en av

informantene (Informant 10, personlig kommunikasjon, 2. mai 2019), opplyses det at det trolig vil skje en endring i kontakten med departementet. I det siste møtet kommunen hadde med Husbanken i Midt-Norge ble det avklart at programledelsen kan ta direkte kontakt med KMD, uten å gå veien via Husbanken. På bakgrunn av denne endringen skal programledelsen ha et møte med KMD i mai 2019, hvor dette trolig blir formelt avklart.

KMD koordinerer den statlige innsatsen i områdesatsingen som finansieres gjennom *bolig- og områdeutvikling i byer* kap. 590, post 72 (KMD, 2018), men midlene forvaltes av Husbankens regionkontor. Målet med tilskuddet er:

(...) å forbedre bomiljøet og løse lokale utfordringer for innbyggerne i områder med særskilte levekårsutfordringer. (...) Tilskudd skal brukes til fysiske tiltak som bidrar til å øke kvaliteten i bygninger og uteområder, og til utvikling av nye bomiljøtiltak, boligkonsepter og lignende som bidrar til å bedre et område fysisk og sosialt. Tilskuddet kan også gis til kunnskaps-, informasjons- og kompetansetiltak. (KMD, 2018, s.228)

Trondheim kommune må søke Husbanken i Midt-Norge om penger til konkrete tiltak årlig, fra potten de er bevilget (Trondheim kommune, 2015). Årlig har satsingen i Trondheim blitt tildelt 3,1 millioner kroner. I 2017 fikk satsingen tildelt 13 millioner kroner (KMD, 2017; Trondheim kommune 2017a). Årsaken var at 10 millioner skulle gå direkte til utbyggingen av en aktivitetspark (KMD, 2018, s.229). I 2018 var finansieringen tilbake til 3,1 millioner kroner (Trondheim kommune, 2018). I tillegg til det statlige tilskuddet, kommer midler i de enkelte prosjektene under hvert virksomhetsområde som kommunen selv står for hvert år. Kommunen søkte også om midler fra Fylkesmannens skjønnsmidler, og fikk bevilget 600 000 kroner i 2017 og 1,3 millioner kroner 2018 (Trondheim kommune, 2017c, 2018). Tiltakene man setter i gang på Saupstad-Kolstad skal bli fulgt opp fortløpende faglig og økonomisk av Husbanken, og kommunen sender inn rapporter på innsatsen (KMD, 2018, s.228).

Kommunen har hovedansvaret for utviklingsarbeidet i områdesatsingen. Bystyret i Trondheim er oppdragsgiver og vedtar mandat, program og handlingsplaner for områdesatsingen. Rådmannen i Trondheim kommune har satt ned en styringsgruppe for programmet, som skal sikre forankring og fremdrift i arbeidet. Styringsgruppen består av kommunaldirektørene for helse og velferd, oppvekst og utdanning, kultur og næring, og byutvikling. I oppstarten ble det også etablert et programråd, med ulike statlige og kommunale aktører som kunne ha interesse

av å involvere seg i satsingen. Representanter fra Husbanken, IMDi, NAV, Miljødirektoratet og rektor ved Heimdal Videregående skole var deltakende, i tillegg til programledelsen. Formålet med rådet var å spre kunnskap, samt gi råd og synspunkt til programledelsen. Rådet var aktivt i de tre første årene, men opphørte i april 2016. Bakgrunnen for dette var manglende interesse og engasjement fra deltakerne. I tillegg hadde man utfordringer med å finne ut hva rollen til de statlige aktørene skulle være. Informant fra kommunen stilte spørsmål ved hvorvidt satsingen ble overorganisert: *«Kanskje vi har overorganisert det. At det ikke var nødvendig med et programråd? Det har ikke vært nødvendig, tror jeg»* (Informant 6, Trondheim kommune). Arbeidet med områdesatsingen, og dertil organiseringen var en helt ny måte for kommunen å arbeide på. Administrativt ble det opprettet en programledelse som skulle jobbe med områdeløftet bestående av en programleder og programkoordinator i full stilling. I 2017 ble det også opprettet en stilling som kommunikasjonsrådgiver. Programledelsen tar beslutninger og avklarer ulike problemstillinger, og sørger for å forankre programmet i linjen og opp mot politisk nivå. De står også for den daglige driften av programmet, rapporterer til styringsgruppen og sørger for kontinuitet og fremdrift i satsingen (Trondheim kommune 2013, s.21).

I arbeidet internt i kommunen støtte man på utfordringer med å jobbe på tvers av etatene. Dette var også erfaringer som ble trukket fram fra tidligere satsinger. Dette er ikke en ukjent situasjon, men ikke desto mindre viktig å belyse: *«Det å få de ulike etatene til å jobbe sammen i en bydel hvor de vanligvis ikke jobber sammen, det var en ganske stor utfordring»* (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune). Enkelte etater i kommunen opplevdes å være vanskeligere å samarbeide med, enn andre: *«Byutvikling, skole og undervisning ble veldig viktige støttespillere, kultur også. Helse og velferd ble utfordrende, slet mest med dem fordi de stadig svarte: vi jobber ikke i en bydel, vi jobber i hele kommunen»* (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune). Kommunen anså dette som en potensiell utfordring, også før satsingen startet. Derfor ble det fokusert på at man må samarbeide på tvers av etater for å lykkes med satsingen på et tidlig stadium. Kommunen har i *Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013-2020* satt helhetlig og tverrsektoriell innsats som et av syv strategiske hovedgrep for å nå målene i satsingen: *«Med helhetlig menes at fysiske, sosiale og kulturelle forhold ses i sammenheng. (...) Utstrakt samarbeid mellom ulike forvaltningsledd i kommunen er nødvendig. (...) Tverrsektoriell satsing innebærer også samarbeid mellom ulike forvaltningsnivå, kommune, fylkeskommune, stat og med private interessenter»* (Trondheim

kommune, 2013, s.7-8). Samtidig som tverrsektorielt samarbeid har vært en utfordring i kommunen gis det inntrykk av at det ble en bedring i situasjonen etter hvert i satsingen:

Etter hvert endret tenkningen seg, og vi fant ut at vi måtte droppe å jobbe der det var motstand, men der det var enklest. Gjennom eksempler kan vi vise at dette får vi til å fungere, så kan vi få andre til å henge seg på. Og det har jo skjedd. Så det blir en slags snøballeffekt. (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune)

4.1.2.2 Politisk og administrativ forankring

Trondheim kommune har tatt flere grep for å sørge for politisk og administrativ forankring av områdesatsingen. Arbeidet med forprosjektet var svært viktig for å forankre satsingen i kommunen:

Administrativt så føler jeg at vi var klar over egen rolle og mandat. Jeg tror vi har hatt god kontroll på det. En av de grundigste jobbene som er gjort før vi starter opp med noe. Nesten for grundig. Laget gode planer. (Informant 8, Trondheim kommune)

Det grundige arbeidet med forprosjektet ble også vektlagt av andre informanter:

Det ble gjort en god innsats under forprosjektet, preget av representanter for og enhetsledere, lag og foreninger, som kom med innspill på hva man burde satse på når man skulle løfte dette området. Gjort en bra jobb i forprosjektet. Når det røyner på i en del sammenhenger etter hvert, for det gjør det jo ofte i utviklingsarbeid, så opplevde jeg at vi jobbet med mye slik tradisjonell motstand mot å jobbe på nye måter. Men det at vi har hadde et samlet bystyre bak satsingen har vært en kjempe styrke, hadde vi ikke hatt det så tror jeg ikke vi hadde nådd de målene vi har nådd i dag. (Informant 5, tidligere ansatt i Trondheim kommune)

Som informanten poengterer har satsingen hatt politisk støtte siden oppstarten. Det var et enstemmig bystyre som vedtok satsingen gjennom *Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013-2020*. Likevel er det viktig å orientere politikerne underveis om hvordan satsingen utviklinger seg for å opprettholde politisk forankring: «Det er viktig å orientere politikerne hele tiden. Områdeløftet har nok brent seg litt på at de ikke har informert nok, fikk kritikk for

det. Det er stor konkurranse om oppmerksomhet, men nå får vi det faktisk» (Informant 6, Trondheim kommune). Man må fortsette å holde politikerne varme ved å informere dem om satsingen, også etter at vedtaket ble besluttet for å sørge for at den politiske forankringen av satsingen vedvarer:

En annen ting som er kjempeviktig som jeg ikke har nevnt er at politikerne må holdes varme her, for det å fatte et politisk vedtak, det er historie det og et politisk vedtak varer helt fram til et nytt vedtak blir fattet. (...) Hvis ikke politikerne får noe eierskap til det som skjer ute i bydelen så mister du engasjementet, også kan det gå utover hele satsingen. (Informant 5, tidligere ansatt i Trondheim kommune)

Kommunen gjorde flere tiltak for å forsøke å forankre satsingen politisk og administrativt:

Vi forsøkte å få politikere til å delta i møter og sammenkomster og arrangementer på Saupstad-Kolstad. Det kan hende vi skulle vært enda flinkere til det. Formannskapet er den politiske bodyen vi har til det her. Formannskapet hadde i oppstarten bare vanlige møter, i dag har de også etablert en ordning med orienteringsmøter, der du kan gå litt mer i dybden. Vi kunne ha brukt disse mer aktivt, og brukt de politiske komiteene bedre. Vi fikk ikke den politiske forankringen og det er nesten så vi ikke har i dag heller, tror jeg. (Informant 8, Trondheim kommune)

Informanten gir tydelig uttrykk for at de ikke lyktes med å forankre satsingen, og at dette fortsatt er en utfordring. Noen av informantene mente derimot at manglende forankring i hovedsak var en utfordring i oppstarten av satsingen, og ikke etter hvert som den ble mer etablert:

Interessen for å komme til området er økende. Gruppelederne fra Høyre har vært på Saupstad-Kolstad. Rita Ottervik [ordfører i Trondheim] fra AP har vært der, SP og SV har vært der. Så nå har de startet å komme til oss, det er nytt. Det tok en tid før de kom. (Informant 6, Trondheim kommune)

Det vil også være behov for å forankre satsingen administrativ. En av informantene nevner dette:

I administrasjonen har jeg inntrykk av at rådmannen har forstått det, men ikke nødvendigvis rådmannens ledergruppe som er styringsgruppe. Det er noen programmer i kommunen, og vi er bare en liten robåt i forhold. Områdeløft fremstår som veldig lite og spesielt at de fleste vil tenke at det er et eget prosjekt med egne midler og man trenger ikke involvere seg i det. (...) Det har vært det mest utfordrende. Men vi har hatt en rådmann som har forstått det. (...) Han har plantet det godt som et program som får til ting. Han har nok spredd mest interesse for områdeløftet og gjort det lettere for oss å samarbeide med andre. (Informant 6, Trondheim kommune)

Programmet er som informantene nevner, bare et av flere kommunen satser på. Derfor er det behov for å skape oppmerksomhet rundt satsingen, slik at man får de ressursene man trenger. For å sørge for bedre forankring administrativt ble styringsgruppen etter hvert avvirket, og rådmannens ledergruppe ble styringsgruppen. Informant i kommunen mente at styringsgruppen i utgangspunktet aldri skulle blitt etablert:

Vi burde ikke ha satt ned en styringsgruppe i kommunen. Det burde ha vært lagt til rådmannens ledergruppe, og det ble også konklusjonen etter hvert. Det ble plutselig en styringsgruppe som var en del av ledergruppen til rådmannen og det betydde at økonomidirektøren og organisasjonsdirektøren ikke var med og sånn i ettertid var det kanskje to av de viktigste rollene å ha med i en sånn programsatsing, de ble hengende etter og når de ble inkludert så hadde de ikke kunnskapen om hvordan dette hadde foregått. Det var en tabbe, men man skal jo lære. (Informant 5, tidligere ansatt i Trondheim kommune)

Det er ikke bare i kommunen det er betydningsfullt med forankring av satsingen, men i alle organisasjoner som er involvert i satsingen. Det innebærer også på statlig hold, i Husbanken. En av informantene var veldig tydelig på at satsingen ikke har vært godt nok forankret, hverken i kommunen eller i Husbanken:

Sånn jeg opplevde det var det to store utfordringer med områdeløftet. Det ene at vi ikke klarte å forankre det godt nok politisk. La politikerne få nok eierskap til det. (...) Du må aldri tro du har forankret godt nok, det har du aldri. Du må jobbe og jobbe med å gjenta og gjenta. Jeg opplever at det var en svakhet at det ikke fikk den politiske støtten og trykket som man egentlig ønsket. (...) Den andre utfordring jeg opplever er at

forankringen til Husbanken regionalt her ikke var like god, som forankringen andre steder i landet. Det var litt spesielt for Husbanken regionalt fordi det de har jobbet med Trondheim kommune om er boligsosiale virkemidler, og der er de kjempegode, men å jobbe med områdeløft og et helt annet type fokus og virkemidler fikk ikke den posisjonen. I samarbeid med Husbanken så skulle vi ha vært mye mer tydelig på møtepunkt. Ikke en gang i året, eller til referansegruppene, men mye oftere. Spesielt i oppstartsfasen, når man starter opp noe nytt trenger man veldig god forankring. Må snakke om ting. (Informant 8, Trondheim kommune)

En av de andre informantene peker også på manglende forankring i Husbanken:

Dialogen og samhandlingen med Husbanken burde kanskje ha vært tettere, tror jeg. Man burde kanskje ha hatt et forum der styringsgruppen for områdeløftet burde ha møtt en eller flere av direktørene i region midt [Husbanken], og dermed kanskje bidratt til en sterkere forankring i Husbanken regionalt. I etterpåklokskapens navn. (Informant 8, Trondheim kommune)

4.1.2.3 Rolle- og ansvarsfordeling

I Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013-2020 vektlegger kommunen viktigheten av å ha en tydelig rolle- og ansvarsfordeling: «Grunnet at en områdesatsing tar så lang tid og omfatter så mange ulike sektorer og tiltak, er det også viktig å ha tydelige strukturer og ansvarsfordeling i programledelsen» (Trondheim kommune, 2013, s.19). Gjennom en skriftlig avtale, som tydeliggjør hvem som har hvilket ansvarsområde utover i satsingen, tydeliggjør ansvarsforholdet og forplikter ulike aktører i fremtiden (Econ Pöyry & Proba Samfunnsanalyse, 2011b, s.69). Som tidligere nevnt formaliseres samarbeidet mellom Trondheim kommune og Husbanken ved en samarbeidsavtale. Avtalen inneholder formål, ansvarsområde og mål for samarbeid med kommunen i bolig for velferd, men omfatter ikke spesifikt områdesatsingen da satsingen ble innlemmet i storbyprogrammet fra 2016. Flere av informantene uttrykker at rolleavklaringen ikke var helt på plass i kommunen:

Jeg opplevde at det med rolleavklaring ble en ganske stor utfordring. Fordi så lenge jeg forsøkte å få avklart hva som var min rolle... Jeg forholdt meg til flere direktører og følte ikke jeg forholdt meg til en samlet ledergruppe, men jeg fikk ulike

styringssignaler. Og det mener jeg er en ganske stor utfordring. Jeg tror at det har løst seg mer etter min tur ved at man har ledergruppen samlet og hvis noen må skjære gjennom så er det rådmannen. (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune)

Informanten opplevde også at Husbanken hadde en utfordring med å forstå sin egen rolle i satsingen:

Husbankens forståelse av egen rolle er veldig viktig. Alle aktørene i en sånn prosess, når man skal utvikle noe nytt og drive endringsarbeid, må også være bevegelige. Og underveis i prosessen opplevde jeg at det var litt varierende. Husbanken anså seg som en slags gatekeeper i forhold til de statlige midlene Trondheim kommune hadde fått. Så den dynamikken med forståelse for hverandres rolle, finansiering og planlegging og sånn, har ikke vært helt rettlinjert og grei - men samtidig kan man se på det som læring. (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune)

Et sentralt punkt i organiseringen av områdesatsinger er hvilken rolle staten skal ha i samarbeidet. I satsingen i Trondheim er staten representert ved Husbanken i Midt-Norge. Husbanken forvalter de statlige midlene fra post 72, samtidig som de skal bidra med faglig støtte gjennom hele programperioden. Flere av informantene gjorde seg opp tanker om hvilken rolle staten bør ha i satsingene, utover å bidra med og forvalte finansielle midler:

Et viktig spørsmål til samarbeidet videre for stat og kommune er om man får til et samarbeid hvor kommunen får dekket sine behov utover det å få statlige midler. Sentralt spørsmål hvilken rolle den statlig etat skal ha, fordi storbyene er veldig kompetente og kunnskapsrike, og jobber veldig dedikert på et område. Rollen til Husbanken er satt under press: hvilken rolle skal Husbanken ha foruten forvalter av midlene? Man ønsket i Husbanken at Husbanken skulle være en aktør som gir kommunene noe mer enn bare penger. Spørsmålet er hva som skjer når kommunene starter å bli erfarne, hvilken nytte har de av Husbanken da? Hva skal Husbanken være for kommunene for at kommunene skal ha nytte av Husbanken? Det blir en utfordring fremover. (Informant 9, tidligere ansatt i Husbanken midt)

Det kan tyde på at hva Husbankens rolle skal være i satsingen ikke har vært helt klart, særlig etter storbyprogrammet tok over for program for områdeløft. Flere av informantene undret seg også over hva Husbankens rolle skulle være:

Det er hva midlene utløser som virkelig betyr noe, fordi midlene vi får er så små. Kanskje kunne det i større grad være større engasjement fra departementene. Det er jo litt betegnende hvor lite kontakt vi har med Husbanken og at vi ser på dem som en tilskuddsordning. Vi må anstrenge oss for å huske på dem. Eierskapet er i kommunen, men burde kanskje kunne vært mer befestet i Husbanken. (Informant 6, Trondheim kommune)

4.1.2.4 Lokal forankring og medvirkning

Lokal forankring og medvirkning anses som en grunnforutsetning for de andre faktorene, samtidig knytter det seg til organisering gjennom ønsket om å trekke inn beboere og lokale aktører slik som frivillig sektor, borettslagene og lokalt næringsliv. I arbeidet med områdesatsingen har det blitt lagt stor vekt på lokalt forankret innsats. Et av satsingens strategiske hovedgrep handler om medvirkning og lokal forankring (Trondheim kommune, 2017a, s.3). Det kreves en prosessuell tilnærming hvor man jobber med å avklare problemstillinger som innbyggerne kan enes i (Trondheim kommune, 2013, s.20). Trondheim kommune har jobbet aktivt med denne tilnærmingen gjennom flere medvirkningsprosesser hvor man har invitert beboere i alle aldre til å bidra med innspill til satsingen, blant annet i forprosjektet hvor man var svært opptatt av beboermedvirkning. Frivillige lag, foreninger og borettslag ble inkludert i prosjektet (Trondheim kommune, 2013b). Under arbeidet med forprosjektet har kommunen også bygget opp nettverk med beboere, borettslag og frivillige aktører. Disse nettverkene har vært sentrale i prosessen med å mobilisere lokale ressurser inn mot satsingen. Arbeidet med å sikre lokal forankring og medvirkning har ikke bare vært enkel. Programledelsen støtte på utfordringer da de krevde oppmøte på mange forskjellige arenaer:

Og når folk ikke kom, så har vi tenkt «hvorfor får vi det ikke til?» Men man glemmer at man sliter jo ut folk på den måten, de har jo barn og familie og sånt. Løsningen er heller å finne ut av hvem som brenner for ting, også må du ikke drive og invitere folk inn på nye arenaer hele tiden. Du må invitere deg selv inn på de arenaene folk er også må man forsøke å få med flere. (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune)

Dette knytter seg direkte til Brofoss & Barstads (2006) studie om områdesatsinger internasjonalt, som viste faren for at engasjerte beboere blir utbrente. Programledelsen tok grep da de innså hva som var i ferd med å skje. De sluttet med nettverksmøtene og dro heller ut i moskeene, kirken og andre trossamfunn, der folk møttes. De dro også på foreldremøter og opprettet borettslagsforum. Programledelsen fikk tilbakemeldinger på at forumet ble borettslagenes kanal inn i kommunen, noe de ikke hadde hatt tidligere. Slik fikk de muligheten til å bli med på utviklingen av prosjekter og komme med innspill til satsingen. De fikk generelt en mye bedre forståelse av arbeidet.

For å mobilisere beboerne til deltakelse i satsingen er det viktig med lett tilgjengelig og god informasjon. På bakgrunn av erfaringer kommunen gjorde seg valgte de å satse på dette (Trondheim kommune, 2017a, s.10) ved å opprette en stilling som kommunikasjonsrådgiver i 2017. Programledelsen var også tilstedeværende i bydelen gjennom et programkontor. Dette ble bemerket som et viktig tiltak:

Tilstedeværelse i bydelen med kontor er viktig, de har skapt tillit ved å være der. Befolkningen trodde ikke noe på at det skulle bli noe av. Kommunen har engasjert og involvert i veldig stor grad, og de har vært veldig gode på det. (Informant 7, Husbanken midt)

Det ble også poengtert at det er svært viktig å forankre tiltakene lokalt med tanke på at kommunen en dag trekker seg ut av satsingen:

Noe annet som er ekstremt viktig i sånne løft det er at på et tidspunkt skal Trondheim kommune ha en mindre fremtredende rolle på Saupstad-Kolstad, de skal trekke seg ut. Det å skape grobunn for at den gode utviklingen fortsetter med de som bor der. Og det er alt for tidlig å si, men det er viktig å spille på beboerne, men også andre aktører: grunneiere, næringslivet, fylkeskommunen med flere. (Informant 7, Husbanken midt)

I arbeidet med medvirkningsprosesser er det viktig at beboerne som deltar i størst mulig grad gjenspeiler bydelens befolkning. Særlig utfordrende opplevde man at det var å nå ut til personer med minoritetsbakgrunn. På Saupstad-Kolstad har omtrent 30 prosent av beboerne minoritetsbakgrunn. En av informantene forteller om denne utfordringen:

Jeg opplevde at jeg kom inn på et foreningsmøte for hjemvendte sjømenn. Og det var ikke fordi det var hjemvendte sjømenn, men eldre - middelaldrende menn, hvite - og det var ikke så representativt for bydelen, og da får man ikke tak i hva hele byen ønsker seg. (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune)

Men kommunen opplevde også at de lyktes med medvirkning i satsingen:

Det å jobbe med innbyggerinvolvering i kommunal forvaltning (...) og samtidig utvikle bydelen på innbyggernes premisser bidrar til å hindre utenforskap. Jeg har opplevd at folk som føler de ikke har hatt noen stemme sier nå at «når skal neste møte være? Dette vil jeg være med på». Eller at vi har fått med oss innvandrerkvinner som har sittet inne i leiligheten sin i nesten 20 år. (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune)

Husbanken har også bidratt i medvirkningsprosessene ved å støtte opp om et ideprosjekt til arbeidet med Dalen aktivitetspark med finansielle midler (Trondheim kommune, 2017b, s.3). Dalen aktivitetspark var et initiativ som kom fra ungdom i bydelen. De hadde vært med å bearbeide ideen om parken gjennom omfattende medvirkning siden 2014. I tillegg hadde prosjektlederen møter med Saupstad ungdomsråd, barneskolene, Kolstad barnehage, borettslag og innvandrerkvinner (Trondheim kommune, 2017b, s.5). Formålet med parken var å skape en attraktiv aktivitets- og møteplass, som kunne bidra til inkludering og stolthet over egen bydel (Trondheim kommune, 2017b, s.2-3). Finansieringen av aktivitetsparken ble mer utfordrende enn man først hadde sett for seg. En av informantene forteller om prosessen:

Det var litt konfliktfylt det her og det har med manglende politiske forankringer å gjøre. Fordi at det var en del av jobben og forankringen da vi startet sammen med beboerne på Saupstad-Kolstad. Når man spurte hva har de behov for så pekte de tidlig på Dalen-området som lå ganske øde og forlatt og ikke hadde noen funksjon og om det gikk an å gjøre noe der, for eksempel å lage en park. Og det initiativet kom jo fra Saupstad-Kolstad selv. Man startet med tankeprosesser: her kan det være en ballbinge, her kan det være slik og slik. Og dette var ungdommene med på å lage, og så laget vi på administrativt nivå et forslag om å legge dette inn i handlings- og økonomiplan. Men politikerne var ikke så superbegeistret til å begynne med fordi det ble et litt forstyrrende

element i forhold til andre prioriteringer, så det ble fjernet fra budsjettet. (Informant 8, Trondheim kommune)

Som en følge av bystyrets vedtak i sak 188/16 Handlings- og Økonomiplan 2017-2020, ble aktivitetsparken fjernet fra budsjettet for 2017. Ungdommene som hadde vært svært aktive i utformingen av tiltaket og som opplevde et sterkt eierskap til parken ble selvfølgelig svært skuffet, men før man visste ordet av det ble det bevilget penger direkte fra staten. Høsten 2017 ble det annonsert i en pressemelding fra KMD at Trondheim kommune skulle få 6 millioner til Dalen aktivitetspark (KMD, 2017). Senere kom Husbankens tilsagn om statlig støtte til Trondheim kommune på 11 millioner kroner øremerket utbygging av parken (Trondheim kommune, 2017b, s.5). Dette har blitt omtalt som en politisk sak da Arbeiderpartiet sitter med makten i Trondheim, og Høyre og Fremskrittspartiet satt i regjering: *«Det ble fanget opp av opposisjonen som satt i regjering og det ble bevilget direkte støtte fra regjeringen til prosjektet. Taktiske utgangspunkt. Det var nok en vekker for AP i Trondheim at ungdommen følte seg snytt»* (Informant 6, Trondheim kommune). En annen informant uttrykte bekymring rundt finansieringen: *«Jeg fryktet at hvis ikke den støtten hadde kommet, så tror jeg ikke aktivitetsparken hadde blitt realisert på den måten»* (Informant 8, Trondheim kommune). En av de andre informantene påpeker hvorfor det var så viktig å få gjennom finansieringen til aktivitetsparken:

Samarbeid mellom stat og kommune i et slikt arbeid, hvert fall med intensjonen med områdeløftarbeid, er at det skal være forankret i bydelen og da er det veldig viktig at det legges til rette for gode medvirkningsprosesser og at de signalene som kommer tilbake tas på alvor eller så tror jeg du undergraver demokratiet. Og det er jo hele styringssystemet vårt bygd på, og det var det jeg var kjemperedd at skulle skje da politikerne tok vekk Dalen aktivitetspark som de hadde jobbet med i så mange år. Det tror jeg ikke de forsto, og det tror jeg ikke handlet om deres manglende kompetanse, men at vi ikke hadde orientert dem godt nok. Og vi var ikke i dialog med politikerne, fordi vi var så påpasselig fordi vi visste vi ikke hadde lov til å snakke med dem. Men da skjedde jo det at bydelen var aktivert så de tok kontakt med politikerne, og da ble vi veldig glad fordi nå er det noen som kjemper for saken. Nå har ungdomsrådet egen blogg og de er sett på som veldig ressurssterke. (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune)

Det var svært viktig at finansieringen kom på plass med tanke på arbeidet som var lagt ned med medvirkningsprosesser, og for beboernes opplevelse av at deres deltakelse og medvirkning var reell.

4.1.2.5 Faktorenes påvirkning på det statlig-kommunale samarbeidet

I denne delen vil jeg presentere hvordan informantene ser på det statlig-kommunale samarbeidet opp mot de organisatoriske faktorene. For det første er det flere aspekter som knytter seg til organisasjonsstrukturen som informantene har opplevd som utfordrende. En av disse utfordringene dreide seg om at krav om rapporteringen til Husbanken var svært omfattende:

Vi har i felleskap med Husbanken opplevd at rapporteringen ble for komplisert og veldig omfattende. Programledelsen har brukt fryktelig mye tid på å søke ut penger og rapportere om pengebruk på en sånn måte at det nesten har tatt et halvt årsverk. Og jeg er enig i at man skal være edruelig i bruken av offentlige midler, men det burde vært et bedre system og mindre omfattende. (Informant 5, tidligere ansatt, Trondheim kommune)

Informanten gir inntrykk av at det er brukt unødvendig mye ressurser på noe som ikke nødvendigvis trengte å være så omfattende. Dette var tilbakemeldinger som også ble gitt til Husbanken. Det førte etter hvert til at Husbanken endret på kravene til rapportering:

I samråd med Husbanken har vi etter hvert kommet fram til at dette kan gjøres på en helt annen måte, søke ut midler raskere, rapportere kanskje med filmer som kan spres til andre kommuner for å se hva vi har lært istedenfor svære økonomiske rapporter og redegjørelser som få eller ingen leser. (Informant 5, tidligere ansatt, Trondheim kommune)

Det tok noe tid før Husbanken valgte å lytte til kommunen å gjøre endringer i kravene de stilte. Dialog og forhandlinger er viktige aspekter i samstyring, og mangelen på dette gjorde samarbeidet vanskeligere enn nødvendig i begynnelsen. En tidligere ansatt i Husbanken poengterer behovet for tett dialog og det å være lydhør:

Det er viktig at Husbanken er lydhør. Husbanken er jo i en slags maktposisjon når man sitter på midlene som kommunene har fått. Sitter i en sånn mellomposisjon, hvor man fordeler. Skal Husbanken avgjøre hva midlene skal gå til? Viktig at de hører på hva kommunene sier er viktige tiltak, og for hva de vil bruke pengene på. Tett dialog og samarbeid rundt finansiering, kunnskap og erfaring. (Informant 9, tidligere ansatt i Husbanken midt)

Dette er i samsvar med Røisland & Vabos definisjon av samstyring som inkluderer at man diskuterer og evner å finne løsninger som alle kan enes om. I tillegg til å behandle søknader og rapporter om tiltak skal Husbanken også bidra med faglig og finansiell støtte gjennom hele programperioden. Med faglig støtte mener Husbanken «(...) tilrettelegging for kunnskapsutvikling, kunnskapsdeling og læring. Dette gjelder i kommunen, mellom kommuner, på tvers av områdeløftene og relatert til statlige aktørers involvering» (Husbanken, 2014, s.11). Dette var før områdeløft ble en del av storbyprogrammet. Tilretteleggingen innebar blant annet samlinger for flere kommuner som jobbet med områdesatsinger. Kommunene som deltok på samlingene var Oslo, Trondheim, Bergen, Stavanger og Drammen. Disse samlingene ga rom for erfaringsutveksling og kunnskapsdeling på tvers av områdesatsingene:

Merverdi å ha et program hvor kommunene kan møtes og diskutere, og hvor Husbanken fasiliterer arenaer for kunnskap og erfaringsutveksling - det er det som er viktig for at man skal få mye ut av de tilskuddsmidlene som er gitt. Vi samarbeidet tett med de som jobbet i øst og vest. Trondheim kommune synes nok det var veldig bra å være del av et slikt nettverk. (Informant 9, tidligere Husbanken, midt)

Nettverkssamlingene opphørte i 2016 da områdesatsingene ble innlemmet i storbyprogrammet. Da tok storbynettverket over, med halvårlige samlinger og arbeidsmøter, hvor det blir lagt til rette for erfaringsutveksling, kompetanseheving og utviklingsarbeid på utfordringer på det boligsosiale området generelt (Husbanken, 2018), men det eksisterer ingen arena i dag hvor kommunene som jobber med områdesatsinger kan utveksle erfaringer. Det tyder også på ved innføringen av storbyprogrammet har man gått bort fra et eget fokus på områdesatsingene, dette har også fått konsekvenser for samarbeidet mellom Husbanken og kommunen:

Jeg vil si at samarbeidet var mer strukturert før vi begynte med Storbysamarbeidet. Nå er det bare ved behov, og ofte knyttet til prosjektene. Så har vi jo årsmøte med

kommuneledelsen og da er alltid områdeløft et tema. Men vi har ikke faste møter på områdeløft fordi vi har landsdekkende nettverk på storbysamarbeidet og mye av aktiviteten som foregår på Saupstad-Kolstad er innbakt der, så de får påfyll fra storbysamarbeidet. Husbankens ansatte og kommunalt ansatte som jobber med områdesatsing, synes at satsingen og erfaringsutveksling har druknet litt i et større storbyarbeid. (Informant 7, Husbanken)

På bakgrunn av manglende nettverkssamlinger dro prosjektledelsen i områdesatsingen, og andre ansatte i Trondheim kommune på besøk til Fjell, for å lære av erfaringene de har gjort seg med områdesatsingen der (Drammen kommune, 2016b, s.24). Gjennom kontakten med andre kommuner som gjennomførte lignende satsinger fikk Trondheim inntrykk av at Husbankens regionkontorer førte en noe ulik praksis når det gjaldt hvilke tiltak man kunne søke midler til:

Hvis Husbanken som institusjon skal forvalte de statlige midlene så må det gjøres på en lik måte for alle kommuner. Jeg tror det begynner å nærme seg, men det har vært en utfordring underveis at det ble forvaltet litt ulikt. (Informant 5, tidligere ansatt, Trondheim kommune)

Flere av informantene ga tydelig uttrykk for at utviklingen av nettverkssamlingene var svært uheldig, og de skulle gjerne sett at samlingene hadde blitt videreført. Husbanken ser også dette behovet:

Og det er det en del av aktørene som jobber i områdeløftene, både i Husbanken, som har hatt ansvar for områdeløftene: sør, øst, vest, midt, har etterlyst det litt nå, og kommunene. Vi hadde ganske mange møter før Storbynettverket ble satt i gang, da hadde vi møter i Oslo, Bergen og Trondheim. Det er ingen som egentlig har ansvaret for områdeløft i Husbanken nå, generelt sentralt. (Informant 7, Husbanken)

Det gis uttrykk for at det mangler noen som har ansvarsrollen for områdesatsinger i Husbanken. Endring i Husbankens organisering av områdesatsingene kan også ha fått innvirkning på hvor engasjerte de har blitt oppfattet:

Jeg tror det hadde å gjøre med deres fokus. Ledelsens fokus i Husbanken midt. At de hadde andre ting de var mer opptatt av på Storbysiden. Mitt inntrykk var at de ikke var så på hugget som på Vestlandet og i Oslo. (Informant 8, Trondheim kommune)

Informanten henviser her til Husbankens regionkontor i Bergen (vest) og Oslo (øst). Flere ga uttrykk for at kunnskaps- og kompetansebidraget fra KMD og Husbanken i Trondheim (midt) inn mot satsingen var for svakt, og at kunnskapen i større grad var å finne i Oslo, hvor de hadde jobbet med Groruddalssatsingen:

Hvorfor har man ikke samarbeidet mer med Husbanken i Oslo som har erfaring med Groruddalssatsingen? Det føles ikke som et stort og viktig område for Husbanken i Trondheim. Det brukes ikke så mye tid på å forstå gevinsten av det her, mest tid på å administrere Husbankens deltakelse i programmet og mye på å godkjenne prosjekter og økonomien i de prosjektene. Så jeg synes ikke det er noe stort faglig engasjement til betydning av det, jeg har ikke sett Husbanken promotere områdesatsingen. Interessen og forståelsen for områdesatsingen er ikke noe de satser på virker det som. (Informant 6, Trondheim kommune)

Sett fra Husbankens side opplever de i større grad å ha bidratt med kunnskap og kompetanse inn mot satsingen:

Jeg synes det var organisert fra Husbanken ganske bra. Det var øst som var motoren i arbeidet, de hadde erfaring, kunnskap og gode rutiner, og mange folk fordi det var mer midler der. Så når Bergen og Trondheim ble heftet på så var det veldig fint å kunne henge seg på arbeidet som skjedde i Oslo. Lettere for oss og man ble del av et større fellesskap i Husbanken. Også kjekt for kommunene, i et kommunenettverk. (Informant 9, tidligere ansatt i Husbanken midt)

Kommunenettverket som det refereres til er det samme som nettverkssamlingene, og disse opphørte som kjent. Informant fra KMD ser også utfordringen med kompetanse internt i Husbanken:

Jeg tenker jo at Husbanken har veldig god erfaring, de har jobbet med dette lenge. De er flinke på det de gjør. Så jeg tenker at deres kompetanse er viktig for kommunen. Men

som sagt er det litt avhengig av Husbankens kapasitet. Så er det noe med at kompetanse varierer jo litt, folk slutter, og hvis det er et fagområde som har blitt nedprioritert de senere årene så er det ikke så lett å bygge opp den kompetansen igjen hvis de med kompetansen forsvinner andre steder. Og det tror jeg man sliter litt med i noen av disse regionkontorene. (Informant 3, KMD)

Som gjennomgangen av faktoren om politisk og administrativ forankring viste er det viktig at man evner å forankre arbeidet i egen organisasjon, slik at kunnskapen ikke blir for personavhengig. Informanten i KMD antyder at forankringen i egen organisasjon ikke har vært helt tilstede i Husbanken i Trondheim. Det pekes også på at det er behov for at staten tar en mer koordinerende rolle og ser satsingene samlet:

Jeg har veldig troen på det som kommer ut av områdeløftet og det organisatoriske og jeg håper staten lærer noe av det. Jeg tror samarbeidet mellom forvaltningsnivåene er veldig lurt, også tror jeg at staten må lære å samarbeide enda bedre seg imellom for de fremstår veldig som et flerhodet troll. Staten sier at det er en intensjon om å samarbeide bedre departementene seg i mellom, og at Husbanken har fått en form for koordinerende funksjon der, jeg fikk ikke helt tak i det og hva det innebar. Om det er Husbanken eller om det er andre som skal ha det ansvaret er ikke så nøye og at det blir gjort skikkelig og at man ser innsatsene sammen. (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune)

I tilknytning til medvirkningsprosessene opplevde kommunen utfordringer med samarbeidet med Husbanken. Praksisen kom til uttrykk da kommunen søkte om finansielle midler og fikk flere avslag på tiltak som var av sosial og kulturell karakter. Da Husbanken ikke ville finansiere spesifikke tiltak ble man bekymret for medvirkningsprosessene man hadde jobbet så hardt for:

Det var veldig uklart, etter hvert fikk vi beskjed fra Husbanken at dette i størst mulig grad skulle gå til fysiske tiltak. Og når da store deler av våre medvirkningsprosesser hadde gått på at vi skulle utvikle sosiale og kulturelle tiltak, som jeg vet helt klart at samme pott er brukt til i andre kommuner, så fikk ikke vi lov til det. (...) Jeg ble veldig bekymret for de medvirkningsprosessene vi hadde gjort så grundig og fått innspill på det og skapt en forventning, også plutselig møter du veggen. Jeg ble frustrert, men det ble andre også der ute. (Informant 5, tidligere ansatt Trondheim kommune)

Med «(...) men det ble andre også der ute» sikter informanten til beboerne som aktivt hadde blitt inkludert i prosessene rundt å utforme tiltak. Hva som var årsaken til Husbankens praksis handlet om manglende retningslinjer fra statlig hold. Tydelig retningslinjer ville ha forhindret en skjønnsmessig vurdering i slike tilfeller, mente en av informantene.

Jeg håper at staten kan lære noe om det med retningslinjer og se på hvor rigide man bør være i slike retningslinjer, men hvis det er viktig for staten at pengene skal gå til et bestemt formål så må de si det tydelig og ikke legge detaljstyring sånn at man mister kreativiteten i et sånt arbeid - og det opplevde jeg. Å forholde seg til rammer som hadde vært klare, ååå, det hadde vært deilig. Jeg kan si at det har vært et godt klima og godt samarbeid på mange måter. Det er mer den uklarheten knyttet til roller og det med rammer for hva disse pengene kunne brukes til som det har vært en del diskusjon rundt. Andre steder kunne de drive tiltak, og matsservering og jeg vet ikke hva uten at det var et sånt regime. Det har vært litt spesielt for oss. (Informant 5, tidligere ansatt, Trondheim kommune)

Informanten peker her på at man står i fare for å miste kreativiteten om man blir utsatt for detaljstyring. Det har også vist seg at den statlige styringen av kommunesektoren har økt i både omfang og detaljstyring. Dette er ikke hensiktsmessig i en områdesatsing hvor kommunene besitter lokalkunnskap om hvilke behov som eksisterer blant beboerne i området. Dette vektlegges også av samme informant:

Jeg tror at hvis man setter i gang et utviklingsarbeid der man har lyst å få fram ny kunnskap og faktisk være litt innovativ i offentlig sektor så kan det ikke være for mye detaljstyring, og man må ha klare rammer og ha avklart rollene. Sånn at det å faktisk få en økonomisk ramme du kan handle innenfor, med målsetning og klare forventninger til hva som skal leveres. Det er alfa omega. (Informant 5, tidligere ansatt, Trondheim kommune)

I denne delen har jeg redegjort for hva stat og kommune har gjort i områdesatsingen på Saupstad-Kolstad med hensyn til organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning. I tillegg til informantenes meninger om faktorene. Det ble også presentert hvordan informantene ser på det statlig-

kommunale samarbeidet opp mot de organisatoriske faktorene. Ut fra dette kan man se at organisasjonsstrukturen kanskje ikke har vært den mest hensiktsmessige, det har vært manglende forankring i Husbanken, usikkerhet rundt rolle- og ansvarsfordelingen i tilknytning til kunnskap- og kompetansebidrag fra staten, og utfordringer i arbeidet med medvirkningsprosesser, har vært med på å påvirke hvordan aktørene har oppfattet samarbeidet med staten. Dette drøftes videre i diskusjonen i kapittel 5.

4.2 Case 2: Områdesatsing i Drammen

4.2.1 Bakgrunn

I 2007 viste levekårsindeksen fra Statistisk sentralbyrå at innbyggere i bydelen Fjell kom dårligere ut på flere indikatorer for levekår enn innbyggere ellers i Drammen kommune (Reinvang et al., 2015, s.38). Analysene viste at bydelen har en opphopning av innbyggere med lav inntekt og lav utdanning, større helseutfordringer og lavere yrkesdeltakelse enn dem som bor i andre bydeler. På bakgrunn av dette tok ordføreren i 2008 initiativ til å etablere et nærmiljøprosjekt - kalt Fjell 2020. Arbeidet startet med et forprosjekt i 2010 som bar preg av et fokus på beboermedvirkning, samarbeid med andre aktører og å bygge opp om langsiktige forbedringer av bydelen (Drammen kommune, 2010b, s.5). Et enstemmig bystyre vedtok en langsiktig satsing på stedsutvikling og folkehelse på Fjell. Rapporten som ble lagt fram for bystyret i mars 2011 inneholdt et hovedmål og flere delmål som skal nås innen utgangen av 2020. Hovedmålet er at «Befolkningen på Fjell skal ha høyere sysselsetting og færre på lavinntekt i 2020 enn i 2010» (Drammen kommune, 2014, s.3). Videre skal målsettingen ta utgangspunkt i tre strategier: 1) Tjenesteutvikling som gir kvalifisering, arbeid, trivsel og fremmer helsen, 2) ressursmobilisering gjennom samarbeid med beboere, borettslag, organisasjoner og statlige myndigheter, og 3) områdeutvikling for utvikling av godt bomiljø, gode møteplasser, aktivitetstilbud og et variert botilbud (Drammen kommune, 2016a). Kommunen har ikke tidligere erfaring med områderettede satsinger.

Drammen søkte om statlig tilskudd til områdesatsingen i 2012 (Drammen kommune, 2012), men søknaden ble ikke imøtekommet. Høsten 2013 skal Drammen kommune ha blitt oppfordret av staten om å søke igjen om midler til satsingen (Reinvang et al., 2015, s.52). En av informantene mente at dette ble utløst av at områdesatsingen Oslo indre øst kom på plass. På det tidspunktet hadde KMD en statssekretær fra Drammen, som skal ha argumentert for at Fjell også må bli inkludert, hvis man skal lage en avtale med Oslo. På bakgrunn av dette ble

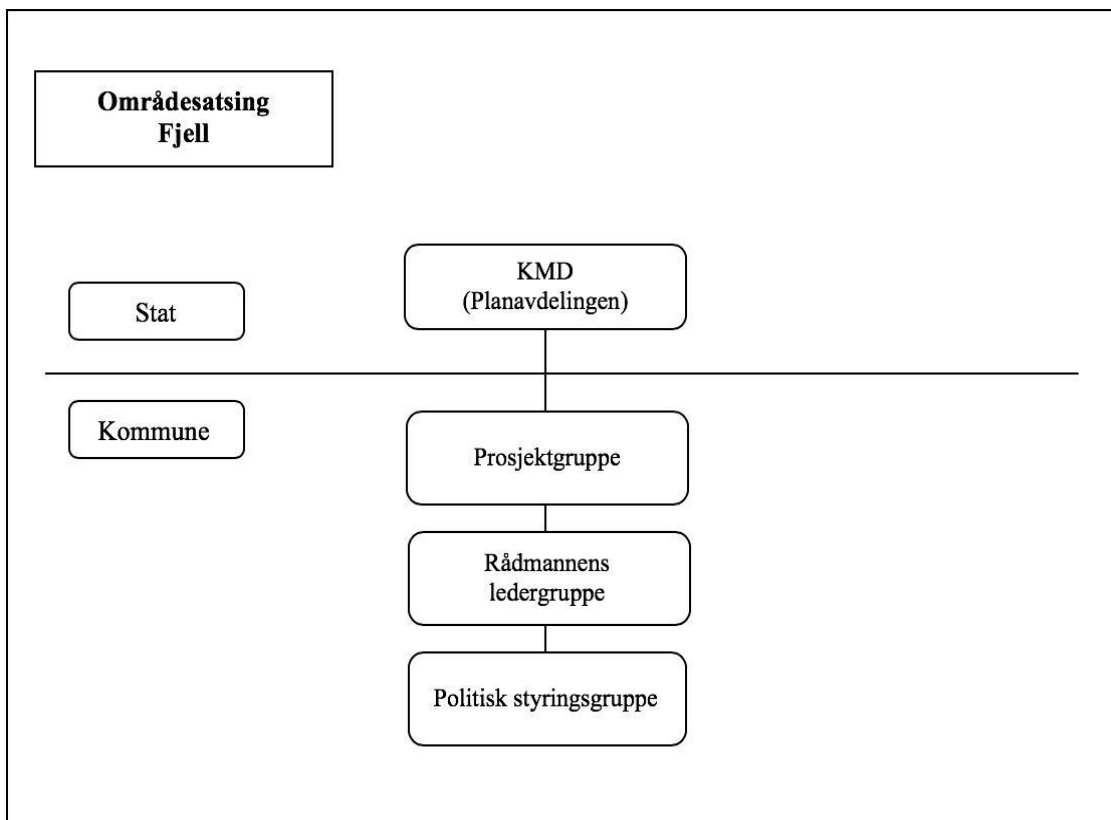
Fjell inkludert i områdesatsingene til staten, underlagt KMD. I 2014 ble satsingen, for første gang, bevilget midler over statsbudsjettet (Finansdepartementet, 2014, s.22).

4.2.2 Faktorer som kan forklare samarbeidet

Basert på den teoretiske gjennomgangen vil jeg nå gjennomgå hva stat og kommune har gjort i områdesatsingen på Fjell med hensyn til organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning. Som nevnt vil det i denne delen både være beskrivende informasjon og informantenes subjektive meninger om faktorene.

4.2.2.1 Organisasjonsstruktur

For å få en oversikt over organisasjonsstrukturen i satsingen har jeg utarbeidet et organisasjonskart som gir et overblikk av samarbeidet mellom stat og kommune i områdesatsingen i Drammen:



Figur 2: Organisasjonskart av områdesatsingen på Fjell

KMD ved Planavdelingen koordinerer den statlige innsatsen og finansieringen i områdesatsingen i Drammen, og har ansvaret for den løpende kontakten med Drammen kommune (Reinvang et al., 2015, s.38). Kontakten er forholdsvis enkel å opprettholde i og med at den forvaltes av én person på hver side: KMD ved planavdelingens koordinator og Drammen kommune ved prosjektleder. Etersom satsingen allerede var godt i gang da KMD involverte seg, har kontakten mellom staten og kommunen gått på å holde hverandre orientert etter behov, samt gjennom årlige rapporteringspunkter. KMD skal følge opp tiltakene. I tillegg mottar de årsrapporter og regnskapsrapporter fra kommunen (KMD, 2018, s.227).

Satsingen finansieres gjennom *områdesatsing i byer* kapittel 590, post 65 (KMD, 2018). Målet med tilskuddet er å «bidra til at flere beboere i områder med særskilte levekårsutfordringer kan bli økonomisk selvstendige gjennom arbeid og aktive deltakere i lokalsamfunn og storsamfunn. Det skal også bidra til varige forbedringer av tjenester og nærmiljøkvaliteter i disse områdene» (KMD, 2018, s.227). Tilskuddet skal gå til tiltak som bedrer de fysiske kvalitetene i området, bidrar til at beboere blir økonomisk selvstendige, og styrker tjenesteutvikling i kommunen. Oslo, Drammen, Bergen og Stavanger er omfattet av ordningen og kan søke om midler hvert år til gjennomføring av en handlingsplan for områdesatsingen. Det avklares årlig i budsjettene hvor stor kommunenes og statens andel skal være (KMD, 2018, s.227). Stat og kommunene samarbeider om utarbeiding av handlingsplanene, og disse skal omfatte:

(...) tiltak som bidrar til inkludering, trygge og gode bo-, oppvekst -og nærmiljøer, frivillighet i utsatte lokalområder, økt kvalitet i de fysiske omgivelsene og attraktive møteplasser, å stimulere til sosialt entreprenørskap, å forebygge utenforskap og kriminalitet, å bedre ulike offentlige tjenester, omdømmebygging, gode bomiljø, bedre kopling mellom overordnet byutvikling og det konkrete nærmiljøarbeidet. (KMD, 2018, s.228)

Midlene er forholdsvis fleksible, og Drammen kommune kan disponere midlene innenfor rammene av satsingen. Midlene er overførbare, noe som gir kommunen fleksibilitet i planleggingen (Reinvang et al., 2015, s.60). Det ble bevilget 7,6 millioner kroner i 2017 og 9,6 millioner kroner i 2018 til satsingen etter at kommunen hadde lagt inn søknad (KMD, 2018, s.228). I tillegg til det statlige tilskuddet, kommer midler i de enkelte prosjektene under hvert virksomhetsområde som kommunen selv står for hvert år. Det bevilges også midler til områdesatsingene over andre departementers budsjett, gjennom ulike nasjonale tilskuddsordninger som alle kommuner kan søke på. Eksempler på dette er nasjonal

tilskuddsordning mot barnefattigdom, nasjonal ordning med gratis kjernetid i barnehager for familier med lav inntekt og jobbsjansen for hjemmeværende kvinner (KMD, 2018, s.222). Drammen kommune har vært dyktige på å hente ut midler fra disse ordningene. Dette kom fram i intervju med en av informantene i Drammen kommune:

I mangel på midler fra KMD så var det første jeg gjorde å bla opp i tilskuddsordninger for å se hva vi kunne søke på for å få midler til tiltak vi ønsket å gjennomføre. Storbymidlene og fattigdomsmidlene fra Bufdir og søkt på jobbsjanse gjennom IMDi. (Informant 2, tidligere ansatt i Drammen kommune)

Husbanken har ingen formell rolle i områdesatsing Fjell, og satsingen er formelt sett ikke et områdeløft, men en områdesatsing. Om Fjell hadde vært inkludert i Husbankens program for områdeløft ville de måttet tilpasse seg Husbankens retningslinjer, slik som Trondheim kommune gjør. Drammen ble likevel inkludert i nettverkssamlingene som ble arrangert av Husbanken (Reinvang et al., 2015, s.41):

Husbanken involverte oss før vi fikk finansiering fra KMD. Vi var like mye med som de andre, hadde erfaringsutveksling, befaring for å lære. Litt plaster på såret for at vi ikke fikk penger fra Husbanken. Så fikk vi penger fra KMD, og fortsatte med nettverksmøtene. (Informant 2, tidligere ansatt i Drammen kommune)

Formannskapet er eier og politisk styringsgruppe for satsingen i kommunen (Reinvang et al., 2015, s.38). Den politiske styringsgruppen består av ca. 20 personer og er tverrpolitisk. Sentrale aktører i administrasjonen er rådmannens ledergruppe, som er administrerende styringsgruppe, og prosjektgruppen. Den administrative styringsgruppen tar alle overordnede beslutninger med tanke på budsjett og hvilke saker som skal løftes til politisk styringsgruppe eller til bystyret. I prosjektgruppen sitter prosjektleder og koordinator for satsingen. Prosjektlederen rapporterer til formannskapet om viktige saker for prosjektet og tar beslutninger om veien videre. Prosjektlederen har ansvar for koordineringen av prosjektet, og for samarbeidet og kontakten med staten (Drammen kommune, 2014, s.8). Ved oppstart av satsingen i 2012 var prosjektlederstillingen delt i to: en for tjenesteutvikling og en for prosjektutvikling. Disse ble raskt slått sammen da man ikke anså det som hensiktsmessig å skille dem. Utprøving av ulike organisasjonsformer i satsingen har medført en del usikkerhet:

Det med områdesatsing, det finnes mange ulike modeller for hvordan man løser det på og i hvilken grad man knytter til seg eksterne samarbeidspartnere, hvordan man organiserer selve styringen av områdesatsingen og særlig prosjektorganisert, men det finnes mange andre måter å gjøre det på også. Men vi har fomlet følt med formen på det, og det har gått i ulike faser gjennom prosjektet og det kan hende at det har vært riktig, men samtidig så har det vært litt mye usikkerhet og når man er ute i virksomhetene så har man blitt knyttet til ulike roller opp gjennom. Jeg har vært i alt fra styringsgruppe til prosjektgruppe og arbeidsgruppe og ting har variert veldig. Det tenker jeg kan være en svakhet. (Informant 1, Drammen kommune)

Foruten usikkerhet, kan utfordringen med å finne formen på områdesatsingen ha ført til at samarbeidet internt i kommunen ble litt vanskelig i oppstarten:

Jeg opplever at samarbeidet internt i kommunen fungerer, men jeg vet at det historisk har vært litt utfordringer rundt det og det har også handlet om at prosjektet ikke har vært godt nok kjent. Vi har hatt litt utfordringer rundt håndtering av organiseringen tidligere da man ikke fant helt strukturen på nedtegningen. Så det varierte veldig hvilke grupper man var i, så det ble en del forvirring og da gir man litt opp. Men nå føler jeg at vi er i god flyt. (Informant 1, Drammen kommune)

I utviklingsarbeid er nok ikke dette et helt ukjent scenario. Ei heller utfordringen med å jobbe på tvers av enheter i kommunen. Dette var noe det måtte arbeides mye med:

Det har ikke vært kultur for samarbeid på tvers av enheter i kommunen. Man jobber veldig sektorisert og med det som er ens mandat. Jeg jobbet veldig mye med det, hvordan man kunne spille på lag. Det tok lang tid og det var veldig vanskelig. (...) For det går utenfor deres kjerneområder. Skolen kunne fint gjøre leksehjelp biten, og det tilfører dem noe mer, men skal man ha skolen til å gjøre noe på ettermiddagen eller utenfor deres rammer så var det mer utfordrende. Det gjelder alle, fordi det handler om ressurser. (Informant 2, tidligere ansatt i Drammen kommune)

4.2.2.2 Politisk og administrativ forankring

Arbeidet med forprosjektet var viktig med tanke på å forankre satsingen. I forprosjektrapporten står det følgende om politisk forankring: «Politisk oppfølging av Fjell 2020 skal skje gjennom Formannskapet. Formannskapet vurderer behovet for nedsettelse av prosjektgrupper i tilknytning til det videre arbeid». Det utdypes også om administrativ forankring: «Administrativt organiseres arbeidet som et prosjekt med en bredt sammensatt og godt forankret styringsgruppe med kommunaldirektørene for byutvikling, utdanning samt helse og sosial i tillegg til byplansjef, kultursjef, kommuneoverlegen og rektor på Fjell skole samt fagforbundet» (Drammen kommune, 2010b, s.5). Områdesatsingen Fjell 2020 er politisk initiert. Ordføreren i Drammen kommune tok initiativ til å starte opp satsingen og flere informanter nevner ham som en ressursperson som har vært «(...) veldig personlig opptatt av det her (...)» (Informant 1, Drammen kommune). Det utdypes også av en av de andre informantene:

Ja, satsingen er svært godt politisk forankret. Ordførers baby, han tok initiativet til satsingen. Når saken kom opp ble det enstemmig vedtatt. Politisk vilje til å fortsette etter 2020 i en eller annen form. Man ser på det som et nødvendig og vellykket løft. Ingen motvilje og blir ofte referert til av politikere. (Informant 2, tidligere ansatt i Drammen kommune)

Drammen kommune har tatt flere grep for å sørge for politisk og administrativ forankring av områdesatsingen. Satsingen ble for første gang forankret i behandlingen av økonomiplan for 2009-2013. Bystyret i kommunen vedtok en langsiktig satsing i bydelen Fjell fram mot 2020 (Drammen kommune, 2014, s.11), og formannskapet er politisk styringsgruppe for prosjektet (Drammen kommune, 2014, s.3). Fjell 2020 ble integrert i kommunens planverk for å styrke den politiske forankringen ytterligere. Satsingen er referert til i økonomiplanen, levekårsplanen, Handlingsplan for mangfold og inkludering, og kommuneplanens samfunnsdel Bystrategien: Drammen 2036.

Man har også evnet å skape god administrativ forankring. I starten av satsingen var rådmannens ledergruppe den administrative styringsgruppen for Fjell 2020, og følgelig koordinert og ledet av rådmannen. Dette ble gjort for å sørge for tilstrekkelig administrativ forankring: «Når man har rådmannens ledergruppe som styringsgruppe så har man forankring i øverste ledelse, og når man skal gjøre ting ut i linje så får man trykk på det» (Informant 1, Drammen kommune).

Prosjektet ble senere overført fra styringsgruppen til ordinær linjeorganisering da de overordnede rammene for satsingen var forankret både i politisk og administrativ ledelse (Skutlaberg et al., 2017, s.39). Det oppleves at man har lykket med å forankre satsingen:

Det er stort politisk engasjement rundt prosjektet og godt politisk forankret. Det er veldig hyggelig, og veldig lurt, tror jeg, og en suksessfaktor for prosjektet. Jeg tror prosjektet har vært flinke til å informere om hvilke utfordringer vi har, vi har en bred kunnskapsbase, å jobbe kunnskapsbasert. Vi har en god forankring i tall, fortellinger og tellinger. Det tror jeg politikerne har fått god informasjon om gjennom den informasjonsflyten som har vært mellom prosjektet og politisk nivå som har vært hele veien. (Informant 1, Drammen kommune)

I intervjuene kom det fram at politikerne i Drammen er opptatt av utviklingen i satsingen, hva som blir gjort, hvordan pengene blir brukt og hvilke resultater som blir oppnådd i de iverksatte tiltakene. Det er bred enighet om målsettingen, noe som har gjort det enklere å vite hva man skal prioritere (Informant 1, Drammen kommune).

4.2.2.3 Rolle- og ansvarsfordeling

Skriftlige avtaler er med på å sette klare rammer for hvilke ansvarsområder man har i satsingen. I tilfellet med områdesatsingen i Drammen foreligger det ikke en slik skriftlig avtale: «*Det foreligger ikke en intensjonsavtale med Drammen, men man har hatt en utveksling av forpliktelser som sier at vi ser for oss at dette skal være et 5-årig samarbeid*» (Informant 3, KMD). Det oppleves likevel at rolleavklaringen har vært ryddig: «*Jeg har opplevd at vi har hatt ryddige roller og forholdt oss til det. Staten har ikke overstyrt vårt mandat, vi har hatt selvråderetten vi skal ha. De har ikke blandet seg*» (Informant 2, tidligere ansatt i Drammen kommune). Ikke alle informantene er enige i man har hatt en tydelig rolle- og ansvarsfordeling. Det pekes på at KMD har vært en fjern aktør i satsingen, og kanskje burde tatt en mer aktiv rolle:

Jeg syns at staten har vært en fjern aktør som bare styrer en pengesekk, ikke hatt så mye forventninger til de, annet enn at jeg etterlyser kanskje litt mer sånn... Det å ha en mer aktiv rolle, som en som binder de ulike satsingene sammen og som tilfører også noe mer kunnskap til oss, som tar litt mer initiativ til det. Særlig når man i de senere

årene har definert noen områder som røde områder, slik som Fjell, så tenker jeg at det følger med et type engasjement og ansvar med. Men det har jeg ikke sett så mye til, men mulig fordi vi er på slutten av prosjektet, eller kanskje jeg burde ha tatt mer initiativ, det vet jeg ikke. Men fra mitt ståsted er ikke staten en aktør i det hele tatt. (Informant 1, Drammen kommune)

I dette utsagnet kommer det tydelig fram at informanten har opplevd at staten har vært fraværende i sin rolle. KMD skal følge opp tiltakene «fortløpende, både faglig og økonomisk» (KMD, 2018, s.227). Det utdypes ikke hva *faglig* innebærer. I tilknytning til rolle- og ansvarsfordeling er det en svakhet da det kan skape ulike og uforholdsmessige forventninger til hva staten skal bidra med. Det ble gitt uttrykk for at det er ønskelig at staten tar på seg rollen med å legge til rette for kunnskaps- og erfaringsutveksling:

Å også kunne dele erfaringer om ulike tiltak som er iverksatt, hvordan man styrer det, kobler på og hva man erfarer seg. Politikerne sier når ting blomstrer litt opp at vi har for lite kunnskaper om dette området, men det har vi ikke, men det må systematiseres og samles på et vis så kunnskapen man sitter med ute blir samlet og blir brakt inn til beslutningstakere og de rette sentrale personene. (Informant 1, Drammen kommune)

Informant i KMD innrømmer at kunnskaps- og erfaringsutveksling er noe de kan bli bedre på:

Der kan vi bli bedre! Vi hadde en stor erfaringskonferanse i 2016, men det er altfor lenge siden, så vi planlegger en i år. Men vi ser at det er behov for flere felles arenaer for å diskutere den type ting. (Informant 3, KMD)

Det kan tyde på at departementet har anerkjent behovet for å systematisere kunnskapen man har på området gjennom ekspertutvalget som ble nedsatt for å se på integrering- og levekårsutfordringer. Hvordan man fordeler ansvar mellom stat og kommune i en områdesatsing trenger ikke være en strømlinjeformet prosess. Under et stortingsmøte 18. mars 2014 uttalte daværende kommunal- og moderniseringsminister, Jan Tore Sanner, med hentydning til områdesatsingene, at det er «(...) god politikk å gi byene større muligheter til selv å møte utfordringene. Storbyene trenger handlingsrom og økt frihet fra statlig detaljstyring. Samtidig ser vi at noen utfordringer løses best når kommune og stat samarbeider» (Stortinget, 2014). Det er et poeng, slik vi så innledningsvis, at oppgaver i

statsforvaltningen bør ligge på det lavest mulige, effektive forvaltningsnivå. Kommunene er de som besitter best kunnskap om bydelen og dens beboere (Econ Pöyry, 2008, s.39). Dette presiseres også av informant fra KMD:

Ja, vi jobber kontinuerlig med ansvarsfordelingen. Kommunene må eie det, kommunene har utfordringene og skal implementere løsningene. De må definere hva som er utfordringene. Men vi må være med på å utvikle de nye løsningene. Ulike forvaltningsnivåer som har ansvar, og det gjelder også penger, men når man har disse midlene gjennom områdesatsingen så har man kunne satt sammen en pakke så det gjør at man kan fylle sånne hull. Men likevel må det være bydelen som kommer og sier at vi har frafall i skolen, hvor skal vi gjøre av disse ungdommene. Det er bydelen, eventuelt kommunene som må definere hva de faktisk har behov for. (Informant 3, KMD)

Informanten fra KMD presiserer her at kommunene må selv gi beskjed om de ser behovet for ytterligere ressurser. Kommunene trenger å få oppdatert sin kunnskap fra andre. Det kan være statlige aktører eller analysekompetanse fra konsulentbyråer (Econ Pöyry, 2008, s.39). Dette ble nevnt av en av informantene som en oppgave som staten burde ta:

(...) at staten i større grad kan se sin rolle som en nettverksbygger eller man kunne ha kommet på med noe følgeforskning, og ta sånne type initiativ for å få brakt kunnskaper man gjør seg, rundt om i sånne områdesatsinger, opp og ut. Det kunne staten hatt en mer aktiv rolle i. (Informant 1, Drammen kommune)

4.2.2.4 Lokal forankring og medvirkning

Lokal forankring er en forutsetning for å lykkes med områderettet innsats. Å legge til rette for lokal medvirkning i utvikling og gjennomføringen av satsingen er en bærebjelke i metodikken. Faktoren knytter seg også til organisering gjennom behovet for å trekke inn beboere og lokale aktører slik som frivillig sektor, borettslagene og lokalt næringsliv. Den lokale motivasjonen må være bygget på en felles forståelse for mål og utfordringer. Felles forståelse kan etableres gjennom en systematisk stedsanalyse (Econ Pöyry, 2008, s.13). Lokal forankring og medvirkning har vært en viktig del av arbeidet med områdesatsingen på Fjell. Gjennom hele prosjektet, fra utarbeidelse til i dag, har det vært gjennomført medvirkningsprosesser av ulike typer (Drammen kommune, 2014, s.12). Det gis inntrykk av at satsingen har lyktes med å

forankre prosjektet lokalt, samtidig som de har gjort mange tiltak for å skape medvirkningsprosesser og inkludere en bred del av beboerne: «*En annen suksessfaktor er medvirkningsstrategi, involvere innbyggerne i prosesser og få fram forslag og kunnskap om å bo og leve der*» (Informant 1, Drammen kommune).

I arbeidet med stedsanalysen på Fjell var brukermedvirkning fra lokalbefolkningen særlig viktig. Man har benyttet seg av kompetansen som finnes lokalt og latt beboerne bidra med informasjon og erfaringer inn mot analysen. Denne medvirkningsprosessen har blitt grunnlaget for en tettere dialog og samarbeid lokalt. Det er gjennomført oppstartsseminar på Fjell bydelshus, med aktører fra stedsutvikling, folkehelse, utdanning og arbeid i november 2009 (Drammen kommune, 2017, s.6). Det ble gjennomført medvirkningsprosesser for barn og unge i samarbeid med Fjell barneskole og Galterud ungdomsskole i mai 2010. Denne prosessen gikk ut på å involvere dem gjennom at de registrerte hvilke områder de oppholdt seg mest på og hvilke veier de benytter til og fra skolen, hva de liker og ikke liker med nærmiljøet, og komme med forslag til hva de tenker kan gjøres med området. For å sikre medvirkning fra den øvrige befolkningen ble det arrangert et arbeidsseminar i juni 2010, med aktører fra folkehelse, utdanning og arbeid, beboere og frivillige organisasjoner. I seminaret ble det lagt opp til diskusjon og gruppearbeid hvor det viste seg at mange hadde gode innspill til tiltak (Drammen kommune, 2010a, s.32).

Det poengteres at siden områdesatsinger fokuserer på medvirkning fra beboerne, er det ikke naturlig at kommunale etater eller kommunen sentralt har en aktiv rolle under ideutvikling (Econ Pöyry, 2008, s.41). Kommunen har satset mye på å inkludere alle beboerne underveis. Det har vært møter i kvinnenettverket for minoritetsbefolkningen våren 2010 (Drammen kommune, 2010b, s.6). Når kommunen søkte om midler fra KMD opplevde de aldri å få avslag:

Vi skrev søknad og opplevde aldri å få avslag. (...) Fordelen med å være organisert under KMD, var at vi kunne ha en direkte dialog og kunne sjekke ut hva som var innenfor og utenfor slik at vi får en riktig forståelse før vi sender inn søknaden.
(Informant 2, tidligere ansatt i Drammen kommune)

Oversikt over alle tilbudene finnes i en aktivitetskatalog, som er oversatt til arabisk, somalisk, dari, tyrkisk og urdu, for å nå ut til flest mulig av beboerne. Andelen minoritetsbefolkning som har deltatt har vært 20-25 %, det vil si noe lavere enn andelen som bor på Fjell (ca. 30 %), men

dette viser at de har klart å nå ut til veldig mange og engasjere beboerne. Man har også gått dør til dør i området for å informere om hvilke tilbud som finnes, og innhente informasjon om hvilke tilbud som ønskes (Drammen kommune, 2017, s.28). Det er gjennomført brukermedvirkning mot idretten, foreninger, skoler og befolkningen i 2015 (Drammen kommune, 2016b, s.6-7). Prosjektlederen har hatt kontor på Fjell en dag i uka, noe som er med på å skape nærhet mellom satsingen og beboerne som er brukerne av tiltakene. Man har klart å inkludere borettslag og frivillige organisasjoner til å medvirke og samarbeide gjennom forpliktende samarbeidsavtaler (Drammen kommune, 2017, s.7).

4.2.2.5 Faktorenes påvirkning på det statlig-kommunale samarbeidet

I denne delen vil jeg presentere hvordan informantene ser på det statlig-kommunale samarbeidet opp mot de organisatoriske faktorene. Organisasjonsstrukturen mellom stat og kommune i satsingen på Fjell bærer preg av å være enkel:

I og med at det bare var vi, KMD, som har vært en part i det samarbeidet, så har det vært ganske enkelt. Vi har gjerne et møte 1-2 ganger i året for å diskutere planer og hva de vil prioritere i sitt arbeid. Vi har ikke involvert så veldig mange andre, og Drammen har heller ikke ytret noe ønske om tettere samarbeid med andre. (Informant 3, KMD)

Inntrykket er at det ikke har vært så mye reell kontakt mellom kommunen og KMD, og generelt liten kontakt mellom statlige og kommunale virksomheter:

Til å begynne med var det nok litt tettere samarbeid og med flere parter. Vi hadde de første årene befaringer, men det har vi ikke hatt de to siste årene. (...) Og mange av de prosjektene Fjell har hatt har gått over flere år, og de har stort sett videreført de prosjektene sine gjennom hele programperioden. (Informant 3, KMD)

Selv om ordningen betegnes som enkel, virker den også til å være hensiktsmessig ut fra informantenes ståsted:

For at samarbeidet skal fungere godt er det viktig at det er enkelt. Ikke for tidkrevende og for mye byråkrati. Med en gang det blir mye krav til å følge maler og rapporteringer

så kan vinningen gå opp i spinningen. Vår løsning fungerte veldig godt. Tydelige rammer på hva som skal leveres og hva. (Informant 2, tidligere ansatt i Drammen kommune)

Det presiseres av informanten at for mye rapportering og byråkrati hindrer et godt statlig-kommunalt samarbeid. Informasjon fra informantene i Drammen kommune tyder på at de har vært fornøyde med ordningen hvor de får finansiell støtte direkte fra KMD, og ikke Husbanken, samt kontakten de har hatt med Husbanken:

Vi var fryktelig lykkelig for løsningen med KMD. Det var en veldig god løsning for oss, men jeg tror ikke den nødvendigvis passer for alle fordi Husbanken har også hatt en støtterolle. (...) Vi hadde mye frie tøyler, fikk penger og samarbeidsforhold med staten fungerte godt. Men ble også inkludert i Husbanken. (Informant 2, tidligere ansatt i Drammen kommune)

Nettverkssamlingene, som tidligere hadde vært arrangert to ganger i året, ble som kjent avsluttet rundt årsskiftet 2016/2017. De opphørte i den formen de hadde vært med bakgrunn i at Husbanken la om sitt program, slik at områdesatsingen ble inkludert i storbyprogrammet. Kommunen opplevde at Husbanken endret fokuset i denne prosessen:

Jeg opplevde at man skulle dreie fokuset litt. Fra å jobbe med områdesatsingene som man hadde gjort til å hjelpe kommunene med definerte problemstillinger. Husbankens rolle i områdesatsingene var å ha oversikten over hva som foregikk, tildele penger og følge opp i forhold til rapportering og være den som hjelper til med å formidle erfaring mellom områdesatsingene. Den rollen skulle de litt bort i fra og finne en annen rolle som gikk mer på storbysatsingen og levekårsutfordringer i større sammenheng. (Informant 2, tidligere ansatt i Drammen kommune)

Informanter i kommunen ga inntrykk av at de ønsket en videreføring av nettverkssamlingene. Dette skal også ha blitt formidlet til departementet:

Jeg etterlyste nettverkssamlinger, da ville det også generert noe mellom de som jobber med områdesatsing. Nå er det litt tilfeldig hvem vi har kommet i kontakt med og snakket med, det er sikkert andre områdesatsinger vi hadde hatt veldig nytte av å komme i

kontakt med, som har enda likere utfordringsbilde enn det vi har. For det vet jeg jo ikke så mye om. (Informant 1, Drammen kommune)

Informant fra KMD nevner at også andre områdesatsinger har etterlyst nettverkssamlinger:

Stavanger og Bergen har etterlyst mer kunnskapsoverføring. Så det ønsker vi å drøfte videre med Husbanken om vi kan få nettverksmøtene opppe å gå igjen. For vi har også inntrykk av at det ikke er så aktivt det siste året. Eventuelt at vi må utvikle noen andre typer nettverk. (Informant 3, KMD)

I denne delen har jeg redegjort for hva stat og kommune har gjort i områdesatsingen på Fjell med hensyn til organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning. I tillegg til informantenes meninger om faktorene. Det ble også presentert hvordan informantene ser på det statlig-kommunale samarbeidet opp mot de organisatoriske faktorene. Ut fra dette kan man se at Fjell har hatt en hensiktsmessig organisasjonsstruktur med staten, men det har vært usikkerhet rundt rolle- og ansvarsfordelingen i tilknytning til kunnskap- og kompetansebidrag fra staten som har vært med på å påvirke hvordan aktørene har oppfattet samarbeidet med staten. Dette drøftes i det påfølgende kapittelet.

5 Diskusjon

I dette kapittelet vil jeg oppsummere og drøfte det empiriske datamaterialet ut fra de fire faktorene. Diskusjonen er sortert etter faktorene: organisasjonsstruktur, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling og lokal forankring og medvirkning. Faktorene undersøkes i lys av informantenes opplevelse av det statlig-kommunale samarbeidet.

5.1 Forhold knyttet til organisasjonsstruktur

Det har tatt tid for kommunen å finne fram til organisasjonsstrukturen i satsingene. Det er inntrykk begge kommunene sitter igjen med. Man har forsøkt å organisere satsingen internt i kommunen på flere måter, før man godt på vei ut i satsingene har funnet en form som virker passende. Endringene har ført til usikkerhet blant de involverte, og noen har vært usikre på rollene sine i satsingene. I Trondheim ble det forsøkt å komme utfordringen i møte ved å sette et tidlig fokus på tverrsektoriell innsats i områdeprogrammet. Det er likevel begrenset hva man

kan gjøre i forkant av en slik satsing, da det til syvende og sist er aktørene selv som avgjør hvor enkle de er å samarbeide med. Begge kommunene opplevde likevel at dette var noe som gikk seg til underveis i satsingen. I Trondheim ble endringen i organisering av styringsgruppen viktig for rolle- og ansvarsfordelingen, men det ble også viktig med tanke på forankring av satsingen på administrativt nivå. Kommunen tok grep på et område, ved å endre på organiseringen av satsingen, noe som fikk positive implikasjoner for rolleavklaringen.

Det er flere aspekter ved organisasjonsstrukturen som har påvirket samarbeidet med staten. Informantene i Trondheim peker på ulike utfordringer: omfattende rapportering, manglende kunnskaps- og kompetansebidrag, fravær av arena for kunnskapsutveksling med andre områdesatsinger, samt ulik praksis på tvers av Husbankens regionkontorer. Man opplevde stor grad av detaljstyring særlig i de første årene av områdesatsingen. Rapporteringen til Husbanken opplevdes som svært omfattende. Det ble brukt unødvendig mye tid på dette, med allerede knappe ressurser, ettersom to kun personer jobbet fulltid med satsingen i kommunen. Rapporteringen bedret seg etterhvert, og kommunen ble i samråd med Husbanken enige om en løsning som krevde færre ressurser. Det ble presisert av informanter viktigheten av dialog i samarbeidet. Detaljstyringen fra statlig hold førte også til bekymring rundt det kreative arbeidet i satsingen. Dette har påvirket hvordan man har opplevd samarbeidet med staten. Til forskjell har man opplevd organiseringen og samarbeidet med staten som enkel og hensiktsmessig i Drammen. De har hatt en enklere organisering med staten, hvor kontakten mellom stat og kommune bærer preg av å være beskjeden. Det presiseres av informant fra Drammen at for omfattende rapportering og byråkrati begrenser mulighetene for et godt statlig-kommunalt samarbeid, slik tilfellet har vært i Trondheim. Informantene i Drammen gir inntrykk av å være mye mer fornøyd med organisasjonsformen og løsningen de har med staten, enn man er i Trondheim. Gjennom direkte finansiering fra departementet, samt at de ble inkludert i nettverksmøtene da de pågikk, kan det virke som Drammen har fått i pose og sekk. Drammen har opplevd samarbeidet med Husbanken som veldig heldig. Det kan selvfølgelig diskuteres om kommunene har ulike behov i sine satsinger, og dermed ulike behov i organiseringen av satsingen med staten.

Flere informanter i Trondheim kommune undret seg over at regionkontorene i Husbanken opererte med ulik praksis. Dette ble formidlet til Husbanken og det kan tyde på det er noe de selv også har innsett. I kommuneprogrammet, hvor program for områdeløft er innlemmet, presiseres det at: «Det er et mål for Husbanken at kommuner med like behov skal få et likt og

forutsigbart tilbud, og at de skal møte samme krav fra Husbanken uavhengig av regiontilhørighet» (Husbanken, 2018, s.2). KMD og Husbanken skal også bidra med kunnskap og kompetanse inn mot områdesatsingene, noe som blir særlig viktig når finansieringen er begrenset. Fjell har fått bevilget betydelig mer støtte til satsingen enn det Saupstad-Kolstad har. Fjell fikk 7,6 millioner kroner i 2017 og 9,6 millioner kroner i 2018, mens Saupstad-Kolstad har fått 3,1 millioner kroner årlig (unntak med direkte støtte til Dalen aktivitetspark). Likevel er dette begrensede midler når man ser på hvor komplekst arbeidet er og hvor mye som kreves av ressurser. På bakgrunn av den begrensede finansieringen i områdesatsingene kan det virke som staten i større grad er avhengig av kommunenes arbeid, enn at kommunene er avhengig av støtten fra staten sett ut fra et samstyringsperspektiv. Manglende bidrag fra Husbanken kan spores tilbake til at storbyprogrammet tok over for program for områdeløft, og den samtidige avviklingen av nettverksmøtene. Samtlige av informantene, men særlig de fra kommunene, opplevde avviklingen av nettverksmøtene som svært uheldig.

5.2 Forhold knyttet til politisk og administrativ forankring

I begge satsingene har det blitt gjort et grundig arbeid med forprosjektet, og dette ble også ansett av informantene som viktig for forankringen av satsingene. I Trondheim vedtok et enstemmig bystyre satsingen, og dette var viktig for den politiske forankringen av satsingen. Likevel kan det virke som politikerne etterhvert mistet interesse, eller valgte å ikke engasjere seg i satsingen. En av informantene i Trondheim kommune trekker fram manglende informasjon som en forklaring på dette. Informanter fra kommunen tar selvkritikk på dette og mente at de i større grad burde ha jobbet aktivt for å holde politikerne varme ved å kontinuerlig oppdatere dem om utviklingen i satsingen. Man opplevde i liten grad å lykkes med å forankre satsingen politisk. Dette kommer fram i samtlige intervjuer med informantene i Trondheim. I Drammen har man i større grad lyktes med å forankre satsingen politisk. Inntrykket er at Drammen kommune har vært flinkere til å informere politikerne om prosjekter underveis. Dette kom trolig av at satsingen var initiert av ordføreren. Han har fulgt opp satsingen, og dermed satt den på den politiske agendaen i kommunen. Under hele perioden prosjektet har pågått har man hatt den samme ordføreren i Drammen. Ordføreren i Trondheim har på sin side ikke vært delaktig i satsingen. Ordføreren ble kun nevnt i ett intervju, ved ett tilfelle: da det var snakk om hvilke partier som har vært på befaringsplass på Saupstad-Kolstad. I Trondheim er det derimot den øverste administrative lederen i kommunen som trekkes fram som en ildsjel i satsingen. Flere informanter nevner rådmannen som en viktig person i satsingen. Trondheim har i større grad

lyktes med administrativ forankring, enn politisk forankring. Det gis også inntrykk av at Drammen har lyktes med administrativ forankring.

Flere av informantene i Trondheim opplevde at satsingen ikke var godt nok forankret i Husbanken. Dette kan ha fått følger for hvor engasjert Husbanken har blitt oppfattet. Kapasiteten internt i Husbanken er et annet aspekt som trekkes frem, og som kan forklare informanters opplevelse av lite engasjement. Samtidig antydes det at manglende forankring har ført til mangelfull kompetanse, fordi kompetansen har ligget mer til enkeltpersoner enn i organisasjonen som sådan, noe som igjen har fått følger ved utskifting av personell.

5.3 Forhold knyttet til rolle- og ansvarsfordeling

I intervjuene med informanter fra begge kommunene nevnes behovet for nettverkssamlinger. Det kan argumenteres for at nettverkssamlingene var viktigst i begynnelsen av satsingene da man hadde mest å lære. Samtidig gir flere informanter uttrykk for at det ble et tomrom da disse opphørte, ettersom det ikke lengre eksisterte en arena hvor byene kunne utveksle erfaringer og ideer med hverandre, på tvers av områdesatsingene. Selv om samlingene opphørte, opphørte ikke behovet for kunnskaps- og erfaringsutveksling. Flere av informantene spør seg også hva statens rolle skal være i områdesatsingene, særlig etter at disse samlingene tok slutt. Ønsket om at staten tar en mer aktiv rolle ble uttrykt av informanter både fra Trondheim og Drammen. Husbanken skal bidra med faglig støtte gjennom hele programperioden. Her kan det tyde på at Husbanken har kommet til kort, og ikke har oppfylt sitt mandat. For at Husbanken ikke skal oppleves som unødvendig er det viktig at deres rolle som kunnskapsformidler styrkes. Det er et paradoks at Drammen, som ikke får finansiering gjennom Husbanken, har et godt samarbeid med dem, mens i Trondheim, hvor satsingen finansieres gjennom Husbanken, oppleves det mer utfordrende. Det er likevel svært begrensede midler staten stiller til rådighet, og flere påpeker derfor behovet for at staten skal bidra med noe mer enn disse midlene. Her pekes det på at staten bør ta mer ansvar knyttet til koordinering av områdesatsingen ved å tilrettelegge for nettverksmøter, evaluering av satsingene, samt innhente og dele erfaringer og kunnskap man har gjort seg i de ulike satsingene. Informantene anser samarbeidet på tvers av styringsnivå som nyttig, men det er behov for mer samordning og koordinering fra statlig hold.

5.4 Forhold knyttet til medvirkning

Lokal forankring og medvirkning er noe det har blitt jobbet mye med i begge kommunene. I arbeidet med medvirkningsprosesser opplevde Trondheim utfordringer i samarbeidet med staten. Dette dreide seg om at man ikke fikk finansiering til de tiltakene man ønsket. Her pekte en av informantene på at retningslinjer fra staten om hva man kan søke midler til, ville gjort denne prosessen enklere. Retningslinjer ville forventningsstyrt kommunen om hva man kunne søke midler til. I stedet ble det en usikkerhet rundt dette. Det vises også til at detaljstyring fra staten ikke er hensiktsmessig i et slikt arbeid. I intervjuene med informantene i Drammen gis det ikke inntrykk av at dette har vært en utfordring. Der har de fått midler til de tiltakene de har søkt om. I Trondheim opplevde man i tillegg utfordringer med medvirkning knyttet til at satsingen ikke var godt nok politisk forankret. Det kom særlig til uttrykk i arbeidet med Dalen Aktivitetspark.

6 Avslutning

6.1 Konklusjon

Studien viser at det ikke foreligger én form for statlig-kommunalt samarbeid. Det er ulike måter å organisere slike satsinger, og det foregår ulike former for statlig-kommunalt samarbeid, med ulik dybde og finansiering, alt etter hvordan satsingene er organisert. Det er ikke nødvendigvis slik at det som fungerer i en satsing, vil fungere i en annen. De to casene illustrerer hvordan man på ulike måter har forsøkt å håndtere utfordringer som ikke kan løses innenfor det tradisjonelle politisk-administrative systemet. Et viktig fellestrekk i de to casene er en bevissthet om at det etablerte politisk-administrative systemet i seg selv ikke er tilstrekkelig for å løse viktige samfunnsproblemer. På mange måter kan man anse behovet for en ekstraordinær innsats som kommunenes manglende evne til å samkjøre og koordinere en felles innsats for å stagnere en negativ utvikling i et område. Derfor blir det nødvendig med en innsats utover det normale, slik som en områdesatsing. Dette ser man igjen i arbeidet med å jobbe på tvers av etater, her har begge kommunene opplevd utfordringer.

På bakgrunn av litteraturen og empirien finner jeg at organisasjonsstrukturen, politisk og administrativ forankring, rolle- og ansvarsfordeling, samt lokal forankring og medvirkning, er viktige faktorer for et godt samarbeid mellom stat og kommune i områdesatsinger. Faktorene har fungert både som suksesser og hindringer i samarbeidene. Gjennomgående gis det uttrykk for at ordningen Drammen har hatt med staten er mer hensiktsmessig enn ordningen Trondheim

har hatt. Drammen har sluppet unna strenge byråkratiske rammer for rapportering og også fått mer finansiell støtte enn Trondheim. Informantene i Drammen gir tydeligere uttrykk for at de er fornøyd med samarbeidet, enn de gjør i Trondheim. Flere av utfordringene man opplevde i satsingene gikk seg etterhvert til, etter man hadde prøvd og feilet noen ganger. Det er et poeng at områdesatsingene kan fungere som læringsarenaer for både stat og kommune. Det eksperimenteres med nye samarbeidsformer, arbeidsmetoder og virkemidler som kan overføres til andre arenaer i kommunen, men også andre arenaer innenfor velferdspolitikken.

Studien har funnet flere mangler i organiseringen av satsingene, som bør poengteres. For det første viser studien at det er et behov for kunnskapsoverføring og en innsamling av erfaringer som gjort i satsingene for å kunne spre dette videre til andre satsinger. Samtidig må det finnes mekanismer som kan legge til rette for overføring av denne kunnskapen og erfaringene man sitter med. For det andre er det behov for et forum hvor de som jobber med områdesatsinger kan utveksle erfaringer og lære av hverandre. Løsningen på disse to utfordringene kan man finne i statens rolle i satsingene. Samtlige av informantene hadde gjort seg opp tanker rundt behovet for at staten bidrar med mer enn de gjør i dag. Ekspertutvalget som skal utrede levekårs- og integreringsutfordringer kan langt på vei være et svar på behovet for å samle inn kunnskap og erfaringer. Det pekes på at staten kan ta mer ansvar knyttet til koordinering av områdesatsingen. Dette kan være gjennom tilrettelegging av et forum, slik som de tidligere nettverksmøtene og evalueringer av satsingene, slik at dette blir mer samkjørt.

6.2 Videre forskning

Hensikten med studien var å undersøke om organiseringen av satsingen påvirket det statlig-kommunale samarbeidet. For videre studier vil det være interessant å undersøke om det er andre faktorer som kan tenkes å påvirke samarbeidet, foruten faktorer knyttet til organiseringen. Satsingen i Drammen vil ifølge KMD sluttevalueres når den er avsluttet i 2020 (KMD, 2018, s.227-228). Det samme gjelder trolig for satsingen i Trondheim. Samtidig tyder det på at begge satsingene vil bli videreført i en forlengelse av samarbeidet med staten. Både Drammen og Trondheim kommune ga uttrykk for at de ser flere positive aspekter ved satsingene, og arbeidsformer de vil ta med seg videre. Å undersøke konkret hvilke arbeidsmetoder de har benyttet på andre områder i kommunen kan være av interesse. Ekspertutvalget, som skal utrede levekårs- og integreringsutfordringer, vil kunne si mer om hvordan områdesatsinger og områderettet arbeid vil se ut i fremtiden, etter at deres anbefalinger blir lagt fram i 2020.

Kilder

- Agenda Kaupang, Proba Samfunnsanalyse & Civitas. (2016). *Sluttevaluering av Groruddalssatsingen. Hovedrapport*. Hentet fra <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13129735/Innhold/Politikk%20og%20administrasjon/Slik%20bygger%20vi%20Oslo/Groruddalssatsingen%202007-2016/Dokumenter%20Groruddalssatsingen%202007-2016/Sluttevaluering%20av%20Groruddalssatsingen.pdf>
- Anckar, C. (2008). On the Applicability of the Most Similar Systems Design and the Most Different Systems Design in Comparative Research. *International Journal of Social Research Methodology*, 11(5), 389–401. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/13645570701401552?needAccess=true>
- Bogason, P. & Zølner, M. (2007). Methods for Network Governance Research: an introduction. I M. Zølner & P. Bogason (Red.), *Methods in Democratic Network Governance* (s.1-20). New York: Palgrave Macmillian.
- Braun, V., & Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101. Hentet fra https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1191/1478088706qp063oa?needAccess=true&fbclid=IwAR046XQ5dyI0xi5jGZa6hg8s_tG9TS1pZhGKF4tmg517HCVmulaxcOLOeqw
- Brofoss, K. H., & Barstad, A. (2006). *Internasjonale erfaringer med områderettede tiltak i storbyer. En litteraturstudie*. Oslo: Statistisk sentralbyrå. Hentet fra https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/notat_200656/notat_200656.pdf
- Byrkjeflot, H. & Guldbrandsøy, K. (2013). Både hierarkisk styring og nettverk. En studie av utviklingen i styringen av norske sykehus. *Tidsskrift for samfunnsforskning* 54(4), 463-491.
- Dalen, M. (2011). *Intervju som forskningsmetode – en kvalitativ tilnærming*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Damvad. (2015). Effekt- og resultatverktøy for Områdeløft. Områdeløft i Bergen, Trondheim og Drammen. Hentet fra <http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Effekt%20og%20resultatverktoy%20for%20omradeloft%20Bergen%20Trondheim%20Drammen.pdf>
- Deloitte. (2012). *Kartlegging og analyse av avtaler mellom staten og kommunesektoren*. Hentet fra https://www.regjeringen.no/globalassets/documents/avtaler_endelig_rapport.pdf?id=2331292
- De nasjonale forskningsetiske komiteene. (2016). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, jus og teologi*. Hentet fra <https://www.etikkom.no/forskningsetiske-retningslinjer/Samfunnsvitenskap-jus-og-humaniora/a.-forskning-samfunn-og-etikk/>
- Drammen kommune. (2010a). *Forprosjekt Fjell 2020. Stedsanalyse*. Hentet fra https://www.drammen.kommune.no/globalassets/dokumenter/om-drammen-kommune/prosjekter/stedsanalyse_fjell2020.pdf

- Drammen kommune. (2010b). *Forprosjektrapport*. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/globalassets/dokumenter/om-drammen-kommune/prosjekter/fjell-2020---forprosjektrapport-datert-19.11.2010.pdf>
- Drammen kommune. (2012). *Områdeløft på Fjell i Drammen kommune: Fjell 2020 - Mot en bedre framtid*. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/Documents/Politikk%20og%20lokaldemokrati/Ordforers%20side/Brev%20fra%20ordforer/Brev%20-%20Fjell%202020.pdf>
- Drammen kommune. (2014). *Områdesatsing i Drammen Fjell 2020 – mot en bedre fremtid. Prosjektplan 2014*. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/globalassets/dokumenter/om-drammen-kommune/prosjekter/prosjektplan-fjell-2020.pdf>
- Drammen kommune. (2016a). *Fjell 2020 - Et nærmiljøprosjekt*. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/om-drammen-kommune/organisasjon-og-administrasjon/prosjekter/fjell-2020--et-narmiljoprojekt/>
- Drammen kommune. (2016b). *Områdesatsing i Drammen*. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/globalassets/dokumenter/om-drammen-kommune/prosjekter/fjell-2020/arsrapport-2016-omradesatsing-i-drammen.pdf>
- Drammen kommune. (2017). *Fjell 2020 - Et nærmiljøprosjekt for en hel bydel - Underveisrapport*. Hentet fra <https://www.drammen.kommune.no/globalassets/dokumenter/om-drammen-kommune/prosjekter/fjell-2020/fjell2020-underveisrapport-2017.pdf>
- Econ Pöyry. (2008). *Følgeevaluering av områdesatsingen i Groruddalen*. Hentet fra http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3185/folgeevaluering_av_omradesats.pdf
- Econ Pöyry. (2010). *Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalen Underveisrapport*. Hentet fra http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3375/folgeevaluering_groruddalen.pdf
- Econ Pöyry & Proba Samfunnsanalyse. (2011a). *Følgeevaluering av Groruddalssatsingen 2010. Underveisrapport 3*. Hentet fra http://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/3656/Folgeevaluering_omr_096.pdf
- Econ Pöyry & Proba Samfunnsanalyse. (2011b). *Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalssatsingen. Sluttrapport for perioden 2007-2010*. Hentet fra https://evalueringsportalen.no/evaluering/folgeevaluering-av-omraadeloft-i-groruddalssatsingen-sluttrapport-for-perioden-2007-2010/Folgeevaluering_omr_002.pdf/@@inline
- Edmark, H. L. (2002). *Förort i fokus - interventioner för miljoner : nordisk forskning om interventioner i "utsatta" bostadsområden : en kunskapsöversikt*. Lund: Lund University. Hentet fra <https://portal.research.lu.se/portal/files/5351383/1837813.pdf>
- Edmark, H. L. (2003). *Fängslade bilder, fängslade verklighet : om utsatta bostadsområden och interventioner*. Lund: Lund University. Hentet fra <https://portal.research.lu.se/ws/files/4626140/625206.pdf>
- Eggen, W.F., Norberg-Schulz, M. & Røtnes, R. (2017). *Resultat- og effektmålingsverktøy for Områdeløft*. Hentet fra <https://evalueringsportalen.no/evaluering/resultat-og-effektmaalingsverktoy-for-omraadeloft/Vedlegg%20%20Resultat-%20og%20effekt%20%C3%A5lingsverkt%C3%B8y%20for%20Omr%C3%A5del%C3%B8ft%202014-2016.pdf/@@inline>

- Esmark, A., & Triantafyllou, P. (2007). Document Analysis of Network Topography and Network Programmes. I M. Zølner & P. Bogason (Red.), *Methods in Democratic Network Governance* (s.125-147). New York: Palgrave Macmillian.
- Fimreite, A.L. & Grindheim, J. E. (2007). *Offentlig forvaltning*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Finansdepartementet. (2002). *Statsbudsjettet*. (Prop. 1 2002-2003). Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/Upload/Statsbudsjett_2002/dokumenter/pdf/gulbok.pdf
- Finansdepartementet. (2014). *Statsbudsjettet*. (Prop. 1 S 2014-2015). Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2014/dokumenter/pdf/gulbok.pdf
- Finansdepartementet. (2018a). *Muligheter for alle. Fordeling og sosial bærekraft*. (Meld. St. 13 2018-2019) Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/472d31ff815d4ce7909f5593bf7d79b8/no/pdfs/stm201820190013000dddpdfs.pdf>
- Finansdepartementet. (2018b). *Statsbudsjettet*. (Prop. 1 S 2018-2019). Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2019/dokumenter/pdf/gulbok.pdf
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hanssen, G.S. & Klausen, J.E. (2006). *Nettverksstyring i en velferdsstat*. Hentet fra <http://www.hioa.no/extension/hioa/design/hioa/images/nibr/files/filer/2006-10.pdf>
- Husbanken. (2014, 12.november). *Program for Områdeløft. Programbeskrivelse*. Drammen: Husbanken.
- Husbanken. (2018). *Programbeskrivelse. Husbankens kommuneprogram 2016-2020*. Hentet fra <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/kommuneprogram/>
- Husbanken. (2019). *Områdesatsing*. Hentet fra <https://www.husbanken.no/boligsosialt-arbeid/omradesatsing/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2014). *Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing*. Hentet fra <https://www.imdi.no/contentassets/7e5fe02d80aa4cb299bb5b92ffbebb88/imdi-rapport-2014.-tverrsektorielt-samarbeid-i-omradesatsing--eit-statleg-perspektiv-pa-omradesatsing-som-tverrsektorielt-grep-i-velferdspolitikken>
- Jacobsen, D.I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Johannessen, A., Tufte, P.A. & Christoffersen, L. (2010). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo: Abstrakt forlag.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (u.å.) *Områdesatsinger*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-regioner/by--og-stedsutvikling/omradeloft1/id2008179/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2012). *Stat og kommune - styring og samspel*. (Meld. St. 12 2011-2012). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-12-20112012/id671829/sec1>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2015). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. (Prop. 1 S 2015-2016). Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2016/dokumenter/pdf/kmd.pdf
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2017, 11.mai). *6 millioner kroner til Dalen aktivitetspark i Trondheim* [Pressemelding]. Hentet fra

- <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/6-millioner-til-dalen-aktivitetspark-i-trondheim/id2552641/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)*. (Prop. 1 S 2018-2019). Hentet fra https://www.statsbudsjettet.no/upload/Statsbudsjett_2019/dokumenter/pdf/kmd.pdf
- Kunnskapsdepartementet. (2018a, 26.oktober). *Ekspertutvalg skal se på utsatte byområder* [Pressemelding]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/ekspertutvalg-skal-se-pa-utsatte-byomrader/id2617096/>
- Kunnskapsdepartementet. (2018b). *Mandat for norsk offentlig utredning om levekårs- og integreringsutfordringer i byområder*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/73ec327d8b95448e84c0a08b3263bf5e/mandat-for-nou-levkars--og-integreringsutfordringer-i-byomrader1458071.pdf>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. (T.M. Anderssen & J. Rygge, Overs.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Moses, W. J. & Knutsen, L.T. (2012). *Ways of knowing. Competing Methodologies in Social and Political Research*. London: Palgrave Macmillan.
- Nielsen, R. A. (2016). Case Selection via Matching. *Sociological Methods & Research*, 45(3), 569–597. <https://doi.org/10.1177/0049124114547054> Hentet fra <https://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0049124114547054>
- Nierenberg, E., Berg, L., Listhaug, K.F., Sletteland, K. & Østerholt, K. (2018). *Norsk APA-manual*. Hentet fra <https://www.unit.no/sites/default/files/media/filer/2019/01/APA-norsk.pdf>
- Pierre, J. & Peters, B.G. (2000). *Governance, politics and the state*. London: MacMillan.
- Rambøll Management Consulting. (2014). *Rapport. Kvantitativ undersøkelse for områdeløft Saupstad-Kolstad*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/15-prosjekter-og-programmer/omradeloft-saupstad-kolstad/endelig-rapport-quantitativ-analyse-omradeloft-saupstad-kolstad-januar-2015.pdf>
- Reinvang, R., Grindheim, J. E., Hansen, W.V. & Rasmussen, I. (2015). *En komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsninger*. Hentet fra https://vista-analyse.no/site/assets/files/5679/va-rapport_2015-18_omradesatsinger_siste.pdf
- Rhodes, R.A.W. (1997). *Understanding Governance. Policy Networks, Governance, Reflexivity and Accountability*. Buckingham: Open University Press
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2008a). Governance på norsk. Samstyring som empirisk og analytisk fenomen. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*. Hentet fra https://www.idunn.no/nst/2008/01-02/governance_pa_norsk_samstyring_som_empirisk_og_analytisk_fenomen
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2008b). Kommunalt selvstyre eller samstyring. *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(3), 409-418. Hentet fra https://www.idunn.no/file/pdf/33216349/tfs_2008_03_pdf.pdf
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2012). *Styring og samstyring – governance på norsk* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Røste, O.B. (2013). *Politikk og økonomi for statsvitere*. Oslo: Gyldendal akademisk.

- Skutlaberg, L.S., Nordhagen, I.C., Engesæter, P., Aspø, E.F. (2017). *Underveisevaluering av områdesatsingen i Drammen - Fjell 2020*. Bergen: ideas2evidence. Hentet fra <http://ideas2evidence.com/sites/default/files/Underveisevaluering%20av%20Fjell%202020.pdf>
- Stortinget. (2014, 18.mars). Møte tirsdag den 18.mars 2014 kl.10. Sak nr. 5. Hentet fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2013-2014/140318/>
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (2. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Trondheim kommune. (2013). *Områdeprogram for Saupstad-Kolstad 2013-2020*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/15-prosjekter-og-programmer/omradeloft-saupstad-kolstad/strategidokument-endelig.pdf>
- Trondheim kommune. (2015). *Områdeløft Saupstad-Kolstad: Programplan 2015-2016*. Hentet fra https://www.veiviseren.no//media/Vedlegg/GodeEksempler/Omradeprogram-Saupstad-Kolstad/Programplan-Saupstad_kolstad-2015_2016.ashx
- Trondheim kommune. (2017a). *Program for Områdeløft Saupstad--Kolstad Handlingsdel 2017--2020*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/15-prosjekter-og-programmer/omradeloft-saupstad-kolstad/handlingsdel-osk-2017-2020.pdf>
- Trondheim kommune. (2017b). *Saksdokumenter - sak PS 0319/17. Orientering om Dalen aktivitetspark*. Hentet fra https://innsyn.trondheim.kommune.no/motedag/render_behandling_pdf?behid=1003386061
- Trondheim kommune. (2017c). *Årsrapport 2017*. Hentet fra <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/arsrapport-2017/forside>
- Trondheim kommune. (2018). *Årsrapport 2018*. Hentet fra <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/arsrapport-2018/forside/programomr%C3%A5der/omr%C3%A5del%C3%B8ft-saupstad-kolstad>
- Vabo, S.I., Hanssen, G.S. & Klausen, J.E. (2004). Demokrati og deltakelse i urbane policynettverk - erfaringer fra Norge. *Politica*, 36(2), 164-180. Hentet fra <https://tidsskrift.dk/politica/article/view/69890>
- Winter, S. C. & Nielsen, V. L. (2008). *Implementering af politik*. Aarhus: Hans Reitzels forlag.
- Yin, R. K. (2018). *Case Study Research and Applications. Design and Methods*. (6. Utg.). Los Angeles: Sage.
- Zølner, M., Rasmussen, I.Ø. & Hansen, A.D. (2007). Qualitative Interviews: Studying Network Narratives. I M. Zølner & P. Bogason (Red.), *Methods in Democratic Network Governance* (s.125-147). New York: Palgrave Macmillan.

Vedlegg

Vedlegg 1: Samtykkeerklæring

Vil du delta i forskningsprosjektet «Samarbeidsprosesser mellom stat og kommune innenfor områdesatsinger»?

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke samarbeidsprosesser mellom stat og kommune innenfor områdesatsinger. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Formål

Temaet for masteroppgaven er samarbeidsprosesser mellom stat og kommune innenfor områdesatsinger. Formålet med studien er å belyse og analysere prosessen hvor statlige og kommunale aktører samarbeider for å løse komplekse utfordringer innenfor byutviklingsfeltet. De casene jeg har valgt er samarbeidsprosessene hvor statlige aktører samarbeider med henholdsvis Trondheim og Drammen kommune om områdesatsing på Saupstad-Kolstad og Fjell. Masteroppgaven er 45-poeng og har et omfang på ca. 80 sider/30.000 ord. Erfaringer og resultater vil formidles gjennom masteroppgaven som ferdigstilles våren 2019.

Ansvarlig for forskningsprosjektet

Jeg, Margunn Myro, er ansvarlig for forskningsprosjektet i samarbeid med veileder og førsteamanuensis Jostein Vik, ved institutt for sosiologi og statsvitenskap på NTNU.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du får spørsmål om å delta på bakgrunn av din tilknytning til områdesatsingene, på kommunalt eller statlig nivå. Du anses som en av de mest sentrale aktørene i samarbeidsprosessen om områdeløftet og det er derfor interessant for meg å vite hvilke erfaringer du har med prosessen.

Hva innebærer det for deg å delta?

For å finne ut av hvordan samarbeidsprosessen har vært ønsker jeg å intervju personer som har vært involvert i områdeløftene på kommunalt og statlig nivå. Intervjuene vil gjennomføres våren 2019. Hvis du velger å delta i prosjektet innebærer det at jeg gjennomfører et intervju med deg på omlag en time. Intervjuet vil bli tatt opp på båndopptaker, og jeg kommer til å ta notater når vi snakker. Spørsmålene vil handle om hvilke erfaringer du har med samarbeidsprosessen om områdeløftet.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

Ditt personvern – hvordan jeg oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette skrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

Det er meg og veileder som vil ha tilgang til opplysningene. I kraft av din stilling og tilknytning til områdeløftet er det mulig at du vil kunne gjenkjennes i publikasjonen, men jeg vil ikke bruke opplysninger som kan knyttes direkte til deg, slik som navn, arbeidsgiver o.l. Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.05.19 og alle personopplysninger om deg, inkludert lydopptak, vil da slettes.

Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir meg rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt skriftlige samtykke.

På oppdrag fra Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet (NTNU) ved Jostein Vik, e-post: jostein.vik@ntnu.no, telefon: 73591957 eller Margunn Myro, e-post: margunnm@stud.ntnu.no, mobil: 90082078.
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på e-post (personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Margunn Myro

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «Samarbeidsprosesser mellom stat og kommune innenfor områdesatsinger» og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta på intervju
- at opplysninger basert på intervju publiseres

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31.mai 2019

(Signert av prosjektdeltaker, sted/dato)

Vedlegg 2: Informanter

Informant	Institusjon
1	Drammen kommune
2	Tidligere Drammen kommune
3	Stat/KMD
4	Stat/Husbanken Øst
5	Tidligere Trondheim kommune
6	Trondheim kommune
7	Stat/Husbanken Midt
8	Trondheim kommune
9	Tidligere Husbanken Midt
10*	Trondheim kommune

**Ikke intervjuet, kun e-post og uformelle møter.*

Vedlegg 3: Intervjuguide

Informant: xxx

Sted: xxx

Dato og tidspunkt: xxx

	1. Informasjon
	<ul style="list-style-type: none">- Fortelle om meg selv og min bakgrunn- Si litt om temaet for samtalen (bakgrunn, formål, problemstilling)- Fortell kort om masteroppgaven og hvorfor jeg skriver om dette- Gi informant samtykkeskjema- Spør om noe er uklart og om informanten har noen spørsmål- Innhent samtykkeskjema
Start opptak! Sett båndopptaker nær informant.	2. Overgangsspørsmål
<i>Spørsmål om tilknytning til områdesatsingen</i>	<ul style="list-style-type: none">- Fortell litt om jobben din...<ul style="list-style-type: none">o Hvor lenge har du vært ansatt i organisasjonen du representerer?o Kan du beskrive din rolle og kommunens rolle i områdeløftet?o Hvordan kom du inn i områdeløftet?o Hva slags erfaringer har du med områdesatsinger fra før prosessen startet?o Har du noe med områdeløftet å gjøre i dag – i så fall hva?
Ta notater av spørsmål jeg kommer på.	3. Dybdespørsmål om samarbeidet
<i>Mandat, retningslinjer</i>	<ul style="list-style-type: none">- Hvordan har du jobbet opp mot stat/kommune?

<p><i>Aktører og møter</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Har det vært en felles forståelse blant aktørene involvert om hvilke utfordringer det er i området? Hvilke? - Hva var klart på forhånd med samarbeidet? - Har man vært klar over egen rolle og mandat? - Hva har man gjort for å sikre at det er tilslutning og eierskap både til målsetting, prosess og resultater hos alle involverte parter?
<p><i>Samarbeidet</i></p>	<ul style="list-style-type: none"> - Hvilke personer anser du som sentrale og relevante aktører i samarbeidet? - Har det vært en klar ansvarsfordeling mellom de ulike aktørene? (Hvem skal gjøre hva, og når?) - Fortell litt om møtene/møtevirksomheten mellom de involverte aktørene ? <ul style="list-style-type: none"> o Mange, få, effektive...? - Hvordan har dialogen/samhandlingen underveis i prosjektet vært med Trondheim kommune/ Drammen, eller Husbanken/KMD? <ul style="list-style-type: none"> o Har du opplevd samarbeidet som utfordrende? o Er det de samme aktørene som gjør samarbeidet vanskelig? o På hvilke områder har samarbeidet vært utfordrende? - Hvilke faktorer anser du som avgjørende for at rollefordelingen mellom stat og kommune skal fungere godt i områdesatsingen? - Foreligger det målkonflikter mellom din virksomhets rolle og andre statlige eller kommunale virksomheters rolle, i områdesatsingen du er engasjert i? - Har omfanget av samarbeidet for din virksomhet vært større enn gevinstene ved samarbeidet? - Er det gjort noen endringer i samarbeidet underveis? Hvilke? - Har samarbeidet gitt god læring om nye arbeidsmetoder, hvilke? - Er samarbeidet mellom stat og kommune styrket?

	<ul style="list-style-type: none"> - Har du forslag til hvordan statlige og kommunale aktører på en bedre måte kan fordele oppgaver og ansvar i områdesatsinger? - Resultat? Hvordan har det gått? Hvordan tror du utfallet blir? Tror du levekårene har blitt bedre i bydelene? Målsetting? - Er det andre viktige aspekter ved samarbeidet som du ønsker å trekke fram? - Tilbakemelding til meg på intervjuet.
	4. Avslutning
Avslutt opptak	<ul style="list-style-type: none"> - Oppsummering/klargjøring - Er informanten forstått riktig? - Noe som vil legges til? - Takke for intervjuet.

