

Marit Unstad og Erik Whist

# Miljøbyen Gamle Oslo

Evaluering av måloppnåelse og samarbeid

BYGGFORSK

Norges byggforskningsinstitutt

Marit Unstad og Erik Whist

# **Miljøbyen Gamle Oslo**

Evaluering av måloppnåelse og samarbeid

Prosjektrapport 213 – 1997

Prosjektrapport 312  
Marit Unstad og Erik Whist  
**Miljøbyen Gamle Oslo**  
Evaluering av måloppnåelse og samarbeid

ISSN 0801-6461  
ISBN 82-536-0568-4  
250 eks. trykt av  
S. E. Thoresen as  
Resirkulert papir:  
omslag Cyclus 200 g  
innmat Fortuna 100 g

© Norges byggforskningsinstitutt 1997

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

**Emneord:**

byfornyelse  
tverrfaglig samarbeid  
prosjektarbeid  
prosjektorganisering



## Forord

Miljøbyen Gamle Oslo er et prosjekt opprettet for å snu og styre en byutvikling. Omfattende tiltak er satt i gang for å styrke en bydel i Oslo med kompliserte og sammensatte utfordringer. Det er opprettet en egen prosjektorganisasjon som skal være en pådriver og koordinator overfor samarbeidende instanser og av aktiviteter i prosjektet.

I evalueringens mandat blir det lagt vekt på at evalueringen skal klargjøre erfaringer knyttet til mål og innhold i prosjektet på den ene siden og organisering og samarbeidsformer på den annen side. Evalueringen er gjennomført i to faser. Første fase besto i å lage en rapport med oppsummering av organisering og virksomhet i Miljøbyen Gamle Oslo. Hensikten var å gi en oversikt over organisering, arbeidsformer, prioriteringer og strategier i prosjektet. Andre fase er selve evalueringen. Sentrale problemstillinger er prosjektets evne til å utløse en tverrsektoriell arbeidsmåte og tilnærminger innenfor hvert satsingsområde, hva slags organiseringsmodell som er gitt for prosjektet, og følgene dette har fått for samarbeid og prioriteringer i andre organisasjoner.

Utkast til rapport fra evalueringen forelå i desember 1996. Rapportutkastet ble sendt til sekretariatet for Miljøbyen Gamle Oslo og andre sentrale samarbeidsparter i prosjektet. Kommentarer til rapportutkastet er innarbeidet i den endelige versjonen. Arbeidet med å innarbeide kommentarer har gitt forfatterne anledning til å bearbeide stoffet og problemstillingene i rapporten. Den endelige rapporten har derfor en del endringer i forhold til rapportutkastet som forelå i desember.

Det ble etablert en referansegruppe for evalueringen som fulgte arbeidet og ga innspill underveis. Referansegruppen besto av:

Ivar Alnæs	Kommunal- og arbeidsdepartementet
Ulrik Fredrik Beichmann	Byrådsavdeling for miljø og samferdsel
Kjell Ove Sollie Johansen	Byrådsavdeling for kultur og byutvikling
Åsmund Sæther	Fylkesmannen i Oslo og Akershus, miljøvernavdelingen
Per Gregersen	Miljøbyen Gamle Oslo

Fra Norges byggforskningsinstitutt (Byggforsk) har det vært knyttet en ressursgruppe til evalueringen, bestående av Berit Nordahl (sosiolog), Oddrun Sæter (sosiolog), May Sommerfelt (sivilarkitekt) og Susanne Søholt (statsviter). En særlig takk til Siri Nørve (psykolog) som har lest utkast til rapport og kommet med nyttige kommentarer.

Erik Whist (statsviter) og Marit Unstad (sosiolog) har skrevet rapporten. Kapittel 2 er i hovedsak forfattet av Erik Whist, mens Marit Unstad har vært hovedforfatter av kapittel 3.

Oslo, februar 1997

Thorbjørn Hansen  
forskningssjef

Erik Whist  
prosjektleder



# INNHold

<b>FORORD</b>	3
<b>SAMMENDRAG OG KONKLUSJONER</b>	6
<b>1. INNLEDNING</b>	11
1.1 Historisk bakgrunn for Miljøbyen Gamle Oslo	11
1.2 Særtrekk ved bydel 6 – Gamle Oslo	13
1.3 Kort om prosjektets virksomhet og arbeidsform	15
1.3.1 Virksomhet og organisering	15
1.3.2 Arbeidsformer i prosjektet	16
1.4 Mandat for evalueringen	19
1.5 Hovedproblemstillinger for evalueringen	20
1.6 Evalueringsmetode	21
1.7 Rapportens struktur	23
<b>2. UTVIKLING AV MÅLSTRUKTUR OG VIRKSOMHET</b>	25
2.1 Innledning	25
2.2 Oversikt over mål og prioriteringer	26
2.3 Prosjektets virksomhet i forhold til hovedmålene	31
2.4 Prosjektets virksomhet i forhold til satsingsområdene	31
2.4.1 Middelalderbyen	33
2.4.2 Areal og transport	36
2.4.3 Byfornyelse og nærmiljø	40
2.4.4 Skole og arbeid	46
2.4.5 Kultur	51
2.4.6 Grønnstruktur, vann og økologi	54
2.4.7 Forebyggende helse- og sosialsatsing	59
2.4.8 Drift og vedlikehold	63
2.4.9 Sammenlikning av hovedkarakteristika for satsingsområdene	64
2.5 Forholdet mellom karakteristika ved bydelsområdene og aktiviteter i disse	69
2.6 Intervjuedes synspunkter på virksomhet, måloppnåelse, resultater og virkninger av Miljøbyen Gamle Oslo	73
2.6.1 Synspunkter på formålet med Miljøbyen Gamle Oslo	73
2.6.2 Synspunkter på satsingsområdene	74
2.6.3 Synspunkter på resultater og virkninger av Miljøbyen Gamle Oslo	76
2.7 Konklusjoner	77
<b>3. ORGANISERING OG SAMARBEID</b>	80
3.1 Sentrale trekk ved prosjektorganisasjonen	80
3.1.1 Aktørene i prosjektorganisasjon	80
3.1.2 Sentrale trekk ved organisasjonsmodellen	82
3.1.3 Erfaringer med politisk styringsgruppe og faglig referansegruppe	84
3.1.4 Erfaringer og vurderinger av prosjektorganisasjonen	87
3.2 Omfang av Miljøbyen Gamle Oslos samarbeid med andre etater og instanser	90
3.2.1 Innledning	90
3.2.2 Nærmere om samarbeid innen satsingsområdene	92

3.2.3 Nærmere om samarbeidet etter aktivitetstyper	94
3.2.4 Nærmere om samarbeidet etter aktivitetenes influensområde	95
3.2.5 Nærmere om de enkelte kategoriene samarbeidspartnere	95
3.3 Organisering og arbeidsformer i sekretariatet	98
3.3.1 Forprosjektfasen	98
3.3.2 Oppstartfasen	99
3.3.3 Utviklingsfasen	102
3.3.4 Konklusjon på fasene	106
3.4 Trekk ved samarbeidsformene i prosjektet	108
3.4.1 Nye samarbeidsformer og påvirkning av prioriteringer hos andre instanser	108
3.4.2. Forutsetninger for at samarbeidet lykkes	109
3.4.3 Vanskelig sider ved samarbeidet	111
<b>4. SYNSPUNKTER PÅ SLUTTFØRINGEN AV MILJØBYEN GAMLE OSLO</b>	116
4.1. Noen anbefalinger fra evalueringen for prosjektets virksomhet i slutføringsfasen	116
<b>LITTERATUR</b>	119

## Sammendrag og konklusjoner

### Sentrale trekk ved Miljøbyen Gamle Oslo

Miljøbyen Gamle Oslo er ett av fem miljøbyprosjekter innenfor en forsøksordning i Miljøverndepartementet. Hensikten med miljøbyprosjektene er å utvikle modeller for bærekraftig utvikling i et miljø som samtidig legger grunnlaget for flere arbeidsplasser, bedre oppvekstmiljø og levekår i Norge.

Sentrale trekk ved Miljøbyen Gamle Oslo er at:

– *prosjektet er et bydelsprosjekt med landsomfattende utfordringer*

Miljøbyen Gamle Oslo omfatter kun en bydel i Oslo. Samtidig har Gamle Oslo utfordringer som må ses i en større sammenheng. Bydelen har kulturminner som omfatter ikke bare byen, men landet som helhet. Helt fra middelalderen og fram til i dag har dessuten Gamle Oslo vært ett av landets viktigste trafikknutepunkt. Gamle Oslo er også innfartsport til Norge fra utlandet. Dermed er det også et internasjonalt nivå å ta hensyn til ved planlegging i bydelen. En utfordring for prosjektet er derfor å ta hensyn til både et lokalt nivå, et storbynivå og et nasjonalt nivå. Dette stiller prosjektet overfor særlige utfordringer fordi det lett oppstår konflikter mellom de ulike nivåene.

– *prosjektet omfatter både fysiske omgivelser og sosialt miljø*

To forhold var særlig viktige for igangsetting av Miljøbyen Gamle Oslo. Det var erfaringer fra trafikkplanleggingsprogrammer i Miljøverndepartementet og arbeid med miljørettet helsevern i bydel 6 – Gamle Oslo. Dette førte til at sosialt miljø er en dimensjon i Miljøbyen Gamle Oslo. I de øvrige miljøbyprosjektene er det utfordringer knyttet til fysiske forhold ved miljøet som er sentrale.

– *prosjektet har egen prosjektorganisasjon*

Miljøbyen Gamle Oslo er opprettet som en egen organisatorisk enhet underlagt byrådsavdelingen for kultur og byutvikling (KOB) i Oslo kommune. Prosjektet er som andre etater underlagt byråd og bystyre. Midler blir kanalisert direkte til prosjektet. Det er egen styringsstruktur og eget sekretariat for prosjektet. I de øvrige fem miljøbyprosjektene blir midler kanalisert direkte til den øvrige forvaltningen.

– *prosjektet har direkte statlig deltakelse*

Miljøbyen Gamle Oslo skiller seg fra de øvrige miljøbyene ved at staten sitter i prosjektets politiske styringsgruppe. Miljøverndepartementet har hele tiden hatt formannsposisjonen i politisk styringsgruppe. Skifte av formann har vært behandlet, men ble lagt på is. En grunn til dette er at mange så på statens deltakelse som sentral for finansiering og oppfølging av prosjektet.



## Opplegg for evalueringen

Denne evalueringen belyser virksomheten i Miljøbyen Gamle Oslo ut fra to hoveddimensjoner. Det er for det første innholdet i virksomheten hvor mål, satsingsområder, finansiering og influensområder for aktiviteter blir belyst. For det andre er det organisering og samarbeid i prosjektet. Her er det lagt vekt på å få fram hva som kjennetegner organiseringen av Miljøbyen Gamle Oslo, og hva dette har betydd for samarbeid med andre instanser.

## Mål og satsingsområder i Miljøbyen Gamle Oslo

### *Bredt spekter av aktiviteter og samarbeidsparter*

Et særpreg ved Miljøbyen Gamle Oslo er bredden i virksomheten med aktiviteter innen åtte satsingsområder. Hvert satsingsområde består av flere delmål. Avgrensingen av satsingsområdene og målformuleringene for disse er i flere tilfeller endret siden prosjektets oppstart.

Samarbeid med andre instanser omfatter statlige og kommunale etater, beboer- og velforeninger, frivillige organisasjoner og private. Den største gruppen er kommunale etater. Prosjektets totale virksomhet for perioden 1. januar 1994 – 1. juli 1996 var 347 aktiviteter. Det brede samarbeidet kan anskueliggjøres ved at Miljøbyen Gamle Oslo alene sto ansvarlig for bare 10% av aktivitetene. For ca. 35% av aktivitetene hadde Miljøbyen Gamle Oslo mer enn én samarbeidspartner. Det betyr at det i stor grad har vært et multilateralt samarbeid i prosjektet.

### *«Byfornyelse og nærmiljø» i sentrum for virksomheten*

Omfanget av aktiviteter og bruk av prosjektets midler er naturlig nok ikke det samme for alle satsingsområdene. «Byfornyelse og nærmiljø» er det satsingsområdet med flest aktiviteter (37%) og størst andel av midlene (29%). Tidligere ambisiøse kvantitative mål er endret til vektlegging på idé- og prosjektutredning for bolig og nærmiljø. Det er kommunale etater, beboer- og velforeninger og private som er hovedsamarbeidspartnere for Miljøbyen Gamle Oslo innen dette satsingsområdet.

### *«Drift og vedlikehold» – et svakt prioritert område for virksomheten*

Satsingsområdet «Drift og vedlikehold» peker seg ut som satsingsområdet med lavest aktivitet. Innenfor dette satsingsområdet er det bare registrert fem aktiviteter og 0,3% av samlede midler. I handlingsplan for 1997 foreslås dette satsingsområdet oppprioritert med en egen saksbehandler og flere prosjekter.

### *Jevn fordeling av aktiviteter på influensområder*

Influensområde for prosjektets aktiviteter er nærområdene, bydelen under ett, Oslo by eller landet som helhet. Det er en rimelig god balanse av aktiviteter og midler mellom områdene.

Bydelen består imidlertid av to ulike områder med klare forskjeller hva gjelder beboernes inntekt, kulturelle bakgrunn, utdanning og standard på boliger og nærmiljø. Kampen er det bydelsområdet som skiller seg fra de øvrige områdene som et høystatusområde. Likevel er det Kampen som er det bydelsområdet som har fått størst andel av prosjektets midler til bedring av nærmiljøet (23%). Dette kan bl.a. forstås på bakgrunn av at Kampen beboerforening tidlig var aktiv i byfornyesarbeidet. Da Miljøbyen Gamle Oslo startet opp, hadde de planer klare som sekretariatet kunne gripe fatt i da de startet.

### *Allokering av midler til bydelen*

Miljøbyen Gamle Oslo er et samfinansieringsprosjekt mellom staten og Oslo kommune. Statens andel var høyest i starten med 45% i 1994 og lavest i 1995 med 19% av bevilgninger til prosjektet. Miljøbyen Gamle Oslo er også et samfinansieringsprosjekt mellom prosjektet og de iverksettende organene. For perioden 1994 – 1996 ble det via prosjektets budsjett finansiert prosjekter for til sammen 68 millioner kroner. Dette var i stor grad "spleiselag" med gjennomførende instanser og etater som bidro med i alt 41 millioner kroner. Det betyr at gjennom Miljøbyen Gamle Oslo er 109 millioner kroner gitt til prosjekter i bydelen. Det er vanskelig å si hvor mye av dette som ville ha gått til bydel 6 – Gamle Oslo uten Miljøbyen Gamle Oslo. Det er likevel rimelig å anta at Miljøbyen Gamle Oslo har bidratt til en betydelig høyere allokering av midler til bydelen enn hva som ellers ville ha funnet sted.

### *Prosjektet har bidratt til psykologiske virkninger for bydelen*

Med satsing på Middelalderbyen, middelalderfestivaler og visjonsplanlegging har bydelen fått en positiv oppmerksomhet som mange framhevet som viktig for innbyggernes selvfølelse.

### *Gjensidig forsterkende effekter av de ulike tiltakene*

Den tverrsektorielle arbeidsmåten i prosjektet innebærer at svært mange aktiviteter er rettet mot mer enn ett satsingsområde og delmål. Rundt 30% av aktivitetene var rettet mot mer enn ett satsingsområde. Likeledes var 30% aktiviteter rettet mot mer enn ett delmål. Selv om ikke dette kan dokumenteres, er det mye som tyder på at ved sin tverrsektorielle arbeidsmåte oppnår Miljøbyen Gamle Oslo en smitte- og synergieffekt mellom flere aktiviteter og innsatsområder.

### *Liten grad av kontakt med bydelens innvandrere*

Det forbedringsarbeidet som har foregått i bydelen, har kommet samtlige innbyggere til gode. Gamle Oslo er en bydel med høy andel innvandrere. Det er også satt i gang aktiviteter rettet mot innvandrere. Det er imidlertid få aktiviteter hvor det er direkte dialog mellom innvandrergrupper og sekretariatet.

### *Fysiske forbedringer har vært dominerende i prosjektet*

Det har vært ulike oppfatninger i prosjektet om vektlegging på fysisk og sosial sider ved miljøet. Forbedringer knyttet til fysiske omgivelser har vært dominerende i prosjektet, selv om det også er aktiviteter rettet inn mot styrking av det sosiale miljøet.

## **Organisering og samarbeid**

Miljøbyen Gamle Oslo startet i august 1992 med utarbeidelsen av Forprosjektrapporten. Utviklingen av Miljøbyen Gamle Oslo kan beskrives som å ha foregått gjennom tre klart skilte faser:

Fase 1: Utarbeiding av Forprosjektrapporten (september 1992 – juni 1993)

Fase 2: Oppstartfasen (juli 1993 – desember 1994)

Fase 3: Utviklingsfasen (fra januar 1995)

Disse fasene er kjennetegnet ved ulik organisering og ulike arbeidsformer i sekretariatet. Erfaring med samarbeidet med andre instanser er forskjellig i de ulike fasene.

*Fase 1 – forprosjektfasen* er kjennetegnet ved bred deltakelse av etater og instanser. Her spilte også beboerforeningene en aktiv rolle. Mange karakteriserte denne fasen som en sprudlende og engasjert periode.

*Fase 2 – oppstartfasen* er kjennetegnet ved høyt engasjement og liten grad av formell organisering i sekretariatet. Det var et utstrakt samarbeid med beboerforeningen, men prosjektet fikk i denne fasen svekket legitimitet hos etatene. Det ble bevilget 45 millioner kroner til prosjektet i oppstartfasen som skulle fordeles i løpet av fire måneder. Dette la et stort press på sekretariatet for å komme i gang. Samtidig ble møtet med etatenes mer tungroddede og tidkrevende arbeidsform en hindring som de i mange tilfeller ikke tok hensyn til. Generering og igangsetting av aktiviteter ble ofte tilfeldig og ikke fundert i problemanalyser eller drøfting med etatene.

*Fase 3 – utviklingsfasen* er kjennetegnet ved en omfattende virksomhet og lite byråkrati. Arbeidsdelingen i sekretariatet er mer formalisert enn i oppstartfasen. Fra etatenes side ble samarbeidet karakterisert som profesjonelt og ryddig. I denne fasen er imidlertid kontakten med beboerforeningene svak.

I utviklingsfasen er det mindre budsjett, og generering av ideer og aktiviteter er kommet inn i mer strukturerte former. Mangel på problemanalyse er imidlertid fortsatt en svakhet ved prosjektet. Vekten legges på generering av ideer og løsninger snarere enn begrepsavklaringer og problemanalyser.

Samarbeidet med Miljøbyen Gamle Oslo har i flere tilfeller påvirket prioriteringer hos samarbeidspartene i etatene. Samarbeidet har gitt en fokusering på bydelen og erfaringer med satsing i et område med kompliserte og sammensatte utfordringer.

#### *Forutsetninger for at samarbeidet lykkes*

Flere forhold har hatt betydning for utvikling av det tverrsektorielle samarbeidet:

- samfinansiering hvor flere etater går sammen om å finansiere aktiviteter. For mange etater har dette vært avgjørende for deres innsats i området.
- koordinerings- og pådriverrollen til sekretariatet ble framhevet av etatene som vesentlig for å få i gang nye aktiviteter innenfor satsingsområdene. Midler direkte overført til etatene mente mange ville føre til at midlene ble slukt av ordinære driftsoppgaver.
- gjensidig utbytte av samarbeidet har vært avgjørende. Det gjelder økonomisk, men også faglige – og rent mellommenneskelige forhold. De ansatte i sekretariatet har hatt et bevisst forhold til å synliggjøre andre gruppers bidrag i prosjektet.
- legitimitet og tillit hos etatene. De ansatte i sekretariatet yter stor tillit i etatene både personlig og faglig. Tung politisk forankring har trolig også hatt betydning for legitimitet.

#### *Dilemmaer ved visjonsplanlegging*

Konflikter i prosjektet har i stor grad vært knyttet til arbeidet med visjonsplanlegging. Kritikkk mot visjonsplanlegging går ut på at konfliktene er av personlig og ideologisk karakter som lett låser diskusjonen i én virkelighetsoppfatning. Dette gir et dårlig grunnlag for å fatte beslutninger. Dersom prosjektet fortsatt tar sikte på å lage visjoner, anbefaler evalueringen at arbeidet



med visjonsplanlegging kombineres med problemanalyser og drøftinger hvor flere gruppers syn kan komme til uttrykk.

#### *Det vanskelige helhetsperspektivet*

En særlig utfordring for sekretariatet er knyttet til samarbeid med instanser og etater med ansvar for større områder enn Gamle Oslo. Helhetsperspektivet er sentralt for miljøbyprosjektene. Likevel er det ett begrep som i liten grad er gitt en lokal definisjon. Som landets trafikkknutepunkt, blir helhetsperspektivet et komplisert begrep å forholde seg til når det gjelder Gamle Oslo. I et område hvor både nasjonale, regionale og lokale interesser møtes, oppstår det lett konflikter. Tunnelsaken er ett eksempel på hvordan storsamfunnets behov for miljøvennlig transport møter beboernes interesser for mindre støy.

# 1. Innledning

## 1.1. Historisk bakgrunn for Miljøbyen Gamle Oslo

### Miljøbyen Gamle Oslo – én av fem miljøbyer

Miljøbyen Gamle Oslo er ett av fem miljøbyprosjekter innenfor en forsøksordning i Miljøverndepartementet. De fire andre miljøbyene er Fredrikstad, Kristiansand, Bergen og Tromsø. Miljøverndepartementets arbeid med Miljøbyprosjektene startet i 1993, og prosjektene har en varighet på seks år. Hensikten med miljøbyene er å utvikle modeller for bærekraftig byutvikling i et miljø som samtidig legger grunnlaget for arbeidsplasser, bedre oppvekstmiljø og levekår i byene.

Hovedideen for miljøbyarbeidet er å utvikle en helhetlig arbeidsmåte, der løsninger av mange miljøproblemer ses i sammenheng. Langsiktig planlegging og raske miljøforbedringer skal trekke samme vei.

Følgende seks satsingsområder er gitt for miljøbyene:

1. Samordne areal og transportplanlegging med prioritering av miljøvennlig transport, miljøtiltak og fortetting i byggesonen.
2. Styrke sentrum som møtested for handel, næringsliv og kultur.
3. Levende lokalsamfunn med gode boligområder og tjenester for oppvekst, omsorg og hverdagsliv.
4. Natur, vannmiljø og nære friområder skal sikres for rekreasjon og biologisk mangfold.
5. Kildesortering og reduksjon – og gjenvinning av avfall fra hushold og næringsliv.
6. God stedsforming gjennom vern og utvikling av kulturminner, bygningsmiljø og byens felles rom.

Arbeidsmetodene i miljøbyprosjektene skal være igangsetting av nøkkelprosjekter i nært samspill med andre sentrale aktører i byene. Videre blir det lagt vekt på at miljøbyprosjektene skal fungere som eksempler, og illustrere hva som må til for å få en bærekraftig byutvikling. I neste omgang skal dette bidra til utarbeidelse av veiledningsmateriale. Samspeillet mellom kommuner og statsforvaltning skal bidra til å gi sentrale myndigheter bedre muligheter til å:

- utvikle metoder og indikatorer som gjør det mulig å måle miljøtilstanden i byene
- styrke forståelsen for og deltakelse i miljøvennlig byutvikling
- vurdere og utvikle virkemidler for å oppnå bærekraftig utvikling<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> For nærmere informasjon om miljøbyprosjektene, se brosjyren «Å snu en utvikling» utgitt av Miljøbyen Gamle Oslo i 1996.

### **Bakgrunn for opprettelse av Miljøbyen Gamle Oslo**

Opprettelsen av Miljøbyen Gamle Oslo kan ses som et resultat av flere pågående prosesser. Det er særlig tre forhold som trekkes fram som sentrale. Det er:

- erfaringer fra forsøksvirksomhet i Miljøverndepartementet
- arbeid med byutvikling/miljørettet helsevern i bydel 6 – Gamle Oslo
- miljøforhold og større saker i bydelen

I Miljøverndepartementet er det lange tradisjoner med forsøks- og utviklingsarbeid innenfor feltene nærmiljø og fysisk planlegging. Fra disse forsøksprosjektene er det erfaringer med tverretattlig samarbeid, samarbeid kommune og lokalbefolkning og lokal mobilisering. Dette var erfaringer som Miljøverndepartementet tok med seg da Miljøbyprosjektene skulle planlegges. To programmer som ble igangsatt på slutten av 1980-tallet, blir framhevet av særlig betydning for miljøbyarbeidet i Miljøverndepartementet. Det er Transportplanleggingsprogrammet (TP10) og «Trafikk og oppvekstprogrammet» (TON). Dette var programmer med miljøvennlig byutvikling og transport som hovedtema. Erfaringer fra programmene viste blant annet at transportproblematikken må ses i sammenheng med flere andre faktorer for byutvikling.

På slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet fikk Miljøverndepartementet en rekke henvendelser fra bykommuner som hadde ideer knyttet til miljøbyer. I 1991 fikk Miljøverndepartementet 25 millioner kroner til sysselsetting og miljø. Disse midlene gjorde det mulig for departementet å støtte tiltak for miljøforbedring i byene og senere iverksette nye store utviklingsprogram. En satsing på bymiljø, transport og sysselsetting fikk stor oppslutning fra politisk hold i departementet.

Miljøverndepartementet var også en drivkraft for igangsetting av arbeid med bevaring og synliggjøring av middelalderruinene i bydelen.

I bydel 6 – Gamle Oslo var det på denne tiden i gang arbeid med miljørettet helsevern. Til forskjell fra de fleste andre bydelene i Oslo, var det i bydel 6 – Gamle Oslo opprettet en planleggerstilling. I samarbeid med bydelslegen tok planleggeren initiativ til samlinger med beboerne i bydelen for å kartlegge deres syn på problemer og behov i området. På bakgrunn av dette ble det utarbeidet en plan for miljørettet helsevern med trafikk, rus og søppel som de viktigste temaene. For å komme i gang med arbeidet med miljørettet helsevern søkte bydelen planmidler og sysselsettingsmidler i Miljøverndepartementet. Søknaden ble innvilget, og det ble igangsatt prosjektgrupper.

Det var dessuten flere saker i bydelen som bidro til at fokus ble rettet mot Gamle Oslo. Her kan nevnes reguleringsplan for bolig ved planlagt motorveitrasé over Klosterenga og bygging av gjennomgangsboliger på Kampen/Galgeberg. Dette var områder som var uegnet for boliger på grunn av trafikk. Sakene fikk oppslag i media og skapte debatt omkring boforholdene i bydelen. Beboerne og organisasjoner i bydelen var dessuten engasjert i å få en veiløsning for E18 som ikke gikk på bekostning av nærmiljø og middelalderområdet. Riksantikvaren engasjerte seg i denne veisaken. Miljøverndepartementet ba om full utredning av ytre trasé. Statens vegvesen foretok utredningen i samarbeid med blant andre kommunen og Riksantikvaren. Resultatet ble ytre trasé for E18 som gjorde Middelalderruinene tilgjengelige. Det ble «vei ut og kultur inn», som en informant sa. Miljøverndepartementet var en pådriver i arbeidet for frigjøre kulturminnene i bydelen.



Daværende bystyre hadde en uttalt målsetting om å bedre levekårene. Dette ble lagt inn som en sterk premiss i dette prosjektet.

På et møte i Miljøverndepartementet 23. april 1992 med involverte departementer, byrådsledelsen i Oslo, og statlige og kommunale etater fikk miljøvernministeren tilslutning for et bredt anlagt miljøprosjekt for Gamle Oslo.

## **1.2 Særtrekk ved bydel 6 – Gamle Oslo**

Bydel 6 – Gamle Oslo er en bydel med særskilte karakteristika. Statlig og kommunal satsing i dette området bygger på muligheter, men også særlige utfordringer i denne bydelen.

I det følgende vil vi kort gi en presentasjon av utfordringer og muligheter som har vært sentrale for iverksetting av Miljøbyen Gamle Oslo<sup>2</sup>.

### *Trafikknutepunkt*

Gamle Oslo er ett av landets trafikknutepunkt, noe denne bydelen har vært i flere hundre år. Det var her byen ble grunnlagt, sentralt i krysningspunktet mellom innenlands ferdsel og sjøtransport. Da jernbanen ble anlagt i 1854, gikk den gjennom denne delen av byen. Oslo havn som ble utviklet i samme tidsrom, vokste sterkt og opptok snart store arealer. Med privatbilens framvekst ble gamle veier utvidet og nye ble bygd. I dag møtes flere riksveier og Europaveien her. I tillegg ligger også Sentralbanestasjonen innenfor Gamle Oslos områder.

### *Middelalderbyen*

Gamle Oslo var middelalderens hovedstad. Det var her Harald Hardråde etablerte seg innerst i Viken rundt 1050. Etter mange bybranner, forfall av monumentalbygninger og til slutt forbud mot gjenoppbygging av trebyen etter brannen i 1624, er det nå bare enkelte rester igjen etter middelalderbyen i Oslo. Store deler av middelalderruinene var ved prosjektstart dessuten utilgjengelig på grunn av veianlegg, jernbane og havn i området. Oslos samling av middelalderruiner er imidlertid enestående i vår del av Europa. Dette har gitt området betegnelsen «Nordens Pompei».

### *Høy befolkningstetthet og mangel på skoler*

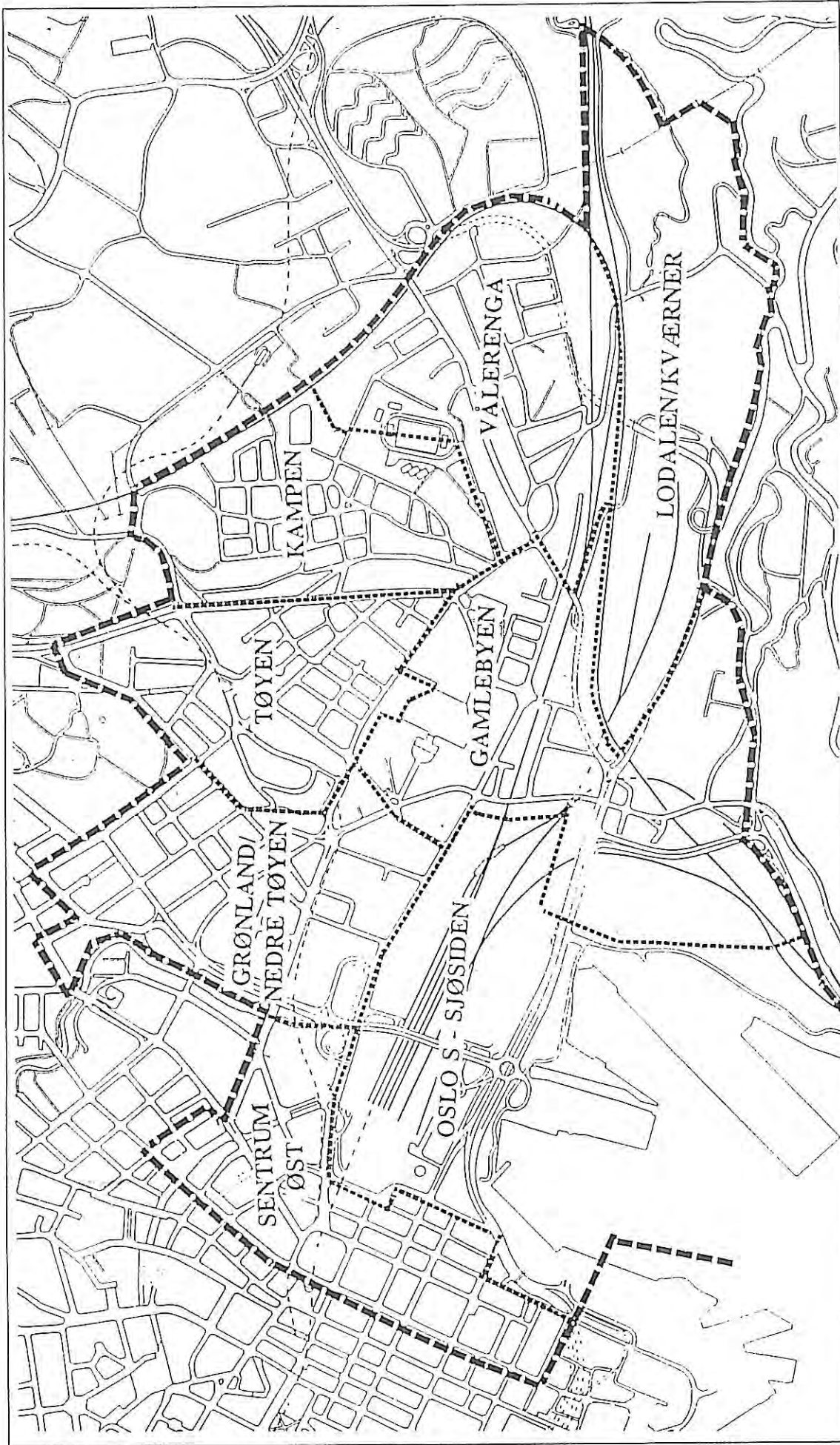
Gamle Oslo er den bydelen i Oslo som har hatt størst tilflytting. Fra begynnelsen av 1980-tallet og fram til 1995 økte folketallet fra 15 000 til ca. 23 000. I perioden 1980 – 1990 ble flere skoler i Gamlebyen nedlagt. Samtidig økte befolkningstettheten betraktelig i denne perioden. Det var særlig stor økning av barn i området. Dette førte til en stor mangel på førskoler og skoler.

### *Lav boligstandard*

Beboerne i Gamle Oslo bor trangere enn bygjennomsnittet. 60% av Gamle Oslos leiligheter hadde ved prosjektstart 1 – 2 rom. For Oslo som helhet består 1/3 av leilighetene av fire rom eller mer, mens kun en tidel av Gamle Oslos leiligheter er så store. 12% av boligene manglet i 1990 bad og/eller WC.

<sup>2</sup> Kilde for dette avsnittet er hovedsakelig Miljøbyen Gamle Oslos brosjyre «Å snu en utvikling. Mål og muligheter i Miljøbyen Gamle Oslo.» 2. utgave 1996.

## Miljøbyens avgrensning



Miljøbyen Gamle Oslo omfatter bydel 6, Gamle Oslo, samt den del av sentrum som hører inn under bydelens forvaltningsområde. Områdene rommer store kontraster: Fra vestre avgrensning i Kirkegata-Torgata i østre del av sentrum til østre avgrensning i Lodalens "urskog" langs Alnaelva. I sør møter

vi Ekebergstråningen og østre del av Oslos sjøfront.

Hovedbygden av Miljøbyens befolkning bor i de fem delbydelene Grønland/Nedre Tøyen, Tøyen,

Kampen, Vålerenga og Gamlebyen, som hver har sitt lokale særpreg.

På slutten av 1980-tallet ble det gjennomført en storstilt byfornyelse. I Gamle Oslo ble særlig Grønland/NedreTøyen fornyet. For flere beboere medførte dette bedre bostandard, men også høyere bokostnader.

### *Kulturelt mangfold*

Gamle Oslo har et kulturelt mangfold som er enestående i Norge. Allerede da de første fremmedarbeidere kom til Norge, bosatte mange av dem seg i bydelen. Etter hvert har det utviklet seg et variert forretningsstrøk og et sosialt og religiøst samlingspunkt på Grønland og Tøyen. Her kan beboere med innvandrerbakgrunn praktisere egne skikker og kulturer i form av butikker, matvarer, trossamfunn, kafeer, restauranter, klær og annet utstyr.

## **1.3 Kort om prosjektets virksomhet og arbeidsform**

### 1.3.1 Virksomhet og organisering

Miljøbyen Gamle Oslo er et prosjekt opprettet for å endre og styre byutviklingen i bydel 6–Gamle Oslo. Prosjektet er bredt anlagt både når det gjelder satsingsområder og samarbeid med andre instanser. Prosjektet har i dag åtte satsingsområder som både omfatter sosiale, kulturelle og fysiske forbedringer i bydelen.

Det er to sett mål for Miljøbyen Gamle Oslo. For det første er det hovedmålene, som er <sup>3</sup>:

- a) forbedre miljø, boforhold og helse for befolkningen
- b) skape nye arbeidsplasser
- c) synliggjøre de verdier som ligger i kulturminnene, naturen og et levende bymiljø i bydelen

I forprosjektrapporten (side 4) heter det dessuten at prosjektet skal legge hovedvekt på utvikling av et overordnet miljøvennlig transportsystem og utvikling av Middelhøysletta med Middelhøysletta-museet.

Videre er det særskilte mål for de åtte satsingsområdene, som utgjør substansen i prosjektets virksomhet. Disse satsingsområdene er:

- 1) Middelhøysletta
- 2) Areal og transport
- 3) Byfornyelse og nærmiljø
- 4) Skole og arbeid
- 5) Kultur
- 6) Grønnstruktur, vann og økologi
- 7) Forebyggende helse- og sosial satsing
- 8) Drift og vedlikehold

---

<sup>3</sup> Forprosjektrapporten (side 4)



### 1.3.2 Arbeidsformer i prosjektet

Politisk styringsgruppe utarbeider en årlig melding til Regjering og byråd om arbeidet i prosjektet. I Melding 1996 blir det nevnt at arbeidet i Miljøbyen Gamle Oslo omfatter bl.a. følgende typer tiltak og virksomhet:

- Utredninger og planlegging, som:  
trafikkplan, visjon/framtidsbilde, reguleringsplaner
- Fysiske tiltak, som:  
miljøgater, byfornyelse, opprusting av parkområder
- Tilskudd til engangstiltak, som:  
Middelalderfestival, etablererkurs, musikkfestival
- Tilskudd til oppstarting/drift av tiltak, som:  
barnebondegård, flerkulturforum, primærmedisinsk verksted, beboerforeninger, bydelshus, norskopplæring
- Informasjon til og samarbeid med bydelens befolkning

I forbindelse med Melding 1995 understreket politisk styringsgruppe bl.a. at Miljøbyen Gamle Oslo i hovedsak har ansvar for visjon og overordnet planlegging, mens detaljplanlegging, gjennomføring og drift av tiltak og prosjekter er etatenes og bydelens ansvar. Miljøbyen Gamle Oslo er med i prosjektgrupper i forbindelse med detaljplanlegging.

I Melding 1995 fastslås bl.a. følgende prinsipper for virksomheten:

- a) Arbeidet i Miljøbyen Gamle Oslo kjennetegnes ved at:
  - planer for endring av overordnede strukturer utarbeides parallelt med at konkrete tiltak gjennomføres
  - planleggingen og tiltakene er tverrsektorielle
  - arbeidet skjer i samarbeid med bydelens befolkning
  - Miljøbyen har ikke overtatt ansvar eller fullmakter fra det ordinære etatsapparatet
  - gjennomføring av Miljøbytiltakene foregår i regi av fagetatene, og det benyttes "Miljøbyavtaler" for å klargjøre ansvarsforholdene
- b) Følgende kriterier skal legges til grunn:
  - igangsatte prosjekter må ferdigstilles slik at man får effekt av foretatt investering
  - prosjekter der midler fra Miljøbyen Gamle Oslo utløser andre midler, prioriteres. Prosjektets budsjett brukes bevisst i forholdt til etatenes/bydelens budsjettsituasjon, og ikke som et passivt tillegg
  - prosjekter som utprøver nye metoder og løsninger, prioriteres
  - enkelte "nøkkelprosjekter", dvs. synlige prosjekter som viser Miljøbyens idé og arbeidsmåte, prioriteres

- når det i framtiden inngås avtaler om driftsstøtte til tiltak av permanent karakter i etatene/bydelen, må det være en del av avtalen **hvordan** og **når** tiltaket skal avvikles eller finansieres over ordinære budsjetter.

Miljøbyen Gamle Oslo er et samfinansieringsprosjekt mellom Staten og Oslo kommune. Tilskuddet fra staten er først og fremst fra Miljøverndepartementet, med 5 millioner kroner i både 1994 og 1995 og 6 millioner kroner i 1996. Dette skal gå til dekning av halvparten av utgiftene til sekretariatet og opp til halvparten av nøkkelprosjekter som foreslås av Miljøbyen Gamle Oslo og godkjennes av departementet. Kulturdepartementet har også bidratt med årlige tilskudd på kroner 350 000. Tabell 1.1 viser de årlige bevilgninger og fordeling mellom Oslo kommune og staten. Statens høye bevilgning i 1994 var en del av et ekstraordinært tilskudd til Oslo kommune fra Stortinget. Som det framgår av tabellen, er budsjettet til Miljøbyen Gamle Oslo i 1996 kun en tredel av budsjettet i 1994.

**Tabell 1.1**  
Årlige bevilgninger til Miljøbyen Gamle Oslo

	Oslo kommune		Staten		Total	
	Kroner	%	Kroner	%	Kroner	%
1994	25 000 000	55,4	20 100 000	44,6	45 100 000	100
1995	23 100 000	81,2	5 350 000	18,8	28 450 000	100
1996	10 140 000	61,5	6 350 000	38,5	16 490 000	100
<b>TOTAL</b>	<b>58 240.000</b>	<b>64,7</b>	<b>31 800 000</b>	<b>35,3</b>	<b>90 040 000</b>	<b>100</b>

For årene 1994, 1995 og 1996 er det til 289 prosjekter bevilget kr 68 249 935 over prosjektets budsjett. Dette fordeler seg på drift og investeringer som vist i tabell 1.2. I tillegg har andre instanser deltatt med kr 41 056 600. Dette vil si at det totalt er gått kr 109 306 535 til prosjekter i perioden. Tabell 1.2 viser også at Miljøbyen Gamle Oslo finansierer drift av dobbelt så mange prosjekter som der hvor de finansierer investeringer/kapital, og at for 105 av 289 prosjekter (36,3 %) er andre instanser med å finansierer utgiftene.

**Tabell 1.2**  
Finansiering og samfinansiering av prosjekter

	Kroner	Antall prosjekter
Miljøbyen Gamle Oslo (MGO) budsjett		
- Drift	33 958 975	220
- Investeringer	34 290 960	114
<b>Til sammen MGO *)</b>	<b>68 249 935</b>	
Andre instanser	41 056 600	105
<b>TIL SAMMEN</b>	<b>109 306 535</b>	

\*) I tillegg kommer utgifter til sekretariatsdrift og prosjekter som ikke var igangsatt i juli 1996.

Prosjektets virksomhet kan beskrives som å bestå av to hovedtyper aktiviteter. For det første er det prosjekter som inngår i de årlige budsjettene, og for det annet er det tiltak som sekretariatet er engasjert i, men som ikke inngår i prosjektets budsjett som prosjekter, slik det er vist i

tabell 1.3. Denne distinksjon mellom typer aktiviteter er viktig fordi arbeidsformer i prosjektet og samarbeid med andre instanser og etater er noe forskjellig for de to typene aktiviteter.

**Tabell 1.3**  
Oversikt over aktiviteter

	Antall	
	<b>Prosjekter –</b> MGO prosjekter som inngår eller har inngått i MGOs årlige budsjett	289
<b>Tiltak –</b> MGO tiltak, som er sekretariatets innsats, som ikke er konkretisert i prosjekter på de årlige budsjettene	58	16,7%
<b>TIL SAMMEN</b>	347	100,0

Miljøbyen Gamle Oslo har et meget omfattende samarbeid med andre instanser og etater. Hovedkarakteristika ved Miljøbyen Gamle Oslos brede samarbeid med andre kan oppsummeres i følgende punkter:

- i) Av samtlige 347 aktiviteter er det bare 34 hvor ikke prosjektsekretariatet har en hovedsamarbeidspartner. Dette er stort sett forberedende initiativ, som sekretariatet har startet opp, men som ikke er kommet så langt at man har etablert et samarbeid med andre omkring dette.
- ii) Av de 313 aktivitetene hvor sekretariatet samarbeider med andre, er det hele 120 aktiviteter hvor det er flere enn én samarbeidspartner.

Samarbeidspartnerne kan deles inn i fem kategorier, hvor kommunale instanser er den langt største, slik det er vist i tabell 1.4.

**Tabell 1.4**  
Kategorier hovedsamarbeidspartnere og aktiviteter fordelt på disse

Kategori hovedsamarbeidspartner	Antall aktiviteter med samarbeid
Statlige instanser	23
Kommunale instanser	172
Beboer- og velforeninger	28
Frivillige organisasjoner	23
Private*)	64
Annet	3
<b>Til sammen</b>	313

\*) "Private" er en sammensatt gruppe, hvor bl.a. inngår boligsameier, grunneiere, utbyggerne, private bedrifter og forskningsinstitutter.

## 1.4 Mandat for evalueringen

Politisk styringsgruppe vedtok 31. august 1995 å be om at det ble lagt opp til en bred evaluering av prosjektet, med følgende innhold:

*Evalueringen skal evaluere måloppnåelse og samarbeidsformer mellom stat og kommune og mellom prosjektet og de enkelte etater/instanser, med sikte på å klargjøre erfaringene og gi anbefalinger om organisering og samarbeidsformer for andre innsatsområder i dette prosjektet og i tilsvarende byområder.*

I brev av 22. januar, 1996 ble følgende presisert om evalueringen:

*Det er prosjektets evne til å utløse en tverrsektoriell arbeidsmåte og gjennomføring av planer og tiltak som bør være hovedfokus. Samlet er det derfor viktigst å få vurdert organiseringen av arbeidet og følgene dette får for samarbeid med og prioriteringer i andre organisasjoner/etater som arbeider med oppgaver i Gamle Oslo.*

I brev av 11. mars 1996 heter det om hovedinnholdet i evalueringen at dette skal være:

1. *Miljøbyarbeidet i Gamle Oslo kan generelt begrunnes med behovet for å arbeide tverrsektorielt innen et avgrenset byområde for å fremme miljø og levekår i bydelen. Det er prosjektets evne til å utløse en tverrsektoriell arbeidsmåte og gjennomføring av planer og tiltak som skal være i hovedfokus.*

*Samlet er det derfor viktigst å få vurdert organiseringen av arbeidet og følgene dette får for samarbeid og prioriteringer i andre organisasjoner/etater som arbeider med oppgaver i Gamle Oslo.*

2. *Det geografiske perspektivet bør også belyses. Prosjektets mandat er knyttet til miljø og boforhold i bare en bydel. Dette gjør det interessant å se samspillet mellom tiltak i prosjektet og virkninger av disse i tilstøtende bydeler og i hele byen.*
3. *Det er en sammensatt målstruktur i Miljøbyen Gamle Oslo. Det skal vurderes om miljøbyprosjektet gjennom sin organisering, overordnede planlegging og ressursbruk ivaretar delmål og bidrar til gjensidig forsterkende effekter av de ulike tiltakene.*
4. *Måloppnåelse på enkeltområder bør evalueres, men også her bør det legges vekt på å belyse om organiseringen/kursen som følges gir gjennomslag eller bør justeres.*
5. *Hvordan fungerer samspillet med beboere og organisasjoner i bydelen, med hensyn til informasjon og andre kontaktformer.*
6. *Tidsperspektivet som legges til grunn for evalueringen er viktig. Det må tas hensyn til at både de nåværende og de framtidige beboere i området er målgruppe for tiltakene. Avveining mellom langsiktige hensyn og ressursinnsats i forhold til raske tiltak som er til fordel for dagens beboere, må belyses i evalueringsarbeidet.*



Arbeidet med evalueringen startet i juni 1996.

Sekretariatet opprettet en egen referansegruppe for evalueringen, som har fulgt arbeidet. På gruppens første møte 30. august ble det framlagt en oppstartrapport, hvor de problemstillinger som evalueringen ville legge hovedvekten på, ble presentert. Det var enighet om at evalueringen ville bestå av to hovedbolker:

- målstruktur og måloppnåelse
- organisering og samarbeid i prosjektet.

I drøftinger med referansegruppen ble det gjort klart at hovedvekten av evalueringen skulle omfatte erfaringene ved organisering og samarbeid i prosjektet. Når det gjelder måloppnåelse og målstruktur, ble det avklart at man skulle se på målstrukturen og innholdet i målene, samt virksomhet i prosjektet i forhold til disse og innenfor de enkelte satsingsområder. Det ble likeledes avklart at man ikke skulle se på konkrete resultater av enkeltaktiviteter.

## **1.5 Hovedproblemstillinger for evalueringen**

### **Målstruktur og måloppnåelse**

Innenfor hovedbolken målstruktur og måloppnåelse er det prosjektets virksomhet som søkes belyst. Viktige spørsmål er: Hva har målene og prioriteringene vært for prosjektet som helhet og innenfor de enkelte satsingsområdene? Har det vært endringer underveis? Hva er ulike gruppers syn på målene og hvordan oppfatter de det som er oppnådd i prosjektet?

Innholdet i Miljøbyen Gamle Oslo er bygd opp rundt åtte satsingsområder. Viktige spørsmål er: Hvordan fordeler virksomheten seg mellom de åtte satsingsområdene? Er det forskjeller mellom satsingsområdene når det gjelder aktivitetstyper, så som konkrete prosjekter versus utredninger? Er det ulikheter mellom satsingsområdene ut fra hvilke influensområder aktivitetene retter seg mot? Dette kan være nærområder, bydelen, hele Oslo eller landet som helhet. Er det forskjeller mellom satsingsområder når det gjelder finansiering av virksomheten? I hvilken utstrekning har Miljøbyen Gamle Oslo finansiert drift eller investeringer? I hvilken utstrekning har andreinstanser bidratt til finansiering av de enkelte aktiviteter?

Bydel 6 – Gamle Oslo består av åtte bydelsområder som skiller seg klart i to grupper når det gjelder forhold som beboernes inntekt, kulturell bakgrunn, utdanning og standarden på boligene og nærmiljøet. Sentrale spørsmål er: Hvordan fordeler prosjektets virksomhet seg på de ulike områdene? Hva er profilen på virksomheten i hvert av disse områdene?

### **Organisering og samarbeid i prosjektet**

Sentrale spørsmål innenfor denne hovedbolken er forholdet mellom organisering av prosjektet og de betingelser dette gir for samarbeid med andre instanser. Organisering av prosjektet kan betraktes ut fra to nivåer. Det er for det første organisering av Miljøbyen Gamle Oslo som helhet. Vi ser på hva som kjennetegner prosjektmodellen for Miljøbyen Gamle Oslo, og hvilken betydning denne modellen har hatt for samarbeid med andre instanser. Videre ser vi på hvilke

kategorier samarbeidsparter prosjektet har hatt, og hvem som har vært de viktigste hovedsamarbeidspartnere innen de enkelte satsingsområder.

Det andre nivået er organiseringen av prosjektsekretariatet. Prosjektet har gjennomgått flere faser med ulike utfordringer og oppgaver. Sentrale spørsmål er:

- hvordan organisering av sekretariatet er tilpasset utfordringer i de ulike fasene
- om det er trekk ved de ulike fasene som har fremmet eller hemmet samarbeid med andre instanser
- hvordan kontakten med de enkelte etatene og beboerne er organisert
- hvordan ideer genereres i prosjektet
- om det er utviklet nye samarbeidsformer gjennom prosjektet
- om samarbeidet har påvirket prioriteringer hos andre instanser.

## 1.6 Evalueringsmetode

Metoden for evalueringen har bestått av tre elementer: dokumentgjennomgang, opprettelse av database og intervjuer. Hensikten med å benytte ulike kilder og framgangsmåter har vært å få fram informasjon om ulike sider ved prosjektet<sup>4</sup>.

### a) Dokumentgjennomgang

Innledningsvis ble nøkkeldokumenter for hele prosjektperioden fra 1992 til 1996 gjennomgått. På grunnlag av dette ble det utarbeidet en sammenfattet beskrivelse av Miljøbyen Gamle Oslo i en oppstartrapport. Dette var viktig for å kunne utarbeide intervjuopplegg og intervjuguider.

### b) Database for prosjektets virksomhet

For å få en oversikt over prosjektets virksomhet ble det utarbeidet en egen database. Analyse-enheten i databasen aktivitetene for årene 1994, 1995 og fram til juli 1996. Disse aktivitetene er av to typer. For det første er det prosjekter som inngår i de årlige budsjettene, og for det annet er det tiltak som sekretariatet er engasjert i, men som ikke inngår i prosjektets budsjett som prosjekter. Opplegget for databasen ble drøftet med prosjektsekretariatet hvoretter de prosjektansvarlige fylte inn opplysningene for hvert enkelt prosjekt og tiltak. I databasen er følgende opplysninger registrert:

- i) Aktivitetens navn
- ii) Kostnad og finansiering
  - Finansiering av Miljøbyen Gamle Oslo: drift og investeringer
  - Finansiering av andre instanser
- iii) Hvilke(t) av prosjektets overordnede mål aktiviteten er rettet inn mot
- iv) Hvilke(t) satsingsområde(r) aktiviteten er rettet mot

---

<sup>4</sup> Bruk av ulike framgangsmåter for å innhente informasjon om en problemstilling kalles innenfor samfunnsvitenskapene metodetriangulering.

- v) Hvilke(t) delmål innen det enkelte satsingsområde aktiviteten er rettet mot
- vi) Aktivitetstype (forberedende utredninger, overordnede langsiktige planer eller utredninger, konkrete aktiviteter)
- vii) Aktivitetens plass i "prosjektsyklus" (Under planlegging, under gjennomføring eller ferdig)
- viii) Periode (antall år) for prosjektets engasjement i aktiviteten
- ix) Samarbeidspartnere (hovedsamarbeidspartner og andre)
- x) Bruk av miljøbyavtale
- xi) Aktivitetens lokalisering til områder i bydelen
- xii) Prosjektets influensområde (nærrområde, bydelen eller hele Oslo m.m.).

Databasen har vært grunnlag for beskrivelsen og analysen av prosjektets virksomhet i forhold til mål, satsingsområder og samarbeid med andre instanser og etater. Den var også et viktig hjelpemiddel i forbindelse med intervjuene fordi de intervjuede på forhånd kunne få oversikter over relevante aktiviteter.

Det er imidlertid også svakheter og usikkerhet knyttet til databasen. For aktiviteter som er definert som prosjekter, har enheten vært en årlig budsjettbevilgning. Dette er valgt for å få oversikt over hvordan pengene er brukt. Svakheten er at flere enkeltprosjekter egentlig kan høre sammen, men altså blir registrert som enkeltaktiviteter. Videre er det alltid gråsoner ved kategorisering av aktiviteter etter ulike kategorier. Det er også en viss usikkerhet knyttet til hvilke kostnader som er inkludert hva gjelder andre instansers finansieringsbidrag til enkeltprosjekter.

#### c) *Intervjuer*

Det er et betydelig antall personer som har vært eller er knyttet til Miljøbyen Gamle Oslo, og det ville vært umulig å intervjuer alle. Ved valg av informanter er det lagt vekt på å intervjuer de viktigste som har lengst erfaring og som fremdeles er knyttet til Miljøbyen Gamle Oslo innenfor følgende kategorier:

- i) Politikere – medlemmer av politisk styringsgruppe og Bydelsutvalget Bydel 6– Gamle Oslo (5 personer)
- ii) Overordnede tjenestemenn – medlemmer av arbeidsutvalg og sekretær for politisk styringsgruppe (4 personer)
- iii) Viktigste samarbeidsetater – kommunale og statlige etater samt bydelsadministrasjonen (12 etater, både gruppeintervjuer og enkeltintervjuer)
- iv) Beboerforeningene (3 beboerforeninger hvor 2 til 4 personer i hver forening deltok)
- v) Sekretariatet for Miljøbyen Gamle Oslo (7 personer)

Intervjuguiden inneholdt følgende punkter:

- Historisk bakgrunn og milepæler for Miljøbyen Gamle Oslo
- Måloppnåelse og prioriteringer
- Organisering, samarbeid og roller
- Erfaringer knytter til enkeltaktiviteter
- Virkninger av Miljøbyen Gamle Oslo

Det ble gjennomført tre typer intervjuer. For det første er det intervjuer med enkeltpersoner. Disse intervjuene varte i underkant av to timer. For det andre ble det gjennomført gruppeintervjuer. Det gjaldt for beboerforeningen, bydelspolitikeme og etater som hadde et utstrakt samarbeid med prosjektet. Her deltok både etatens ledelse og saksbehandlere som hadde vært direkte involverte i enkeltaktiviteter. For det tredje ble noen informanter fra etatene intervjuet over telefon. Disse intervjuene varte i underkant av en time.

*d) Samarbeid med oppdragsgiver*

Sekretariatet etablerte en egen *referansegruppe* som har fulgt arbeidet. Det har vært avholdt tre møter i gruppen. På det første møtet ble det framlagt en oppstartrapport, som gav en sammenfattet presentasjon av Miljøbyen Gamle Oslo, oversikt over virksomheten basert på den etablerte databasen, drøfting av oppdragsbeskrivelsen og et arbeidsprogram for gjennomføringen av evalueringen. På det andre møtet ble framlagt foreløpig disposisjon for evalueringsrapporten og opplegg for intervjuer med intervjuguider. På det tredje møtet ble endelig utkast til evalueringsrapport presentert og drøftet.

*e) Samarbeid med sekretariatet*

Evalueringen er blitt gjennomført i nær kontakt med sekretariatet. Opplegget for databasen ble drøftet og avklart med sekretariatet. De fylte inn opplysningene og oppdaterte disse en gang under gjennomføringen av evalueringen. Det har vært avholdt to møter med alle de ansatte. På det første møtet ble oppstartrapporten drøftet, og på det andre møtet ble de foreløpige konklusjonene presentert og drøftet. Det er gjennomført to intervjuer med nesten alle de ansatte.

## **1.7 Rapportens struktur**

Evalueringsrapporten består av fire kapitler:

*Kapittel 1. Innledning – Sammenfattet beskrivelse av Miljøbyen Gamle Oslo og evalueringens hovedproblemstillinger.*

Miljøbyen Gamle Oslo er et omfattende og sammensatt prosjekt når det gjelder såvel mål og virksomhet som organisering og samarbeid. Det er derfor hensiktsmessig innledningsvis å gi en sammenfattet presentasjon av disse forholdene.

*Kapittel 2. Utvikling av prosjektets målstruktur og virksomhet*

I dette kapitlet behandles målstruktur og måloppnåelse. Her rettes søkelys mot hovedmålene for Miljøbyen Gamle Oslo samt målene og virksomheten innenfor de åtte satsingsområdene.

*Kapittel 3. Organisering og samarbeidsformer*

Den andre hovedbolken i evalueringen gjelder organiseringen av prosjektets virksomhet. Her behandles prosjektets organisering og samarbeid med andre instanser.



*Kapittel 4. Synspunkter på slutføring av Miljøbyen Gamle Oslo*

I dette kapittelet gis det anbefalinger for prosjektets virksomhet fram til planlagt avslutning i år 2000.

*Sammendrag og konklusjoner*

Her gis en oppsummering og konklusjoner for evalueringen.

## 2. UTVIKLING AV MÅLSTRUKTUR OG VIRKSOMHET

### 2.1 Innledning

Målstrukturen for prosjektet består av tre hovedmål og mål for hvert av de åtte satsingsområdene. Samtidig er virksomhet og innholdet i prosjektet strukturert rundt disse målene og satsingsområdene. Miljøbyen Gamle Oslo er også et prosjekt i utvikling, hvor definisjonene av satsingsområdene og deres mål er blitt endret siden forprosjektfasen, samtidig som politisk styringsgruppe også har markert ulike prioriteringer. For å forstå innholdet i Miljøbyen Gamle Oslos virksomhet og særskilte arbeidsform, er det derfor nødvendig å kartlegge og analysere aktivitetene i forbindelse med satsingsområdene og hvordan ulike sider ved disse har utviklet seg siden prosjektets start. Denne analysen gjøres trinnvis på følgende måte:

I avsnitt 2.2 belyses utviklingen av virksomheten fra forprosjektets temaområder til satsingsområdene og endringene i disse. Målene for satsingsområdene består av flere delmål, som det redegjøres for. I dette avsnittet vises dessuten prioriteringer av satsingsområder foretatt av politisk styringsgruppe.

I avsnitt 2.3 blir det kort redegjort for hvordan prosjektets virksomhet fordeler seg på de tre hovedmålene.

Hovedtyngden av beskrivelsen og analysen i dette kapittel er avsnitt 2.4, hvor hvert enkelt av de åtte satsingsområdene blir gjennomgått i detalj etter følgende oppstilling:

- a) Mål for satsingsområdet og prioriteringer av dette
- b) Prosjektets egen beskrivelse av virksomheten innenfor satsingsområdet
- c) Fordeling av virksomhet og midler på delmål
- d) Særskilte karakteristika ved satsingsområdet

Hensikten med denne detaljerte gjennomgangen av det enkelte satsingsområdet har vært å få fram et grunnlag for sammenlikning av ulike sider ved innholdet i prosjektets virksomhet. I avsnitt 2.4.10. foretas en slik oppsummering.

Bydel 6 – Gamle Oslo består av 8 bydelsområder (se kart avsnitt 1.2.), med ulike karakteristika. Profilen på prosjektets virksomhet varierer også mellom bydelsområdene. Derfor blir det redegjort for samsvaret mellom disse forholdene i avsnitt 2.5.

De intervjuede er blitt spurt om synspunkter på virksomheter innenfor Miljøbyen Gamle Oslo når det gjelder mål og satsingsområder. Deres synspunkter blir det redegjort for i avsnitt 2.6.

Til slutt i kapittelet, i avsnitt 2.7, trekkes materialet sammen i de viktigste konklusjonene om målstruktur og virksomhet for Miljøbyen Gamle Oslo.

## 2.2 Oversikt over mål og prioriteringer

I forprosjektets mandat inngikk å foreslå innsatsområder og hovedmål for Miljøbyen Gamle Oslo. Tre hovedmål ble godkjent av politisk styringsgruppe:

- a) forbedre miljø, boforhold og helse for befolkningen
- b) skape nye arbeidsplasser
- c) synliggjøre de verdier som ligger i kulturminnene, naturen og et levende bymiljø i bydelen

Forprosjektrapporten behandler 11 temaer, hvorav seks omtales som hovedtemaer. I melding 1994 for Miljøbyen Gamle Oslo er dette ført videre til 10 satsingsområder, med egne mål. I Handlingsplan for 1996 er de 10 satsingsområdene endret til 8. Tabell 2.1 viser hvordan inndelingen på tema, hovedtema og satsingsområder har utviklet seg.

I Melding 1994 og Handlingsplan for 1996 er det oppgitt mål for hvert av satsingsområdene. I tabell 2.1 er målene for hvert av satsingsområdene oppgitt.

**Tabell 2.1**  
Oppdeling av prosjektets virksomhet på tema, hovedtema og satsingsområder

FORPROSJEKT 1993		MELDING 1994	HANDLINGS-PLAN 1996
Tema	Hovedtema	Satsingsområde	Satsingsområde
Middelalderbyen	Middelalderbyen	1. Middelalderbyen	1. Middelalderbyen
Miljøtilpasset transport	Transport	2. Miljøtilpasset transport	2. Areal og transport
Byfornyelse	Byfornyelse/bolig	3. Byfornyelse, bolig	3. Byfornyelse og nærmiljø
Nærmiljøtiltak	Nærmiljø, skole, kultur	4. Nærmiljø	4. Skole og arbeid
Grønnstruktur og vann	Grønnstruktur, vann, økologi	5. Grønnstruktur, vann og økologi	5. Kultur
Skole og kultur	Næring og arbeid	6. Skole	6. Grønnstruktur, vann og økologi
Næringsliv og arbeid		7. Kultur	7. Forebyggende helse- og sosialsatsing
Drift og vedlikehold		8. Arbeid og næring	8. Drift og vedlikehold
Rus og omsorg		9. Forebyggende helse og sosial	
Fargerikt fellesskap		10. Drift og vedlikehold	
Miljøbyens visjonsskisse			

Tabell 2.2

Satsingsområder og mål – uttrykt i Melding 1994 og Handlingsplan 1996

SATSINGS-OMRÅDE	MÅL	SATSINGS-OMRÅDE	HANDLINGSPLAN FOR 1996, JANUAR 1996
	MELDING 1994	<b>1. Middeldalderbyen</b>	Synliggjøre ruiner og kulturminner fra Middeldalderen, og å gi byens befolkning røtter og identitet knyttet til Oslos eldste historie.
<b>2. Miljøtilpasset transport</b>	Redusere trafikkbelastningen i bydelen, og skape et miljøtilpasset transportsystem med vekt på mer rom for fotgjengere, syklist og kollektivtrafikk	<b>2. Areal og transport</b> (Navn og mål endret)	Redusere trafikkbelastningen i bydelen, skape et miljøtilpasset transportsystem med mer vekt på fotgjengere, syklist og kollektivtransport og tilrettelegge for utvikling av boliger og næring
<b>3. Byfornyelse</b>	Bedre boligene og ruste opp bomiljøet. Ca. 1000 boliger skal fornyes ved utbedring og 300 ved nybygging. Økologisk bygging skal utprøves og andel familieboliger økes.	<b>3. Byfornyelse og nærmiljø</b> (Sammenståing og nytt mål)	Bedre boligene og nærmiljøet og å stimulere til felles innsats for funksjonelle og trygge omgivelser. Økologisk boligbygging skal utprøves og andelen familieboliger økes.
<b>4. Nærmiljø</b>	Gjøre hverdagens omgivelser mer innbydende, funksjonelle og stimulerende gjennom konkrete prosjekter. Aktiv deltakelse fra beboere i planlegging og gjennomføring av tiltakene er viktig.	(Slått sammen med nummer 3)	
<b>5. Grønnstruktur, vann og økologi</b>	Gjøre bydelen grønnere og mer miljøvennlig ved opprusting og utvidelse av grøntområder, samt å åpne vassdrag og sjøfront.	(Opprettholdt som nummer 6)	
<b>6. Skole</b>	Utvikle skoler med gode læringsvilkår til et raskt voksende antall norske og innvandrerbarn i bydelen. Fysisk forbedring av uteområdene prioriteres også høyt.	<b>4. Skole og arbeid</b> (Sammenståing av 6 og 8)	Bidra til å gi bydelens befolkning et godt utdanningstilbud og et inntektsgivende arbeid som gir mulighet for likeverdig deltakelse i dagens storbyfunn.



SATSINGS-OMRÅDE	MÅL	SATSINGS-OMRÅDE	
	MELDING 1994	HANDLINGSPLAN FOR 1996, JANUAR 1996	
<b>7. Kultur</b>	Utvikle og støtte tiltak både for det lokale og det by-omfattende kultur- og organisasjonslivet i bydelen. Det flerkulturelle innslaget skal være en naturlig del av bybildet.	<b>5. Kultur</b>	Utvikle og støtte tiltak både for det lokale og det byomfattende kultur- og organisasjonslivet i bydelen. Det flerkulturelle innslaget skal være en naturlig del av bybildet.
		<b>6. Grønnstruktur, vann og økologi (Samme som 5)</b>	Gjøre bydelen grønnere og mer miljøvennlig ved opprusting og utvidelse av grøntområder, samt å åpne vassdrag og sjøfront.
<b>8. Arbeid og næring</b>	Skape forutsetninger i bydelen for å utvikle eksisterende næringsliv og tiltrekke nye virksomheter. Den høye ledigheten, særlig blant innvandrere, skal reduseres.	<i>(Slått sammen med 4)</i>	
<b>9. Forebyggende helse- og sosialsatsing</b>	Bedre levekårene, særlig for de mest ressursvake gruppene blant barn og eldre. Sykdom, høy dødelighet, kriminalitet og rusmisbruk møtes med forebyggende tiltak. De sosiale nettverk styrkes.	<b>7. Forebyggende helse- og sosialsatsing</b>	Bedre levekårene, særlig for de mest ressursvake gruppene blant barn og eldre. Sykdom, høy dødelighet, kriminalitet og rusmisbruk møtes med forebyggende tiltak. De sosiale nettverkene styrkes.
<b>10. Drift og vedlikehold</b>	Prøve ut effekten av ulike virkemidler for økt kvalitet på gaterenhold, søppelhåndtering, parkvedlikehold og håndtering av hærverk, for gjennom dette å gi beslutningsgrunnlag for permanente løsninger over de ordinære budsjetter og handlingsplaner	<b>8. Drift og vedlikehold</b>	Prøve ut effekten av ulike virkemidler for økt kvalitet på gaterenhold, søppelhåndtering, parkvedlikehold og håndtering av hærverk, for gjennom dette å gi beslutningsgrunnlag for permanente løsninger over de ordinære budsjettene og handlingsplanene

En gjennomlesning av målene for det enkelte satsingsområde i tabell 2.2 viser at de fleste målene består av flere mål eller delmål. For å lette arbeidet med evalueringen har vi splittet opp målene i delmål, slik det er vist i tabell 2.3. Dette er en oppsplitting som ikke er foretatt i prosjektets egne dokumenter, men som klart viser bredden i prosjektets målstruktur.

**Tabell 2.3**  
**Delmål for satsingsområdene (1996)**

### **1 Middelalderbyen**

- a Synliggjøre ruiner og kulturminner fra Middelalderen
- b Gi byens befolkning røtter og identitet knyttet til Oslos eldste historie

### **2 Areal og transport**

- a Redusere trafikkbelastningen i bydelen
- b Skape et miljøtilpasset transportsystem med mer vekt på fotgjengere, syklistene og kollektivtransport
- c Tilrettelegge for utvikling av boliger og næring

### **3 Byfornyelse og nærmiljø**

- a Bedre boligene
- b Bedre nærmiljøet
- c Stimulere til felles innsats for funksjonelle og trygge omgivelser
- d Utprøving av økologisk boligbygging
- e Øke andelen familieboliger

### **4 Skole og arbeid**

- a Bidra til å gi bydelens befolkning et godt utdanningstilbud
- b Bidra til å gi bydelens befolkning et inntektsgivende arbeid som gir mulighet for likeverdig deltakelse i dagens storbysamfunn

### **5 Kultur**

- a Utvikle og støtte tiltak både for det lokale og det byomfattende kultur- og organisasjonslivet i bydelen
- b Det flerkulturelle innslaget skal være en naturlig del av bybildet

### **6 Grønnstruktur, vann og økologi**

- a Gjøre bydelen grønnere og mer miljøvennlig ved opprustning og utvidelse av grøntområder
- b Åpne vassdrag og sjøfront

### **7 Forebyggende helse- og sosial satsing**

- a Bedre levekårene, særlig for de mest ressursvake gruppene blant barn og eldre
- b Sykdom, høy dødelighet, kriminalitet og rusmisbruk møtes med forebyggende tiltak
- c De sosiale nettverkene styrkes

### **8 Drift og vedlikehold**

- a Prøve ut effekten av ulike virkemidler for økt kvalitet på gaterenhold, søppelhåndtering, parkvedlikehold og håndtering av hærverk
- b Gi beslutningsgrunnlag for permanente løsninger over de ordinære budsjettene og handlingsplanene

Som det framgår av tabellene 2.1, 2.2 og 2.3, har Miljøbyen Gamle Oslo en omfattende og bred målstruktur. Målene er i varierende grad operasjonaliserbare i forventede resultater eller andre indikatorer på måloppnåelse. Det er heller ikke gjort noe forsøk på operasjonalisering av målene i prosjektet.

Et moment som ytterligere kompliserer en vurdering av målstruktur for Miljøbyen Gamle Oslo er de prioriteringene politisk styringsgruppe har foretatt på ulike tidspunkt etter at forprosjektet var slutført. Tabell 2.4 er en sammenfattet framstilling av disse prioriteringene. Som det framgår, har "Middelalderbyen" og et miljøtilpasset transportsystem vært prioriteringer fra starten. I 1995 kom i tillegg "Byfornyelse og nærmiljø" og skole og utdanning, samt styrking av samarbeid med byens innvandrerbefolkning. I 1995 ble også artikulert at det skal arbeides for en bærekraftig utvikling i Miljøbyen Gamle Oslo, noe som for øvrig også var blitt understreket i forprosjektrapporten. Gjennom hele sitt arbeid på alle satsingsområdene søker prosjektet å legge til grunn prinsippene om bærekraftig utvikling. Det er imidlertid ikke gitt en konkret definisjon av hva bærekraftig utvikling innebærer i denne sammenhengen.

**Tabell 2.4**  
Politisk styringsgruppes prioriteringer av satsingsområder

<b>MGOs Satsingsområder</b>	<b>Politisk styringsgruppes prioriteringer 1993</b>	<b>Politisk styringsgruppes prioriteringer 1995</b>
1) Middelalderbyen	MGO skal legge hovedvekt på å utvikling av Middelalderbyen med Middelaldermuseum	MGO skal legge hovedvekt på å utvikling av Middelalderbyen med Middelaldermuseum
2) Areal og transport	MGO skal legge hovedvekt på å utvikle et overordnet miljøtilpasset transportsystem	MGO skal legge hovedvekt på å utvikle et overordnet miljøtilpasset transportsystem
3) Byfornyelse og nærmiljø		MGO skal legge hovedvekt på byfornyelsesarbeid gjennom idé og prosjektutredning for bolig- og nærmiljø
4) Skole og arbeid		MGO skal legge hovedvekt på engasjement for et bedre skole- og utdanningstilbud
5) Kultur		(Ikke prioritert)
6) Grønt og vann		(Ikke prioritert)
7) Helse og sosial		(Ikke prioritert)
8) Drift og vedlikehold		(Ikke prioritert)
Annet		Det skal legges spesiell vekt på et nært samarbeid med byens innvandrerbefolkning
Annet		Det skal arbeides for en bærekraftig utvikling i MGO

### 2.3 Prosjektets virksomhet i forhold til hovedmålene

I avsnitt 2.2 er de tre hovedmålene for Miljøbyen Gamle Oslo omtalt. Tabell 2.5 viser hvordan aktiviteter i prosjektet har vært konsentrert om hovedmålet "Forbedre miljø, boforhold og helse", mens en svært liten del har vært rettet mot hovedmålet "Skape nye arbeidsplasser". Dette bildet blir mer nyansert når vi ser på fordelingen av aktiviteter på satsingsområder (avsnitt 2.4).

Hovedmålene har vært de samme siden forprosjektrapporten inntil 1996. Men i forslag til Handlingsplan 1997 foreslås målet "Skape nye arbeidsplasser" endret til "Gi bydelens befolkning et godt utdanningstilbud og et inntektsgivende arbeid". Begrunnelsen for dette er at erfaringene som er gjort viser at prosjektets bidrag til den generelle næringsutviklingen først og fremst skjer som en del av areal- og transportplanleggingen. Nærmere kjennskap til bydelen viser dessuten at det ikke er mangel på arbeidsplasser i bydelen som er problemet, men at de som bor i området, ikke har utdanning som gir mulighet til innpass på arbeidsmarkedet.

Tabell 2.5  
Prosjektets aktiviteter fordelt på hovedmål

MGOs HOVEDMÅL	Total aktiviteter	Prosjekter			Tiltak	
		Antall	Antall	Budsjett		Antall
				Kroner	Prosent	
A) Forbedre miljø, boforhold og helse	245	193	40 381 235	59,1	52	
B) Skape nye arbeidsplasser	16	14	5 393 000	7,9	2	
C) Synliggjøre kulturminner, naturen og miljøet	86	82	22 475 700	33,0	4	
TOTAL	347	289	68 249 935	100,0	58	

### 2.4 Prosjektets virksomhet i forhold til satsingsområdene

Tabell 2.6 viser hvordan virksomhet til Miljøbyen Gamle Oslo fordeler seg på de 8 satsingsområdene etter inndelingen i Handlingsplan 1996. I avsnitt 2.2 og tabell 2.4 er det redegjort for politisk styringsgruppes prioriteringer av satsingsområdene, som hele tiden har vært Midalderbyen og Miljøtilpasset transport. I 1995 ble prioriteringene utvidet til også å omfatte "Byfornyelse og nærmiljø" og skole og utdanningstilbud.



Tabell 2.6 viser hvordan "Byfornyelse og nærmiljø" skiller seg ut som det langt største satsingsområdet, mens det praktisk talt hittil ikke er gjort noe innen satsingsområdet "Drift og vedlikehold". I Handlingsplan 1997 blir det imidlertid bebudet at samarbeid med aktuelle etatene og instansene om bedre drifts- og vedlikeholdsopplegg startes opp ved årsskiftet 1996/97.

**Tabell 2.6**  
**Prosjektets aktiviteter fordelt på satsingsområder 1)**

	Total aktiviteter	Prosjekter		Tiltak	
		Antall	Budsjett	Antall	
MGOs Satsingsområder			Kroner	Prosent	
1) Middelalderbyen	29	28	12 400 500	18,2	1
2) Areal og transport	53	30	4 603 800	6,7	23
3) Byfornyelse og nærmiljø	128	103	19 551 475	28,6	25
4) Skole og arbeid	54	49	10 416 160	15,3	5
5) Kultur	32	32	6 043 000	8,9	0
6) Grønt og vann	30	28	7 438 000	10,9	2
7) Helse og sosial	16	16	7 567 000	11,1	0
8) Drift og vedlikehold	5	3	230 000	0,3	2
<b>TOTAL</b>	<b>347</b>	<b>289</b>	<b>68 249 935</b>	<b>100,0</b>	<b>58</b>

1) Se avsnitt 1.6.b) Database for definisjon av aktiviteter, prosjekter og tiltak.

I de følgende avsnittene beskrives og analyseres virksomheten innen hvert enkelt satsingsområde, etter et opplegg som det ble redegjort for i avsnitt 2.1. Til slutt i hvert avsnitt omtales særskilte karakteristika for det enkelte satsingsområde. Her tas følgende forhold opp:

- i) Bevilgede midler og antall aktiviteter innenfor satsingsområdet i forhold til den totale virksomheten
- ii) Politisk styringsgruppes prioritering av satsingsområdet
- iii) Fordeling av aktiviteter og bevilgninger etter aktivitetstyper. Det er tre kategorier aktivitetstyper:
  - Forberedende utredninger
  - Overordnede planer og utredninger
  - Konkrete prosjekter

Hensikten med denne tredelingen er å få fram profilen på arbeidsformen innen et gitt satsingsområde. Denne tredelingen er også brukt i kapittel 3 for å belyse hvordan samarbeidet mellom Miljøbyen Gamle Oslo og andre aktører varierer med hensyn til aktivitetstypene.

- iv) Fordelingen av aktiviteter og bevilgninger etter aktivitetenes influensområde. Det er tre kategorier influensområder:
  - Nærområde
  - Bydel 6 – Gamle Oslo under ett
  - Oslo by med mer

Begrunnelsen for denne tredeling er at aktiviteter knyttet til Miljøbyen Gamle Oslo har ulike influens- eller målområder og at dette er viktig for å forstå bredden i virksomheten. Denne tredelingen er også brukt i kapittel 3 for å belyse

- hvordan samarbeidet mellom Miljøbyen Gamle Oslo og andre aktører varierer etter aktivitetenes influensområde.
- v) Fordelingen av budsjett mellom drift og kapital/investeringer. Dette er en viktig dimensjon, fordi det alltid vil være en diskusjon om hvorvidt et prosjekt som Miljøbyen Gamle Oslo, skal være et investeringsprosjekt eller finansiere driftskostnader knyttet til en aktivitet. Dette har betydning for forholdet mellom Miljøbyen Gamle Oslo og de gjennomførende etater og instanser. Det er også viktig i forbindelse med diskusjonen om forankring og videreføring samt drift og vedlikehold.
- vi) Forholdet mellom finansiering av enkeltprosjekter og andre etaters og instansers finansielle bidrag. Arbeidsmåte til Miljøbyen Gamle Oslo er i prinsippet at enkeltprosjekter skal, så langt det er mulig, være "spleiselag" med andre etater og instanser. Det er derfor viktig å få fram i hvilken grad man har lyktes i å få til dette for de enkelte satsingsområdene. Dette er også viktig i forhold til forankring og videreføring av virksomhet og aktiviteter iverksatt gjennom Miljøbyen Gamle Oslo.

I den tabellariske presentasjon for hvert satsingsområde er også vist fordelingen for samtlige satsingsområder under ett. Dette er gjort for å vise hvordan det enkelte satsingsområde sammenfaller med eller skiller seg fra den samlede fordelingen for hele prosjektet når det gjelder de forholdene som tas opp.

Gjennomgangen av de enkelte satsingsområdene er detaljert. Det er derfor i avsnitt 2.4.10 foretatt en sammenlikning av de omtalte forholdene for samtlige satsingsområder. Dette konkluderende og sammenliknende avsnitt er forsøkt skrevet slik at avsnittene 2.4.1 og 2.4.10 kan leses direkte i sammenheng uten at man har vært gjennom den detaljerte beskrivelsen av det enkelte satsingsområde.

### 2.4.1 Middelalderbyen

#### a) Mål for satsingsområdet og prioriteringer av dette

I avsnitt 1.1 er det vist til at Middelalderbyen var blant de viktigste forhold som førte til opprettelsen av Miljøbyen Gamle Oslo. I forprosjektrapporten presenteres "Middelalderbyen" under følgende overskrifter:

- Gjenerobring av Middelalderbyen
- Nasjonal kulturverdi
- Middelalderbyen kulturmiljø
- Oslo Middelaldermuseum
- Hele fortiden en del av framtiden
- Fredning av Ekebergskrenten
- Verneplan
- Kommunedelplan

I Melding for 1994 redegjøres det for målene for samtlige satsingsområder. Om satsingsområdet Middelalderbyen heter det:

*Målet er å synliggjøre ruiner og kulturminner fra Middelalderen, og å gi byens befolkning røtter og identitet knyttet til Oslos eldste historie.*

Det er senere ikke foretatt endringer i denne målformuleringen.

Politisk styringsgruppe prioriterte satsingsområdet "Middelalderbyen" både i 1993 og 1995 ved å uttrykke

*"Miljøbyen Gamle Oslo skal legge hovedvekt på å utvikling av Middelalderbyen med Middelaldermuseum".*

#### **b) Prosjektets egen beskrivelse av virksomheten innenfor satsingsområdet**

I ulike dokumenter fra Miljøbyen Gamle Oslo blir følgende aktiviteter under dette satsingsområdet framhevet som viktige:

- bidrag til ruinkonservering og vedlikehold
- bidrag til forbedring av adkomst til områdene
- Middelalderfestivalen (behandles under satsingsområde 5 Kultur)
- utredninger og planer for utvikling og vern av middelalderområdet
- aktiviteter for å bidra til etablering av Middelaldermuseet og Middelalderpark

I tillegg må det nevnes at fire (4) prosjekter er støttet til prosjektledelse hos Byantikvaren og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) for til sammen kr 530 000.

I Melding 1996 vises det til at interessen for Middelalderen er økende, og at sekretariatet er opptatt av å få sikret arealene ved regulering, slik at det kan startes et fysisk arbeid med terreng og bygninger. I denne forbindelse vises det særlig til at reguleringen rundt museet er ferdig, og at det er startet en arbeidsgruppe mellom Riks- og Byantikvaren, Plan- og bygningsstaten og Miljøbyen Gamle Oslo for å legge opp en plan for resten av Middelalderbyen.

#### **c) Fordeling av virksomhet og midler på delmål**

Målet for satsingsområdet Middelalderbyen kan sies å bestå av to delmål:

- 1a) Synliggjøre ruiner og kulturminner fra Middelalderen
- 1b) gi byens befolkning røtter og identitet knyttet til Oslos eldste historie

I motsetning til øvrige satsingsområder er disse delmålene så nært knyttet til hverandre at det har vist seg ikke å være meningsfylt å vurdere særskilt virksomheten innenfor hvert av delmålene, slik det er gjort for de øvrige satsingsområdene.

#### **d) Særskilte karakteristika ved satsingsområdet "Middelalderbyen"**

- i) Middelalderbyen er det nest største satsingsområdet hva gjelder dets andel av bevilgede midler. Dette er i samsvar med politisk styringsgruppes gjentatte prioritering av satsingsområdet.

- ii) Tabell 2.7 viser at virksomheten innen satsingsområdet er konsentrert om konkrete prosjekter på samme måte som for de øvrige satsingsområdene.

**Tabell 2.7**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetstype

	Satsingsområde "Middelalderbyen"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
		%	Kroner	%	%	%
A) Forberedende utredninger	3	10,3	405 000	3,3	27,1	9,3
B ) Overordnede planer og utredninger	4	13,8	441 000	3,6	13,8	8,4
C) Konkrete pros	22	75,9	11 554 500	93,2	59,1	82,3
Total	29	100,0	12 400 500	100,0	100,0	100,0

- iii) Virksomheten innen dette satsingsområde er, naturlig nok, konsentrert til bydelsområdet Gamlebyen.
- iv) Tabell 2.8 viser at hele 83% av midler fra Miljøbyen Gamle Oslo innen dette satsingsområde er gått til investeringer. Dette er langt høyere enn for samtlige satsingsområder under ett. Videre skiller dette satsingsområde seg ut som å ha et svært lavt antall prosjekter hvor andre instanser er med på å finansiere prosjektene.

**Tabell 2.8**  
Finansiering og samfinansiering av prosjekter

	Satsingsområde "Middelalderbyen"		Samtlige satsingsområder	
	Kroner	Prosjekt	Kroner	Antall prosjekter
MGO budsjett				
– Drift	2 155 500	14	33 958 975	220
– Investeringer	10 245 000	16	34 290 960	114
Til sammen MGO	12 400 500		68 249 935	
Andre instanser	180 000	2	41 056 600	105
TIL SAMMEN	16 843 600		109 306 535	



## 2.4.2 Areal og transport

### a) Mål for satsingsområdet og prioritering av dette

“Miljøtilpasset transport” er det temaområde som er viet størst plass i forprosjektrapporten. De viktigste elementene for miljøtilpassingen av transportsystemet er i forprosjektrapporten nevnt som:

- effektiv utnyttelse av arealer til havn og jernbane
- utredning om senketunnel i Bispevika og Bjørvika
- forsterking av kollektivtrafikken
- god tilgjengelighet for bydelens gatenett
- sikrere og mer framkommelige sykkelruter
- bedre og triveligere gangforbindelser
- demonstrasjonsprosjekt for formgivning av bygater og miljøvennlige trafikk-løsninger
- gjenfinning av vei- og samferdselshistorien

I Melding 1994 ble målet for satsingsområdet uttrykt som vist under, for så å få en noe annen formulering i Årsberetning 1995.

#### MÅL FOR MILJØTILPASSET TRANSPORT

Melding 1994	Årsberetning 1994
Målet er å redusere trafikkbelastningen i bydelen, og å skape et miljøtilpasset transportsystem med vekt på mer rom for fotgjengere, syklistene og kollektivtrafikk	Målet er å redusere trafikkbelastningene i bydelen, og å gi et miljøtilpasset transportsystem
Melding 1995	Årsberetning 1995
<i>Samme som Melding 1994</i>	<i>Samme som årsberetning 1995</i>

I Handlingsplan for 1996 blir satsingsområdets navn endret til “Areal og transport” og målet til:

*Redusere trafikkbelastningen i bydelen, skape et miljøtilpasset transportsystem med mer vekt på fotgjengere, syklistene og kollektivtransport og tilrettelegge for utvikling av boliger og næring.*

Begrunnelsen som blir gitt for denne endringen, er at arbeidet med miljøtilpasset transport har et stort innslag av vurderinger omkring hva som bør gjøres med frilagte områder etter at trafikken er redusert, samtidig som det er nødvendig å gjøre vurderinger av trafikale konsekvenser av arealplanleggingen.

Det endrede satsingsområde med nytt utvidet mål er en måte å artikulere planleggingsprofilen til Miljøbyen Gamle Oslo slik det framgår av følgende avsnitt. Målet består egentlig av tre delmål, se tabell 2.9, og er meget omfattende og ambisiøst.

Politisk styringsgruppe prioriterte dette satsingsområde både i 1993 og 1995 ved å uttrykke

*“Miljøbyen Gamle Oslo skal legge hovedvekt på å utvikle et overordnet miljøtilpasset transportsystem”.*

**b) Prosjektets egen beskrivelse av virksomheten innenfor satsingsområdet**

I Melding 1996 omtales de viktigste aktivitetene innen dette satsingsområde som:

- Overordnet planlegging gjennom visjon/framtidsbilde
- Utredning om Østhavna baneterminal
- Endringer av hovedveisystemet
- Strategier for utvikling av Gamlebyen Sør
- Trafikkplan for Miljøbyen Gamle Oslo
- Vektlegging av nærmiljøkrav og beboerønsker
- Holdningsskapende arbeid
- Formgivingningsprogram for gater og veier i Miljøbyen Gamle Oslo
- Grønland miljøgate
- Bygging av tosidige sykkelbaner
- Gateombygging med vekt på boligfunksjon
- Endret trasé for fjernbusser
- Innspill til og medvirkning i ordinære planprosesser

Sekretariatets arbeidsmåte er å delta i og gi innspill til løpende planprosesser, samarbeide tett med beboerne, utarbeide egen og alternative planer, presse framdriften for planlegging av tiltak de finner viktige, finansiere eller delfinansiere viktige ombyggingsprosjekter, foreta utredninger der man mener at disse mangler og er nødvendige og drive holdningsskapende arbeid.

**c) Fordeling av virksomhet og midler på delmål**

Målene for innsatsområdet er endret, som vist ovenfor. Gjeldende mål er omfattende og består egentlig av tre (3) delmål, slik det er vist i tabell 2.9. Her er også vist aktivitetene og fordelingen av budsjettmidlene på disse. Som det framgår, er den største gruppen aktiviteter som ikke kan avgrenses til et delmål. Samtidig viser tabellen at for de tre delmålene er det klare forskjeller, selv om tabellen også viser at det for dette satsingsområdet er det langt flest aktiviteter som ikke kan avgrenses til et delmål. Dette henger sammen med satsingsområdets overordnede planleggingskarakter.

**Tabell 2.9**  
Fordeling av aktiviteter og budsjettmidler på delmål

		Aktivitet		Bevilgede midler	
		Ant	%	Kr	%
2a	Redusere trafikkbelastningen i bydelen	12	22,6	215 000	4,7
2b	Skape et miljøtilpasset transportsystem med mer vekt på fotgjengere, syklistene og kollektivtransport	6	11,3	77 000	1,7
2c	Tilrettelegge for utvikling av boliger og næring	12	22,6	689 000	15,0
	Aktivitetene kan ikke avgrenses til et delmål	23	43,4	3 622 800	78,7
	TOTAL	53	100	4 603 800	100

d) **Særskilte karakteristika ved satsingsområdet "Areal og transport"**

- i) Satsingsområdet er det nest største når det gjelder totale aktiviteter, men det nest minste når det gjelder andel av prosjektets midler. Dette henger sammen med at det på dette området allerede er betydelige kommunale og statlige investeringer (se pkt. vi) og tabell 2.13 under).
- ii) I de sammenhengene hvor politisk styringsgruppe har gitt prioriteringer, ble overordnet miljøtilpasset transportsystem framhevet.
- iii) Tabell 2.10 viser at virksomheten innen satsingsområdet er konsentrert om forberedende utredninger og overordnede langsiktige planer og utredninger (83%). Her skiller "Areal og transport" seg ut i forhold til samtlige aktiviteter, hvor andelen er 40,9%.

**Tabell 2.10**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetstype

	Satsingsområde "Areal og transport"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
		%	Kroner	%	%	%
A) Forberedende utredninger	28	52,8	492 400	10,7	27,1	9,3
B ) Overordnede planer og utredninger	16	30,2	941 400	20,5	13,8	8,4
C) Konkrete pros.	9	17,0	3 170 000	68,9	59,1	82,3
Total	53	100,0	4 603 800	100,00	100,0	100,0

- iv) Tabell 2.11 viser at "Areal og transport" har en lavere andel av sine aktiviteter og bevilgede midler rettet mot nærområdene enn det som gjelder for Miljøbyen Gamle Oslo under ett. Dette henger sammen med satsingsområdets overordnede planleggingskarakter.

Tabell 2.11

Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetenes influensområde

	Satsingsområde "Areal og transport"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
		%	Kroner	%	%	%
A) Nærområde	11	20,8	1 451 000	31,5	36,9	33,6
B) Gamle Oslo	26	49,0	2 905 800	63,1	38,3	40,8
C) Oslo med mer	16	30,2	247 000	5,4	19,9	19,7
Annet	0	0	0	0	4,9	5,9
Total	53	100,0	4 603 800	100,0	100,0	100,0

- v) Tabell 2.12 viser at aktivitetene og bevilgede midler innen dette satsingsområdet er sterkt konsentrert til bydelsområdet "Grønland/Nedre Tøyen" og deretter Gamlebyen. Dette samsvarer med at det er her trafikkproblemene er størst.

Tabell 2.12

Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler på bydelsområder

	Satsingsområde "Areal og transport"				Samtlige satsings- områder	
	Aktiviteter		Kr	%	Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
	Ant.	%	Kroner	%	%	%
A) Sentrum Øst	3	5,7	179 000	3,9	1,7	1,0
B) Oslo S - Sjøsidan	4	7,5	103 000	2,2	1,2	0,1
C) Grønland/Nedre Tøyen	11	20,8	1 794 000	39,0	19,0	21,0
D) Tøyen/Nedre Kampen	4	7,5	60 000	1,3	7,8	9,0
E) Gamlebyen	5	9,4	1 000 000	21,7	27,7	32,3
F) Kampen	1	1,9		0,0	9,2	10,3
G) Vålerenga	3	5,7	361 000	7,8	5,8	4,0
H) Lodalen/Kværner	3	5,7	80 000	1,7	2,6	1,9
I) Mer enn ett område	13	24,5	639 400	13,9	19,0	18,5
J) Ingen fysisk lokalisering	6	11,3	387 400	8,4	6,1	1,9
TOTAL	53	100	4 603 800	100,0	100,0	100,0

- vi) Tabell 2.13 viser at Miljøbyen Gamle Oslo finansierer drift for et langt større antall prosjekter enn investeringer. Dette henger sammen med at virksomheten innen dette satsingsområde først og fremst er knyttet til utredninger knyttet planlegging. Et annet moment er at innen dette satsingsområdet er det svært få



prosjekter hvor andre instanser deltar med finansiering. Det høye bidraget fra andre instanser henger sammen med et særskilt prosjekt.

**Tabell 2.13**  
**Finansiering og samfinansiering av prosjekter**

	Satsingsområde "Areal og transport"		Samtlige satsingsområder	
	Kroner	Prosjekt	Kroner	Antall prosjekter
MGO budsjett				
- Drift	1 466 800	24	33 958 975	220
- Investeringer	3 137 000	7	34 290 960	114
Til sammen MGO	4 603 800		68 249 935	
Andre instanser	12 239 800	4	41 056 600	105
TIL SAMMEN	16 843 600		109 306 535	

### 2.4.3 Byfornyelse og nærmiljø

#### a) Mål for satsingsområdet og prioritering av dette

I forprosjektrapporten er "Byfornyelse" og "Nærmiljøtiltak" behandlet som hvert sitt temaområde. I Handlingsplan for 1996 ble de to satsingsområdene slått sammen til ett.

I forprosjektrapporten foreslås en tredelt strategi for *byfornyelse*:

1. Avslutte den tidligere igangsatte og uferdige byfornyelsen, og skape tillit til ny byfornyelse
2. Videreutvikle de individuelle støtte- og tilskuddsordningene for de som ikke er i stand til å skaffe seg en bolig med akseptabel standard på egenhånd
3. Miljøbysatsing skal gjøre bydelen god å bo i, og nye juridiske og økonomiske virkemidler gjøre nye og utbedrede boliger attraktive i boligmarkedet

Når det gjelder *nærmiljø* begrenser Forprosjektrapporten seg til å beskrive gjennomførte nærmiljøtiltak i Gamle Oslo og behovet for styrking av planlegging og gjennomføring av slike prosjekter.

I Melding 1994 ble målene for de to satsingsområdene spesifisert. Målene er blitt endret med jevne mellomrom, slik det framgår i det følgende.

### MÅL FOR BYFORNYELSE

Melding 1994	Årsberetning 1994
Målet er å bedre boligene og ruste opp bomiljøet. Ca. 1 000 boliger skal fornyes ved utbedring og 300 ved nybygging. Økologisk bybygging skal utprøves og andel familieboliger økes	Målet er å bedre boligene og bomiljøet. Rundt 1 000 skal utbedres, 300 rives og erstattes med nye, foruten at det kan bygges opp til 1 300 nye boliger på tomter som ligger brakk
Melding 1995	Årsberetning 1995
Målet er å bedre boligene og bomiljøet. Ca. 1 000 boliger skal utbedres, foruten at den kan bygges ca. 1 600 nye boliger som erstatning for riving og på tomter som ligger brakk. Økologisk bybygging skal utprøves og andel familieboliger økes.	Samme som årsberetning 1994

### MÅL FOR NÆRMILJØ

Melding 1994	Årsberetning 1994
Målet er å gjøre hverdagens omgivelser mer innbydende, funksjonelle og stimulerende gjennom konkrete prosjekter. Aktiv deltakelse fra beboerne i planlegging og gjennomføring av tiltakene er viktig.	Målet er å gjøre hverdagens nære fysiske omgivelser tryggere, mer innbydende, funksjonelle og stimulerende
Melding 1995	Årsberetning 1995
Samme som melding 1995	Samme som årsberetning 1995

I Handlingsplan 1996 er de to satsingsområdene slått sammen til ett satsingsområde, "Byfornyelse og nærmiljø". Det nye målet for satsingsområdet er:

*Målet er å bedre boligene og nærmiljøet og å stimulere til felles innsats for funksjonelle og trygge omgivelser. Økologisk boligbygging skal utprøves og andelen familieboliger økes.*

Begrunnelsen for denne sammenslåingen er at Miljøbyen Gamle Oslos rolle i byfornyelsen først og fremst er helhets- og områdeplanlegging i nærmiljøene.

En sammenlikning av målene siden 1994 for både byfornyelse og nærmiljø, viser at det her er foretatt en betydelig kursendring på følgende måter:

- De tidlige kvantitative og ambisiøse målene for byfornyelse er fjernet
- Den tidligere understreking av konkrete prosjekter for nærmiljø er tatt ut
- Understrekingen av beboerdeltakelse er også tatt ut. Dette begrunnes med at dette er et hensyn som gjelder for alle satsingsområdene og hele virksomheten til Miljøbyen Gamle Oslo, og ikke bare et særskilt satsingsområde.

Politisk styringsgruppe prioriterte dette satsingsområde først i 1995 ved å uttrykke

*" Miljøbyen Gamle Oslo skal legge hovedvekt på byfornyelsesarbeid gjennom idé og prosjektutredning for bolig- og nærmiljø".*

**b) Prosjektets egen beskrivelse av virksomheten innenfor satsingsområdet**

I Melding 1996 redegjøres det for innsatsen innen satsingsområdet.

Innen *bolig- og byfornyelse* har virksomhet til Miljøbyen Gamle Oslo vært av to typer:

- a) Initiering og forarbeid for igangsetting av utbedring av enkeltgårder med sædige utbedringsbehov
- b) Initiering, koordinering og pådriverrolle i planarbeid for større områder

Hovedinnsatsen har vært på pkt. a) med utarbeidelse av tilstandsvurderinger, kostnadsberegninger og innhenting av anbudsmateriale.

Innsatser i *nærmiljøet* har hittil spent over et vidt felt for å bidra til opprusting av fellesarealer i bomiljøene, styrke tilhørighet og fellesskap og tilrettelegge for en høyere funksjonell standard.

En sentral innsats er samarbeidet med beboerne gjennom beboer- og velforeningene. Disse kan søke prosjektet om tilskudd til drift, beboeravis og ulike aktiviteter, som bl.a. bydelshus.

De aller fleste enkeltprosjektene Miljøbyen Gamle Oslo initierte i 1994 og 1995, tas nå hånd om gjennom det ordinære etatsapparatet. Frigjorte ressurser er nå satt inn i arbeidet med de prioriterte fornyelsesområdene.

**c) Fordeling av virksomhet og midler på delmål**

Målene for innsatsområdet er endret, som vist foran. Gjeldende mål er omfattende og består egentlig av fem (5) delmål, slik det er vist i tabell 2.14, hvor aktivitetene og fordelingen av budsjettmidlene på disse også er vist. Tabellen viser at innsatsen har vært sterkt konsentrert om å bedre nærmiljøet. Når det gjelder utprøving av økologisk boligbygging og å øke andelen familieboliger, har innsatsen vært svært begrenset.

**Tabell 2.14**  
Fordeling av aktiviteter og budsjettmidler på delmål

		Aktiviteter		Bevilgede midler	
		Ant.	%	Kr	%
3a	Bedre boligene	28	21,9	3 628 000	18,6
3b	Bedre nærmiljøet	62	48,4	12 645 000	64,7
3c	Stimulere til felles innsats for funksjonelle og trygge omgivelser	9	7,0	789 475	4,0
3d	Utprøving av økologisk boligbygging	1	0,8	300 000	1,5
3e	Øke andelen familieboliger	4	3,1	355 000	1,8
	Aktivitetene kan ikke avgrenses til et delmål	24	18,8	1 834 000	9,4
	TOTAL	128	100	19 551 475	100

**d) Særskilte karakteristika ved satsingsområdet "Byfornyelse og nærmiljø"**

- i) Satsingsområdet "Byfornyelse og nærmiljø" er langt det største satsingsområdet både når det gjelder aktiviteter (36,9 %) og midler (28,6 %).
- ii) Satsingsområdet var ikke blant de prioriterte i 1993. I politisk styringsgruppes prioriteringer i 1995 blir satsingsområdet likevel framhevet, med vekt på byfornyelsesarbeid gjennom idé og prosjektutredning for bolig og nærmiljø. Dette er en dreining bort fra tidligere satsing på konkrete enkeltprosjekter.
- iii) Tabell 2.15 viser at fordelingen på aktivitetstype innen satsingsområdet stort sett faller sammen med fordelingen for samtlige satsingsområder.

**Tabell 2.15**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetstype

	Satsingsområde "Byfornyelse og nærmiljø"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
		%	Kroner	%	%	%
A) Forberedende utredninger	37	28,9	2 201 475	11,3	27,1	9,3
B) Overordnede planer og utredninger	14	10,9	514 000	2,6	13,8	8,4
C) Konkrete pros.	77	60,2	16 836 000	86,1	59,1	82,3
Total	100	100	19 551 475	100,0	100,0	100,0



- iv) Tabell 2.16 viser at "Byfornyelse og nærmiljø" naturlig nok har en langt høyere andel av aktiviteter og midler rettet mot nærområdene enn for samtlige satsingsområder under ett.

**Tabell 2.16**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetenes influensområde

	Satsingsområde "Byfornyelse og nærmiljø"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling av midler
		%	Kroner	%	%	%
A) Nærmområde	93	72,7	11 873 475	60,7	36,9	33,6
B) Gamle Oslo	30	23,4	7 229 000	37,0	38,3	40,8
C) Oslo med mer	5	3,9	449 000	2,3	19,9	19,7
Annet					4,9	5,9
Total	128	100,0	19 551 475	19 551 475	100,0	100,0

- v) Tabell 2.17 viser at aktivitetene innen dette satsingsområdet hva gjelder aktiviteter, er konsentrert om Gamlebyen. Ser man derimot på fordelingen av midlene, er det Kampen som har den høyeste andel.

**Tabell 2.17**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler på bydelsområder

	Satsingsområde "Byfornyelse og nærmiljø"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Kr	%	Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
	Ant.	%	Kroner	%	%	%
A) Sentrum Øst	2	1,6	385 000	2,0	1,7	1,0
B) Oslo S – Sjøsidan	0	0	0	0	1,2	0,1
C) Grønland/Nedre Tøyen	26	20,3	3 360 000	17,2	19,0	21,0
D) Tøyen/Nedre Kampen	14	10,9	3 897 250	19,9	7,8	9,0
E) Gamlebyen	41	32,0	3 524 225	18,0	27,7	32,3
F) Kampen	16	12,5	4 110 000	21,0	9,2	10,3
G) Vålerenga	7	5,5	925 000	4,7	5,8	4,0
H) Lodalen/Kværner	2	1,6	40 000	0,2	2,6	1,9
I) Mer enn ett område	17	13,3	3 290 000	16,8	19,0	18,5
J) Ingen fysisk lokalisering	3	2,3	20 000	0,1	6,1	1,9
TOTAL	128	100	19 551 475	100,0	100,0	100,0

I tabell 2.18 er det gjort en sammenlikning av fordelingen for de to viktigste delmålene "Bedre boligene" og "Bedre nærmiljøet". Her framkommer klart konsentrasjonen av aktiviteter og

midler for bedring av boligene til Gamlebyen og Tøyen/Nedre Kampen. Når det gjelder bedring av nærmiljøet, derimot, er det Kampen som har den høyeste andelen av midlene, hele 23,4 %. Dette er bemerkelsesverdig når man tar i betraktning at Kampen skiller seg ut som et høystatus og ressurssterkt bydelsområde i forhold til de fleste andre områdene i Bydel 6 – Gamle Oslo, slik det er redegjort for i avsnitt 2.5 og tabellene 2.41 og 2.42 I kapittel 3 drøftes også betydningen av at et prosjekt som Miljøbyen Gamle Oslo, også kan tilgodese slike ressurssterke områder.

**Tabell 2.18**

**Fordeling av virksomhet knyttet til "Bedre boliger" og "Bedre Nærmiljø" fordelt på bydelsområder**

	Bedre boligene		Bedre nærmiljøet	
	Aktiviteter	Midler	Aktiviteter	Midler
	%	%	%	%
A) Sentrum Øst	0,0	0,0	1,6	2,3
B) Oslo S – Sjøsidan	0,0	0,0	0,0	0,0
C) Grønland/Nedre Tøyen	7,1	2,7	22,6	20,5
D) Tøyen/Nedre Kampen	21,4	35,5	9,7	20,1
E) Gamlebyen	53,6	41,1	21,0	12,2
F) Kampen	10,7	17,4	17,7	23,4
G) Vålerenga	3,6	2,8	8,1	6,5
H) Lodalen/Kværner	0,0	0,0	3,2	0,3
I) Mer enn ett område	0,0	0,0	16,1	14,8
J) Ingen fysisk lokalisering	3,6	0,6	0,0	0,0
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0
Antall	28 aktiviteter	3 628 000 kroner	62 aktiviteter	12 645 000 kroner

- vi) Tabell 2.19 viser en jevn fordeling av finansiering mellom drift og investeringer, samt en relativt stor andel finansiering fra andre instanser. Dette er først og fremst private og borettslag i forbindelse med byfornyelse (tilskuddsordninger).

**Tabell 2.19**

**Finansiering og samfinansiering av prosjekter**

	Satsingsområde "Byfornyelse og nærmiljø"		Samtlige satsingsområder	
	Kroner	Prosjekt	Kroner	Antall prosjekter
MGO budsjett				
- Drift	9 453 475	88	33 958 975	220
- Investeringer	10 098 000	48	34 290 960	114
Til sammen MGO	19 551 475		68 249 935	
Andre instanser	7 935 000	51	41 056 600	105
TIL SAMMEN	27 486 475		109 306 535	

## 2.4.4 Skole og arbeid

### a) Mål for satsingsområdet og prioriteringer av dette

I Forprosjektrapporten behandles skole og kultur som ett temaområde, og næringsliv og arbeid som et annet.

Forprosjektrapporten redegjør for en dramatisk *skolesituasjon* og framsetter følgende forslag til skoletiltak

- Utarbeiding av skolebruksplan for bydelen og opprustingsplan for eksisterende skoler og gjenåpning av Gamlebyen skole
- Egne lokaler for skolefritidsordningene
- Opprusting av barnehager og planlegging av nye
- Desentralisering og styrking av tilbudet til fremmedspråklige
- Utvikling av samarbeid med innvandrersorganisasjonene
- Utredning for å få etablert videregående skole
- Utvikling av tilbud om nærmiljøskole for arbeidsledige for framtidig yrkeskarriere

Forprosjektrapporten *omtaler Næringsliv og arbeid*, og framhever bl.a.

- Satsing på kultur og service vil ha positive virkninger for næringslivet
- Kvadraturen i sentrum øst har hatt en ny oppblomstring som en kan dra nytte av i utviklingen videre østover
- Lokaler med lav leie og sentral beliggenhet er et fortrinn
- Arealreservene vil gi ledige arealer på sikt

I Melding 1994 ble målene for de to satsingsområdene spesifisert. Disse blitt endret med jevne mellomrom, slik det framgår i det følgende.

#### MÅL FOR SKOLE

Melding 1994	Årsberetning 1994
Målet er å forbedre forskole-, grunnskole- og ungdomsskoletilbudet, samt å bidra til at det etableres en ny videregående skole i bydelen. Dette omfatter også integrering av barn med fremmedspråklig bakgrunn i skolene	Målet er å utvikle skoler med gode læringsvilkår til et raskt voksende antall norske og innvandrerbarn i bydelen. Fysisk forbedring av uteområdene prioriteres også høyt.
Melding 1995	Årsberetning 1995
<i>Samme som melding 1994</i>	<i>Samme som melding 1994</i>

## MÅL FOR ARBEID

<b>Melding 1994 næring og arbeid</b>	<b>Årsberetning 1994 Arbeid og næring</b>
Målet er å sikre og utvikle eksisterende næringsliv, tiltrekke og utvikle nye virksomheter og redusere den høye arbeidsledigheten, spesielt blant innvandrere og bydelens ungdom.	Målet er å skape forutsetninger i bydelen for å utvikle eksisterende næringsliv og tiltrekke nye virksomheter. Den høye ledigheten, særlig blant innvandrere, skal reduseres.
<b>Melding 1995</b>	<b>Årsberetning 1995</b>
Målet er å sikre og utvikle eksisterende næringsliv, tiltrekke nye virksomheter og redusere den høye ledigheten, spesielt blant innvandrere og ungdom	Målet er å sikre og utvikle eksisterende næringsliv, tiltrekke nye virksomheter og redusere den høye arbeidsledigheten, spesielt blant innvandrere og ungdom

I Handlingsplan 1996 er de to satsingsområdene slått sammen til et satsingsområde "Skole og arbeid". Det nye målet for satsingsområdet er:

*Bidra til å gi bydelens befolkning et godt utdanningstilbud og et inntektsgivende arbeid som gir mulighet for likeverdig deltakelse i dagens storbysamfunn.*

Begrunnelsen som gis for sammenslåingen, er at prosjektets engasjement innenfor "Arbeid og næring" først og fremst vil gjelde de som bor i bydelen, og som ikke har arbeid eller skal utdannes til å delta i arbeidslivet. Den generelle tilrettelegging for næringsutvikling vil først og fremst være en del av areal- og transportplanleggingen. En videreføring av dette er at det tidligere hovedmålet "Skape nye arbeidsplasser" i Handlingsplan 1997 er foreslått endret til "Gi bydelens befolkning et godt utdanningstilbud og et inntektsgivende arbeid", slik det er redegjort for i avsnitt 2.3.

En sammenlikning av målene siden 1994 viser at det nye målet er blitt langt mer generelt og ikke inkluderer de tidligere konkrete særskilte målene knyttet til ny videregående skole, integrering av fremmedspråklige, utvikling av næringsliv og redusering av arbeidsledighet, spesielt blant ungdom og innvandrere.

Politisk styringsgruppe prioriterte dette satsingsområde først i 1995 ved å uttrykke "Miljøbyen Gamle Oslo skal legge hovedvekt på engasjement for et bedre skole- og utdanningstilbud".

### b) Prosjektets egen beskrivelse av virksomheten innenfor satsingsområdet

I Melding 1996 redegjøres det for innsatsen innen satsingsområdet.

Innen skole og utdanning er det avklart med skolesjefen at Miljøbyen Gamle Oslos engasjement vil være planer og tiltak i skjæringspunktet mellom skole og samfunn/nærmiljø. Viktige aktiviteter har bl.a. vært:

- Skolegårdsombygging
- Lærerpakke med informasjonsmateriale til alle lærerne i bydelen



- Skoleplan for Gamle Oslo
- Opprusting av lokaler i forbindelse med skolene
- Ulike tiltak av pedagogisk karakter

Når det gjelder *arbeid og næring* har det bl.a. vært arbeidet med følgende prosjekter:

- Strategisk plan og hovedgrep for næring
- Utvikling av senter for håndverk og industri
- Flerkulturelt marked
- Registrering/bedriftsdagene
- Etablererprogrammet
- Kontaktetablering
- Kongsgaarden Søm & Design AS

### c) Fordeling av virksomhet og midler på delmål

Målene for innsatsområdet er endret, som vist ovenfor. Gjeldende mål kan deles i to (2) delmål, slik det er vist i tabell 2.20, hvor også er vist aktivitetene og fordelingen av budsjettmidlene på disse. Som det framgår, er langt flere aktiviteter knyttet til utdanning enn til det å skaffe arbeidsplasser.

**Tabell 2.20**  
Fordeling av aktiviteter og budsjettmidler på delmål

		Aktiviteter		Bevilgede midler	
		Ant.	%	Kr	%
4a	Bidra til å gi bydelens befolkning et godt utdanningstilbud	22	40,7	5 180 960	49,7
4b	Bidra til å gi bydelens befolkning et inntekts-givende arbeid som gir mulighet for likeverdig deltakelse i dagens storbysamfunn	12	22,2	3 993 000	38,3
	Aktivitetene kan ikke avgrenses til et delmål	20	37,0	1 242 200	11,9
	<b>TOTAL</b>	<b>54</b>	<b>100,0</b>	<b>10 416 160</b>	<b>100,0</b>

### d) Særskilte karakteristika ved satsingsområdet "Skole og arbeid"

- Satsingsområdet "Skole og arbeid" er det nest største hva gjelder antall aktiviteter (15,6 %) og nummer 3 hva gjelder andel av prosjektets midler (15,3%).
- Satsingsområdet var ikke blant de prioriterte i 1993. I politisk styringsgruppes prioriteringer i 1995 blir satsingsområdet likevel framhevet, ved at Miljøbyen Gamle Oslo skal legge hovedvekt på engasjement for et bedre skole- og utdanningstilbud.

- iii) Tabell 2.21 viser at virksomheten innen satsingsområdet er konsentrert om konkrete prosjekter og forberedende utredninger – og stort sett sammenfaller med fordelingen for samtlige satsingsområder.

**Tabell 2.21**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetstype

	Satsingsområde "Skole og arbeid"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
		%	Kroner	%	%	%
A) Forberedende utredninger	15	27,8	990 000	9,5	27,1	9,3
B ) Overordnete planer og utredninger	2	3,7	165 000	1,6	13,8	8,4
C) Konkrete pros	37	68,5	9 261 160	88,9	59,1	82,3
Total	54	100,0	10.416.160	100,0	100,0	100,0

- iv) Tabell 2.22 viser at "Skole og arbeid" naturlig nok er konsentrert om bydelen som sådan og i mindre grad om nærområdene.

**Tabell 2.22**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetenes influensområde

	Satsingsområde "Skole og arbeid"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling, aktiviteter	Fordeling, midler
		%	Kroner	%	%	%
A) Nærmområde	6	11,1	361 000	3,5	36,9	33,6
B) Gamle Oslo	44	81,5	9 835 160	94,4	38,3	40,8
C) Oslo med mer	4	7,4	220 000	2,1	19,9	19,7
Annet					4,9	5,9
Total	54	100,0	10 416 160	100,0	100,0	100,0

- v) Tabell 2.23 viser at aktivitetene er temmelig jevnt fordelt på de fem (5) mest befolkede bydelsområdene, mens Gamlebyen skiller seg ut som delområdet med den langt høyeste andelen av midlene.

**Tabell 2.23**

**Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler på bydelsområder**

	Satsingsområde "Skole og arbeid"				Samtlige satsings- områder	
	Aktiviteter		Midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
	Ant.	%	Kroner	%	%	%
A) Sentrum Øst	1	1,9	120 000	1,2	1,7	1,0
B) Oslo S - Sjø siden	0	0,0	0	0,0	1,2	0,1
C) Grønland/Nedre Tøyen	6	11,1	590 000	5,7	19,0	21,0
D) Tøyen/Nedre Kampen	6	11,1	1 461 000	14,0	7,8	9,0
E) Gamlebyen	6	11,1	2 684 000	25,8	27,7	32,3
F) Kampen	9	16,7	1 765 960	17,0	9,2	10,3
G) Vålerenga	8	14,8	525 000	5,0	5,8	4,0
H) Lodalen/Kværner	0	0,0	0	0,0	2,6	1,9
I) Mer enn ett område	16	29,6	3 248 000	31,2	19,0	18,5
J) Ingen fysisk lokalisering	2	3,7	22 200	0,2	6,1	1,9
TOTAL	54	100,0	10 416 160	100,0	100,0	100,0

- vi) Tabell 2.24 viser en jevn fordeling av prosjektets finansiering mellom drift og investeringer, samt en relativt stor andel finansiering fra andre instanser.

**Tabell 2.24**

**Finansiering og samfinansiering av prosjekter**

	Satsingsområde "Skole og arbeid"		Samtlige satsingsområder	
	Kroner	Prosjekt	Kroner	Antall pro- sjekter
MGO budsjett				
– Drift	5 239 200	31	33 958 975	220
– Investeringer	5 176 960	26	34 290 960	114
Til sammen MGO	10 416 160		68 249 935	
Andre instanser	6 246 600	21	41 056 600	105
TIL SAMMEN	16 662 760		109 306 535	

## 2.4.5 Kultur

### a) Mål for satsingsområdet og prioritering av dette

I forprosjektrapporten er kultur behandlet som en del av temaområdet "Skole og kultur". Det blir pekt på at Gamle Oslo har store ressurser, historisk, kulturelt, sosialt og teknisk, og kultur framheves som en viktig drivkraft i bydelens snuoperasjon.

I Melding 1994 ble målet for kultur konkretisert og noe endret i årsberetning 1994, som vist nedenfor.

#### MÅL FOR KULTUR

Melding 1994	Årsberetning 1994
Målet er å utvikle og støtte tiltak både for det lokale og det byomfattende kultur- og organisasjonslivet i bydelen. Det flerkulturelle innslaget skal være en naturlig del av kulturbildet.	Målet er å utvikle, styrke og støtte tiltak som kan bidra til å bygge ut og styrke det varierte og aktive kultur- og organisasjonslivet i bydelen. Middelalderminnene skal utvikles som en del av Norges kulturskatt og Gamle Oslos identitet. Det flerkulturelle mangfoldet i bydelen skal innpasses og utvikles som en viktig del av kulturbildet i Gamle Oslo.
Melding 1995	Årsberetning 1995
<i>Samme som melding 1994</i>	<i>Samme som årsberetning 1994</i>

I Handlingsplan 1996 er målet for satsingsområdet uttrykt som følger, hvilket er det samme som Melding 1994:

*Utvikle og støtte tiltak både for det lokale og det byomfattende kultur- og organisasjonslivet i bydelen. Det flerkulturelle innslaget skal være en naturlig del av bybildet.*

Satsingsområdet "Kultur" er ikke prioritert av politisk styringsgruppe.

### b) Prosjektets egen beskrivelse av virksomheten innenfor satsingsområdet

I Melding 1996 redegjøres det for innsatsen innen satsingsområdet.

Miljøbyen Gamle Oslo har støttet en rekke aktiviteter på den kulturelle arenaen så som seminarer, møter, utstillinger, kortfilmer, bokprosjekter og arrangementer. Støtten har oftest vært bidrag sammen med andre, "spleiselag". Blant viktigere aktiviteter nevnes bl.a.:

- Bidrag til etablering av Det Åpne Teater (DÅT) i egne lokaler
- Opprettelse av Internasjonalt Kultursenter og Museum (IKM) og opprusting av dets lokaler
- Utarbeidelse av "kulturbyggplan" for bydelen



- Middelalderfestivalen
- Musikkfestival
- Kortfilm prosjekter

**c) Fordeling av virksomhet og midler på delmål**

Mål for innsatsområdet kan deles i to delmål:

- 5a) Utvikle og støtte tiltak både for det lokale og det byomfattende kultur- og organisasjonslivet i bydelen.
- 5b) Det flerkulturelle innslaget skal være en naturlig del av bybildet.

Av aktivitetene tilhørte samtlige første delmål, og ingen ble identifisert som å være rettet mot det andre delmålet. Imidlertid er det her viktig å bemerke at mange av prosjektene likevel har en flerkulturell dimensjon, som for eksempel Internasjonalt Kultursenter og Museum.

**d) Særskilte karakteristika ved satsingsområdet "Kultur"**

- i) Satsingsområdet "Kultur" er blant de mindre satsingsområdene, med 9,2 % av aktivitetene og 8,9 % av midlene.
- ii) Satsingsområdet har ikke vært blant de hvor politisk styringsgruppe har uttrykt prioriteringer. I 1995 ble det likevel uttrykt at det skal legges særlig vekt på et nært samarbeid med byens innvandrerbefolkning, noe som hittil har svært svakt. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at det er ulike måter prosjektet kan sikre forholdet til innvandrerbefolkningen, og at dette ikke kan gjøres gjennom satsingsområdet "Kultur" alene. Dette behandles for øvrig i avsnitt 2.7.
- iii) Tabell 2.25 viser at virksomheten innen satsingsområdet er konsentrert om konkrete prosjekter.

**Tabell 2.25**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetstype

	Satsingsområde "Kultur"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
	Ant.	%	Kroner	%	%	%
A) Forberedende utredninger	2	6,3	1 033 000	17,1	27,1	9,3
B) Overordnede planer og utredninger	2	6,3	143 000	2,4	13,8	8,4
C) Konkrete pros.	28	87,5	4 867 000	80,5	59,1	82,3
Total	32	100,0	6 043 000	100,0	100,0	100,0

- iv) Tabell 2.26 viser at "Kultur" som satsingsområde, først og fremst er rettet mot Oslo og landet, og i mindre grad mot bydelen.

**Tabell 2.26**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetenes influensområde

	Satsingsområde "Kultur"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
		%	Kroner	%	%	%
A) Nærområde	2	6,3	109 000	1,8	36,9	33,6
B) Gamle Oslo	11	34,4	507 000	8,4	38,3	40,8
C) Oslo med mer	19	59,4	5 427 000	89,8	19,9	19,7
Annet					4,9	5,9
Total	32	100,0	6 043 000	100,0	100,0	100,0

- iv) Tabell 2.27 viser at aktivitetene og midlene er konsentrert til to (2) bydelsområder – Grønland/Nedre Tøyen og Gamlebyen.

**Tabell 2.27**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler på bydelsområder

	Satsingsområde "Kultur"				Samtlige satsings- områder	
	Aktiviteter		Midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
	Ant.	%	Kroner	%	%	%
A) Sentrum Øst	0	0,0	0	0,0	1,7	1,0
B) Oslo S – Sjøsidan	0	0,0	0	0,0	1,2	0,1
C) Grønland/Nedre Tøyen	9	28,1	3 298 000	54,6	19,0	21,0
D) Tøyen/Nedre Kampen	1	3,1	42 000	0,7	7,8	9,0
E) Gamlebyen	11	34,4	1 953 000	32,3	27,7	32,3
F) Kampen	2	6,3	180 000	3,0	9,2	10,3
G) Vålerenga	0	0,0	0	0,0	5,8	4,0
H) Lodalen/Kværner	0	0,0	0	0,0	2,6	1,9
I) Mer enn ett område	6	18,8	250 000	4,1	19,0	18,5
J) Ingen fysisk lokalisering	3	9,4	320 000	5,3	6,1	1,9
TOTAL	32	100,0	6 043 000	100,0	100,0	100,0

- v) Tabell 2.28 viser at innen dette satsingsområde er midler fra Miljøbyen Gamle Oslo helt knyttet til drift. Videre viser tabellen at andre instanser har vært med å finansiere dobbelt så mye innen dette satsingsområdet som Miljøbyen Gamle Oslo.

**Tabell 2.28**  
**Finansiering og samfinansiering av prosjekter**

	Satsingsområde "Kultur"		Samtlige satsingsområder	
	Kroner	Prosjekt	Kroner	Antall prosjekter
MGO budsjett				
– Drift	6 022 000	31	33 958 975	220
– Investeringer	21 000	1	34 290 960	114
Til sammen MGO	6 043 000		68 249 935	
Andre instanser	12 189 000	18	41 056 600	105
<b>TIL SAMMEN</b>	<b>18 232 000</b>		<b>109 306 535</b>	

#### 2.4.6 Grønnstruktur, vann og økologi

##### a) Mål for satsingsområdet og prioritering av dette

I Forprosjektrapporten blir prinsippene for bevaring og sikring av eksisterende grøntområder og en videre utvikling av bydelens grønne struktur konkretisert under følgende overskrifter:

- Overordnede friområder
- Grønne korridorer og turveier
- Lokale parker
- Hovinbekken skulpturpark
- Bevaring og utvikling av naturområder og vassdrag
- Middelalderpark og grønn sjøfront

I Melding for 1994 ble målet for satsingsområdet konkretisert som vist i det følgende, og senere endret som det fremgår av oppstillingen.

## MÅL FOR GRØNNSTRUKTUR, VANN OG ØKOLOGI

Melding 1994	Årsberetning 1994
Målet er å gjøre bydelen grønnere og mer miljøvennlig ved opprusting og utvidelse av grøntområder, samt å åpne vassdrag og sjøfront	Målet er å gjøre bydelen grønnere, øke tilgjengeligheten til de grønne områdene i bydelen og skape sammenheng mellom dem. Særlig viktig er det å fullføre manglende lenker i turveisystemet og sikre adkomsten til vassdrag og sjøsiden.
Melding 1995	Årsberetning 1995
Målet er å gjøre bydelen grønnere og øke tilgjengeligheten til de grønne områdene bl.a. ved å utvikle sammenhengen i grønnstrukturen. Utviklingen av turveisystemet og sikring av adkomst til vassdrag og sjøfront vektlegges. Parker og plasser skal lokaliseres, tilrettelegges og vedlikeholdes som egnede steder for opphold, lek og sosialt liv.	<i>Samme som årsberetning 1994.</i>

I Handlingsplan 1996 er målet for satsingsområdet uttrykt som følger, hvilket er det samme som Melding 1995:

*Målet er å gjøre bydelen grønnere og øke tilgjengeligheten til de grønne områdene bl.a. ved å utvikle sammenhengen i grønnstrukturen. Utviklingen av turveisystemet og sikring av adkomst til vassdrag og sjøfront vektlegges. Parker og plasser skal lokaliseres, tilrettelegges og vedlikeholdes som egnede steder for opphold, lek og sosialt liv.*

Satsingsområdet "Grønnstruktur, vann og økologi" er ikke prioritert av politisk styringsgruppe.

### b) Prosjektets egen beskrivelse av virksomheten innenfor satsingsområdet

I Melding 1996 redegjøres det for virksomheten innen satsingsområdet, hvor de viktigste bl.a. er:

- Opprusting av parker og lekeplasser
- Prosjektering og gjennomføring av turveitraseer til rekreasjonsområder
- Mudring av nedre del av Akerselva
- Klimaanalyse med hensyn på miljøstandard og byformingsprinsipper
- Utredning om Hovinbekken skulpturpark
- Reguleringsplan for Klosterenga
- Overvåking av almesyke
- Verdivurdering av grønnstrukturen (Grønn Plakat)
- Gjenskaping av Barokkhaven ved Oslo Ladegård



### c) Fordeling av virksomhet og midler på delmål

Målet for satsingsområdet kan deles i fire (4) delmål, slik det er vist i tabell 2.29, hvor også fordelingen av budsjettmidlene på disse er vist. Som det framgår er de fleste aktivitetene slik at de omfatter flere delmål. Ellers er det de to delmålene, 6b Utvikling av turveisystemet og 6d Parker og plasser, hvor innsatsen er konsentrert.

Tabell 2.29  
Fordeling av aktiviteter og budsjettmidler på delmål

		Aktiviteter		Bevilgede midler	
		Ant.	%	Kr	%
6a	Gjøre bydelen grønnere og øke tilgjengeligheten til de grønne områdene bl.a. ved å utvikle sammenhengen i grønnstrukturen	4	13,3	350 000	4,7
6b	Utvikle turveisystemet	6	20,0	1 790 000	24,1
6c	Sikring av adkomst til vassdrag og sjøfront	2	6,7	840 000	11,3
6d	Parker og plasser skal lokaliseres, tilrettelegges og vedlikeholdes som egnede steder for opphold, lek og sosialt liv	7	23,3	1 420 000	19,1
	Aktivitetene kan ikke avgrenses til et delmål	11	36,7	3 038 000	40,8
	TOTAL	30	100,0	7 438 000	100,0

### d) Særskilte karakteristika ved satsingsområdet "Grønt og vann"

- i) Satsingsområdet "Grønt og vann" er blant de mindre satsingsområdene, 8,7 % av aktivitetene og 10,9 % av midlene.
- ii) Satsingsområdet har ikke vært blant de hvor politisk styringsgruppe har uttrykt prioriteringer.
- iii) Tabell 2.30 viser at virksomheten innen satsingsområdet er konsentrert om konkrete prosjekter, men også en betydelig del er brukt til forberedende utredninger og overordnede planer.

**Tabell 2.30**  
**Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetstype**

	Satsingsområde "Grønt og vann"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
	Ant.	%	Kroner	%	%	%
A) Forberedende utredninger	8	26,7	858 000	11,5	27,1	9,3
B) Overordnede planer og utredninger	3	10,0	1 000 000	13,4	13,8	8,4
C) Konkrete pros	19	63,3	5 580 000	75,0	59,1	82,3
Total	30	100,0	7 438 000	100,0	100,0	100,0

- iv) Tabell 2.31 viser at "Grønt og vann" som satsingsområde, naturlig nok er rettet mot nærområdene og bydelen.

**Tabell 2.31.**  
**Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetenes influensområde**

	Satsingsområde "Grønt og vann"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
		%	Kroner	%	%	%
A) Nærområde	13	43,3	3 429 000	46,1	36,9	33,6
B) Gamle Oslo	12	40,0	2 689 000	36,2	38,3	40,8
C) Oslo med mer	5	16,7	1 320 000	17,7	19,9	19,7
Annet					4,9	5,9
Total	30	100,0	7 438 000	100,0	100,0	100,0

- iv) Tabell 2.32 viser at aktivitetene og midlene er rimelig fordelt mellom bydelsområdene.

**Tabell 2.32**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler på bydelsområder

	Satsingsområde "Grønt og vann"				Samtlige satsings- områder	
	Aktiviteter		Midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
	Ant.	%	Kroner	%	%	%
A) Sentrum Øst	0	0,0	0	0,0	1,7	1,0
B) Oslo S – Sjøsidan	0	0,0	0	0,0	1,2	0,1
C) Grønland/Nedre Tøyen	5	16,7	1 233 000	16,6	19,0	21,0
D) Tøyen/Nedre Kampen	1	3,3	650 000	8,7	7,8	9,0
E) Gamlebyen	6	20,0	511 000	6,9	27,7	32,3
F) Kampen	3	10,0	800 000	10,8	9,2	10,3
G) Vålerenga	2	6,7	920 000	12,4	5,8	4,0
H) Lodalen/Kværner	4	13,3	1 170 000	15,7	2,6	1,9
I) Mer enn ett område	7	23,3	2 094 000	28,2	19,0	18,5
J) Ingen fysisk lokalisering	2	6,7	60 000	0,8	6,1	1,9
TOTAL	30	100,0	7 438 000	100,0	100,0	100,0

- vi) Tabell 2.33 viser at innen dette satsingsområdet er midler fra Miljøbyen Gamle Oslo knyttet til investeringer. Videre viser tabellen at andre instanser i beskjedent grad har vært med å finansiere aktiviteter innen dette satsingsområdet.

**Tabell 2.33**  
Finansiering og samfinansiering av prosjekter

	Satsingsområde "Grønt og vann"		Samtlige satsingsområder	
	Kroner	Prosjekt	Kroner	Antall prosjekter
MGO budsjett				
- Drift	1 825 000	13	33 958 975	220
- Investeringer	5 613 000	16	34 290 960	114
Til sammen MGO	7 438 000		68 249 935	
Andre instanser	1 320 000	4	41 056 600	105
TIL SAMMEN	8 758 000		109 306 535	

## 2.4.7 Forebyggende helse- og sosialsatsing

### a) Mål for satsingsområdet og prioritering av dette

I Forprosjektrapporten omtales dette satsingsområde som tema "Rus og omsorg". Det blir vist til at alle som bor i bydelen er målgruppe, også de som har særlige sosiale og økonomiske problemer. Følgende eksempler på arbeidsoppgaver blir nevnt:

- Koble arbeidsledighet med opplæring og sosialpolitikken i bydelen
- Arbeide spesielt med barn og unge
- Pensjonister som ressurser
- Innvandrerne som ressurser
- Samspill med de sosiale tjenestene
- Få til en tryggere bydel å bo og ferdes i
- Miljøtilbud for alle grupper
- Bedre nyttiggjøring av flere miljøarbeidere

I Melding for 1994 ble satsingsområdet omtalt som "Forebyggende helse- og sosialsatsing", og målet for satsingsområdet konkretisert som vist under, og senere endret som det fremgår i det følgende:

#### MÅL FOR HELSE OG SOSIAL

Melding 1994	Årsberetning 1994
Bedre levekårene, særlig for de mest ressursvake gruppene blant barn og eldre. Sykdom, høy dødelighet, kriminalitet og rusmisbruk møtes med forebyggende tiltak. De sosiale nettverk styrkes.	Målet er å bedre levevilkårene i bydelen, spesielt når det gjelder oppvekstvilkårene for barna. Sykdom, dødelighet, kriminalitet og rusmisbruk skal reduseres. Det skal bli lettere å bli gammel i bydelen. De sosiale nettverkene skal styrkes. Det skal satses på forebyggende helsevern framfor stadige "reparasjonsarbeider".
Melding 1995	Årsberetning 1995
<i>Samme som melding 1994</i>	<i>Samme som årsberetning 1994</i>

I Handlingsplan 1996 er målet for satsingsområdet uttrykt som følger, hvilket er det samme som Melding 1994:

*Bedre levekårene, særlig for de mest ressursvake gruppene blant barn og eldre. Sykdom, høy dødelighet, kriminalitet og rusmisbruk møtes med forebyggende tiltak. Det sosiale nettverket styrkes.*

Politisk styringsgruppe har ikke prioritert satsingsområdet "Forebyggende helse- og sosialsatsing".



## b) Prosjektets egen beskrivelse av virksomheten innenfor satsingsområdet

I Handlingsplan 1996 og Melding 1996 redegjøres det for virksomheten innen satsingsområdet, og følgende prosjekter omtales:

- Primærmedisinsk verksted, som er et sted for utprøving av nye og mer forebyggende metoder i primærmedisinen
- DELTA (tidligere "Flerkulturforum"), med sikte på bedre kontakt og samhandling mellom bydelsforvaltningen og innvandremiljøer
- Sikring av likeverdige helse- og sosialtjenester til eldre innvandrere
- Forebyggende arbeid blant eldre med høy sykkelighet
- Frelsesarmeens rustiltakskjede NOA
- Næringsmiddelopplæring

## c) Fordeling av virksomhet og midler på delmål

Målet for innsatsområdet er vist ovenfor. Dette kan deles i tre delmål, slik det er vist i tabell 2.34, hvor det framgår at aktivitetene og fordelingen av budsjettmidlene er konsentrert om/likt fordelt mellom de to første delmålene. Det er ikke aktiviteter rettet mot delmålet å styrke det sosiale nettverket.

Tabell 2.34  
Fordeling av aktiviteter og budsjettmidler på delmål

		Aktiviteter		Bevilgede midler	
		Ant.	%	Kr	%
7a	Bedre levekårene, særlig for de mest ressursvake blant barn og eldre	7	43,8	3 867 000	51,1
7b	Sykdom, høy dødelighet, kriminalitet og rusmisbruk møtes med forebyggende tiltak	8	50,0	3 500 000	46,3
7c	Det sosiale nettverk styrkes	0	0,0	0	0
	Aktivitetene kan ikke avgrenses til et delmål	1	6,3	200 000	2,6
	TOTAL	16	100,0	7 567 000	100,0

## d) Særskilte karakteristika ved satsingsområdet "Helse og sosial"

- i) Satsingsområdet "Helse og sosial" er blant de mindre satsingsområdene, 4,6 % av aktivitetene og 11,1 % av midlene.
- ii) Satsingsområdet har ikke vært blant de hvor politisk styringsgruppe har uttrykt prioriteringer.
- iii) Tabell 2.35 viser at for dette satsingsområdet er en relativt høy andel overordnede planer og utredninger.

Tabell 2.35

Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetstype

	Satsingsområde "Helse og sosial"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
	Ant.	%	Kroner	%	%	%
A) Forberedende utredninger	1	6,3	350 000	4,6	27,1	9,3
B ) Overordnede planer og utredninger	6	37,5	2 522 000	33,3	13,8	8,4
C) Konkrete pros	9	56,3	4 695 000	62,0	59,1	82,3
Total	16	100,0	7 567 000	100,0	100,0	100,0

- iv) Tabell 2.36 viser at "Helse og sosial" som satsingsområde er rettet mot hele bydelen.

Tabell 2.36

Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler etter aktivitetenes influensområde

	Satsingsområde "Helse og sosial"				Samtlige satsingsområder	
	Aktiviteter		Bevilgede midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
		%	Kroner	%	%	%
A) Nærmområde	1	6,3	160 000	2,1	36,9	33,6
B) Gamle Oslo	15	93,8	7 407 000	97,9	38,3	40,8
C) Oslo med mer	0	0,0	0	0,0	19,9	19,7
Annet					4,9	5,9
Total	16	100,0	7 567 000	100,0	100,0	100,0

- v) Tabell 2.37 viser at aktivitetene og midlene er lokalisert til Grønland/Nedre Tøyen, men for øvrig er rettet inn mot mer enn ett bydelsområde.

**Tabell 2.37**  
Fordeling av aktiviteter og bevilgede midler på bydelsområder

	Satsingsområde "Helse og sosial"				Samtlige satsings- områder	
	Aktiviteter		Midler		Fordeling aktiviteter	Fordeling midler
	Ant.	%	Kroner	%	%	%
A) Sentrum Øst	0	0,0	0	0,0	1,7	1,0
B) Oslo S - Sjøsidan	0	0,0	0	0,0	1,2	0,1
C) Grønland/Nedre Tøyen	8	50,0	3 970 000	16,6	19,0	21,0
D) Tøyen/Nedre Kampen	0	0,0	0	8,7	7,8	9,0
E) Gamlebyen	0	0,0	0	6,9	27,7	32,3
F) Kampen	1	6,3	160 000	10,8	9,2	10,3
G) Vålerenga	0	0,0	0	12,4	5,8	4,0
H) Lodalen/Kværner	0	0,0	0	15,7	2,6	1,9
I) Mer enn ett område	7	43,8	3 437 000	28,2	19,0	18,5
J) Ingen fysisk lokalisering	0	0,0	0	0,8	6,1	1,9
TOTAL	16	100,0	7 567 000	100,0	100,0	100,0

- vi) Tabell 2.38 viser at innen dette satsingsområdet er midler fra Miljøbyen Gamle Oslo knyttet til drift. Videre viser tabellen at andre instanser i liten grad har vært med å finansiere aktiviteter innen dette satsingsområde.

**Tabell 2.38**  
Finansiering og samfinansiering av prosjekter

	Satsingsområde "Helse og sosial"		Samtlige satsingsområder	
	Kroner	Prosjekt	Kroner	Antall prosjekter
MGO budsjett				
– Drift	7 567 000	16	33 958 975	220
– Investeringer	0	0	34 290 960	114
Til sammen Miljøbyen Gamle Oslo	7 567 000		68 249 935	
Andre instanser *)	947 000	5	41 056 600	105
TIL SAMMEN	8 514 000		109 306 535	

\*) Omfatter bare delvis Bydel 6 – Gamle Oslo lønnskostnader for enkeltprosjekter.

## 2.4.8 Drift og vedlikehold

### a) Mål for satsingsområdet og prioritering av dette

I forprosjektrapporten er offentlig fattigdom i bydelens uterom behandlet. Det blir pekt på at forfall og lav vedlikeholdsstandard preger situasjonen på flere steder, både på gater, plasser og i parkene. Dette bidrar til å senke bydelens attraktivitet og status.

I Melding for 1994 er målet for satsingsområdet konkretisert som vist nedenfor.

#### MÅL FOR DRIFT OG VEDLIKEHOLD

Melding 1994	Årsberetning 1994
Prøve ut effekten av ulike virkemidler for økt kvalitet på gaterenhold, søppelhåndtering, parkvedlikehold og håndtering av hærverk, for gjennom dette å gi beslutningsgrunnlag for permanente løsninger over de ordinære budsjettene og handlingsplanene	Målet er å øke kvaliteten på gaterenhold, parkvedlikehold, søppelhåndtering og den hygieniske standarden i forretningene til et godt nivå. Målsettingen gjelder også innenfor boligområdene og deres nærområder.
Melding 1995	Årsberetning 1995
Samme som melding 1994	Samme som årsberetning 1994

I Handlingsplan 1996 er målet for satsingsområdet uttrykt som følger, hvilket er det samme som Melding 1994:

*Prøve ut effekten av ulike virkemidler for økt kvalitet på gaterenhold, søppelhåndtering, parkvedlikehold og håndtering av hærverk, for gjennom dette å gi beslutningsgrunnlag for permanente løsninger over de ordinære budsjetter og handlingsplaner*

Politisk styringsgruppe har ikke prioritert satsingsområdet "Drift og vedlikehold". Tvert i mot er satsingsområdet blitt nedprioritert ved behandlinger av prosjektets budsjett. Imidlertid annonseres det en endring på dette i utkast til Handlingsplan 1997. Samarbeid med aktuelle etater og instanser om bedre drifts- og vedlikeholdsopplegg startes opp ved årsskiftet 1996/97. I 1997 foreslås igangsatt et utviklingsprosjekt for drift og vedlikehold i bydelen. Det foreslås engasjert en egen medarbeider for å drive dette, utprøve nye samarbeidsmodeller og samtidig være med å arrangere dugnader og ansvarliggjøre næringsdrivende og beboere i forhold til rydding og vedlikehold.

### b) Prosjektets egen beskrivelse av virksomheten innenfor satsingsområdet

I Handlingsplan 1996 og Melding 1996 blir det vist til at ved etableringen av Miljøbyen Gamle Oslo var det et hovedpoeng å bruke arbeidsledige på arbeidsmarkedstiltak innen dette satsingsområdet. Nåværende arbeidsmarkedstiltak gjør det lite aktuelt å arbeide på denne måten.



Mye av den opprinnelige satsingen skjedde med AL Gamle Oslo Servicesentral (USBLs vaktmestersentral) som arbeidsleder. Dette samarbeid avvikles nå. Andre aktiviteter har vært:

- Oslo Veivesens prøveprosjekt for økt gaterenhold
- Støtte til tiltak for fjerning av grafitti, oppmerking av nedslitte gangfelt, bedring av framkommeligheten for funksjonshemmede o.l.

I Melding 1996 konstateres det at utviklingen innen dette satsingsområdet har vært relativt statisk og preget av tiltak for å bøte på driftsetatenes manglende kapasitet. Målet om prøving og utvikling av virkemidler har ikke vært prioritert, samtidig som de økonomiske rammene for innsatsområdet har minsket de siste årene. Dette henger sammen med at den opprinnelige ideen om å gjennomføre dette satsingsområdet ved hjelp av arbeidsledige på sysselsettingstiltak ("Gamle Oslo Servicesentral") ikke er forenlig med gjeldende arbeidsmarkedstiltak. Som nevnt foreslår Handlingsplan 1997 å oppprioritere aktivitetene på dette satsingsområdet.

#### **c) Særskilte karakteristika ved satsingsområdet**

- i) Dette satsingsområdet er det desidert minste med bare fem (5) aktiviteter og hvor det kun er brukt kr 230 000.
- ii) Satsingsområdet har ikke vært blant de hvor politisk styringsgruppe har uttrykt prioriteringer, tvert i mot er satsingsområdet blitt nedprioritert ved budsjettbehandling. For 1997 foreslås en styrking av satsingsområdet.
- iii) Av de fem (5) prosjektene er 4 konkrete prosjekter og alle midlene er gått til denne typen prosjekter.
- iv) Ett prosjekt er rettet mot nærområdet og de øvrige 4 mot bydelen.
- v) Midler fra Miljøbyen Gamle Oslo til prosjektene er kun gått til drift, og det er ikke andre instanser som har bidratt med midler.

### **2.4.9 Sammenlikning av hovedkarakteristika for satsingsområdene**

I avsnitt 2.4.1 er det redegjort for metode, framgangsmåte og de begrepene som benyttes for å beskrive og analysere de enkelte satsingsområdene i avsnittene 2.4.2 – 2.4.9. For hvert satsingsområde var det et eget avsnitt som oppsummerte de særskilte karakteristikaene for det enkelte satsingsområde. For å muliggjøre en sammenlikning mellom satsingsområdene er utarbeidet tabell 2.39. Denne tabell må leses i sammenheng med kommentarene under, som har den samme bokstavhenvisningen og overskriften som i kolonne 1 i tabell 2.39.

#### **a) Satsingsområdenes mål**

Generelt gjelder for satsingsområdene at målformuleringene er sammensatte og består av flere delmål. De er ikke operasjonalisert i forventede resultater med indikatorer på måloppnåelse. For tre av satsingsområdene ("Areal og transport", "Byfornyelse og nærmiljø", og "Skole og

**Tabell 2.39**  
**Hovedkarakteristika ved satsingsområdene \*)**

	<b>1. Middelalderbyen</b>	<b>2. Areal og transport</b>	<b>3. Byfornyelse og nærmiljø</b>	<b>4. Skole og arbeid</b>	<b>5. Kultur</b>	<b>6. Grønnstruktur og vann</b>	<b>7. Helse og sosial</b>	<b>8. Drift og vedlikehold</b>
<b>a) Mål</b>	Ingen endringer	Endret satsingsområde og mål	Endret satsingsområde og mål	Endret satsingsområde og mål	Ingen endringer	Endring av mål	Ingen endringer	Ingen endringer
<b>b) Prioriteter</b>	Prioritert siden 1993	Miljøtilpasset transport prioritert siden 1993	Prioritert i 1995	Skole og utdanning prioritert i 1995	Ikke prioritert	Ikke prioritert	Ikke prioritert	Ikke prioritert
<b>c) Aktiviteter</b>								
Andel total aktiviteter	29 8,4 %	53 15,3 %	128 36,9 %	54 15,6 %	32 9,2 %	30 8,6 %	16 4,6 %	5 1,4 %
<b>d) Andel MGOs totalbudsjett</b>								
Andel MGOs totalbudsjett	12 400 500 18,2 %	4 603 800 6,7 %	19 551 475 28,6 %	10 416 160 15,3 %	6 043 000 8,9 %	7 438 000 10,9 %	7 567 000 11,1 %	230 000 0,3 %
<b>e) Aktivitetstyper</b>								
Andel konkrete prosjekter	Aktiv % 75,9	Aktiv % 17,0	Aktiv % 60,2	Aktiv % 68,5	Aktiv % 87,5	Aktiv % 63,5	Aktiv % 56,3	Aktiv % *)
	Kr % 93,2	Kr % 68,9	Kr % 86,1	Kr % 88,9	Kr % 80,5	Kr % 75,0	Kr % 62,0	Kr % *)

\*) Tabellen må leses i sammenheng med tekstkommentarene i avsnitt 2.3.10, som følger den samme rekkefølgen som kolonne 1 i tabellen.

Tabell 2.39 fortsetter på neste side

Tabell 2.39

Hovedkarakteristika ved satsingsområdene, forts.

	1. Middelalderbyen		2. Areal og transport		3. Byfornyelse og nærmiljø		4. Skole og arbeid		5. Kultur		6. Grønnstruktur og vann		7. Helse og sosial		8. Drift og vedlikehold	
	Aktiv % ***)	Kr % ***)	Aktiv %	Kr %	Aktiv %	Kr %	Aktiv %	Kr %	Aktiv %	Kr %	Aktiv %	Kr %	Aktiv %	Kr %	Aktiv %	Kr %
<b>f) Influensområde</b>																
Andel nær-område			20,8	31,5	72,7	60,7	11,1	3,5	6,3	1,8	43,3	46,1	6,3	2,1		
<b>g) MGO finansiering</b>																
Drift – kapital	Drift	17,4%	Drift	31,9%	Drift	48,4%	Drift	50,3%	Drift	99,7%	Drift	24,5%	Drift	100%	Drift	100%
	Kapit.	82,6%	Kapit.	68,1%	Kapit.	51,6%	Kapit.	49,7	Kapit.	0,3%	Kapit.	75,5	Kapit.	0 %	Kapit.	0 %
<b>h) Bidrag andre</b>																
% Total	180 000	1,4 %	12 239 800	72,7 %	7 935 000	28,9 %	6 246 600	37,5 %	12 189 000	66,9 %	1 320 000	15,1 %	947 000	11,1 %	0	0,0 %

\*) Tabellen må leses i sammenheng med tekstkomentarene i avsnitt 2.3.10, som følger den samme rekkefølgen som kolonne 1 i tabellen.

\*\*) Det er kun 5 aktiviteter og kr 230.000 bevilget til dette satsingsområdet. Det er derfor ikke meningsfylt å bryte dette ned på aktivitetstyper og influensområder.

\*\*\*) Middelalderbyens virksomhet er spesiell og kan ikke vurderes ut fra nærområde.

arbeid”) er det foretatt endringer i satsingsområdets innhold. For disse tre samt satsingsområdet “Grønnstruktur, vann og økologi” er det også foretatt endringer i selve målformuleringene. Endringene for “Byfornyelse og nærmiljø” er særskilt viktig å merke seg, fordi tidligere ambisiøse kvantitative mål for fornyede boliger og nybygging er tatt ut og aksentueringen på konkrete prosjekter for nærmiljø fjernet.

#### **b) Prioriteringer av satsingsområder**

To satsingsområder – “Middelalderbyen” og “Miljøtilpasset transport”, har vært prioritert av politisk styringsgruppe siden starten. I 1995 ble også prioritert “Byfornyelse og nærmiljø” samt “Skole og utdanning”. Øvrige satsingsområder har ikke vært prioritert. Måten prioriteringene er formulert på, er også viktige å merke seg, fordi de annonserer en dreining bort fra konkrete enkeltprosjekter mot overordnede utredninger.

#### **c) Fordeling av aktiviteter på satsingsområder**

Satsingsområdet “Byfornyelse og nærmiljø” skiller seg klart ut som det langt største med hele 128 aktiviteter. På samme måte er “Drift og vedlikehold” det absolutt minste med bare fem (5) aktiviteter. Dette er ikke i samsvar med forprosjektrapporten, hvor drift- og vedlikeholdsproblemene ble framhevet som en viktig forklaring på bydelens dårlige fysiske utemiljø. Neglisjeringen av dette satsingsområdet må ses i sammenheng med prioriteringer i tidligere faser av konkrete synlige prosjekter, samt politikernes interesse for slike prosjekter, som er drøftet i kapittel 3. Samtidig er det viktig å merke seg at Handlingsplan 1997 foreslår en markert styrking av innsatsen på satsingsområdet “Drift og vedlikehold”.

#### **d) Fordeling av Miljøbyen Gamle Oslos budsjetter for hele perioden på satsingsområder**

“Byfornyelse og nærmiljø” skiller seg ut med hele 28,6 % av det samlede budsjettet for Miljøbyen Gamle Oslo. Hele 62,1 % er gått til dette satsingsområdet samt de to andre største, “Middelalderbyen” og “Skole og arbeid”. I tillegg til “Drift og vedlikehold”, hvor det praktisk talt ikke er brukt penger, skiller “Areal og transport” seg ut med en lav andel. Når det gjelder “Drift og vedlikehold”, vises til kommentarene under punkt c). Når det gjelder “Areal og transport”, er en sannsynlig forklaring at det allerede er betydelige midler fra andre instanser til gjennomføring av konkrete transporttiltak.

#### **e) Aktivitetstyper**

Virksomhet i Miljøbyen Gamle Oslo kan skilles i tre hovedtyper. Det er forberedende utredninger som skal munne ut i prosjekter, overordnede planer og utredninger samt konkrete prosjekter. Dette er en viktig tredeling fordi det sier noe om arbeidsmåte og profil for Miljøbyen Gamle Oslo. I tabell 2.39 er vist andelen konkrete prosjekter. Det er viktige forskjeller mellom satsingsområdene. “Areal og transport” skiller seg ut med høyest andel av aktiviteter som er utredninger. “Middelalderbyen” og “Kultur” er de satsingsområdene som har høyest andel konkrete prosjekter. De øvrige utgjør en mellomgruppe.



## f) Influensområde

Aktiviteter kan være rettet mot nærområdene, dvs. umiddelbart i nærheten av boligene, eller hele bydelen som sådan, eller Oslo som helhet, gjerne med hele landet. Tabell 2.39 viser bare andelen som er rettet mot nærområdene. Tabell 2.40, derimot, viser fordelingen av aktiviteter innen hvert satsingsområde på de tre typene influensområder.

**Tabell 2.40**  
Fordeling av aktivitetene på influensområder

MGOs Satsingsområder	Nærområde	Gamle Oslo	Oslo by (med mer)	Total
1) Middelalderbyen	3,4 %	17,2 %	79,4 %	100,0
2) Areal og transport	20,8 %	49,0 %	30,2 %	100,0
3) Byfornyelse og nærmiljø	72,7 %	23,4 %	3,9 %	100,0
4) Skole og arbeid	11,1 %	81,5 %	7,4 %	100,0
5) Kultur	6,3 %	34,4 %	59,3 %	100,0
6) Grønt og vann	43,3 %	40,0 %	16,7 %	100,0
7) Helse og sosial	6,3 %	93,7 %	–	100,0
8) Drift og vedlikehold	20,0 %	80,0 %	–	100,0
SAMTLIGE	36,9 %	42,4 %	20,7 %	100,0

Naturlig nok skiller “Byfornyelse og nærmiljø” seg ut med å være sterkt fokusert på nærområdene. Det samme gjelder “Grønnstruktur og vann”, om enn i mindre grad. “Kultur” og “Helse og sosial” skiller seg ut ved å være minst fokusert på nærområdene. Satsingsområdet “Middelalderbyen” retter seg mot Oslo by og landet.

## g) Finansiering av drift og investeringer i forhold til prosjektene

Miljøbyen Gamle Oslos totale finansiering av prosjekter på kr 68 249 935 fordeler seg helt likt mellom drift og investeringer, henholdsvis 50,2 % og 49,8%. Det er imidlertid store forskjeller mellom satsingsområdene.

To satsingsområder, “Kultur” og “Helse og sosial”, skiller seg ut ved at all finansiering av prosjektene har vært knyttet til drift. På samme måte skiller “Middelalderbyen” seg ut ved den høye andelen (82,6 %) som er gått til investeringer. Det samme gjelder, om i noe mindre grad “Grønnstruktur og vann” og “Areal og transport”. For de øvrige har fordelingen mellom drift og investeringer vært temmelig jevn.

Det vil alltid være en diskusjon i prosjekter som Miljøbyen Gamle Oslo om midlene skal gå til drift eller til investeringer. Det er derfor viktig å merke seg at i presentasjonen av satsingsområdene i Handlingsplan 1997 er det redegjort særskilt for hvilke tiltak som er drift, og hvilke som er investeringer.

## h) Andre instansers finansieringsandel av totalkostnadene for prosjekter

Det er en viktig del av sekretariatets arbeidsmåte at prosjektene skal være “spleiselag” mellom Miljøbyen Gamle Oslo og samarbeidspartnerne. I tillegg til bevilgninger fra Miljøbyen Gamle



Oslo på kr 68 249 935 har andre instanser bidratt med kr 41 056 600, som utgjør 37,5 % av de totalt kr 109 306 535. Omfanget av samfinansiering varierer mellom satsingsområdene.

“Areal og Transport” og “Kultur” skiller seg ut ved den meget høye finansieringsandelen fra andre instanser. På samme måte skiller “Middelalderbyen” seg ut med en helt ubetydelig finansieringsdeltakelse fra andre instanser.

## 2.5 Forholdet mellom karakteristika ved bydelsområdene og aktiviteter i disse

Bydel 6 – Gamle Oslo består av bydelsområder, slik dette er vist på kart i avsnitt 1.2. Bydelsområdene er forskjellige hva gjelder forhold som beboernes inntekt, kulturell bakgrunn og utdanning samt boligenes standard, slik det er vist i tabell 2.41. Denne viser at det er betydelige skiller, og at man kan snakke om to sosiale deler av bydelen: På den ene siden er det Grønland/Nedre Tøyen, Tøyen/Nedre Kampen og Gamlebyen, som har lavest inntekt og utdanning og høyest andel innvandrere. På den andre siden er det Kampen, Vålerenga og Lodalen/Kværner, hvor beboerne har langt høyere inntekter og utdanning. Disse tre bydelsområdene har også en langt lavere andel innvandrere. Særlig skiller Kampen seg ut som et ressurssterkt høystatusområde.

Tabell 2.41  
Befolkning, inntekt, utdanning, kulturell bakgrunn og byfornyelsesbehov i bydelsområdene

Bydelsområder	Total befolkning	% Andel total befolkning	Prosent over 14 år inntekt + 200 000	Prosent over 16 år universitet og høyskole	% Andel innvandrere	Byfornyelsesbehov boliger
A) Sentrum Øst *)						
B) Oslo S – Sjøsidene **)						
C) Grønland/Nedre Tøyen	5 588	23,6	7,5	16,0	47,2	ca. 150
D) Tøyen/Nedre Kampen	6 633	28,0	6,6	17,7	39,4	ca. 80
E) Gamlebyen	2 781	11,7	6,6	19,4	29,5	ca. 400
F) Kampen	3 749	15,8	14,0	27,3	14,2	ca. 100
G) Vålerenga	4 317	18,2	10,2	19,1	21,1	ca. 60
H) Lodalen/Kværner	651	2,7	13,1	15,8	20,0	–
<b>TIL SAMMEN</b>	<b>23 719</b>	<b>100</b>	<b>8,9</b>	<b>19,3</b>	<b>32,2</b>	<b>790</b>

Kilde: Byrådsavdelingen for finans og plan, Statistisk kontor og prosjektsekretariatet

\*) Område med rene sentrumsfunksjoner og ikke boligområde

\*\*\*) Meget lite antall beboere under 100 i alt

Tabell 2.42 viser fordelingen av aktiviteter og prosjektmidler fordelt på bydelsområdene. Som det framgår, skiller Gamlebyen og Grønland/Nedre Tøyen seg ut som de med størst antall aktiviteter og størst andel av midlene. Samtidig er det viktig å være oppmerksom på at et stort antall aktiviteter er rettet mot mer enn ett bydelsområde, eller hele bydelen under ett.

**Tabell 2.42**

**Fordeling av aktiviteter, prosjektbevilgninger og befolkning på bydelsområder**

Bydelsområder	Aktiviteter og bevilgninger			Befolkning	
	Antall	Kroner	Prosent		Prosent
A) Sentrum Øst *)	6	684 000	1,0		
B) Oslo S – Sjøsidan *)	4	103 000	0,1		
C) Grønland/Nedre Tøyen	66	14 325 000	21,0	5 588	23,6
D) Tøyen/Nedre Kampen	27	6 115 250	9,0	6 633	28,0
E) Gamlebyen	96	22 058 225	32,3	2 781	11,7
F) Kampen	32	7 015 960	10,3	3 749	15,8
G) Vålerenga	20	2 731 000	4,0	4 317	18,2
H) Lodalen/Kværner	9	1 290 000	1,9	651	2,7
I) Bydel Gamle Oslo / omfatter mer enn ett omr.	66	12 618 400	18,5		
J) Ingen fysisk lokalisering	17	619 100	1,9		
<b>TOTAL</b>	<b>347</b>	<b>68 249 935</b>	<b>100,0</b>	<b>23 719</b>	<b>100,0</b>

\*) Se fotnoter tabell 2.41.

I tabell 2.43 er kun inkludert de aktivitetene som er definert som lokalisert til et gitt bydelsområde. Videre er satsingsområdet Middelalderbyen holdt utenfor, fordi aktiviteter knyttet til dette kun kan lokaliseres til Gamlebyen.

**Tabell 2.43**

**Fordeling av prosjektets virksomhet og bydelens befolkning på bydelsområder**

	Aktiviteter		MGO midler		Befolkning	
	Ant.	%	Kroner	%	Abs. ant.	%
A) Sentrum Øst *)	6	2,6	684 000	1,6	*)	
B) Oslo S - Sjøsidan *)	4	1,7	103 000	0,2	*)	
C) Grønland/Nedre Tøyen	66	28,3	14 325 000	34,2	5 588	23,6
D) Tøyen/Nedre Kampen	27	11,6	6 115 250	14,6	6 633	28,0
E) Gamlebyen **)	69	29,6	9 657 725	23,0	2 781	11,7
F) Kampen	32	13,7	7 015 960	16,7	3 749	15,8
G) Vålerenga	20	8,6	2 731 000	6,5	4 317	18,2
H) Lodalen/Kværner	9	3,9	1 290 000	3,1	651	2,7
<b>TIL SAMMEN</b>	<b>233</b>	<b>100</b>	<b>54 322 435</b>	<b>100</b>	<b>23 719</b>	<b>100,0</b>

\*) Se fotnoter tabell 2.41.

Det vil føre for langt å foreta en detaljert gjennomgang av virksomhet igangsatt gjennom Miljøbyen Gamle Oslo i hvert av bydelsområdene. Opplysningene for dette er imidlertid gitt i

tabell 2.44, som sammenfatter andelen av aktiviteter og bevilgninger for hvert satsingsområde fordelt på bydelsområdene, og i tabell 2.45, som sammenfatter fordelingen på satsingsområdene innen hvert enkelt bydelsområde.

Tabell 2.44. Fordeling aktiviteter og midler for hvert satsingsområde fordelt på bydelsområder *)																				
	1) Middel-		2) Areal og		3) Byfornylse		4) Skole og		5) Kultur		6) Grønt og		7) Helse og		8) Drift og		Samtlige			
	alderbyen	Kr.	Aktiv.	Kr.	aktiv	Kr.	Arbeid	Kr.	Aktiv.	Kr.	aktiv	Kr.	aktiv	Kr.	aktiv	Kr.	aktiv	Kr.	aktiv	Kr.
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
A) Sentrum Øst			5,7	3,9	1,6	2,1	1,9	1,2											1,7	1
B) Oslo S - Sjø siden			7,5	2,2															1,2	0,1
C) Gø nland/N. Tøy en			20,8	39,1	20,3	17,2	11,1	5,7	28,1	54,6	16,7	16,5	49,9	52,5	20	34,8			19	21
D) Tøy en/N. Kampe	3,4	0,1	7,5	1,3	10,9	19,9	11,1	14	3,1	0,7	3,3	8,7							7,8	9
E) Gamlebyen	93,2	99,8	9,4	21,7	32	18	11,1	25,7	34,4	32,3	20	6,9							27,7	32,3
F) Kampen			1,9	0	12,5	21	16,7	16,9	6,3	3	10	10,8	6,3	2,1					9,2	10,3
G) Vålerenga			5,7	7,8	5,5	4,7	14,8	5			6,7	12,4							5,8	4
H) Lodalen/Kværner			5,7	1,7	1,6	0,2					13,3	15,7							2,6	1,9
I) Flere områder			24,5	13,9	13,3	16,8	29,6	31,3	18,8	4,1	23,3	28,2	43,8	45,4	60	65,2			18,9	18,5
J) Ingen fysisk lok.	3,4	0,1	11,3	8,4	2,3	0,1	3,7	0,2	9,4	5,3	6,7	0,8			20	0			6,1	1,9
TIL SAMMEN	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Tabell 2.45. Fordeling aktiviteter og midler for hvert bydelsområde fordelt på satsingsområder *)																				
	A) Sentrum		B) Oslo S -		C) Grønland -		D) Tøy en -		E) Gamle-		F) Kampen		G) Vålerenga		H) Lodalen -					
	Øst	Kr.	Aktiv.	Kr.	Nedre Tøy en	Kr.	Aktiv.	Kr.	byen	Kr.	Aktiv.	Kr.	Aktiv.	Kr.	Kværner	Kr.	Aktiv.	Kr.	Aktiv.	Kr.
%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
1) Middelalderbyen	0	0	0	0	0	0	0	0	28,1	56,2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
2) Areal og transport	50,1	26,2	100	100	16,7	12,5	15,4	1,1	5,2	4,5	3,1	0	15	13,2	33,3	6,2				
3) Byforn., nærmiljø	33,1	56,3	0	0	39,4	23,5	53,8	63,7	42,6	16,1	50	58,5	35	33,9	22,3	3,1				
4) Skole og arbeid	16,8	17,5	0	0	9,1	4,1	23,2	23,9	6,3	12	28,1	25,2	40	19,2	0	0				
5) Kultur	0	0	0	0	13,6	23	3,8	0,7	11,5	8,9	6,3	2,6	0	0	0	0				
6) Grønt og vann	0	0	0	0	7,6	8,6	3,8	10,6	6,3	2,3	9,4	11,4	10	33,7	44,4	90,7				
7) Helse og sosial	0	0	0	0	12,1	27,7	0	0	0	0	3,1	2,3	0	0	0	0				
8) Drift, vedlikehold	0	0	0	0	1,5	0,6	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0				
TIL SAMMEN	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

\*) Disse tabellene er ikke kommentert i teksten og er beregnet for særskilt interesserte for nærmere analyse

## 2.6 Intervjuedes synspunkter på virksomhet, måloppnåelse, resultater og virkninger av Miljøbyen Gamle Oslo

Disse hadde synspunkter på forhold som er behandlet i dette kapitlet, slik det er sammenfattet i de følgende punktene, hvor også en del av synspunktene er kommentert.

### 2.6.1 Synspunkter på formålet med Miljøbyen Gamle Oslo

De intervjuede ble spurt om hva de mente var det viktigste formålet med Miljøbyen Gamle Oslo. Synspunktene kan deles i tre:

For det første gjelder det mål for innholdet i virksomheten, hvor det er visse forhold flere er opptatt av enn andre:

- Middelalderbyen, som nevnes av mange
- Nærmiljø, som nevnes av mange
- Trafikk og miljø, som nevnes av mange
- Bedring av levekår og velferdstilbud, som nevnes av flere
- Bedrede boforhold (knyttet til boligene), som bare nevnes av noen få
- Skole, som bare nevnes av noen få

For det annet gjelder det overordnede formål. Flere mente det overordnede for prosjektet var å tiltrekke mer ressurser til bydelen for å løse problemene i bydelen (se også avsnitt 2.6.3 hvor budsjettstørrelse og forventninger til statlige overføringer omhandles).

Et særtrekk ved Miljøbyen Gamle Oslo i forhold til de andre miljøbyene er at både fysiske og sosiale forhold ved miljøet skulle styrkes. I synet på formålet med prosjektet framkom likevel ulike oppfatninger av vektlegging på fysisk og sosialt miljø. Noen la vekt på at dette var et prosjekt for bedring av levekår gjennom opprustning av fysiske omgivelser. Satsing på sosiale forhold, mente de, ville kreve store ressurser og gi få synlige resultater. Andre mente at det i prosjektet har vært lagt for stor vekt på fysiske forhold, og at arbeid med de sosiale sidene burde styrkes. Erfaringer fra byfornyelsesprosjekter i Danmark fra områder med kompliserte og sammensatte utfordringer viser imidlertid at det ikke er nok å gjennomføre fysiske forbedringer på bygninger og utearealer i belastede områder. «*Det giver kun sminkede lig og ingen eller kun ringe effekt på boligområdets sociale liv, ry og rygte og beboernes opfattelse af eget boligområde og liv.*» (Christiansen U., 1993)



For det tredje gjelder det mål knyttet til selve prosjektkonseptet, som bl.a.

- Finne metoder for bedring av en nedslitt by
- Få fram en forvaltningsform og organisering som gir bydelen kvaliteter og får folk til å bli
- Gjennomføre en annen form for planlegging gjennom
  - overordnede planer med visjoner
  - samspill mellom fysiske forhold, kulturelle forhold og sosiale forhold
  - sammenheng mellom trafikk og utvikling av et levende nærmiljø
  - tilføre bydelen planleggingskompetanse

Det er påfallende at nesten ingen av de intervjuede hadde en klar oppfatning av prosjektets hovedmål. De viste stort sett bare til enkelt sider ved hovedmålet som til dels ikke sammenfaller med de faktiske hovedmålene. Dette er særskilt å bemerke når det også gjelder sentrale personer i styrende organer for Miljøbyen Gamle Oslo. Det er også interessant å merke seg at ingen nevner hovedmålet – å skape nye arbeidsplasser. Ser vi på de momentene som er listet opp, framgår det tydelig at aktørene i forbindelse med Miljøbyen Gamle Oslo har ulik og fragmentert oppfatning av hva hovedmål og innhold skal være. Samtidig er vel ikke annet å vente når vi tar i betraktning hvor omfattende og sammensatt Miljøbyen Gamle Oslo faktisk er, og at de intervjuede ikke alle har et like nært forhold til prosjektet.

Når det gjelder svakheter, eller områder hvor Miljøbyen Gamle Oslo ikke har ivaretatt det som oppfattes som mål for prosjektet, nevnes først og fremst forholdet til innvandrere.

Det er utvilsomt riktig at Miljøbyen Gamle Oslo ikke har lyktes å gi virksomheten den innvandrerprofil og innvandrer deltakelse som det ble lagt opp til i Forprosjektrapporten, og som politisk styringsgruppe artikulerte ved sin prioritering av dette i 1995. Samtidig er det ikke entydig klart hvordan prosjektet bør gjøre dette. For det første er det noen prosjekter som faktisk er rettet mot innvandrere, for eksempel DELTA og Primærmedisinsk verksted m.m. For det annet er det noen prosjekter, som har et innvandrerinnhold uten at dette framstår som hovedhensikten. Dette gjelder først og fremst innen satsingsområdet "Kultur". Konklusjonen er likevel klar; at dette er et felt som Miljøbyen Gamle Oslo bør vie betydelig oppmerksomhet framover, slik det er omtalt i denne rapportens kapittel 5.

## 2.6.2 Synspunkter på satsingsområdene

De intervjuede er blitt forelagt tabeller med fordeling av virksomhet og bevilgninger på prosjektets satsingsområder og spurt om de mener denne profilen på virksomheten er i samsvar med deres oppfatning av hva prosjektet bør handle om. Det er ikke framkommet alvorlige innvendinger mot satsingsområdene eller fordelingen av virksomhet og midler på disse. En del interessante synspunkter framkom som det kan være verdt å nevne.

For det første er det et generelt inntrykk at de fleste ikke oppfatter satsingsområdene som en rigid inndeling av virksomhet i programområder. Satsingsområdene oppfattes mer som en veiledning for Miljøbyen Gamle Oslos totale virksomhet, og det er ikke så vesentlig om en gitt aktivitet hører til det ene eller det andre satsingsområdet.

For det annet er det flere som mener at man ikke skal legge for stor vekt på prioriteringene mellom satsingsområdene, men akseptere at Miljøbyen Gamle Oslo skal arbeide i bredden på så mange områder som mulig. Det var faktisk en viss motvilje blant de intervjuede mot å uttrykke klare prioriteringer av enkelte satsingsområder.

For det tredje gjelder at der hvor det er framkommet synspunkter på vektlegging på satsingsområdene, var disse lite entydige og ikke sjelden motstridende:

Når det gjelder "Middelalderbyen", var det mange som understreket betydningen av denne for Miljøbyen Gamle Oslo, særlig for å få staten aktivt inn og for å artikulere områdets betydning for Oslo som et hele, og også i forhold til resten av landet. Samtidig var det de som mente at dette satsingsområde var for høyt prioritert når det gjelder aktiviteter og midler.

Synspunktene som gjaldt "Areal og transport", var fokusert på transport og motstridende. Noen mente Miljøbyen Gamle Oslo burde ha gått enda tyngre inn. Andre mente at innsatsen til Miljøbyen Gamle Oslo ikke bør være av økonomisk karakter, fordi det her allerede er betydelige midler knyttet til løsning av transportproblemene, og at midler fra Miljøbyen Gamle Oslo under alle omstendigheter vil være marginale i denne forbindelse.

Flere av de som omtalte "Byfornyelse og nærmiljø", pekte på at hovedtyngden for hele Miljøbyen Gamle Oslo bør være nærmiljø og ikke byfornyelse, som går langt utover prosjektets muligheter og hvor det er marginalt hva Miljøbyen Gamle Oslo kan bidra med. Dette er i samsvar med endrede prioriteringer for Miljøbyen Gamle Oslo i forbindelse med dette satsingsområdet.

"Byfornyelse og nærmiljø" er for øvrig det satsingsområdet hvor det har vært konflikter mellom Miljøbyen Gamle Oslo og beboerforeningene på to områder. Det har vært konflikter knyttet til enkeltområder for nye boliger, hvor beboerforeningene har ønsket at områdene skulle forbli friarealer. Videre er beboerforeningene skeptiske til økt andel familieboliger dersom dette innebærer at noen av de nåværende ressursvake beboerne blir presset ut.

"Skole og arbeid" er et felt med motstridende synspunkter. Som kjent ble dette prioritert av Politisk styringsgruppe i 1995, samtidig som det har vært betydelige konflikter om hvordan sekretariatet har behandlet dette, særlig i forbindelse med "Visjon 2020", som det er redegjort for i kapittel 3. Mens noen av de intervjuede mente at skole og utdanning er et særdeles viktig satsingsområde i lys av bydelens problemer, mener andre at Miljøbyen Gamle Oslo ikke bør engasjere seg i dette.

Når det gjelder arbeidsplasser, er det flere som vil ha en høyere prioritering av næringsutvikling. Som omtalt i avsnitt 2.3 foreslås i Handlingsprogram for 1997 at hovedmål for Miljøbyen Gamle Oslo når det gjelder arbeidsplasser blir endret fra opprinnelig "Skape nye arbeidsplasser" til "Gi bydelens befolkning et godt utdanningstilbud og et inntektsgivende arbeide".

"Kultur" er et satsingsområde få berører, og noen av disse få som gjør det, er av den oppfatning at satsingsområdet bør nedprioriteres.

Når det gjelder "Grønt og vann", pekte noen på at enkelte kostbare prosjekter ikke burde vært med, og at satsingsområdet derfor burde vært noe lavere når det gjelder bruk av prosjektets midler.

De fleste mente at "Helse og sosial" hører med innenfor prosjektets virksomhet, og noen viste til at dette var høyt prioritert i forprosjektarbeidet, særlig av beboerforeningene.

Alle som berørte satsingsområdet "Drift og vedlikehold", mente dette var et forsømt felt som Miljøbyen Gamle Oslo burde ha viet langt høyere oppmerksomhet. Dette er en bekreftelse på det riktige ved at dette satsingsområdet foreslås opprioritert i Handlingsplan 1997.

### 2.6.3 Synspunkter på resultater og virkninger av Miljøbyen Gamle Oslo

De intervjuede ble spurt om hva de oppfatter som de viktigste resultatene og virkningene av Miljøbyen Gamle Oslo. Synspunktene som framkom, var gjennomgående av overordnet og generell karakter og lite rettet mot konkrete resultater og virkninger knyttet til enkelttiltak. Det som kjennetegner svarene, var gjennomgående en positiv holdning.

Synspunktene kan sammenfattes som følger:

#### *a) Økte ressurser til bydelen og størrelsen på budsjett for Miljøbyen Gamle Oslo*

Mange peker på at Miljøbyen Gamle Oslo har betydd økte ressurser som bydelen ellers ikke ville fått. Dette gjelder både statlige og kommunale midler.

Samtidig blir størrelsen på budsjett Miljøbyen Gamle Oslo og synspunkter på fordelingen av budsjettet mellom Oslo kommune og staten tatt opp. Når det gjelder størrelsen, er det noen av de intervjuede som mente at budsjettene aldri kan bli store nok, og at det hele dreier seg om en permanent drakamp mellom stat og kommune, hvor kommunen ønsket å få mest mulig statlige midler. Andre derimot, mente at dagens budsjett sto i et rimelig forhold til mandat og oppgaver for Miljøbyen Gamle Oslo. Her blir det ofte vist til den uheldige situasjonen i oppstartfasen da Miljøbyen Gamle Oslo fikk et meget stort budsjett for 1994 på hele 45 millioner kroner. Det var mange som mente at det ble satt i gang enkelte prosjekter som ikke burde vært finansiert av Miljøbyen Gamle Oslo. Prosjektene ble satt i gang fordi det forelå midler, ikke fordi det varet gjennomtenkt problem som skulle løses.

#### *b) Psykologiske virkninger*

De fleste peker på den viktige psykologiske betydningen av Miljøbyen Gamle Oslo for bydelen, som på denne måten er kommet på den politiske dagsorden både for stat og kommune. Her blir særlig nevnt Middelalderbyen og visjonsplanleggingen i sekretariatet. Dette har bidratt til å sette fokus på bydelen og dens utviklingsmuligheter.

Flere mente også at Miljøbyen Gamle Oslo har bidratt til å snu en negativ utvikling. Det blir her vist til at fraflyttingen har stanset opp og man konstaterer en økt interesse for boliger og eiendommer. Selv om det ikke kan dokumenteres at Miljøbyen Gamle Oslo har hatt en slik betydning, er det flere av de intervjuede som mente dette.

c) *Statlig og kommunalt engasjement*

Her er synspunktene motstridende. Mens noen pekte på Miljøbyen Gamle Oslo har bidratt til å styrke statlig og kommunal politikk for denne type områder. Andre mente at statlig og kommunalt engasjement når det gjelder tiltak og bevilgninger, ikke står i forhold til ambisjonene som ble uttrykt ved oppstart av Miljøbyen Gamle Oslo og var skuffet over dette. (Se også punkt foran om størrelsen på budsjett for Miljøbyen Gamle Oslo.)

d) *Konkrete resultater av enkelttiltak*

På dette punktet er det ulike og til dels motstridende synspunkter. På den ene siden var det flere som understreket betydningen av bredde og omfang av enkelttiltak, som har synliggjort virksomhet knyttet til Miljøbyen Gamle Oslo. Her ble det særlig vist til nærmiljøtiltak, skole og Middelalderbyen. Der hvor det ble uttrykket skuffelse, derimot, er byfornyelse. Flere pekte på hvor lite man har fått til i forhold til de opprinnelige målene. Andre, derimot, hevdet at mange av disse tiltakene ville kommet likevel og ikke kan krediteres Miljøbyen Gamle Oslo. Dette gjaldt særlig vei og trafikkløsninger.

e) *Miljøbyen Gamle Oslos forhold til innvandrere*

Flere pekte på at Miljøbyen Gamle Oslo i liten grad har lyktes i å fange opp og arbeide med forhold som knytter seg til bydelens høye andel innvandrere, slik det er nærmere redegjort for under i avsnitt 2.6.1 foran.

f) *Virkninger av Miljøbyen Gamle Oslo for andre bydeler*

Det ble pekt på ulike virkninger av Miljøbyen Gamle Oslo for andre bydeler. For det første ble det vist til negative oppfatninger i tilstøtende bydeler, som at trafikkproblemene skyves over til naboene, samt misunnelse overfor satsingen på én bydel. På den annen side ble det pekt på en viss positiv smitteeffekt når det gjelder prosjektframgangsmåte og samarbeidsform. Det ble vist til at enkelte etater har gjort slike erfaringer, som vil være av betydning for deres arbeid i andre bydeler. Imidlertid er det enighet om at en slik positiv smitteeffekt har vært begrenset, og at konseptet til Miljøbyen Gamle Oslo i sin helhet neppe kan gjentas i andre bydeler.

## 2.7 Konklusjoner

### *Stor bredde i virksomheten*

Miljøbyen Gamle Oslo har en målstruktur som er meget bred og sammensatt, noe som reflekterer bredden i prosjektets omfattende virksomhet. Hovedmål for Miljøbyen Gamle Oslo er uttrykt i tre målsettinger:

- a) forbedre miljø, boforhold og helse for befolkningen
- b) skape nye arbeidsplasser
- c) synliggjøre de verdiene som ligger i kulturminnene, naturen og et levende bymiljø i bydelen



*Virksomheten er konsentrert om å forbedre miljø, boforhold og helse for befolkningen*  
Virksomheten for Miljøbyen Gamle Oslo er konsentrert om det første hovedmålet "Forbedre miljø, boforhold og helse". Hele 70,6 % av aktivitetene og 59 % av budsjettet er benyttet til dette hovedmålet.

*Byfornyelse og nærmiljø er det største satsingsområdet*

Virksomheten i Miljøbyen Gamle Oslo består av 8 satsingsområder, med enkeltmål for hvert av disse. Av satsingsområdene skiller "Byfornyelse og nærmiljø" seg ut som det langt største, med 36,9 % av samtlige aktiviteter og 28,6 % av de totale bevilgninger. Motsatt skiller satsingsområdet "Drift og vedlikehold" seg ut med bare 1,4% av aktivitetene og 0,3 % av totale bevilgninger.

*Endring av satsingsområdene underveis*

Målene for satsingsområdene er omfattende, og består egentlig av 2 – 5 delmål, til sammen 21 delmål for samtlige satsingsområder. Avgrensingen av satsingsområdenes innhold og målene for disse er i flere tilfeller endret siden oppstart av Miljøbyen Gamle Oslo.

*Liten grad av operasjonalisering av målene*

Samtlige mål for satsingsområdene er av generell karakter og ikke operasjonalisert i forventede resultater med tilhørende indikatorer. I noen tilfeller, for eksempel "Byfornyelse", har man forlatt tidligere kvantifiserte ambisiøse mål til fordel for mer generelle utsagn. Dette betyr at det ikke er mulig å foreta noen registrering av måloppnåelse for de enkelte målene. Det betyr også at prosjektets målstruktur ikke har vært egnet til, eller vært benyttet som instrument for målstyring og prosjektadministrasjon.

Blant involverte aktører er på den annen side satsingsområdene oppfattet som en generell veiledning for virksomheten. Erfaringer fra andre studier viser at brede mål er viktig for oppslutning om virksomheten. Der målene er mer spesifikke og detaljerte, er det lettere å reservere seg fra deltakelse og samarbeid om satsingsområder.

*Politiske prioriteringer har i liten grad gitt føringer på virksomheten i prosjektet*

Det har også siden start av Miljøbyen Gamle Oslo vært avgitt prioriteringer med hensyn til satsingsområdene og andre sider ved prosjektets virksomhet, uten at dette har gitt nevneverdige føringer på innholdet av virksomheten i prosjektet.

*Aktivitetene er rettet mot flere satsingsområder*

Den tverrsektorielle arbeidsmåten i prosjektet innebærer at svært mange aktiviteter er rettet mot mer enn ett satsingsområde og delmål. Av 347 aktiviteter var det således 104 aktiviteter som var rettet mot mer enn ett satsingsområde. Likeledes var 112 aktiviteter rettet mot mer enn ett delmål. Selv om ikke dette kan dokumenteres, er det mye som tyder på at ved sin tverrsektorielle arbeidsmåte oppnår Miljøbyen Gamle Oslo en smitte- og synergieffekt mellom flere aktiviteter og innsatsområder.

*Størst andel av nærmiljømidlene til Kampen*

Miljøbyen Gamle Oslo har i liten grad fulgt et fordelingsprinsipp for sine aktiviteter med hensyn til bydelens ulike områder. Bydelen består likevel av to ulike boområder med klare forskjeller hva gjelder inntekt, kulturell bakgrunn, utdanning og standard på boliger og nærmiljø. Det er derfor påfallende at Kampen som har fått størst andel av midler fra prosjektet til bedring av nærmiljøet – hele 23,4 %, er det området som sterkest skiller seg fra de øvrige områ-



dene når det gjelder beboernes høyere inntekt, utdanning samt bolig- og nærmiljøstandard. Dette kan forstås på bakgrunn av interne forhold i sekretariatet<sup>5</sup>, men også ut fra at Kampen beboerforening hadde vært aktive i byfornyelsesarbeidet på 1980-tallet og hadde utarbeidet planer for utbedring av området. Det var derfor lett for sekretariatet å sette i gang aktiviteter på Kampen fordi planene allerede forelå.

#### *Bred oppslutning om virksomheten i Miljøbyen Gamle Oslo*

I intervjuene framkom et sammenfallende positivt syn på virksomhet, resultater og virkninger Miljøbyen Gamle Oslo. Selv om det er nyanser på flere områder, framkom det ingen grunnleggende felles kritikk av innholdet i nåværende virksomhet for Miljøbyen Gamle Oslo.

#### *Ulike oppfatninger av hva innholdet i prosjektet skal være*

Et påfallende trekk er at de intervjuede legger for dagen en fragmentert og ufullstendig oppfatning av hva som er egentlige mål og hva som skal være innholdet i virksomheten. Enkelte legger vekt på strukturelle fysiske endringer som hovedutfordringer for prosjektet. Til grunn for en slik oppfatning ligger troen på at en bedret standard på fysiske omgivelser også vil gi økt trivsel og bedre sosial forhold i bydelen. Andre er opptatt av at det sosiale miljøet er en utfordring som krever en særskilt innsats.

---

<sup>5</sup> Dette er nærmere omtalt i kapittel 3.3.

### 3. Organisering og samarbeid

I dette kapitlet ser vi på samarbeidsformer mellom Miljøbyen Gamle Oslo og andre instanser. Sentrale problemstillinger for evalueringen er prosjektets evne til å utløse tverrsektorielt samarbeid og hva prosjektet har betydd for prioriteringer hos samarbeidende instanser.

Samarbeidsformer kan ses i lys av formelle organisatoriske koplinger på den ene siden og faktiske arbeidsmåter, kommunikasjon og påvirkning på den andre siden. Vurdering av samarbeid og prosjektets evne til å utløse tverrsektorielt arbeid vil derfor bli drøftet i lys av formelle organisatoriske rammer og de betingelsene dette gir for samarbeid med andre instanser på den ene siden og samarbeidene instansers vurderinger av dette på den andre siden.

Kapitlet er delt i tre hovedbolker. I den første bolken ser vi på organisasjonsmodellen for prosjektet og hvilke rammer for samarbeid med andre instanser som ligger i denne modellen.

Deretter går vi nærmere inn på samarbeidet og viser omfanget av det tverrsektorielle arbeidet som er utløst gjennom prosjektet. Prosjektsekretariatet har hatt ulike utfordringer og oppgaver i forskjellige faser av prosjektperioden. I det siste avsnittet ser vi på hvordan samarbeidet med andre instanser har vært i de ulike fasene.

#### 3.1 Sentrale trekk ved prosjektorganisasjonen

Her gir vi en presentasjon av aktørene i prosjektorganisasjonen. Deretter vil vi gå nærmere inn på sentrale trekk ved prosjektorganisasjonen. Til slutt vil vi drøfte hvilken betydning disse trekkene har hatt for styring og beslutningsprosesser i prosjektet.

##### 3.1.1 Aktørene i prosjektorganisasjon

Oversikt over aktørene i prosjektorganisasjonen er vist i figur 3.1 på neste side.

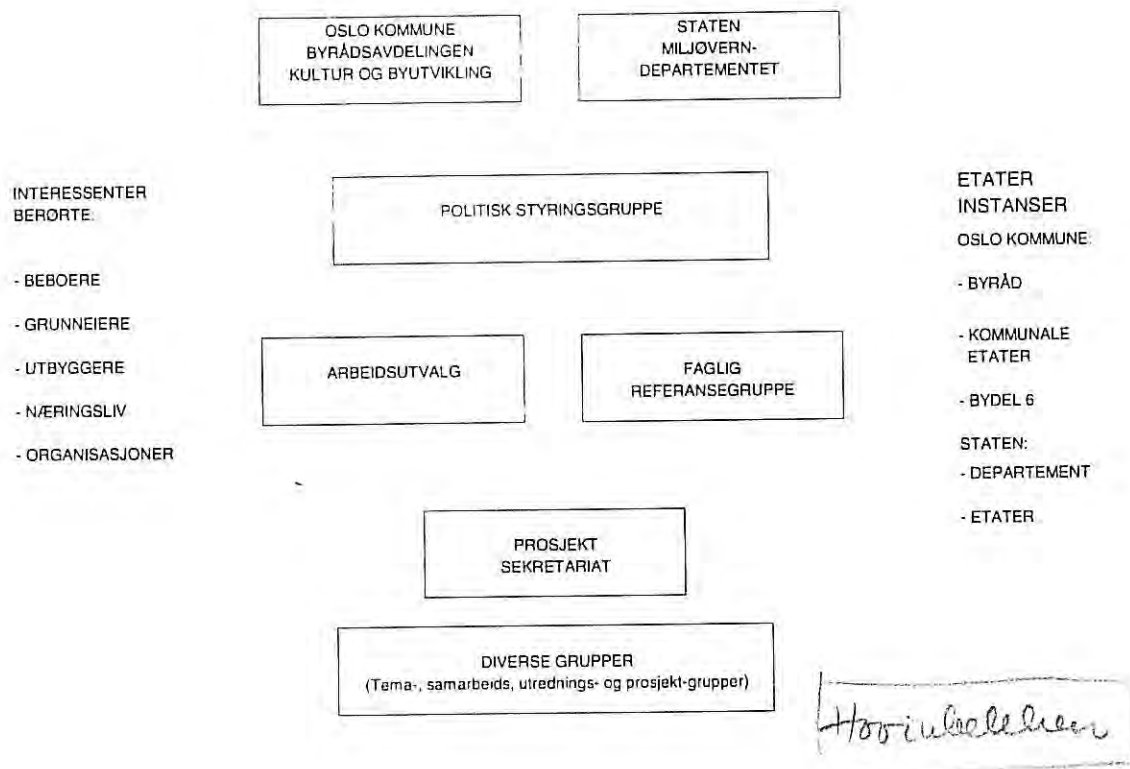
*Politisk styringsgruppe* består av politisk ledelse fra stat og kommune ved statssekretærer fra fem departementer, tre byråder og lederen av bydelsutvalget. Styringsgruppen ledes av statssekretæren i Miljøverndepartementet.

Politisk styringsgruppe har som oppgave å konkretisere de målene og prinsippene som er gitt for hovedprosjektet ved å trekke opp hovedretningslinjene og vedta handlingsplaner med prosjekter på de ulike satsingsområdene. Hovedfordelingen av prosjektmidlene vedtas av bystyret. Leder i sekretariatet fordeler rammebevilgninger på prosjekter.

Faglig referansegruppe består av representanter fra iverksettende kommunale og statlige etater (i alt ca. 25 personer) og hadde opprinnelig som oppgave å koordinere den faglige kursen og knytte kontakt med etatsapparatet og det ordinære arbeidet som disse utfører.

Faglig referansegruppe ledes av kommunaldirektøren i byrådsavdelingen for kultur og byutvikling, som også leder arbeidsutvalget (se under).

Figur 3.1  
Miljøbyen Gamle Oslo – oversikt over aktører



Arbeidsutvalget ble opprettet i 1994 og består av:

- Oslo kommune, byrådsavdeling for miljø og samferdsel
- Oslo kommune, byrådsavdeling for kultur og byutvikling (leder)
- Oslo kommune, bydel 6 - Gamle Oslo
- Kommunal- og arbeidsdepartementet
- Kulturdepartementet
- Miljøverndepartementet
- Miljøvernavdelingen, Fylkesmannen Oslo og Akershus

Arbeidsutvalget er et iverksettende organ for de samarbeidende partene og skal jobbe innenfor rammer som settes av politisk og faglig styringsgruppe. Det skal kunne fatte beslutninger ved-

rørende prioriteringer av prosjekter og fordeling av midler innenfor rammer som legges opp av politisk og faglig styringsgruppe for prosjektet. Arbeidsutvalget kan omdisponere midler på prosjekter så lenge hovedprofilen for arbeidet følges. Sekretariatsleder har som nevnt ansvaret for økonomien i prosjektet. Større endringer og saker av spesiell karakter må forelegges politisk styringsgruppe.

*Prosjektsekretariatet* har ansvar for koordinering og prosjektinitiering og skal være pådriver for gjennomføring av prosjekter og tiltak og målene innenfor og på tvers av satsingsområdene. På enkelte nøkkelprosjekter (utredninger/planer/prosjekter) skal de være faglig bidragsyter og ha en koordineringsfunksjon. Videre skal sekretariatet være et kontaktorgan for medvirkning, faglig bearbeiding og gi informasjon til beboere, næringsliv, utbyggere, presse og andre interesserte.

Sekretariatet bemannes nå med en fast kjerne (3-årige engasjementer) bestående av:

- prosjektleder
- to planleggingsledere (leder for overordnet planlegging: innenfor areal og transport samt byfornyelse og leder for nærmiljø)
- økonomileder
- informasjonsleder

I tillegg knyttes det medarbeidere til prosjektet for aktuelle fagområder og tidsperioder. For tiden er dette én planlegger med hovedansvar for byfornyelse, én planlegger med hovedansvar for transport, én konsulent med ansvar for skole, én konsulent på informasjon, og én konsulent med ansvar for nærmiljø, samt en sekretær.

Sekretariatet er organisert i linje direkte under byrådsavdelingen for kultur og byutvikling (KOB). Prosjektet er dermed som andre kommunale virksomheter underlagt byråd og bystyre.

### 3.1.2 Sentrale trekk ved organisasjonsmodellen

#### **Et statlig og kommunalt samarbeidsprosjekt**

Miljøbyprosjektene er statlige og kommunale samarbeidsprosjekter. Miljøbyen Gamle Oslo skiller seg fra de øvrige miljøbyene ved at staten sitter i politisk styringsgruppe. Gamle Oslo er et særegent område hvor både kommunale og statlige etater har tunge oppgaver og sterke økonomiske -, faglige - og eierinteresser. Denne delen av Oslo er hovedstadens trafikknutepunkt både for vei og jernbane. Middelalderutgravningene og middelaldermuseet er oppgaver både av lokal og nasjonal interesse. Satsingsområder som omfatter oppgaver innenfor disse temaene, forutsetter et faglig og økonomisk samarbeid mellom staten og Oslo kommune.

En utbredt oppfatning blant informantene var at Miljøbyen Gamle Oslo ikke hadde kommet i gang uten statens medvirkning. Ansatte både i stat og kommune så det som nødvendig og positivt med et samarbeid mellom stat og kommune i prosjektet.

For å fordele innflytelse i prosjektets styrende organer mellom stat og kommune var det i for-prosjektrapporten lagt opp til et skifte av formannsposisjonen for politisk styringsgruppe. Miljøverndepartementet fikk formannsposisjonen ved oppstart av prosjektet. I løpet av 1994 skulle det tas opp til vurdering om Oslo kommune skulle overta formannsvervet. Skifte av

formann har vært behandlet, men ble lagt på is. I samtale med informantene var det heller ingen som så det som ønskelig med et skifte. Det ble betraktet som en fordel at staten hadde dette vervet. Dersom staten skulle få en mindre markant rolle i prosjektet, fryktet enkelte at staten ville fraskrive seg ansvar for prosjektet. Kommunal- og arbeidsdepartementet ble nevnt som et alternativ til Miljøverndepartementet for dette vervet. Det ble imidlertid pekt på at den miljømessige profilen i prosjektet gjør det naturlig at Miljøverndepartementet beholder vervet som sekretær.

På den annen side innebærer den sentrale statlige posisjonen i prosjektet at mange oppfatter at staten får en mer detaljert innflytelse i prosjektet enn det som er naturlig. Som initiativtaker til prosjektet var Miljøverndepartementet ekstra engasjert og opptatt av utviklingen i prosjektet. Dette gjaldt særlig for prosjektets forprosjekt- og oppstartfase da styringen i prosjektet var svak.<sup>6</sup>

### **Vekt på delt innflytelse mellom politikere og etater**

Vekt på delt innflytelse gjaldt også mellom politikere og faglige instanser. Det ble derfor opprettet både en faglig - og en politisk styringsgruppe. Videre ble det lagt vekt på at faglig styringsgruppe skulle ha en bred sammensetning. Så langt det var mulig skulle alle berørte etater delta i prosjektets styrende organ. Hensikten var å fange opp bredden i prosjektet og sikre forankring av prosjektet i etatene.

Erfaringene viste at faglig styringsgruppe ble et vanskelig håndterlig organ. Med 25 representanter var dette et stort organ, noe som i seg selv gjorde tilrettelegging for beslutninger vanskelig. I tillegg bidro sammensetning av faglig styringsgruppe med representanter fra så ulike instanser som byantikvaren, havnevesenet og innvandreretaten, til at det ble vanskelig å finne temaer eller problemstillinger som var relevante for alle.

Fra etatene ble det sagt slik: *“Det er liten samlet effekt av at mange er til stede ved behandling av en sektors samarbeid med Miljøbyen Gamle Oslo”*.

Fordi faglig styringsgruppe i liten grad fungerte etter intensjonene, ble den endret til en referansegruppe. Av informantene ble endring fra faglig styringsgruppe til referansegruppe og opprettelse av et arbeidsutvalg oppfattet som en forbedring.

### **Topptung styringsmodell**

Politisk styringsgruppe består av politisk ledelse i stat og kommune. Faglig styringsgruppe, senere referansegruppe, består av etatsledere og arbeidsutvalget består av overordnede tjenestemenn i departementene og eller Oslo kommune. Hensikten med en topptung styringsmodell som dette, var å gi prosjektet legitimitet og tyngde hos etatene, det øvrige kommunale apparatet og i departementene.

Grupper som er svakt representert i styringsmodellen, er de som bor i bydelen og bydelsutvalget. I forprosjektfasen og oppstartfasen deltok beboerne gjennom arbeidsseminarer og i møter med sekretariatet. I dag deltar beboerne først og fremst gjennom faste møter to ganger i året. Det er ett møte i forbindelse med handlingsplanen og ett møte om våren hvor sekretariatet går ut og spør om beboerforeningene har særskilte saker eller ideer de ønsker å ta opp.

---

<sup>6</sup> Styring av prosjektet er nærmere omtalt i avsnitt 3.3.



### **Egen prosjektorganisasjon**

Miljøbyen Gamle Oslo er organisert som et selvstendig prosjekt med egen styringsstruktur. Det innebærer blant annet at midler blir kanalisert direkte til prosjektet istedenfor direkte til eksisterende etater. Sekretariatet er organisert i direkte linje under byrådsavdeling for kultur og byutvikling (KOB). Prosjektet er dermed som andre kommunale virksomheter underlagt byråd og bystyre. Dette betyr at det er Byrådet som har den økonomiske styringen av prosjektet gjennom årlige budsjettvedtak, hvor overordnede mål, rammer for aktiviteten og eventuelle spesifikke tiltak for prosjektet vedtas. Kommunaldirektøren i KOB har delegert sine fullmakter som etatsjef til sekretariatets prosjektleder.

Hensikten med egen prosjektorganisasjon var å sikre prosjektet nødvendig frihet til å drive idéutvikling og nyskaping. Videre var det lagt vekt på en fristilling av prosjektet i forhold til etatene. Det ble betraktet som vesentlig at prosjektet skulle være en overordnet eller likeverdig instans med etatene.

### **Bydelsprosjekt med landsomfattende utfordringer**

Miljøbyen Gamle Oslo skiller seg fra de øvrige miljøbyene ved at prosjektet omfatter kun én bydel i Oslo. Samtidig har Gamle Oslo helt fra Middelalderen og fram til i dag vært et av landets viktigste trafikknutepunkt. Dermed er utfordringer for bydelen når det gjelder areal og transport, spørsmål som omfatter helt ulike geografiske nivå. Her møtes både et lokalt nivå, et storbynivå og et nasjonalt nivå. I tillegg har Gamle Oslo også innfartsårer til Norge fra utlandet. Dermed er det også et internasjonalt nivå å ta hensyn til i planlegging i bydelen. Dette stiller prosjektet overfor særlige utfordringer fordi det lett oppstår konflikter mellom de ulike nivåene. Et dagsaktuelt tema som illustrerer konfliktpotensialet som ligger i møtet mellom disse nivåene, er tunnel gjennom Gamle Oslo til Gardemoen. Her møtes storsamfunnets behov for miljøvennlig transport til Gardemoen med tog mot innbyggernes ønske om redusert støy og tunnel gjennom boligområde.

### **3.1.3 Erfaringer med politisk styringsgruppe og faglig referansegruppe**

For å gi et mer utfyllende bilde av prosjektorganiseringen redegjør vi nærmere for erfaringer med politisk styringsgruppe og faglig referansegruppe.

#### **Erfaringer med politisk styringsgruppe**

Politisk styringsgruppe har blitt en arena for møter mellom statlige og kommunale politikere. For politikerne har medlemskapet i politisk styringsgruppe vært en positiv erfaring som de mener kan vurderes overført til andre miljøbyprosjekter. I det følgende vil se på hvilke sider ved politisk styringsgruppe som ble framhevet av politikerne som særlig interessante.

### *Politisk styringsgruppe - en arena for åpen tenking omkring sentrale politiske spørsmål*

Politisk styringsgruppe gir statlige og kommunale politikere muligheter til å møtes og diskutere utviklingen av Oslo i et organ som ikke er knyttet til de formelle beslutningsorganene i stat og kommune. Dette gir en mulighet for en mer uforpliktende høyttenking omkring sentrale politiske spørsmål. Politikerne ga uttrykk for dette som en positiv og interessant erfaring. Det viser både frammøteprosenten og uttalelser fra politikernes. Med få unntak møter alle medlemmene opp på møtene. Et eksempel på uttalelse som gir et bilde av at politisk styringsgruppe er en møteplass med temaer som politikernes finner interessante er:

*"Det er behagelig og hyggelig å være i politisk styringsgruppe. Oppgavens karakter er interessant og morsomme. Det er moro å være der."*

### *Økt kjennskap til hverandres forvaltningsorganer*

Videre blir det lagt vekt på at samarbeidet i styringsgruppen har ført til økt kjennskap til hverandres forvaltningsområder. Både statlige og kommunale politikere som deltar i utvalget, la vekt på at økt kjennskap til henholdsvis statlige og kommunale instanser er et resultat av samarbeidet. Dette gjør at de i større grad enn tidligere vet hva de kan forvente og hvem de skal kontakte i de ulike forvaltningsenhetene.

### *Konfliktløsning i et konsensusorgan*

Det er bred politisk enighet om mål og satsingsområder for Miljøbyen Gamle Oslo. Dette er også en erfaring som er i tråd med erfaringer fra andre politiske utvalg for prosjektorganisasjoner. Det typiske for denne typen utvalg er at det partipolitiske aspektet i liten grad gjør seg gjeldende (Ringholm og Johnsen 1995).

Samtidig er det en erfaring at planlegging omfatter atferd som har som siktemål å orientere seg og gripe inn i et samfunn som er uoversiktlig og fylt av konflikter (Strand, 1979). Dette gjelder i høy grad også for utvikling av Gamle Oslo. Her er det grunnlag for både interessekonflikter og faglige og politiske uenigheter. Diskusjonen om tunnel gjennom Gamlebyen, omlegging av Nylandsveien og strategier i byfornyelsen er noen eksempler på potensielle konflikter. Blant deltakerne i politisk styringsgruppe var det en klar bevissthet omkring konfliktpotensialet i prosjektet: *"Vi vet at på et tidspunkt blir det tunge konflikter"*. Samtidig framhevet vedkommende betydningen av å kunne diskutere konfliktene i en atmosfære preget av konsensus. I en slik atmosfære mente vedkommende grunnlaget og viljen til å finne løsninger på konfliktene er til stede i større grad enn den er i mer tradisjonelle politiske organer.

### *Rikspolitikere blir bydelspolitikere*

Politikerne har ansvar for å trekke opp overordnede problemstillinger og får ofte et fjernt forhold til mindre og konkrete spørsmål. Samtidig er det de konkrete problemene og utfordringene befolkningen er opptatt av at politikernes skal gi en løsning på. Dermed blir politikernes ofte tvunget til å ta beslutninger knyttet til mindre enkeltsaker, og vi får "lysverkpolitikere" som én av informantene kalte det.

I politisk styringsgruppe får politikernes kombinert funksjonene med å ha en overordnet oppgave og samtidig få en større grad av nærhet til problemene. Dette gjaldt først og fremst statlige politikere som til daglig har et svært bredt ansvarsområde. Det ble sagt slik: *"En bieffekt av*

*Miljøbyen Gamle Oslo er at politikerne får nærhet til det praktiske liv. Folks interesser er rettet mot det konkrete og ikke de store politiske spørsmålene”.*

#### *Hensynet til den «politiske fornuft»*

Et trekk ved politikere er at de primært er opptatt av synlige resultater, gjerne store prosjekter med positive symbolverdier. Dette gjaldt også for politikerne i politisk styringsgruppe. De var lite opptatt av detaljer i prosjektet og kjente lite til enkeltprosjekter og tiltak. Organisering og samarbeidsformer falt også utenfor deres interessefelt. Politikernes oppmerksomhet var først og fremst rettet mot synlige forbedringer i området. Ifølge Kleven (1990) må en slik tilnærming til prosjektet forstås på bakgrunn av den politiske beslutningskultur. Den «politiske fornuft», som Kleven kaller det, er styrt av hensynet til å opprettholde politisk handlingsrom og fleksibilitet, behovet for å kunne forfølge viktige enkeltspørsmål for politiske markering og behovet for å ha løpende støtte og legitimitet hos velgerne.

En utfordring for sekretariatet og arbeidsutvalget er å forberede saker for politisk styringsgruppe som både tar hensyn til den politiske fornuft og samtidig fanger opp sentrale problemstillinger for prosjektet.

#### **Erfaringer med faglig referansegruppe**

Hensikten med referansegruppen er å gi etatsledere anledning til å komme sammen og drøfte faglige utfordringer og overordnede og langsiktige perspektiver i prosjektet. Møtene skal inneholde en befaring i området, gjennomgang av statusrapport om prosjektet og et faglig hovedtema med innledning og diskusjon. I praksis varierer dette opplegget noe. De fleste møtene i referansegruppen er lagt opp med befaring i området og diskusjoner underveis. Ut over dette blir det liten tid til en samlet drøfting.

Én påpeker at referansegruppen i enkelte tilfeller fungerer som et diskusjonsforum. Følgende uttalelse er et uttrykk for dette: *“Referansegruppen er nyttig for å løfte debatten opp på toppnivå. Vi får en unik mulighet til å snakke.”*

Hovedinntrykket peker likevel i retning av at referansegruppen er formalitet, hvor innholdet først og fremst består i at etatslederne treffes, ser området og får en orientering om prosjektet. Faglig referansegruppe er imidlertid ikke et forum hvor blir tatt diskusjoner av prinsipiell art. Følgende uttalelser fra medlemmene av referansegruppen er uttrykk for dette:

*“Referansegruppen er et rituell organ”.*

*“Referansegruppen fungerer greit i dag. Den er en formalitet”.*

Fra sekretariatets side ble også møtene oppfattet som et pliktlop:

*“Vi må jo ha kontakt med etatene.”*

Kombinasjonen av at gruppen er stor og sammensatt når det gjelder fagområder og interessefelt, gjør det er vanskelig å finne en form på referansegruppemøtene slik at de kan fungere som et informasjons- og diskusjonsforum.

Etter hvert som samarbeidet med etatene har kommet i mer formaliserte former, får de fleste den informasjonen de har behov for gjennom direkte samhandling med sekretariatet. Dette kom til uttrykk med følgende uttalelser:

*"Den informasjonen jeg trenger får jeg på andre måter og ofte før de blir nevnt i faglig styringsgruppe".*

*"Vi har et veldig nært samarbeid med sekretariatet. For oss har referansegruppen ingen funksjon. Vi har ikke behov for å ta ting opp i større sammenhenger."*

### 3.1.4 Erfaringer og vurderinger av prosjektorganisasjonen

#### *Etatenes deltakelse i drøfting av overordnede problemstillinger*

Faglig styringsgruppe hadde aldri fungert etter intensjonene som en styringsgruppe. Dette innebærer at etatene aldri fikk den formelle innflytelsen på et overordnet nivå i prosjektet de opprinnelig var tiltenkt. Dette er imidlertid et forhold som ble lite kommentert av informantene. Verken politikere, overordnede tjenestemenn eller etatene så dette som et problem. Det eneste som ble bemerket av noen få, var at enkelte av de tunge etatene burde vært representert i arbeidsutvalget.

Selv om det har vært vanskelig å finne et opplegg for møtene i referansegruppen som gjør at det fungerer godt som et informasjons- og diskusjonsforum, kan gruppen ha et potensiale som arena for helhetlig og tverrsektoriell tilnærming til problemstillinger i Gamle Oslo. Det er få anledninger hvor etater i stat og kommune kan komme sammen og drøfte problemstillinger knyttet til et avgrenset område av byen. Felles drøftinger kan også bidra til å synliggjøre problemstillinger og utfordringer på tvers av etatsgrenser.

Et par ganger har referansegruppemøtene vært organisert som «workshop». Det vil si at møtedeltakerne blir delt inn i mindre grupper med forberedte innlegg. En informant framhevet dette som en bedre måte å organisere referansegruppemøtene på enn store plenumsdiskusjoner.

#### *Forankring i Oslo kommune*

I Miljøbyen Gamle Oslo er politisk styringsgruppe sammensatt av politikere fra Arbeiderpartiet. Dette kan forstås på bakgrunn av samarbeidet med staten – og valget om å ta utgangspunkt i byrådet når representanter til politisk styringsgruppe skulle velges.

På den annen side er det pekt på at det er ulike partipolitiske syn på å benytte frittstående prosjekter i endrings- og utviklingsarbeid i Oslo kommune. For en bredere politisk forankring av prosjektet bør det vurderes om representanter fra andre politiske partier i bystyret og eventuelt bydelsutvalget skal delta i styringsgruppen.

#### *Dilemmaer i forhold til beslutningsmyndighet*

Organiseringen av Miljøbyen Gamle Oslo har gitt noen dilemmaer i forhold til beslutninger i prosjektet.



På den ene siden blir den friheten som Miljøbyen Gamle Oslo har hatt, betraktet som et organisatorisk grep av sentral betydning for prosjektet. Etatene var opptatt av at Miljøbyen Gamle Oslo skal ha en rolle som pådriver og nyskaper. Selvstendigheten til prosjektet betrakter de som avgjørende for at prosjektet skal kunne utøve denne rollen. Dersom prosjektet hadde ligget i en etat, mente samtlige informanter fra etatene at det både ville vært vanskelig å prioritere prosjektet og at midlene ville forsvunnet inn i «det kommunale sluket», som én sa. Følgende uttalelse viser etatenes syn på dette:

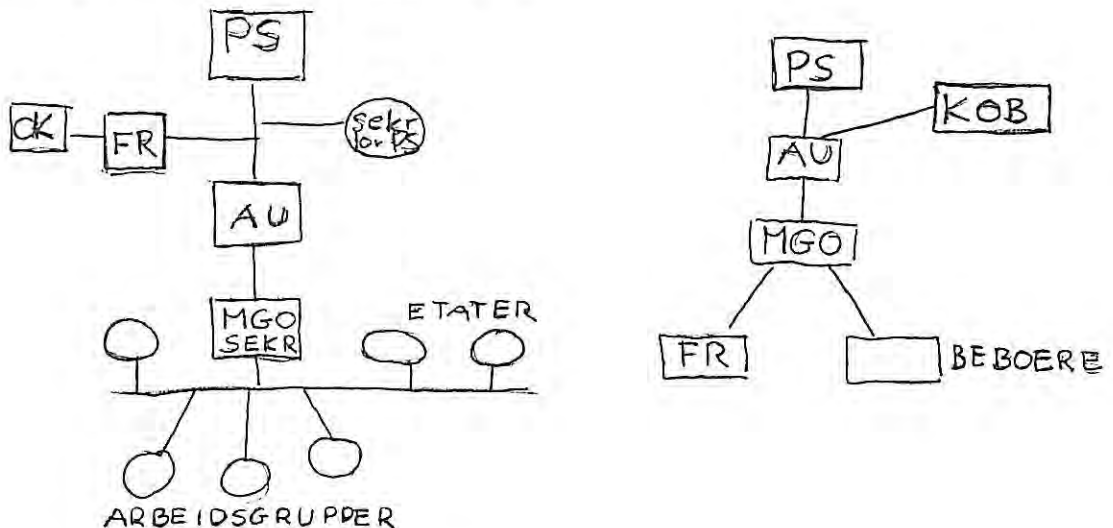
*“Vi hadde ikke hatt mulighet til å gjennomføre en slik jobb om vi hadde fått de samme pengene. Gir du penger direkte til etatene, forsvinner de inn i et stort hull.”*

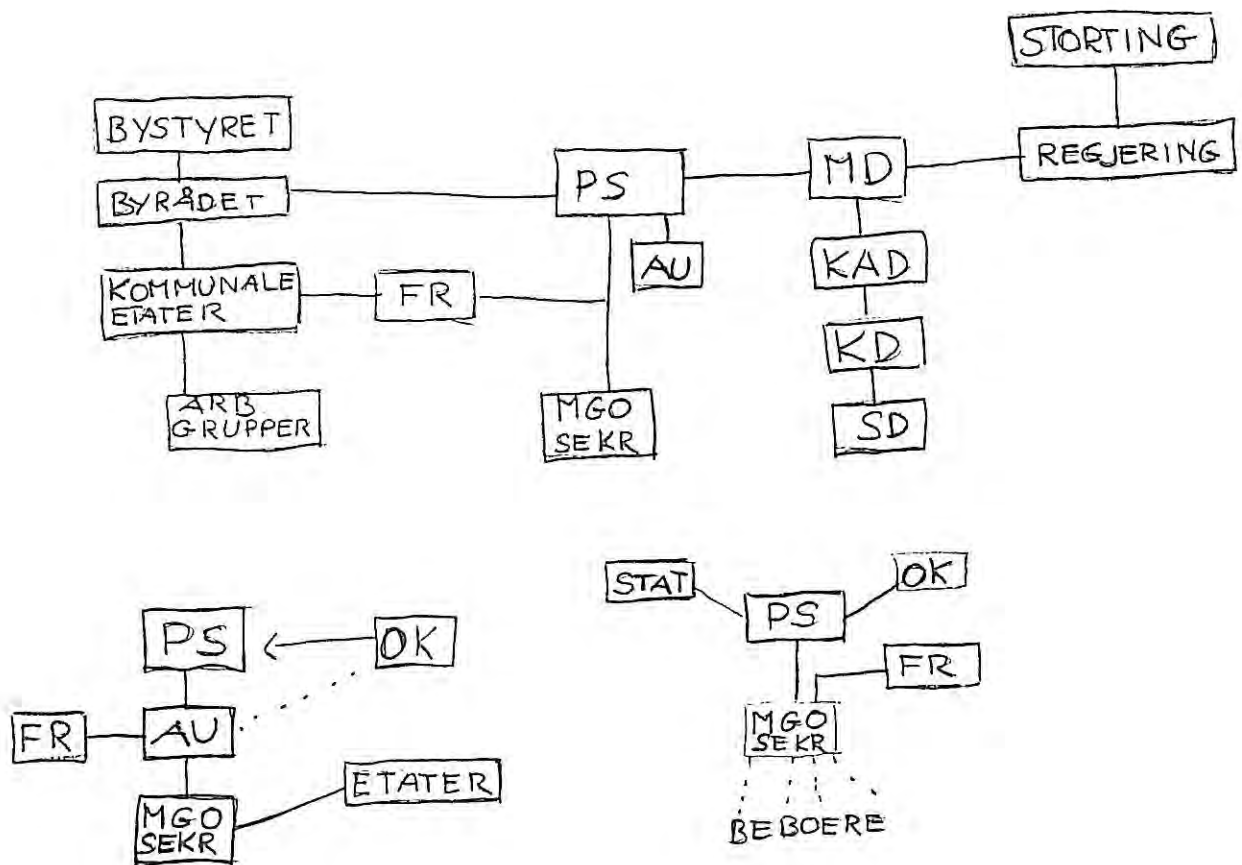
Betydningen av egen prosjektorganisasjon for å få fram nye impulser er i tråd med erfaringer fra forsøksprosjekter. Tett kobling til sentral politisk/administrativ ledelse gjør at en i praksis kan få kort vei til beslutninger og unngå at “stoppere” på mellomledernivå bremser arbeidet. I prosjekter hvor nytenking og idéutvikling står sentralt, er frihetsgraden for prosjektet avgjørende. Prosjekter som ligger i linjeorganisasjonen, blir ofte hemmet av at linjeorganisasjonen ikke klarer å prioritere oppfølging av forsøksprosjekter like høyt som de vanlige forvaltningsoppgavene (Sæterdal 1990).

På den annen side kan beslutningsmyndigheten i prosjekt synes uklar.

Da organisasjonsmodellen kom opp som tema i intervjuene, framkom ulike beskrivelser av styrings- og beslutningslinjene. Enkelte la vekt på at Miljøbyen Gamle Oslo er som en etat og at beslutningene skal gå tjenestevei og følge ordinære kommunale beslutningskanaler. Andre vektla Miljøbyen Gamle Oslo som frittstående prosjekt med direkte linje til politisk ledelse gjennom politisk styringsgruppe. Det var også én som la vekt på at Miljøbyen Gamle Oslo ikke er en etat.

De ulike oppfatningene av organiseringen av prosjektet kom også fram da vi ba ansatte i sekretariatet og overordnede tjenestemenn tegne sitt bilde av organisasjonen. Fra tegningene kom det fram stor variasjon i oppfatning av hvor politisk styringsgruppe og byrådsavdeling var plassert i beslutningshierarkiet. I noen tilfeller ble byrådsavdelingen ikke tegnet inn, i andre tilfeller ble byrådsavdelingen likestilt med politisk styringsgruppe. Det var også eksempler på at byrådet var underlagt politisk styringsgruppe og i linje med arbeidsutvalget. På andre tegninger var det motsatt. Der var politisk styringsgruppe underlagt Byrådet for kultur og byutvikling. I det følgende viser vi eksempler på tegninger.





PS = Politisk styringsgruppe  
 FR = Faglig referansegruppe  
 OK = Oslo kommune  
 AU = Arbeidsutvalg

Et eksempel på uklare beslutningslinjer er den kritikken kommunerevisjonen la til grunn i sin rapport av regnskapsførsel og bruk av konsulenter. Nødvendig oppfølging og kontroll fra byrådsavdelingen med prioritering av aktiviteter, drift og regnskapsførsel i sekretariatet sviktet. Revisjonen i Oslo kommune sjekket forholdene og kom med anmerkninger gjengitt i kommunerevisjonens rapport for Miljøbyen Gamle Oslo. Senere ble dette fulgt opp og tatt hånd om av internrevisjonen<sup>7</sup>.

I dagens fase av prosjektet viser den såkalte «skolesaken» at beslutningslinjene mellom sekretariatet, politisk styringsgruppe og politikerne i Oslo kommune kan være problematisk. Sekretariatet utarbeidet våren 1996 en visjon kalt «Framtidsbilde 2020». I forbindelse med visjonsarbeidet ble det laget «mulighetsbrosjyrer». Tema for en brosjyre var ny videregående skole på Grønland og ny grunnskole på Jordal. Sekretariatets satsing på skole bygde på prioriteringer foretatt av politisk styringsgruppe. I «Melding 1995»<sup>8</sup> vedtok politisk styringsgruppe

<sup>7</sup> Internrevisjonen er underlagt Byrådsavdeling for plan og finans. Kommunerevisjonen er et selvstendig organ som direkte underlagt bystyret.

<sup>8</sup> Sekretariatet utarbeider årlige meldinger fra prosjektet til regjeringen og byrådet i Oslo kommune. Meldingen skal rapportere om arbeid utført i foregående år og virkningene av dette. Meldingene skal dessuten inneholde

at engasjement for å bedre skole- og utdanningstilbud i området skulle prioriteres av Miljøbyen Gamle Oslo for perioden 1995 – 1996. Ved budsjettbehandlingen for 1996 sluttet også bystyret seg til prioriteringene i «Melding 1995».

«Visjon 2015» ble diskutert av politisk styringsgruppe, faglig referansegruppe, arbeidsutvalget og sendt til aktuelle instanser i stat og kommune for kommentarer. På bakgrunn av kommentarene utarbeidet sekretariatet «Framtidsbilde 2020» med de nevnte brosjyrerene.

Selv om dette er en visjon som viser framtidige muligheter, blir den likevel avvist av byrådsavdelingen for barn og utdanning. Dette ble begrunnet med at visjonen var et brudd med vedtatte skoleplaner. Byrådsavdelingen for barn og utdanning tok saken opp ned Byrådskomiteen for kultur og byutvikling som besluttet å stoppe all planlegging av videregående skole på Grønland. Ny barneskole på Jordal var ikke en del av byrådets skolebehovsplan for området.

«Skolesaken» skapte stor uro i sekretariatet. Skolevisjonen var basert på prioriteringer i politisk styringsgruppe. Avvisning av skolevisjonen betraktet sekretariatet som et brudd på deres rolle som pådriver for å fram nye ideer. De la vekt på at visjonene ikke er planer som skal vedtas av politiske beslutningsorganer. Visjonene viser muligheter, noe som er i tråd med prosjektets mandat og oppgaver.

Visjoner er en sterk form for formidling. I en visjon blir ideer ofte framstilt gjennom tegninger og bilder. Disse kan gi inntrykk av å være ferdige planer. Dette kan være en grunn til uklarhetene som oppsto i forbindelse med «skolesaken». En annen grunn til situasjonen som oppsto i forbindelse med «skolesaken», kan være to-sidigheten i prosjektets styringsstruktur. På den ene siden er det politisk styringsgruppe med sitt overordnede mandat. På den annen side er prosjektet, som andre kommunale virksomheter, underlagt byråd og bystyre. Dette kan bety at det kan oppstå uklarheter og konflikter mellom politisk styringsgruppes prioriteringer rettet mot bydel 6 – Gamle Oslo og de budsjettmessige avveiningene og beslutningene byråd og bystyre må fatte for hele Oslo under ett. Dette blir ytterligere komplisert ved tidsforskyvninger i behandlingen og ved at det ikke alltid er sammenfall mellom medlemmer i politisk styringsgruppe og beslutningstakerne på et gitt saksfelt i Oslo kommune.

### **3.2 Omfang av Miljøbyen Gamle Oslos samarbeid med andre etater og instanser**

#### **3.2.1 Innledning**

Miljøbyen Gamle Oslo har et omfattende samarbeid med andre instanser og etater. Av samtlige 347 aktiviteter er det bare 34 aktiviteter, hvor ikke prosjektsekretariatet har en hovedsamarbeidspartner. Av de 313 aktivitetene hvor Miljøbyen Gamle Oslo samarbeider med andre, er det hele 120 aktiviteter hvor det er flere enn én samarbeidspartner.

---

handlingsprogram for inneværende år og foreløpige planer for neste år med referanser til etatenes budsjetter og/eller langtidspaner (se Forprosjektrapporten side 5).

Med samarbeidspartner forstås den instansen prosjektsekretariatet samarbeider med om en bestemt aktivitet. I databasen er det for hver aktivitet oppgitt *en* hovedsamarbeidspartner samt øvrige deltakere. Disse er så kategorisert for åtte kategorier, slik det er vist i tabell 3.1, hvor også fordelingen av aktivitetene og bevilgningene etter hovedsamarbeidspartnere innen disse åtte kategoriene framgår. Av tabell 3.1 framgår at for hele 50 % av aktivitetene var én instans i Oslo kommune hovedsamarbeidspartner, og at 70 % av prosjektets midler har gått til aktiviteter hvor kommunale etater er hovedsamarbeidspartner.

**Tabell 3.1**  
**Kategorier hovedsamarbeidspartnere for Miljøbyen Gamle Oslo**

	Total aktiviteter	Prosjekter		Tiltak	
		Antall	Budsjett		
Kategori samarbeidspartner		Antall	Kroner	Prosent	Antall
A) Departementer	1	0	0	0,0	1
B) Andre statlige instanser	22	12	3 606 960	5,3	10
C) Oslo kommune	172	139	47 736 275	69,9	33
D) Beboer- / velforeninger	28	28	3 691 000	5,4	0
E) Frivillige organisasjoner	23	22	2 283 200	3,4	1
F) Private *)	64	63	7 110 000	10,4	1
G) MGO selv	34	24	3 572 500	5,2	10
Annet	3	2	250 000	0,4	1
<b>TOTAL</b>	<b>347</b>	<b>311</b>	<b>68 249 935</b>	<b>100,0</b>	<b>58</b>

\*) "Private" er en sammensatt gruppe, hvor bl.a. inngår boligsameier, grunneiere, utbyggerne, private bedrifter og forskningsinstitutter.

I tillegg til å være hovedsamarbeidspartner for en gitt aktivitet, har mange instanser også deltatt som samarbeidspartner i andre aktiviteter.

For å belyse nærmere ulike sider ved sekretariatets samarbeid med andre instanser og etater er de samme forholdene forsøkt kartlagt som de som ble analysert i kapittel 2, slik det ble redegjort for i avsnitt 2.4.1. Hensikten er å analysere prosjektets samarbeid med ulike kategorier samarbeidspartnere (se tabell 3.1) med hensyn til

- a) samarbeidet innen de åtte (8) satsingsområdene
- b) samarbeid i forhold til aktivitetstypene (forberedende utredninger, overordnede langsiktige planer eller utredninger, konkrete aktiviteter)
- c) samarbeid i forhold til aktivitetenes influensområde (nærområde, bydel 6 – Gamle Oslo under ett eller Oslo by med mer)

Til slutt gjøres det en oppsummering av hovedkarakteristika for Miljøbyen Gamle Oslos samarbeid med de hovedkategoriene samarbeidspartnere som er nevnt i tabell 3.1.



### 3.2.2 Nærmere om samarbeid innen satsingsområdene

Tabell 3.2 viser at det er store forskjeller mellom satsingsområdene hva gjelder hvilke kategori hovedsamarbeidspartnere som er de viktigste. Tabellen viser samarbeidskategorier og antall aktiviteter innen hvert satsingsområde.

**Tabell 3.2**  
**Hovedsamarbeidspartnere per satsingsområder**

Kategori samarbeidspartner	Satsingsområder **)								Totalt
	1)	2)	3)	4)	5)	6)	7)	8)	
A) Departementer			1						1
B) Andre statlige instanser	4	13	2	1		2			22
C) Oslo kommune	5	25	60	35	7	22	13	5	172
D) Beboer-/velforeninger			25	1		1	1		28
E) Frivillige organisasjoner		1	1	1	18		2		23
F) Private *)	15	5	28	5	7	4			64
G) MGO selv	5	7	10	11		1			34
Annet		2	1						3
<b>TOTAL</b>	<b>29</b>	<b>53</b>	<b>128</b>	<b>54</b>	<b>32</b>	<b>30</b>	<b>16</b>	<b>5</b>	<b>347</b>

\*) "Private" er en sammensatt gruppe, hvor bl.a. inngår boligsameier, grunneiere, utbyggere, private bedrifter og forskningsinstitutter.

\*\*) Satsingsområder:

- |                            |                                   |
|----------------------------|-----------------------------------|
| 1) Middelalderbyen         | 5) Kultur                         |
| 2) Areal og transport      | 6) Grønnstruktur, vann og økologi |
| 3) Byfornyelse og nærmiljø | 7) Helse og sosial                |
| 4) Skole og arbeid         | 8) Drift og vedlikehold           |

Tabell 3.2 viser at samarbeidspartnere er knyttet til ulike satsingsområder. Dette er det redegjort for nærmere for i de følgende avsnittene.

#### a) Samarbeid innen satsingsområdet 1) Middelalderbyen

Satsingsområdet er dominert av samarbeidet med Norsk Institutt for Kulturminneforskning (NIKU), som er hovedsamarbeidspartner for 15 aktiviteter. Den andre mest sentrale etaten er Riksantikvaren, som er hovedsamarbeidspartner for 2 aktiviteter, og øvrig samarbeidspartnere for 9 andre aktiviteter.

#### b) Samarbeid innen satsingsområdet 2) Areal og transport

Den største gruppen hovedsamarbeidspartnere innen dette satsingsområdet er kommunale og statlige etater knyttet til transport og arealplanlegging. Samtidig skiller dette satsingsområdet

seg ut som det med langt flest øvrige samarbeidspartnere. 33 av aktivitetene har mer enn én hovedsamarbeidspartner, og for de langt fleste aktivitetene er det totale antallet samarbeidspartnere både 4 og 5 etater/instanser.

*c) Samarbeid innen satsingsområdet 3) Byfornyelse og nærmiljø*

Det er kommunale etater, beboer- og velforeninger og private som er hovedsamarbeidspartnere innen dette satsingsområdet. For 32 av de alt 128 aktivitetene er det mer enn en hovedsamarbeidspartner.

*d) Samarbeid innen satsingsområdet 4) Skole og arbeid*

Samarbeidspartnerne innen dette satsingsområdet er Skolesjefen og de enkelte berørte skole- ne. Dette satsingsområdet omfatter også arbeidsplass- og næringsutvikling, men hvor samarbeidet med andre instanser har vært meget begrenset.

*e) Samarbeid innen satsingsområdet 5) Kultur*

Dette er det satsingsområdet hvor frivillige organisasjoner og private dominerer. Samarbeidet her er begrenset til kun den enkelte hovedsamarbeidspartneren.

*f) Samarbeid innen satsingsområdet 6) Grønnstruktur, vann og økologi*

Samarbeidet innen dette satsingsområdet er først og fremst med kommunale etater, hvor Oslo Park- og Idrettsvesen er hovedsamarbeidspartner for 19 av aktivitetene. Dette er et satsings- område hvor samarbeidet i det alt vesentlige er begrenset til hovedsamarbeidspartneren. Det er bare for ni (9) aktiviteter det er mer enn én samarbeidspartner.

*g) Samarbeid innen satsingsområdet 7) Helse og sosial*

For 13 av de 16 aktivitetene er bydel 6 – Gamle Oslo hovedsamarbeidspartner. Det er ikke samarbeid med andre enn hovedsamarbeidspartnere innen dette satsingsområdet.

*h) Samarbeid innen satsingsområdet 8) Drift og vedlikehold*

Innen dette satsingsområdet, hvor omfanget av virksomheten er meget begrenset, er samarbeidet begrenset til noen få kommunale etater.

### 3.2.3 Nærmere om samarbeidet etter aktivitetstyper

Tabell 3.3. viser at det er store forskjeller mellom aktivitetstypene hva gjelder hvilke kategori hovedsamarbeidspartnere som er de viktigste.

**Tabell 3.3**  
**Hovedsamarbeidspartnere per aktivitetstyper**

Kategori samarbeidspartner	Aktivitetstyper **)			Total
	A)	B)	C)	
A) Departementer		1		1
B) Andre statlige instanser	11	3	8	22
C) Oslo kommune	41	31	100	172
D) Beboer- / velforeninger	1		27	28
E) Frivillige organisasjoner		1	22	23
F) Private *)	17	6	41	64
G) MGO selv	22	6	6	34
Andre	2		1	3
<b>TOTAL</b>	<b>94</b>	<b>48</b>	<b>205</b>	<b>347</b>

\*) "Private" er en sammensatt gruppe, hvor bl.a. inngår boligsameier, grunneiere, utbyggere, private bedrifter og forskningsinstitutter.

\*\*): Aktivitetstyper:

- A) Forberedende utredninger
- B) Overordnede langsiktige planer eller utredninger
- C) Konkrete aktiviteter

Det gjelder særlig for samarbeidet knyttet til *A) Forberedende utredninger* at statlige etater utgjør en relativt viktig gruppe, hvor 9 av etatene er knyttet til samferdselssektoren. Når det gjelder kommunale etater, er de viktigste etatene Etat for eiendom og utbygging med 12 aktiviteter, Plan og bygningsetaten med 11 aktiviteter og Oslo park- og idrettsvesen med 6 aktiviteter. Innen gruppen "Private" er Ungdommens Selvbyggerlag (USBL) den største med 9 aktiviteter. Det er her Miljøbyen Gamle Oslo har aktiviteter uten å ha samarbeidspartnere knyttet til dette. Dette er stort sett forberedende aktiviteter, omtalt som "tenkeloft", innen satsingsområdene "Areal og transport", "Byfornyelse og nærmiljø" og "Skole og arbeid".

*B) Overordnede langsiktige planer eller utredninger* er dominert av kommunale instanser, hvor Bydel 6 – Gamle Oslo, Etat for Eiendom og Utbygging og Byantikvaren er de viktigste. Samarbeidet innen denne type virksomhet er også bredt: for over halvparten av aktivitetene er det flere samarbeidspartnere, for mange både 4 og 5 deltakere.

Det er innen *C) Konkrete aktiviteter* at beboerforeninger/velforeninger, frivillige organisasjoner og private er viktige hovedsamarbeidspartnere for Miljøbyen Gamle Oslo. Innen denne kategorien er samarbeidet i hovedsak begrenset til én hovedsamarbeidspartner. Det er relativt få aktiviteter hvor samarbeidet omfatter mer enn en instans eller etat.

### 3.2.4 Nærmere om samarbeidet etter aktivitetenes influensområde

Tabell 3.4 viser at når det gjelder aktivitetenes influensområde, er det forskjeller på hvilke kategorier samarbeidspartnere som er de viktigste.

Tabell 3.4  
Hovedsamarbeidspartnere per aktiviteters influensområde

Kategori samarbeidspartner	Aktivitetenes influensområde **)			
	A)	B)	C)	Total
A) Departementer			1	1
B) Andre statlige instanser	3	8	11	22
C) Oslo kommune	62	91	19	172
D) Beboer-/velforeninger	22	6		28
E) Frivillige organisasjoner		11	12	23
F) Private *)	30	15	19	64
G) MGO selv	11	15	8	34
Andre		1	2	3
<b>TOTAL</b>	<b>128</b>	<b>147</b>	<b>72</b>	<b>347</b>

\*) "Private" er en sammensatt gruppe, hvor bl.a. inngår boligsameier, grunneiere, utbyggere, private bedrifter og forskningsinstitutter.

\*\*\*) Aktivitetenes influensområde:

- A) Nærområde
- B) Bydelen
- C) Oslo by med mer

For aktiviteter rettet mot *A) Nærområde* er det kommunale etater, beboer-/velforeninger og private som er hovedsamarbeidspartnere.

For aktiviteter rettet mot *B) hele Bydelen* er også statlige etater og frivillige organisasjoner hovedsamarbeidspartnere, mens det er langt færre aktiviteter hvor beboer-/velforeningene er hovedsamarbeidspartner.

Det som karakteriserer *C) Oslo med mer* er at det er her statlige etater utgjør en viktig gruppe, og at beboer-/velforeningen ikke er med.

### 3.2.5 Nærmere om de enkelte kategoriene samarbeidspartnere

I de følgende punktene er de viktigste karakteristikaene for de enkelte samarbeidskategoriene når det gjelder deres samarbeid med Miljøbyen Gamle Oslo forsøkt oppsummert.

#### a) Samarbeid med departementer

Det er kun én aktivitet hvor hovedsamarbeidspartner har vært et departement (Miljøverndepartementet). Departementene er også i liten grad med blant øvrige samarbeidspartnere, kun i fem (5) aktiviteter.



*b) Andre statlige instanser*

Det er 22 aktiviteter hvor andre statlige instanser er hovedsamarbeidspartner.

Tabell 3.5 viser at aktivitetene er konsentrert om etater innen samferdsel. Om disse aktivitetene er å si at de utgjør 5,3 % av prosjektets bevilgninger. De fleste aktivitetene er knyttet til satsingsområdet "Areal og transport" etterfulgt av "Middelalderbyen". Videre er aktivitetene mer av typen forberedende utredninger og planer enn konkrete aktiviteter. Få av aktivitetene er rettet mot nærområdene og mer mot Bydel 6 – Gamle Oslo under ett. Den største gruppen aktiviteter er rettet mot Oslo med mer.

**Tabell 3.5**  
Statlige instanser som hovedsamarbeidspartner

Statlig etat	Antall aktiviteter
Statens Vegvesen	11
Norges Statsbaner	4
Oslo Politi	2
Riksantikvaren	2
Direktoratet for naturvern	1
Husbanken	1
Statens forurensningstilsyn	1
TIL SAMMEN	22

*c) Oslo kommune*

Det er 172 aktiviteter hvor kommunale instanser er hovedsamarbeidspartner. De viktigste etatene, med mer enn én aktivitet hvor de er hovedsamarbeidspartner, er vist i tabell 3.6. Om disse aktivitetene er å si at de utgjør 69,9 % av prosjektets bevilgninger og omfatter samtlige satsingsområder med hovedvekt på "Byfornyelse og nærmiljø" og "Skole og arbeid" og relativt lite på "Middelalderbyen" og "Kultur". Når det gjelder aktivitetstyper, er det en rimelig fordeling mellom utredninger og konkrete aktiviteter. Det samme gjelder aktivitetenes influensområde, selv om tyngden er relativt noe mindre på aktiviteter rettet mot Oslo med mer.

**Tabell 3.6**  
Oslo kommunale instanser som hovedsamarbeidspartner

Kommunal instans	Antall aktiviteter
Bydel 6 – Gamle Oslo	41
Oslo Park- og Idrettsvesen	28
Etat for Eiendom og Utbygging	22
Plan- bygningsetaten	18
Skolesjefen	13
Oslo Veivesen	13
Skolen (den enkelte berørte skolen)	11
Bydelshus	5
Byantikvaren	4
Oslo kommunale kontorbedrift	3
Gamle Oslo Service Sentral	2
Byrådsavd. kultur og utvikling	2
Etater med bare en aktivitet	10
TIL SAMMEN	172

*d) Beboer- og velforeninger*

Det er i alt 28 aktiviteter hvor beboer- og velforeninger har vært hovedsamarbeidspartner. 5,4% av prosjektets bevilgninger er gått til disse aktivitetene. Videre er disse aktivitetene konsentrert til satsingsområdet "Byfornyelse og nærmiljø", til konkrete aktiviteter og i det all vesentlige rettet mot nærområdet.

*e) Frivillige organisasjoner*

Det er i alt 23 aktiviteter hvor frivillige organisasjoner har vært hovedsamarbeidspartner. 3,4% av prosjektets midler er gått til disse aktivitetene, som er konsentrert til satsingsområdet "Kultur" og til konkrete aktiviteter rettet både mot Bydel 6 – Gamle Oslo og hele Oslo med mer.

*f) Private*

Det er i alt 64 aktiviteter hvor private har vært hovedsamarbeidspartner. Dette er en sammensatt gruppe hvor bl.a. inngår grunneiere, utbyggere, private bedrifter og forskningsinstitutter. 10,4 % av prosjektets bevilgninger er gått til disse aktivitetene, som er konsentrert om satsingsområdene "Byfornyelse og nærmiljø" og "Middelalderbyen". Dette er en meget sammensatt gruppe, som går det vanskelig å si noe generelt om aktivitetstyper og influensområde.

*g) Prosjekter hvor Miljøbyen Gamle Oslo ikke har samarbeidspartnere*

Av totalt 347 aktiviteter er det bare 34 aktiviteter hvor Miljøbyen Gamle Oslo ikke har minst én samarbeidspartner. 5,2 % av prosjektets bevilgninger er gått til disse aktivitetene, som er rettet mot de fire første satsingsområdene, "Middelalderbyen", "Areal og transport", "Byfornyelse og nærmiljø" og "Skole og arbeid". Aktivitetene er konsentrert om forberedende utredninger og overordnede planer, og rettet mot alle kategorier influensområder.

### **3.3 Organisering og arbeidsformer i sekretariatet**

Miljøbyen Gamle Oslo har vært igjennom tre faser; forprosjektfasen, oppstartfasen og utviklingsfasen. Disse fasene er alle kjennetegnet ved ulik organisering og arbeidsformer i sekretariatet. Sekretariatet har i alle fasene hatt et utstrakt samarbeid med ulike instanser, men erfaringene med samarbeidet varierer sterkt. I det følgende vil vi se på utfordringer i de enkelte fasene og de betingelsene dette ga for samarbeidet med etatene.

#### **3.3.1 Forprosjektfasen**

Den forberedende fasen i prosjektet ble organisert som et forprosjekt med eget mandat og organisasjon. Politisk styringsgruppe vedtok 31.08.92 mandatet for forprosjektet. Viktige momenter i utredningsarbeidet var å:

- foreslå innsatsområder og hovedmål
- se på hvilke spørsmål som var klargjort eller måtte utredes videre
- avklare planformer, økonomiske behov og foreslå finansieringsmuligheter
- gi forslag til prosjektorganisering og samarbeidsformer
- gi skisse til framdriftsplan
- klargjøre forutsetninger og nødvendige vedtak for prosjektet

Det ble opprettet et sekretariat og tre temagrupper med kommunale og statlige representanter innenfor temaene:

- trafikk, utearealer og grønnstruktur
- bolig, byfornyelse, nærmiljø
- kultur, kulturminner og Sørenga

Forprosjektarbeidet ble avsluttet med en rapport med beskrivelse av visjoner, utfordringer og forslag til prosjekter og tiltak innenfor ti satsingsområder. Rapporten beskriver dessuten organisering og mandat for prosjektet.

Forprosjektrapporten ble sendt på høring til involverte etater, bydelsadministrasjon og beboerorganisasjoner og sluttbehandlet av politisk og faglig styringsgruppe våren 1993.

#### **Organisering og arbeidsformer i forprosjektfasen**

##### *Idéutvikling basert på bred deltakelse*

Arbeidsformene i denne fasen er kjennetegnet ved bred medvirkning og varierte til-næmingsformer. Både representanter fra etater, beboerorganisasjoner, bydel 6 – Gamle Oslo og departementene var involvert i planleggingen av prosjektet. Arbeidsformer basert på lokal mobilisering hvor innbyggernes deltakelse i planlegging, arbeidsseminarer, konferanser og ordinært ut-

rednings- og planarbeid, sto sentralt. Det var arbeid i temagruppene, basert på innspill fra arbeidsseminarer med beboerforeninger, eksterne fagfolk og månedlige møter i faglig og politisk styringsgruppe. Visjonene som ble utarbeidet, skjedde i samarbeid mellom ulike instanser. I samarbeid mellom beboerorganisasjonene og bydelsadministrasjonen ble det før forprosjektet startet opp utarbeidet en visjon som viste hvordan Gamle Oslo kunne bli en bedre og tryggere bydel å bo og arbeide i. Visjonen viste utvikling av et fargerikt fellesskap og allsidig kulturelt miljø. I forprosjektet ble dette framtidsbildet supplert med ambisjoner om å fjerne trafikkbarrierene mot sjøsiden og sentrum.

Videre ble det arrangert en hovedstatskonferanse som ga to utviklingsskisser basert på senketunnelløsning i Bjørvika/Bispevika. Basert på disse skissene utarbeidet NSB en egen visjonsskisse omkring utvikling av Oslo S som internasjonal innfallsport og møtested.

Både beboere og etater gir uttrykk for at dette var en inspirerende fase med stort engasjement. Fasen blir beskrevet som kreativ med utvikling av en rekke ideer til prosjekter og aktiviteter. Én sa det slik:

*«I den første tiden var det mange moter, kanskje litt mange, men en interessant prosess. Miljøbyen Gamle Oslo var en topptung organisasjon, men med brukerstyring.»*

### 3.3.2 Oppstartfasen

Da forprosjektrapporten forelå i august 1993, ble prosjektet igangsatt. Det ble ansatt medarbeidere i sekretariatet som skulle videreutvikle, koordinere og iverksette ideer innenfor de ti satsingsområdene som ble utviklet i løpet av forprosjektfasen. Videre ble det bevilget 45 millioner kroner til prosjektet som skulle fordeles i løpet av budsjettåret 1993.

I oppstartfasen står et prosjekt overfor utfordringer som kan oppleves som motstridende. På den ene siden er dette en fase hvor ideer og planer fra forprosjektet skal iverksettes. Fasen er ofte preget av stort engasjement og entusiasme, en beskrivelse som mange også gir de ansatte i sekretariatet i denne fasen. Idéutvikling og kreativitet sto i høysetet. Sekretariatsledelsen la vekt på at tid og krefter skulle gå med til å arbeide med prosjekter. For å få dette til ble det lagt vekt på at arbeidet ikke skulle heftes av administrative rutiner. Det var i denne perioden få administrative prosedyrer, og det var lagt vekt på å ha en så flat struktur i sekretariatet som mulig.

På den annen side stiller oppstartfasen prosjekter overfor helt spesielle utfordringer. Oppstartfasen er en fase hvor et prosjekt utvikler seg fra å være en liten organisasjon med få samarbeidspartnere og enkle oppgaver til å stå overfor et komplisert sett av aktører og mer kompliserte og sammensatte oppgaver. Samarbeidene parter er ofte aktører som opererer innenfor rammen av et byråkrati, og som er styrt av kompliserte regelverk.

En utfordring av særskilt betydning for Miljøbyen Gamle Oslo var bevilgningen på 45 millioner kroner. Med forvaltning av 45 millioner kroner sto sekretariatet overfor store administrative utfordringer. Med få formelle rutiner førte dette til liten kontroll med kjøp av konsulenttjenester. Nedprioritering av regnskap og budsjettarbeid førte til at dette ble ufullstendig. Kommunerevisjonens rapport og senere «Rapport nr. 1 Miljøbyen Gamle Oslo, Anskaffelse av konsulenttjenester» har anmerkninger til disse forholdene. I «Rapport nr. 1» blir det pekt på at



Miljøbyen Gamle Oslo i stor grad kjøpte sine konsulenttjenester fra tre arkitektfirmaer. I 1994 og 1995 fram til september utgjorde disse tre firmaene henholdsvis 81 % og 71 % av totale konsulenttjenester. De tre firmaene har mer eller mindre hatt løpende avtaler med Miljøbyen Gamle Oslo uten konkurranse fra andre firmaer. Kontraktene ble løpende prolongert uten konkurranseeksponering. Fra rapporten siteres følgende (side 4):

*«Seksjon for internrevisjons oppfatning er at de tre nevnte konsulenter har vært og fortsatt er sentrale premisslevarndører for Miljøbyen Gamle Oslo arbeid og utvikling, samt bruk av konsulenttjenester. Deres stilling i Miljøbyen Gamle Oslo kan langt på vei sammenlignes med høyt betalte 'fast ansatte', uten noen klart definert rolle i organisasjonen. I en slik situasjon kan Miljøbyen Gamle Oslo risikere å motta det konsulentene kan tilby isteden for det man har behov for. Seksjonen for internrevisjon finner det lite heldig at det foreligger et sterkt gjensidig avhengighetsforhold mellom Miljøbyen Gamle Oslo og eksterne konsulenter.»*

Før kommunerevisjonens anmerkninger hadde prosjektleder sluttet, og ny leder for sekretariatet ble ansatt. Den nye lederen ønsket å få en ordning med fast engasjerte medarbeidere. Med kommunerevisjonens rapport fikk praksisen med bruk av konsulenter uten fast engasjement en snarlig slutt.

## **Erfaringer med samarbeidet i oppstartfasen**

### *Svekket legitimitet hos etatene*

Med bevilgning på 45 millioner kroner som skulle brukes i løpet av fire måneder, lå det et stort press på de ansatte i sekretariatet på å komme i gang. Samtidig ble møtet med etatenes mer tungroddede og tidkrevende arbeidsform en hindring de i mange tilfeller ikke tok hensyn til.

For å illustrere samarbeidet slik det i noen tilfeller artet seg, vil vi gi et eksempel fra iverksettning av en skolegårdsutbygging. Sekretariatet ønsket å sette opp nye lekeapparater i en skolegård. Planlegging og utbygging av skolegården skjedde i skoleferien. Skolen var også uten ledelse i denne tiden og i ferd med å ansettes ny rektor. Konsulentene hadde ikke tålmodighet til å vente til ferien var over og rektor på plass. Planene ble tegnet og apparatene ble bygd og satt opp uten at rektor og skolesjefen ble involvert. Samtidig ble vedlikehold av apparatene overlatt til skolen. Dette skapte sterke reaksjoner både hos rektor og skolesjefen. Mye tid ble brukt i etterkant på å rydde opp i forholdene. Samarbeidet i denne saken ble beskrevet slik: *"Det ble mye justeringer i denne saken. Det var ikke etablert noe tenking på samarbeid. Det var først og fremst overivrige beboere og arkitekter.»*

I andre tilfeller gikk sekretariatets planer på tvers av prioriteringer i etaten. Det var ingen deltakelse i utforming av planene fra etatens side. De fikk informasjon om planene først når de leste om dem i informasjonsbrosjyrene til Miljøbyen Gamle Oslo.

Uttalesene fra etatene tyder også på at sekretariatet var i ferd med å utvikle en nedsettende kultur overfor etatene. Mens sekretariatet var handlekraftig med kort vei til politisk og administrativ ledelse i Oslo kommune måtte etatene gå tjenestevei for fatte mer prinsipielle beslutninger.

*«Miljøbyen Gamle Oslo hadde bare ett ledd de skulle gå. Vi måtte kommunisere gjennom fem ledd. Vi drev med mye brannslukking på den tida. Dette bandt opp ressurser i etaten».*

### *Utstrakt kontakt med beboerforeningene*

Det var en utstrakt kontakt med beboerne i denne fasen. Beboerforeningene fikk stadig besøk av konsulentene som ønsket drøfte ideer og synspunkter med dem. De gir uttrykk for at de opplevde å bli hørt og tatt på alvor. Dette opplevde beboerforeningene som positivt og inspirerende.

## **Erfaringer med prosjektgenerering i oppstartfasen**

### *Iverksetting og utvikling av en rekke aktiviteter*

I kapittel 2 har vi beskrevet omfanget av den aktiviteten som er satt i gang innefor alle satsingsområdene. En stor del av disse aktivitetene kom i gang allerede i oppstartfasen.

### *«En sprudlende fase»*

Fra beboerforeningenes side blir denne fasen som beskrevet som «sprudlende». De framhever særlig små nærmiljøtiltak som tursti, beplantning og omreguleringer av gater som positive tiltak som bidro til en generell heving av standarden på det fysiske miljøet. Også det generelle vedlikeholdet av gatene ble trukket fra som et viktig resultat:

*«Det ble satt i gang en rekke dagligdagse forbedringer. Søppel ble fjernet og det ble ryddet. Dette er små, men viktige ting som vi har tatt opp gang på gang, men som det tidligere har vært vanskelig å få gjort noe med. Det var også mange nærmiljø saker som tursti, som var ide fra oss og park ved fengslet.»*

### *Liten grad av problemdefinering og tilfeldige valg av aktiviteter*

Kombinasjonen av få formelle prosedyrer, kort tidsrom mellom oppstart og budsjettårets slutt og forvaltning av mye penger kan ha hatt betydning for valg av aktiviteter i prosjektet. Fra etatenes side ble det fortalt historier fra denne fasen der etatene fikk en halv time på å komme med forslag innenfor en ramme av 15 millioner kroner. Dette ga få muligheter til problemdefinering og prioritering av innsats.

### *Overlapp av medlemskap og roller*

Et annet trekk som preger denne fasen og som fikk betydning for valg av aktiviteter, var overlapp av medlemskap og roller. Internrevisjonens rapport tyder på at det først og fremst var personlig engasjement på tvers av systemer som bidro til igangsetting av aktiviteter.

Fra nærmiljøprosjektene er overlappende roller et kjent fenomen. Carlsson (1992) ser overlappende medlemskap og roller som et fenomen en særlig finner i lokalsamfunn. Erfaringene fra Miljøbyen Gamle Oslo tyder på at en også kan finne dette i bydeler i storbyer. Carlsson peker på at i mange tilfeller vil overlapp av medlemskap og roller være et utgangspunkt for kreativ kommunikasjon om utfordringer og trusler for lokalsamfunnet. Den som innehar ulike roller, vil i tillegg til å få tilført kunnskap om koblingsmuligheter også ha interesser av at ens egen institusjon eller organisasjon blir en utvidet ressurs for lokalsamfunnet.

Flere av prosjektene som ble satt i gang i denne fasen, kan ha vært interessante og spennende. Problemet var først og fremst at disse forslagene ikke ble drøftet i en større sammenheng om

prioriteringer og utfordringer for området. Valg av disse prosjektene var i stor grad styrt av ressurser og interesser hos enkeltpersoner.

#### *Ensidig faglig sammensetning og vekt på fysisk tilnærming*

Sekretariatet var i denne fasen sammensatt av arkitekter og en trafikkingeniør. Selv økonomiansvarlig var arkitekt. Ensidig faglig sammensetning som dette, kan farge valg av tilnærming til satsingsområdene. Aktivitetene og tiltakene i prosjektet innenfor satsingsområdet som nærmiljø og skole var i denne fasen preget av fysiske aktiviteter med skolegårdsutbygging og tilskudd til forbedring av gårds- og uterom.

### 3.3.3 Utviklingsfasen

I 1994 ble det foretatt organisasjonsendringer i sekretariatet. Sekretariatet fikk ny leder med lang administrativ erfaring fra Oslo kommune. Det ble ansatt nye medarbeidere på tre års engasjement. Fagsammensetningen i sekretariatet ble mer variert enn den var i oppstartfasen. I tillegg til planleggere, arkitekter og en ingeniør fikk sekretariatet nå også en pedagog. Prosjektsekretariatet ble også tilført nødvendig ekspertise på økonomioppfølging.

Det ble dessuten ansatt en informasjonsmedarbeider i full stilling som bl.a. skulle utarbeide informasjonsplaner og arbeide med utforming av et informasjonslokale. I oppstartfasen hadde sekretariatet hatt informasjonsmedarbeidere i halv stilling. I en periode satt informasjonsmedarbeideren og jobbet hjemme hos seg selv. En informasjonsarbeider i full stilling innebar dermed betydningsfull oppgradering av denne funksjonen.

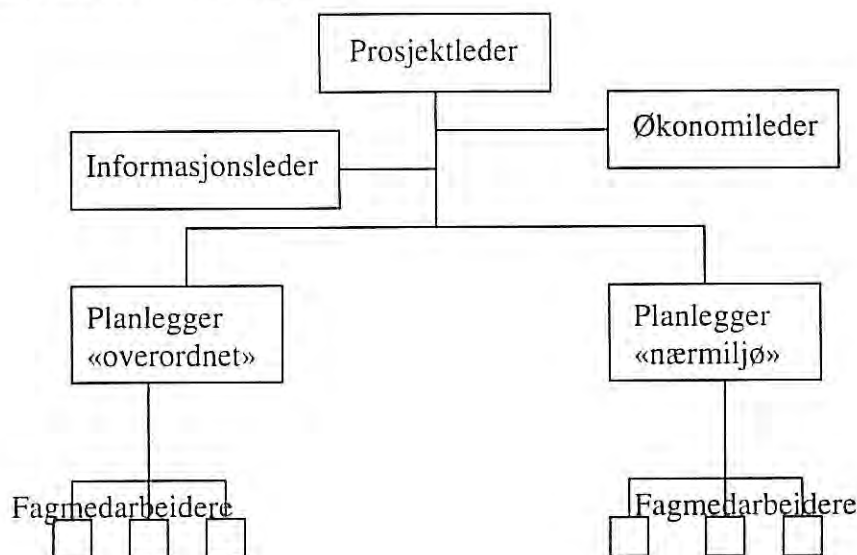
Videre ble det lagt vekt å sikre et eierforhold til etatene. Det skulle skje bl.a. ved at ekspertisen og det formelle ansvaret for gjennomføring av prosjektets aktiviteter og kompetanseoppbygging skulle legges til etatene og bydelen. Konsulenter skulle nå engasjeres bare til avgrensede arbeidsoppgaver eller til «spesialoppdrag» som kommunen ikke hadde ekspertise eller kapasitet til.

Arbeidsdelingen i sekretariatet ble mer formalisert. Det ble opprettet to overordnede planleggerstillinger og ansvaret for satsingsområdene ble fordelt på de ulike fagpersonene. Modell 3.1. viser sekretariatets organisering.

Videre ble det lagt vekt på formaliserte prosedyrer for en rekke oppgaver. I forbindelse med utarbeidelse av handlingsplaner er det en større prosess med møter og innspill fra etater, beboerforeninger og andre samarbeidsparter.

Prosjekt møter og fag møter blir holdt ukentlig. Hensikten er å gi alle kjennskap til oppgaver og problemstillinger for prosjektet og eierforhold til virksomhet i prosjektet. Overordnede faglige problemstillinger eller temaer blir regelmessig tatt opp. Ved konflikter med andre etater eller beboere blir saken diskutert og sekretariatets medarbeidere har en felles holdning utad.

Modell 3.1  
Prosjektsekretariatets organisering



For ulike aktiviteter opprettes det mer adhoc-pregede arbeidsgrupper. Det er mindre diskusjonsgrupper hvor etater eller andre berørte samarbeidsparter kommer sammen etter behov.

I utviklingsfasen er det lagt vekt på å formalisere samarbeidet og skape en bevisst holdning hos medarbeiderne i sekretariatet omkring samarbeid. Skriftlige avtaler, «Miljøbyavtaler», ble allerede i oppstartfasen opprettet for å klargjøre ansvarsforhold. Avtalene blir inngått mellom Miljøbyen Gamle Oslo og den enkelte instansen som har gjennomføringsansvar for en gitt aktivitet. I løpet av utviklingsfasen har disse endret seg i form og innhold i tråd med kommentarer fra kommunens internrevisjon og andre samarbeidsparter. For rene støttetiltak som for eksempel tilskuddsordninger for nærmiljøtiltak, har sekretariatet gått over til å bruke det de kaller "vedtak". Det er enklere tilsagnsbrev som meddeler tildeling av midler og betingelser for tilskuddet.

Sekretariatet har i dag klare idealer for mellommenneskelige forhold i et samarbeid. Medarbeiderne legger vekt på å være åpne, imøtekommende og få til samarbeid så tidlig i en prosess som mulig. Videre ser de det som viktig ikke å kjøre seg selv fram som sentrale i et prosjekt eller framstå som «dampveivalser» som de kalte det, ved å overkjøre andres ideer og forslag. Følgende utsagn gir et bilde av sekretariatsmedarbeidernes idealer for samarbeidet:

*"Vi ønsker å være åpne og imøtekommende. Motivasjon av viktige nøkkelpersonene og vise muligheter er viktig. Vi er ikke spesielt opptatt av å være prosjektledere."*



## **Erfaringer med samarbeidsformer i utviklingsfasen**

### *Profesjonelt samarbeid*

Endringer av organisasjon og arbeidsformer i sekretariatet blir oppfattet av etatene som en forbedring. Miljøbyavtalene ble betraktet som et viktig diskusjonsgrunnlag som beskriver vilkårene for samarbeidet. Etatene opplevde avtalene som en grei metode for avklaring av ansvarsfordeling. Det blir dessuten pekt på at dette bidrar til å gi et bilde av sekretariatet som profesjonelt og ryddig.

### *Fantasifull informasjonsvirksomhet*

Etatenes og politikernes vurdering av informasjonsvirksomheten i sekretariatet var nærmest entydig positiv. Betegnelser som: "flink, morsom, fantasifull, stimulerende for oss (politikker)", gikk igjen hos mange. En mente dessuten at informasjonsvirksomheten etter hvert var blitt en bærende del av prosjektet. Det ble også pekt på at informasjonsvirksomheten hadde karakter av å være uredd, men at den av og til kunne mangle "politisk gangsyn", som vedkommende sa.

### *Et velfungerende og godt samarbeid*

Etatene betrakter i dag sekretariatet i stor grad som en faglig støttespiller.

*"De siste årene har samarbeidet fungert meget bra. Miljøbyen Gamle Oslo har kommet med en del nyttige innspill og har også deltatt i prosjekter som vi har initiert. "*

*"Miljøbyen Gamle Oslo er ikke paragrafrytter. De kan ta samtaler når som helst og har full respekt for ulike ståsteder. "*

*"Vi har sluppet til med våre synspunkter selv om vi ikke alltid har fått gjennomslag. Det må man finne seg i. "*

Skolesjefen som i var kritisk til Miljøbyen Gamle Oslo på grunn av manglende samarbeid i forbindelse med skolegårdsutbedringen, ser i dag positivt på mulighetene for et samarbeid med sekretariatet i egne prosjekter:

*" Vi vurderer å trekke Miljøbyen Gamle Oslo inn i vårt nærmiljøprosjekt i gamlebyen. De har en enkel og grei måte å gjøre ting på. "*

*"Miljøbyen Gamle Oslo har hatt en positivt betydning for oss, veldig positivt. De har gitt muligheter for å rette fokus på vårt felt på en positiv måte, mer enn i andre sammenhenger. Vi jobber med ideer sammen. Vi blir ikke sittende på gjerdet og si fy. Vi blir ikke vaktbikkje. "*

### *Sekretariatet «gir ære»*

Sekretariatets tilbaketrunkne rolle når ros og god omtale skal deles ut, ble lagt merke til av noen. En etat pekte på at Miljøbyen Gamle Oslo har profilert dem på en positiv måte. Etaten ble kjørt fram når heder og ære for innsats i bydelen skulle fordeles på Miljøbydagene. For etaten var dette både hyggelig og uvanlig. Særlig hyggelig ble dette fordi etaten stor sett var vant med å få "kjef", som vedkommende sa.

### *Åpne og imøtekommende*

Flere framhevet sekretariatet som et åpent og imøtekommende miljø. Flere etater ga uttrykk for at de kan være uenige med sekretariatet når det gjelder faglige problemstillinger. På det menneskelig plan er det likevel en vennlig tone. «*De blir ikke sure fordi om vi er uenige*», var det én fra etatene som sa.

Beboerforeningene var også positive til mottakelsen de fikk ved direkte henvendelser til sekretariatet. De opplevde å bli møtt med åpenhet og velvilje. En sa det slik: «*Det er lett å ta kontakt med sekretariatet. I sekretariatet får vi snakke med hyggelige mennesker. I etater eller på andre offentlige kontorer opplever vi ofte å bli møtt med en holdning som sier 'enda et håpløst menneske'. Slik er det ikke i sekretariatet til Miljøbyen Gamle Oslo .»*

### *Liten kontakt med beboerforeningene*

Beboernes syn på samarbeidet i denne fasen var imidlertid langt mindre positivt enn etatenes vurdering. De opplevde at de i liten grad fikk tilbakemeldinger på valg av prioriteringer og at de har liten kontakt med sekretariatet. Følgende uttalelser gir et bilde av beboerforeningenes syn på samarbeidet med sekretariatet:

«*Sekretariatet er i dag forferdelig sparsom med informasjon. Vi vet aldri hva som skjer bak kulissene og hvor saken står»*

«*Sekretariatet er redd for å være offensive. De må hele tiden først gå gjennom etatene».*

«*Vår mest konkrete kontakt med sekretariatet er at vi får penger. De er fjernere nå enn de var før og kommer sjelden hit for å diskutere eller informere om hvordan det går med bestemte saker. Nå jobber de mest inne på kontorene sine, og sammenkomstene er mer formelle. Det er sekretariatet som setter dagsorden nå.»*

Fra beboerforeningenes sin side ble også informasjonsvirksomheten omtalt i langt mer kritiske vendinger enn hos etatene. En forening var opptatt av at sekretariatet hadde gått ut med invitasjoner til arrangement i forbindelse med gjenerobring av Klemenskirkeruinene samme kveld som de skulle arrangere tenning av julegran. Sekretariatet har fortsatt to faste møter med beboerforeningene i forbindelse med budsjettbehandling og utarbeidelse av handlingsplan.

### *Liten synliggjøring av etatene i «Årlig melding»*

Arbeidet med årlige meldinger tyder imidlertid på at evnen til å gi ære kan styrkes ytterligere. En etat pekte på at prosjektene i «Årlig melding» framstilles som om dette var rene Miljøbyprosjekter. De var opptatt av at samarbeidet med etatene burde bli mer synlig i meldingene.

## **Erfaringer med prosjektgenerering i utviklingsfasen**

I gjennomføringsfasen er det mindre budsjett og idégenerering er kommet inn i strukturerte former. Prosedyrene som er opprettet i forbindelse med handlingsplanen for generering av prosjekter, blir av de fleste betraktet som en grei prosess. Særlig fra etatenes side ble det pekt på at det er lett å komme med innspill til sekretariatet, enten det er i forbindelse med handlingsplanene eller i andre sammenhenger. En etat syntes imidlertid ikke rutinene var gode nok. De

ønsket å komme inn i prosessen med sine synspunkter på et enda tidligere tidspunkt enn det som var praksis i dag.

Idégenerering er nært knyttet sammen med problemforståelse. Bortsett fra i forprosjektfasen har det i de to siste fasene i prosjektet i liten grad vært lagt vekt på å analysere problemer. Det legges vekt på løsninger, mens analysen av situasjonen synes svak. Begreper som helhet, bærekraft og miljørettet er vide begreper som har mange definisjoner. Det er likevel ikke gitt en analyse av hva disse begrepene betyr i forhold til de utfordringene Gamlebyen står overfor.

Dette var også en svakhet som ble trukket fram av én av informantene. Det ble pekt på at prosessene knyttet til utforming av handlingsplanen bar preg av et noe tilfeldig valg av aktiviteter. Problemdefinering med strategitinking omkring valg av aktiviteter mente vedkommende i liten grad var framtreddende. Videre ble det fra én av etatene pekt på at sekretariatet til tider kan ha *«nye syns'ing og personlige meninger»*, som de sa. Dette kan ses i sammenheng med at problemanalysen i prosjektet er svak. Likevel er dette kanskje et felt som er ett av prosjektets viktigste oppgave, som pådriver overfor samarbeidende parter. Einstein har sagt følgende om problemer (i Forsth 1991 side 57):

*«Formuleringen av problemet er langt viktigere enn løsningen, som bare kan være et spørsmål om matematisk eller praktisk dyktighet. Å stille nye spørsmål, å finne nye muligheter, se gamle problemer på nye måter, krever kreativ forestillingsevne og gir de viktigste framskrittene i vitenskapen.»*

Å grave seg for mye ned i problemer kan låse måter å tenke på. Det er snakk om balanse mellom ideer og løsninger på den ene siden og problemanalyser på den annen side. En svakhet i prosjektet er vektlegging av ideer og løsninger.

### 3.3.4 Konklusjon på fasene

#### **Ulik type organisasjonsstruktur for ulike faser i et prosjektarbeid**

De ulike samarbeidsformene som kjennetegner forprosjekt-, oppstart- og utviklingsfasen i prosjektet kan oppfattes som uttrykk for en «mindre vellykket» og «vellykket» valg av organisasjonsform.

Følgende uttalelser om samarbeidet i disse fasene gir et slikt inntrykk:

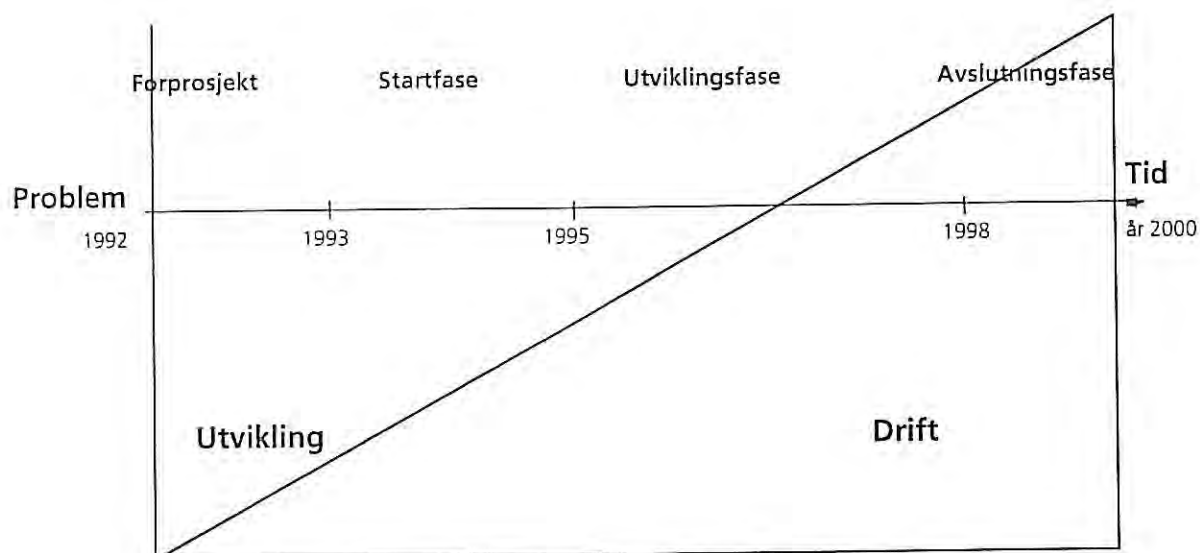
*“Før var det ikke orden på noen ting. Konsulentene fulgte bare det som befant seg inne i eget hode.”*

*“Før hagla det med arbeidsordre. Det var ingen som hanka dette inn. Nå er det mer realisme i styringen av prosjektet.”*

*“Den gang hadde Miljøbyen Gamle Oslo en helt annen utforming. De var som en gerilja uten styring. Det var en helt annen form enn i dag.”*

Valg av organisasjonsform må imidlertid tilpasses type oppgaver og utfordringer for virksomheten. Den organisasjonsformen sekretariatet har fått i dag, er en form som er godt tilpasset nåværende fase for prosjektet. I en utviklingsfase er utfordringene preget av driftsmessige og kjente oppgaver. Vekt på formaliserte prosedyrer hadde ikke hadde vært en like god form i oppstartfasen.

Figur 3.2  
Forholdet mellom utvikling og drift i prosjektets ulike faser



Figur 3.2. viser forholdet mellom drift og utvikling i prosjektets ulike faser. Problemdefinering og idéutvikling er sentralt i prosjektets første faser. Ettersom prosjektet nærmer seg prosjektavslutning, blir vektlegging på formaliserte prosedyrer og drift av igangsatt virksomhet sentral.

Organisasjon og arbeidsform i sekretariatet i oppstartfasen har flere felles trekk med en organisasjonsstruktur som blir kalt entrepenørorganisasjoner. Dette er organisasjonsstruktur tilpasset ekstraordinære oppgaver (Mintzberg 1983). Flat struktur, liten grad av formaliserte arbeidsformer og stor frihet for handlingsvalg er sentralt for et prosjekt som skal iverksette og utvikle aktiviteter og tiltak. Fri flyt av ideer og innspill og medlemmenes mulighet til å handle fritt på bakgrunn av ny informasjon er viktige forutsetninger for organisasjoner hvor innovasjon og idéutvikling står sentralt. En sterkt formalisert eller byråkratisk arbeidsform kan være et hinder for prosjektets utvikling i en fase som denne. Moss Kanter (1984:30) sier det slik: «...if people's activities are confined to the letter of their job, if they are required to stay within the fences organizations erect between tasks, then it is much less likely that people will ever think beyond what they are given to do or dream about things they might do if only the right problem came along» .

En utfordring for entrepenørorganisasjoner er å få oversikt og kontroll ettersom oppgavene vokser. I oppstartfasen greide ikke sekretariatet å koble tilrettelegging for en kreativ og idéutviklende organisasjon og samtidig holde oversikt over store beløp med penger. Ifølge Carlsson



(1992) er økonomisk rot, manglende oversikt over inntekter og utgifter er typiske problemer i en entrepenørorganisasjon.

Selv i en kreativ fase er en viss grad av formaliserte prosedyrer viktig. Kreativitet forutsetter at det åpnes for ideer, men også at det er noen som er ansvarlig for å trekke sammen og vurdere ideer i forhold til mål og handlingsplaner i et prosjekt.

Sekretariatets mandat går blant annet ut på å være et koordinerende organ for aktiviteter og tiltak innenfor satsingsområdene. For å være koordinerende organ er det nødvendig med organisatorisk tilrettelegging for samarbeid. Mye av kritikken fra etatenes side har å gjøre med at konsulentenes ideer og tanker i stor grad fikk råde grunnen alene. Sekretariatet manglet rutiner for å samle ideer og innspill fra flere kanter og drøfte dem med samarbeidende aktører. Det var dette atferdsmønsteret som frambrakte motstand blant samarbeidspartene.

### **3. 4 Trekk ved samarbeidsformene i prosjektet**

#### **3.4.1 Nye samarbeidsformer og påvirkning av prioriteringer hos andre instanser**

Et sentralt spørsmål for evalueringen er hvorvidt prosjektet utløser nye samarbeidsformer og påvirker prioriteringer i andre organisasjoner eller etater. I stat og kommune foregår det et utstrakt forsøks- og utviklingsarbeid. Det er derfor vanskelig å ha full oversikt over hva som er gjort andre steder, for dermed å kunne si hva som er nytt i forhold til dette prosjektet. Vi vil imidlertid trekke fram sider ved samarbeidet mellom Miljøbyen Gamle Oslo og andre instanser som det er verdt å merke seg.

#### *Omfattende virksomhet og lite byråkrati*

Miljøbyen Gamle Oslo er et stort prosjekt med mange og sammensatte satsingsområder som gir en bred og helhetlig tilnærming til bydelen. Vi har beskrevet den omfattende virksomheten som foregår i prosjektet både når det gjelder omfang av aktiviteter og et bredt tverrsektorielt samarbeid. Siden juni 1995 har sekretariatet hatt ti medarbeidere. De blir alle beskrevet som åpne og imøtekommende ved henvendelser og de kan arrangere møter på kort varsel. De koordinerer aktiviteter og er pådrivere overfor et stort antall prosjekter og tiltak med mange involverte aktører. Selv med store oppgaver og mange samarbeidsparter evner de å jobbe ubyråkratisk. Dette ble framhevet av etatene som positivt. En sa det slik:

*«Jeg har etter hvert oppdaget nytten av at en organisasjon jobber ubyråkratisk. Miljøbyen Gamle Oslo spiller på beboerne, kommunale og statlige instanser. De har en praktisk måte å jobbe på.»*

Skolesjefens ønske om å trekke sekretariatet inn i deres prosjekter i Gamlebyen er eksempel på hvordan sekretariatets ubyråkratiske måte å jobbe på, innbyr til samarbeid med andre.

#### *Påvirket prioriteringer hos samarbeidende parter*

Samarbeid med Miljøbyen Gamle Oslo har gjort det mulig for flere etater å prioritere andre oppgaver enn det de tradisjonelt er opptatt av. Fra Park- og idrettsetaten ble det sagt slik: *«Miljøbyen Gamle Oslo bidrar til at vi kan heve standarden på våre forvaltningsområder og de små glemte stedene i byen.»*

Synspunkter og vurderinger av saksområder er også i noen tilfeller endret hos samarbeidspartene. Statens vegvesen peker på at samarbeidet med Miljøbyen Gamle Oslo har medvirket til at de i dag ser betydningen av at det lokale perspektivet blir trukket inn i vurderingene av en veiplan.

*«Jo mer lokal kunnskap og forankring våre faglige samarbeidsparter har, jo bedre er det. Det gir oss muligheter til å få fram motsetninger på et tidlig stadium. Dette gir bedre muligheter for løsninger.»*

Fra etater som er ansvarlige for utbygging av vei og baner, ble det dessuten pekt på at samarbeidet med Miljøbyen Gamle Oslo har gitt dem økt forståelse for betydningen av å ta hensyn til publikum når utbyggingsprosjekter skal iverksettes.

Plan- og bygningsetaten (PBE) pekte på at Miljøbyen Gamle Oslo hadde ført til økt fokus på deres arbeidsområder i andre statlige og kommunale etater. Videre pekte Plan- og bygningsetaten på at: *«uten Miljøbyen Gamle Oslo hadde mye av de vi holder på med stoppet opp.»*

Et annet eksempel på endrede prioriteringer er byantikvarens ressursbruk i forhold til Miljøbyen Gamle Oslo. Hos byantikvaren setter en ansatt nå av én dag i uka til å jobbe med oppgaver knyttet til samarbeid med Miljøbyen Gamle Oslo.

#### *Erfaringer med satsing i et nedbrutt område*

Flere av etatene nevnte at samarbeidet med Miljøbyen Gamle Oslo har gitt dem erfaringer som viser at det er mulig å gjøre en innsats i et nedbrutt område. Uten Miljøbyen Gamle Oslo hadde de ikke prioritert bruk av knappe midler i et slikt område.

### 3.4.2 Forutsetninger for at samarbeidet lykkes

Det er flere forhold ved Miljøbyen Gamle Oslo som har hatt betydning for utviklingen av det tverrsektorielle samarbeidet. I avsnittet som følger, vil vi peke på noen slike forhold.

#### *Samfinansiering*

Hensikten med samfinansiering er ifølge «Melding 1995», at det skal utløse midler hos samarbeidspartene. Bruk av offentlige midler som "smøremidler" for å utløse ressurser hos samarbeidsparter er en kjent strategi fra bo- og nærmiljøprosjekter (Statens Nærmiljøutvalg, 1990). Samfinansiering åpner for at etater med stramme budsjetter kan se ut over etatsgrensene og strengt prioriterte oppgaver. Med ekstramidler fra Miljøbyen Gamle Oslo kan de tillate seg å være mer rausere med å utføre oppgaver som ikke er strengt definert å høre inn under deres an-

svarsområde. Dette har økt interessen for samarbeidet. Plan- og bygningsetaten beskrev betydningen av samfinansieringen slik:

*«Det er viktig at de har budsjett og kan lage pakker med midler litt herfra og derfra. Da kan vi også vi delta. Når andre bydeler kommer til oss, har vi ikke budsjett til å finansiere det, men delfinansiering kan vi være med på.»*

I noen tilfeller innebærer samarbeidet fullfinansiering aktiviteter. Dette gjaldt blant annet for samarbeidet med byantikvaren. De var i gang med arbeid knyttet til Middelalderområdet før Miljøbyen Gamle Oslo ble opprettet, men hadde ikke vært i stand til å gjennomføre dette arbeidet uten finansiering fra Miljøbyen Gamle Oslo.

*«Miljøbyen Gamle Oslo må kunne fullfinansiere. Byantikvaren har kompetanse og kontor-plass, men ingen penger.»*

#### *Pådriverrollen – en forutsetning for samarbeidet*

Samarbeid basert på samfinansiering og utførelse av aktiviteter i etatene reiser spørsmål om midler til Miljøbyen Gamle Oslo kunne gått direkte til etatene. Særlig overordnede tjenestemenn i etatene var opptatt av dette. Fra etatenes side ble som nevnt ikke dette sett på som en god løsning. De framhevet koordinerings- og pådriverrollen til sekretariatet som vesentlig for å få i gang nye aktiviteter innenfor Miljøbyen Gamle Oslos satsingsområder.

Selv hos byantikvaren hvor oppgaver knyttet til Middelalderområdet er et sentralt tema for deres fagområde, blir sekretariatets pådriverrolle betraktet som avgjørende for deres innsats på dette feltet.

*«Byantikvaren hadde ikke kommet så langt med Middelaldermuseet uten Miljøbyen Gamle Oslo som aktiv pådriver. Press fra sekretariatet har gjort at vi har fått til noe. Arbeid uten tidsfrister blir liggende bak. Sekretariatets medlemmene er som noen 'terrier'. De er langt mer aktive enn det vi kunne vært.»*

Tilsvarende ser etatene koordineringsrollen som sentral:

*«Vi hadde brukt tre uker på å få til et møte. Sekretariatet i Miljøbyen Gamle Oslo er tilgjengelig og kan organisere møter på kort varsel. De har tid til det.»*

*«Sekretariatet får opp tempo. Vi hadde flere prosjekter på blokka. Hadde det ikke vært for Miljøbyen Gamle Oslo hadde disse prosjektene fått en saktere framdrift.»*

Nødvendigheten av en pådriverorganisasjon for å få til et samarbeid er også erfaringer fra flere års veiledning og evaluering av forsøksvirksomhet ved Byggforsk. Erfaringer fra forsøk viser at endrings- og utviklingsarbeid som blir organisert som eget prosjekt og med egen prosjektleder med dette som hovedoppgave, har lettere for å nå resultater og blir grundigere fundert enn der en ikke har vektlagt pådriverrollen i endringsarbeidet. Kommunale og statlige etater og instanser er organisasjoner bygd opp med en hierarkisk og byråkratisk struktur hvor rammer, stillingsstrukturer, saksbehandlingsprosedyrer, rutiner, instruksjoner og lojalitetsprinsipper er definert og avgjørende for hva man kan og ikke kan gjøre. Denne typen organisasjoner reproducerer atferd, og fornyelse er vanskelig (Søholt 1992).

### *Gjensidig utbytte av samarbeidet*

I litteraturen blir det påpekt at et vellykket samarbeid og koordinering forutsetter at deltakende parter opplever at de har noe å hente ved å delta i prosessen. Institusjonene samhandler fordi de har utbytte av det. Partenes evne og positive innstilling til samarbeid er ikke tilstrekkelig grunnlag for å få til et godt samarbeid (Benson 1975).

Vekt på samfinansiering har vært avgjørende i denne sammenhengen. Vi har nevnt hvordan etatene betrakter økonomiske bidrag fra Miljøbyen Gamle Oslo som vesentlig for samarbeidet. Dette gjaldt særlig for etater med knappe budsjetter hvor midler fra prosjektet bidro til å heve standarden i etatenes forvaltningsområder. En av etatene ga følgende klare uttalelse om betydning av økonomiske bidrag for et godt samarbeid slik:

*"Der hvor det er prioritert finansiering, der er det et godt samarbeid. Der hvor det ikke er prioritert finansiering, der er det ikke et godt samarbeid."*

Andre forhold ved samarbeidet er imidlertid også av betydning for etatenes opplevelse av å ha utbytte av samarbeidet. Sekretariatets evne til å framheve samarbeidspartene når ros skal utdeles, er et eksempel. Et annet forhold av betydning er de ansatte i etatene og deres opplevelse av det faglige utbyttet av samarbeidet.

### *Legitimitet og tillit*

Et formelt mandat er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig betingelse for koordinering og samarbeid. Interorganisatorisk koordinering er også avhengig av historiske og personlige egenskaper til den som står for koordineringen: dyktighet, lederegenskaper og valg av koordineringsstrategi (Scharpf 1978).

Uttalelsene fra informantene tyder på at sekretariatet i oppstartfasen var i ferd med å miste sin legitimitet. I dag ser vi motsatte tendenser. Lederegenskapene til prosjektleder ble trukket fram av flere som gode. Likeledes blir i stor grad personlige egenskaper ved de ansatte i sekretariatet framhevet av mange. De som er i sekretariatet, nyter i dag stor tillit blant etatene både faglig og personlig og blir omtalt som åpne, engasjerte og faglig dyktige personer.

### 3.4.3 Vanskelig sider ved samarbeidet

Vi har vist hvordan sekretariatet i hele sin omfattende virksomhet i utviklingsfasen har et tydelig samarbeid med andre instanser, og at samarbeidet blir oppfattet som utbytterikt og fruktbart. Det er likevel enkelte vanskelige sider ved samarbeidet det kan være nyttig å framheve. For det første er det knyttet til sekretariatets arbeidet med visjonsplanlegging. For det andre har det å gjøre med prosjektets evne til å analysere problemer.



## Visjonsplanlegging i Miljøbyen Gamle Oslo

Gjennom Miljøbyen Gamle Oslo er det i alt utarbeidet tre visjoner. Det er "Visjon år 2000" som ble laget i forprosjektfasen, og "Visjon 2015" og "Framtidsbilde 2020" som begge er utarbeidet i gjennomføringsfasen av prosjektet.

I «Visjon 2015» tegnet Miljøbyen Gamle Oslo et bilde av Gamle Oslo som et boligmiljø uten trafikkbelastningene de har i dag. Hovedveiene var bygd inn i tunneler. I Plan- og bygnings-etaten (PBE) reiste visjonen sterke reaksjoner. Fra etatens side ble fjerning av hovedårer rundt byen betraktet som en kostbar og teknisk kompliserte løsning som var i strid med gjeldene planer i kommunen. De var dessuten opptatt av hvilke konsekvenser en slik nedbygging vil få for tilgjengelighet til Oslo som helhet. De sa:

*"Med ett pennestøk fjerner de all trafikken i området uten å si noe om trafikk og transportbehovet som er der".*

I «Framtidsbilde 2020» blir det i visjonen foreslått utbygd boliger på Rudolf Nilsens plass. Sekretariatet lagde et utkast til visjon som de sendte til Oslo kommunale kontorbedrift for kommentarer. Oslo kommunale kontorbedrift reagerte sterkt på utkastet til visjon. Rudolf Nilsens plass var tomter hvor Etat for eiendom og utbygging og Oslo kommunale kontorbedrifter arbeidet med å fremme reguleringsplan for om mulig å tilrettelegge hele området i henhold til tidligere reguleringer som kontor-/næringsområde. Oslo kommunale kontorbedrift ga indirekte kommentarer tilbake til sekretariatet ved at de sendte et brev til byrådsavdeling for kultur og byutvikling hvor de sterkt beklaget hvordan visjonen gikk på tvers med eksisterende planarbeid i kommunen. Det hører med til historien at sekretariatet straks kontaktet Oslo kommunale kontorbedrift. De ble enige om å spleise på en konsulent som lagde et samordnet forslag som tilfredsstilte begge parter.

Vi har tidligere beskrevet hvordan visjoner om skoler i bydelen skapte reaksjoner hos skolebyråden.

Visjonene er i stor grad basert på sekretariatets egne ideer. «Visjon 2015» ble imidlertid diskutert i faglig referansegruppe, politisk styringsgruppe og arbeidsutvalget og sendt på høring til aktuelle instanser i stat og kommune. «Framtidsbilde 2020» er utarbeidet på bakgrunn av «Visjon 2015» og kommentarer som framkom under behandling og høring.

## Dilemmaer i visjonsplanlegging

### *Visjonsplanlegging og kreativitet*

Visjoner er visualisering av en ønsket framtid. Hensikten er å gi et framtidsbilde som kan spille en samordnende og overtalende funksjon. Visjonene skal skape forventinger, vise utviklingspotensialer og løsninger på konkrete problemer og påvirke prioriteringer. Presentasjon av visjonene skjer i brosjyrer med tegninger eller tredimensjonale modeller. Videre kjennetegnes visjoner ved at de ikke baseres på empiriske studier eller historisk innsikt (Nilsson 1996).

Argumenter for å benytte visjonsplanlegging har vært at det er en kreativ form for planlegging fordi det viser muligheter og er en metode for å få fram nytenking for et område.

Det kreative aspektet ved visjonsplanlegging er imidlertid ikke klart. Visjoner er først og fremst bilder av en framtid planleggeren forutsetter er ønskelig. Dette innebærer at visjoner får et sterkt ideologisk og personlig innslag. Visjonene mangler ofte en analyse av problemene i området. Dermed blir visjonene et privat forslag til hvordan et område kan utvikles. Dette er en form for kreativitet som kan sammenliknes med kunstnerisk produksjon. Samtidig er bilder og modeller sterke uttrykksformer og gir lett et forførende bilde av fremtiden. Det reiser spørsmål om slike ensidige sterke bilder er en god måte å få fram nytenking på.

Kreativitet og nytenking kan defineres som «brudd på vante tankemønstre» (Faafeng og Li, 1994). Bråten (1983) er opptatt av hvordan dialog og deltakelse er nødvendig når en ønsker å utvide en virksomhets kreative horisont. Dersom beslutninger dannes på grunnlag av et sett premisser, oppstår modellmonopol som innsnevrer meningshorisont og menneskeverd. Det er enighet basert på samtale mellom deltakerne på egne, selvreflektive premisser som bidrar til å åpne for erkjennelse av økte handlingsmuligheter innad og utad i virksomheten.

Overfor politikere eller lekfolk vil lett Miljøbyen Gamle Oslos visjoner virke forførende og gi et monopol på virkelighetsoppfatning som innsnevrer muligheter for å se andre framtidbilder. Selv om etatene er modellsterke aktører innenfor sine fagområder, får visjonene stort gjennomslag. Ifølge etatene har visjonene slik de er utformet, hatt en tendens til å kjøre diskusjonen inn i helt bestemte spor som det kan være vanskelig å komme ut av igjen. I tråd med Bråten vil en mer scenariopreget visjon som viser flere ulike alternativer, være et bedre grunnlag for nytenking. Det er når meningshorisonter krysses og det åpnes for tvisyn at alternative handlingsvalg blir synlige.

### *Visjonsplanlegging og endring*

Samarbeid er dessuten viktig for å få til varige endringer i etatene. I «Melding 1994» blir kompetanseoppbygging i etatene framhevet som en viktig oppgave for sekretariatet. Når Miljøbyen Gamle Oslo avsluttes i år 2000, skal etatene overta. Da er det deres ideer og tanker som igjen får råde grunnen alene. Dersom nye tenkemåter skal forankres i etatene, er deltakelse viktig. Van Meter og van Horn (1975) har formulert fem teser for hvordan deltakelse kan redusere motstand mot endring i organisasjoner<sup>9</sup>:

1. Deltakelse fører til høyere moral, og høy moral er nødvendig for vellykket iverksetting.
2. Deltakelse fører til høyere engasjement, og høyt engasjement er nødvendig for effektiv endring.
3. Deltakelse fører til større klarhet om innovasjon (omstilling og fornyelse), og klarhet er nødvendig for iverksetting.
4. På bakgrunn av postulatet om motstand mot endring, er argumentet at deltakelse vil redusere motstand i initieringsfasen og dermed lette vellykket iverksetting.
5. Underordnede vil ha en tendens til å motsette seg enhver innovasjon som de er forventet å iverksette, hvis initiativet kommer ovenfra.

Dersom endring er ønsket i etatene eller hos andre samarbeidende aktører, innebærer dette større grad av samarbeid i utforming av visjonene.

<sup>9</sup> Hypotesene er fritt oversatt av Søholt (1992) i «Gästköckens rolle for lokalt samarbeid mellom 3.sektor og kommuner» innlegg på NBS – K's forskerkonferanse høsten 1992.

### *Kombinasjon av visjonsplanlegging og gjensidig tilpasning*

Formulering av langsiktige mål for en ønsket framtid er tradisjonelt en politisk oppgave. Den profesjonelles oppgave er å vise hvilke valg og beslutninger som må tas for å nå målene, og konsekvenser av ulike typer beslutninger. Dersom samfunnsplanleggeren likevel velger å utarbeide visjoner, bør visjonsplanene dessuten inneholde beskrivelser av strategier og valg som må tas for å nå målene. Dette vil være i tråd med en beslutningsmodell Etzioni (1973) kaller «mixed scanning». Det vil si en kombinasjon av politiske langsiktige mål og små «skritt» eller beslutninger som viser hva som skal til for å nå målene.

Innenfor beslutning- og planleggingsteori er troen på rasjonelle beslutninger, basert på full oversikt over alternativer, forlatt. En alternativ tilnærming er basert på gjensidig tilpasning basert på samarbeid og dialog mellom involverte aktører som for eksempel planleggere, arkitekter og innbyggere. Idealet er at en legger til rette for demokratisk «herredømmefri» agumentasjon hvor fordreide virkelighetsoppfatninger og politiske strukturelle forhold kan avsløres (Forester 1993).

Kritikken mot tilnærming basert på gjensidig tilpasning og dialog er tro på den kollektive fornuft hvor alle sannheter er like sanne (Nilsson 1996). Beslutninger basert på gjensidig tilpasning kan i mange tilfeller reflektere de mektigste interesser. Denne typen beslutninger fokuserer dessuten ofte på kortvarige og begrensede forhold. Innovasjon og nytenking er vanskelig innenfor denne tradisjonen (Etzioni 1973).

Ved å kombinere gjensidig tilpasning med visjonsplanlegging åpnes det for både beskrivelser av strategier og valgalternativer basert på gjensidig tilpasning, samtidig som et langsiktig bilde for en ønsket og kanskje annerledes framtid kan være en ledetråd i diskusjonene. Det kombinerer muligheten for innovasjon og det å ha langsiktige mål å strekke seg etter med samarbeid og dialog underveis. Ifølge Bråten vil det i samarbeidet være vesentlig å få fram motsetninger og tvisyn.

### **Det vanskelige helhetsperspektivet**

Hovedideen med miljøbyarbeidet er som nevnt å utvikle en helhetlig arbeidsmåte, der løsningen på mange miljøproblemer skal ses i en sammenheng. Samtidig stiller Gamle Oslo som hovedstadens trafikknutepunkt prosjektet overfor særlige utfordringer. Det gjelder først og fremst innenfor satsingsområdet areal og transport der hensynet til flere planleggingsnivåer kan medføre motstridende interesser og konflikter.

Tunnel gjennom Gamle Oslo er som nevnt et eksempel på en konflikt mellom storsamfunnets behov for miljøvennlig transport og befolkningens ønsker om mindre støy i eget boligområde. Dilemmaet for sekretariatet er at de blir velvillig innstilt overfor bydelen de har som satsingsområde. Konflikten er blitt et politisk og brennbart tema, og det kan være vanskelig å ta standpunkter som strir mot innbyggernes interesser.

Fra NSBs sin side ble imidlertid tunnel gjennom Gamlebyen betraktet som lite hensiktsmessig. De la vekt på at det var dårlig samfunnsøkonomi å investere milliarder av kroner for å dempe støy i et område som består av ca. 500 boliger. Det var dessuten en løsning NSB mente til syvende og sist ikke vil komme beboerne til gode. Tunnel gjennom Gamlebyen mente de

ville føre til økte boligpriser. Dette vil gårdeierne tjene på. Få av eierne bodde selv i gårdene. NSB satte derfor spørsmålet om tunnel på hodet: *«Skal man tillate boliger i et så støybelastet område? Det er boligene som er problemet. Dette er et 'ikketema'.»*

Tilsvarende problematikk gjelder i forhold til samarbeidet med Plan- og bygningsetaten. Sett med Plan- og bygningsetatens øyne representerer sekretariatet Gamle Oslo mens de representerer byen som helhet. Dette gjaldt særlig i forbindelse med utbygging av Nylandsveien som er omtalt i avsnittet foran om visjonsplanlegging.

Tunneldebatten og diskusjonen omkring hovedinnfartsårer til Oslo er eksempler på felt hvor både spørsmål om hensynet til helhet og miljørettet transport kommer inn. En svakhet ved prosjektet er at verken helhet eller miljøhensyn er begreper som er analysert. Hvilken helhet er det snakk om i denne sammenhengen? Det er aktuelt å spørre om hva helhet betyr for Gamle Oslo, for hovedstaden og Norge. Tilsvarende problematikk gjelder for begreper som bærekraft og miljørettet transport.



## 4. Synspunkter på slutføringen av Miljøbyen Gamle Oslo

Det gjenstår tre driftsår for Miljøbyen Gamle Oslo før prosjektets planlagte avslutning i år 2000. Det betyr at Miljøbyen Gamle Oslo nå er i overgang mellom utvikling og slutføringsfasen. Dette stiller prosjektet overfor særskilte utfordringer. For det første må aktiviteter i prosjektet gjennomgås med hensyn til om de har gitt tilsiktede resultater, og hvilke deler av arbeidet som skal videreføres av andre samarbeidsparter etter prosjektavslutning. Videre er formidling og spredning av erfaringer særlig viktige i et prosjekts siste fase.

### 4.1 Noen anbefalinger fra evalueringen for prosjektets virksomhet i slutføringsfasen

Hovedutfordringen for slutføring av prosjektet er knyttet til virksomhetens innhold, arbeidsform og forankring.

#### Utfordringer knyttet til prosjektets innhold

Det er særlig to utfordringer som synes viktige for innholdet i prosjektets virksomhet knyttet til de åtte satsingsområdene:

##### a) *Styrke utvikling av strategier for måloppnåelse*

Følgende punkter er særlig viktig i denne sammenheng:

- styrke den systematiske problemanalysen knyttet til virksomheten innen hvert satsingsområde
- arbeide mer bevisst med å utvikle strategier for oppnåelse av de enkelte delmål innen hvert satsingsområde
- klargjøre forventede resultater for hvert delområde
- utarbeide indikatorer for måloppnåelse innenfor forventede resultater

##### b) *Vurdering av forholdet mellom innsats av fysisk karakter og forhold knyttet til sosiale sider ved levekårene*

Blant de intervjuede var det ulike oppfatninger om hvorvidt Miljøbyen Gamle Oslo skal legge vekt på fysiske eller sosiale forhold i fornyelsesarbeidet. Enkelte av de intervjuede mente Miljøbyen Gamle Oslo var blitt for preget av fysiske tiltak. Miljøbyen Gamle Oslo bør i slutføringsfasen vurdere om det er hensiktsmessig å introdusere nye aktiviteter mer rettet mot de sosiale og organisatoriske sider ved beboernes levekår.

b) *Styrking av aktiviteter knyttet til drift og vedlikehold*

Sekretariatet søker nå å styrke satsingsområdet "Drift og vedlikehold". Dette kan for det første skje ved at drift og vedlikehold er et hensyn som trekkes inn og sikres i alle aktiviteter i samtlige satsingsområder. Dersom det opprettholdes som et eget satsingsområde, bør det legges vekt på å utprøve nye tilnærminger og samarbeidsformer som kan bidra til å styrke vedlikeholdet i bydelen.

### **Utfordringer knyttet til arbeidsformer i prosjektet**

For det andre gjelder det arbeidsform i prosjektet. Her står Miljøbyen Gamle Oslo overfor to særskilte utfordringer:

a) *Styrking av samarbeidet med bydelens innvandrere*

Det er ikke umiddelbart klart hvordan dette bør gjøres. Det bør imidlertid tas stilling til hvorvidt det skal legges til rette for aktiviteter rettet mot innvandrere som særskilt målgruppe. Dersom dette er ønskelig, bør det legges opp til en dialog og samarbeid med innvandremiljøer i bydelen slik at prosjektet blir i stand til å fange opp utfordringer som denne gruppen oppfatter som aktuelle og viktige.

Videre er det en anbefaling at sekretariatet styrkes med særskilt kompetanse knyttet til tverrkulturelt samarbeid.

b) *Forholdet til bydelsadministrasjonen og bydelsutvalget*

Hittil har samarbeidet med bydelsadministrasjonen vært konsentrert om et satsingsområde, "Helse og sosial", og politikerne i bydelsutvalget har vært lite direkte involvert i prosjektets virksomhet. Miljøbyen Gamle Oslo bør i slutføringsfasen styrke involveringen av både bydelsadministrasjonen og bydelspolitikere.

### **Utfordringer knyttet til forankring av prosjektet**

Forankringen av prosjektets aktiviteter og arbeidsform i etablerte samarbeidende instanser og etater som skal drive virksomheten innen de enkelte satsingsområdene videre, en viktig utfordring. For å sikre forankring av erfaringer er det særskilt viktig i slutføringsfasen å samarbeide med de etateene og instansene som vil være viktige for videreføringen av de resultatene prosjektet har oppnådd. Det anbefales at det nedsettes mindre arbeidsgrupper for hvert satsingsområde med mandat å vurdere

- i) hvilke deler av virksomheten innen satsingsområdet som kan/bør slutføres og/eller overføres til andre etater og instanser
- ii) hvilke aktiviteter man bør igangsette for å sikre videreføring av virkninger og erfaringer fra Miljøbyen Gamle Oslo
- iii) om det er sider ved prosjektets arbeidsform som bør videreføres.

Det er mye som taler for at faglig referansegruppe nå bør kunne få en renessanse som et viktig organ i slutføringsfasen for drøftinger av erfaringer fra Miljøbyen Gamle Oslo og hvordan

man kan sikre forankring og videreføring. Videre vil dette være et egnet forum for å drøfte organisatoriske ordninger for videreføring av sekretariatets særskilte tverrsektorielle arbeidsmåte. Det vil også kunne egne seg for innovative diskusjoner i temagrupper omkring innholdsmessige spørsmål knyttet til Miljøbyen Gamle Oslos videre virksomhet.

## Litteratur

- Bråten, S. (1983): Dialogens vilkår i datasamfunnet. Essays om modellmonopol og meningshorisont i organisasjons- og informasjonssammenheng. Universitetsforlaget, Oslo.
- Carlsson, Y., (1992): *Det kompliserte nærmiljøarbeidet. Om muligheter og hindringer i arbeidet med å utvikle lokalsamfunn.* Erfaringer fra nærmiljøforsøkene 1987 – 1991. NIBR-rapport: 12.
- Christiansen U. m.fl. (1993): *Bedre bebyggelse – bedre liv?* Byplanlegging, rapport 65, Statens Byggeforskningsinstitut, Danmark.
- Etzioni A. (1973): *Mixed-scanning: A «Third» Approach to Decision-making*, i Faludi A. (red.) «A Reader in Planning Theory». Urban and Regional Planning Series, Volume 5, Pergamon Press Oxford.
- Faafeng O. og Li, E. (1994): *Praktisk problemløsning og idéutvikling i grupper.* Dokumentasjon til kurs. Sintef, Oslo.
- Forsth L. F. (1991): *Praktisk nytenking. Systematisk og kreativ problemløsning»* Aqurius Forlag A/S, Aurskog.
- Forester, J., (1989): *Planning in the Face of Power.* University of California Press, Berkeley and Los Angeles, California.
- Kleven, T. (1990): «...det ruller og går...». *Studie av et forsøk med resultatorientert kommunal planlegging.* NIBR, Oslo.
- Knutsen, H. (1993): *Samarbeid på tvers av organisasjonsgrenser*, i Dugnadsånd og forsvarsverker. Tverretatlig samarbeid i teori og praksis. Reppestad, P. (red.) Oslo, Tano.
- Mintzberg, H. (1989): *Mintzberg On Management. Inside our strange world of organizations*, i Carlsson Y. «Det kompliserte nærmiljøarbeid», NIBR 1992:12.
- Miljøbyen Gamle Oslo (1994 og 1995) *Melding.* Årlige rapporter fra Miljøbyen Gamle Oslo.
- Miljøbyen Gamle Oslo (1996): *Forprosjektrapport.* 4. opptrykk, Miljøbyen Gamle Oslo.
- Miljøbyen Gamle Oslo (1996): *Å snu en utvikling. Mål og muligheter i Miljøbyen Gamle Oslo.* Informasjonsbrosjyre fra Miljøbyen Gamle Oslo, 2. utgave.
- Moss Kanter, R. (1984): *The ChangeMasters. Innovation & Entrepreneurship in the American Corporation.* Simon and Schuster, Inc. New York.
- Van Meter D. og van Horn C. (1975): *The Policy Implementation process. A conceptual framework.* I Adm. And Society, 1975.



- Ringholm T. og Johnsen E. (1995): *Resultater + Erfaringer = Nye spørsmål. Utprøving av desentralisert oppvekstforvaltning i bydelen Kroken*. KS forskning NORUT Samfunnsforskning rapport 03, Tromsø.
- Strand, T. (1979): *Lokalmakt og sentralstyring. Samspel og konflikt mellom stat og kommune om lokalpolitikken*. Universitetsforlaget.
- Søholt S. (1992): *Gästkokens rolle for lokalt samarbeid mellom 3. Sektor og kommuner*. Innlegg på NBS-K's forskerkonferanse høsten 1992. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo
- Sæterdal, A. (1990): *Ting å tenke på – når forsøks- og utviklingsarbeid skal settes i gang*. Norges byggforskningsinstitutt, Oslo.

