



ARNE HOLM, TRINE MYRVOLD, MARIT EKNE RUUD

BERETNING OM OSLO KOMMUNE FOR ÅRENE 1987–2011



**BERETNING OM
OSLO KOMMUNE
FOR ÅRENE 1987–2011**

**ARNE HOLM, TRINE MYRVOLD,
MARIT EKNE RUUD**

**BERETNING OM
OSLO KOMMUNE
FOR ÅRENE 1987–2011**

KOMMUNEFORLAGET

© 2018 Kommuneforlaget AS, Oslo

1. utgave, 1. opplag 2018

Forsidefoto: Svein Grønvold / Samfoto / NTB scanpix

Baksidefoto: Svein Grønvold / Samfoto / NTB scanpix,

Heiko Junge / NTB scanpix,

Oslo kommune,

Oslo kommune

For- og baksatsfoto: Jiri Havran

Omslag: Roland Hervig, Interface Media as

Grafisk produksjon: Interface Media as

ISBN: 978-82-446-2336-0

Materialet i denne publikasjonen er omfattet av åndsverklovens bestemmelser. Uten særskilt avtale med Kommuneforlaget AS er enhver eksemplarframstilling og tilgjengeliggjøring bare tillatt i den utstrekning det er hjemlet i lov eller tillatt gjennom avtale med Kopinor, Interesseorgan for rettighetshavere til åndsverk. Kopiering i strid med lov eller avtale kan medføre erstatningsansvar og inndragning, og kan straffes med bøter eller fengsel.

Kommuneforlaget AS

Postboks 1263 Vika

0111 OSLO

Telefon: 24 13 28 50

Henveler vedrørende utgivelsen rettes til: kundeservice@kommuneforlaget.no

www.kommuneforlaget.no

Innhold

Oslo kommunes forord	12
Forfatterens forord	13
Kapittel I Beretninger om Oslo	15
Kapittel 2 Politikk, penger og personer	21
2.1 Kommunal oppgaveløsning – på statens og på egne premisser	21
2.2 Politisk representasjon gjennom 25 år.....	26
Hovedtrekk: stabilitet og samarbeid.....	27
Valget i 1987. Året da Fremskrittspartiet slo igjennom i kommunepolitikken.....	29
Valget i 1991. Tid for skifte, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti tar over	31
Valget i 1995. Valget som ikke ga noen byrådsavklaring før året etter.....	34
Valget i 1999. Bystyret går et lite skritt mot venstre, byrådet holder seg til høyre	38
Valgene i 2003, 2007 og 2011. Ikke-sosialistisk flertall gjennom tre kommunevalg.....	39
Likestilling i det politiske Oslo	41
Oslo som partipolitisk «urban»	42
2.3 Oslo kommunes økonomiske situasjon – fra krise til balanse	44
Økonomisk krise – formidlet gjennom rene tall.....	44
Begrenset handlingsrom og behov for reformer	46
Snuoperasjonen virket – 1990 er året da økonomien går riktig vei igjen	47
De økonomiske rammebetingelsene rundt 1990	49
Utviklingen i Oslo kommunes økonomi etter kriseårene – i rene tall	49
Utviklingen i Oslos frie inntekter	50
Utviklingen i netto driftsresultat.....	52
Kommunens investeringsutgifter	52
Fra gjeldstynget til «best i klassen».....	53
Utgiftsutviklingen i bydelene	54
Oslo kommunes økonomi gjennom 25 år: fra krise til kontroll.....	55
2.4 Kommunens demografiske profil i årene 1987 til 2011. Oslos befolkning øker, blir yngre og mer mangfoldig.....	55
Befolkningen øker	55
Hvem er alle disse nye hovedstadsborgerne?.....	57
En økende innvandrerbefolkning.....	60



	Innvandrergrupper i Oslo etter størrelse.....	62
	Oslos befolkning blir yngre, mens landet for øvrig er blitt eldre	65
	Flytting mellom Oslo og andre fylker	66
2.5	Oslo urbaniseres, segregeres og gentrifiseres.....	68
	Et segregert bosettingsmønster.....	69
	Ulike bosettingsmønstre krysser hverandre	71
2.6	Urbanitet og vekst gjennom 25 år	74

Kapittel 3 Verdens første parlamentarisk styrte hovedstad 77

3.1	Begivenhetsrike år	77
3.2	Drivkrefter for endring; ideen om kommunal parlamentarisme.....	78
	Økonomiske utfordringer og politisk løssluppenhet	79
	Politisk organisering av storbyene på den nasjonale dagsorden	81
3.3	Ideen om parlamentarisme blir til.....	82
	Reformen er på vei	85
	Hva ville Oslo oppnå med parlamentarisme?	87
3.4	Hovedstrukturen i det nye styringssystemet.....	87
	Ordførerens endrede rolle	89
3.5	Direkte instruksjonsmyndighet innføres – og finansdirektøren utgår	94
	Finansdirektørstillingen utgår	98
3.6	Organisering og omorganisering av sentraladministrasjonen	101
3.7	Justeringer i Oslos parlamentariske modell	103
	Valgbarhet til byrådet – fra begrenset til utvidet.....	103
	Innsettingsvedtak eller utpeking?.....	104
3.8	Hva har parlamentarismen betydd for Oslo?.....	107
3.9	Styringspolitisk nybrottsarbeid.....	110

Kapittel 4 Bydelene – effektive og demokratiske? 115

4.1	Parlamentarisme og bydelsmodell – uforenlige størrelser?	115
4.2	Etablering av bydelsmodellen – mål, prinsipper, organisering	115
	De første stegene	116
	En reform for effektivitet og demokrati.....	117
	Bydelsbasert struktur for effektivitet, styring, behovstilpasning og demokrati ...	120
	Rammestyring av bydelene	121
	Tvetydighet og lojalitet.....	124
	Bydelenes ansvar og indre organisering	125
	Organisasjonsmessige tilpasninger	128
	Oppsplitting av sentrale enheter og flytting av ansatte.....	128
4.3	Videreutvikling av bydelsordningen – mot Bydelsreform 2004.....	129
	Videreutvikling av bydelsforvaltningene etter 2004	132
4.4	Stabilitet og harmoni i «revolusjonens tiår».....	135

Kapittel 5 Utvikling av en moderne forvaltning – effektivitet og tillit..... 139

5.1	En tid for rydding i roller	139
5.2	Parlamentarismen som bakgrunn og drivkraft for administrative endringer...	140
5.3	New Public Management – nye prinsipper for organisering av offentlig sektor	142
	Bestiller–utfører-organisering	143
	Styrking av anskaffelsesfunksjonen	144
	Mål- og resultatstyring.....	145
5.4	Personal- og ledelsesutvikling.....	148
	Personalutvikling på leting etter en organisasjon	149
	Lederutvikling og lederlønninger.....	151
	Lederlønninger.....	152
	Ledernes opplevelse av den nye lederrollen	154
	Organisasjonskultur som styringsvirkemiddel.....	155
5.5	Likestilling mellom kvinner og menn.....	156
5.6	Tilpasninger i etatsstrukturen.....	160
5.7	Korrupsjonsskandaler, omorganisering og nye ordninger for tilsyn og kontroll	162
	Korrupsjonsskandaler	162
	Omorganisering av eiendomsforvaltningen etter avdekking av korrupsjon....	166
	Etablering av internrevisjon	168
	Oslo kommunes varslingstjeneste	169
5.8	Med brukeren i førerisetet.....	170
5.9	Norsk kommunerekord i endringer?	176

Kapittel 6 Fristilling og markedsretting..... 179

6.1	Oppgaveløsning i spenningsfeltet mellom offentlig og privat	179
6.2	Modeller for organisering av oppgaveløsningen	179
6.3	Konkurransetsetting og kommunal deltagelse i anbudprosesser.....	183
6.4	Hvor langt gikk kommunen i markedsrettingen?	189
	Oslo Lysverker – omdanning til aksjeselskap, fisjoner, fusjoner, konserner og nesten salg av kommunens Hafslund-aksjer	189
	Miljøtransport – utskilling av aksjeselskap og salg	190
	Oslo veivesen – utskilling av aksjeselskap og konkurs	192
	Sporveiene – oppsplitting av AS Oslo Sporveier til flere selskaper og konkurransetsetting av bussvirksomheten	193
	Oslo Kino	194
6.5	Sterkere bånd mellom kommunen og privat sektor.....	194

Kapittel 7 På talefot – den kommunale kommunikasjonsrevolusjonen..... 197

7.1	Oslo kommunes informasjon til og kontakt med innbyggerne	197
7.2	Informasjonsstrategier forut for det digitale gjennombruddet	198
7.3	Fra skranke til nett.....	203
7.4	Informasjonspolitikk – helhetlig eller i linjen?.....	207
7.5	Informasjonspolitikk i praksis	209
7.6	Brukerretting i informasjon og kommunikasjon	215

Kapittel 8 Store grep i tunge sektorer..... 219

8.1	Et økende mangfold i befolkningen fordrer mer mangfoldige tjenester.....	219
8.2	Statlige rammer for kommunal virksomhet.....	220
8.3	Endringer i befolkningen gir endrede prioriteringer.....	221
8.4	En kunnskapsskole for mangfold og sosial mobilitet	223
	Elevtall i Oslos grunnskole gjennom 25 år.....	224
	Store geografiske variasjoner i elevsammensetningen.....	225
	Store utfordringer for Oslo skolen.....	226
	1990-tallet som skolereformenes tiår.....	226
	Den nye Oslo skolen.....	227
	Et stort løft i hele perioden i form av investeringer i skolebygg	227
	Ansvar for bygg skilles ut som egen virksomhet: Opprettelsen av Undervisningsbygg.....	231
	Selvstyrte skoler og en sterk fagetat.....	231
	Resultatansvar på alle nivåer	232
	Etablering av Utdanningsetaten.....	235
	Elevfokus – kvalitetsutvikler og resultater.....	236
	Dokumentasjon, oppfølging og åpenhet	236
	Tydelige og varige politiske mål med prioriterte tiltak.....	236
	Fullført og bestått videregående opplæring.....	238
	Lederopplæring og etter- og videreutdanning av lærere	239
	Faglig og sosial læring i et trygt og inspirerende læringsmiljø.....	240
	Aktivitetsskolen som læringsarena.....	240
8.5	Barnehager.....	241
8.6	Barnevern	244
8.7	Helsepolitikk under endring.....	247
8.8	Sosialpolitikk.....	251
	Store ulikheter i sosialstatistikken på slutten av 1980-tallet	251
	Tiltak for å dempe de sosiale ulikhetene	252
	Sosialt arbeid i NAV-reformen	253
	Økt fokus på bostedsløshet.....	254
	Organisatoriske tiltak på det boligsosiale området.....	256

8.9	Rusomsorgen.....	256
8.10	Tilbudet til eldre – valgfrihet og kvalitet.....	257
	Færre eldre i Oslo i 2011 enn i 1987.....	257
	Tiltak for eldre – det største enkeltområdet i bydelsordningens første år	258
8.11	Koblinger på tvers av sektorer.....	260
8.12	Evne og vilje til å prioritere	262

Kapittel 9 Byens nye ansikt – fra boligbygging til byutvikling ... 267

9.1	Byutvikling i endring	267
9.2	Oslo kommunes rolle i byutviklingen.....	269
9.3	Kommunale planer for arealbruk og byutvikling i perioden 1987 til 2011	270
9.4	Ny organisering av bolig- og byutvikling.....	274
	Boligpolitikk.....	277
	Næringspolitikk	278
	Økonomisk politikk	279
	Kompakt byutvikling.....	280
	Bolig- og bostedspreferanser endres – hvem bosatte seg hvor?	282
9.5	Boligbygging – fra feltutbygging til urbane boligområder.....	283
	Lørenbyen og Nydalen.....	286
	Ensjøbyen – utbyggingsavtaler mellom private grunneiere og kommunen.....	288
	Pilestredet Park	290
9.6	Helhetlige områdesatsinger	292
	Byfornyelsen	293
	Miljøbyen Gamle Oslo	296
	Handlingsprogrammet Oslo indre øst.....	296
	Grovdalssatsingen	298
9.7	Oslos sjøfront – fra havn til Fjordby	300
	Historikk.....	301
	Utbygging av Aker Brygge.....	302
	Bjervika.....	304
	Videre planer for utbyggingen av havneområdet.....	311
9.8	Natur og kultur som strategi i byutviklingen – Akerselva Miljøpark.....	312
9.9	Byantikvarens satsingsområder	314
9.10	Byens uterom – estetisering av sentrumsområdene	316
	Hovedstadsaksjonen.....	316
	Prosjekt Levende Oslo.....	317
9.11	Re-urbanisering som byutviklingsgrep	318

Kapittel 10 Kommunen som kulturbærer..... 321

10.1	Kulturpolitikk.....	321
	Kulturpolitikk i endring.....	322



Sektorovergripende kulturpolitikk.....	324
Kreativ byutvikling.....	325
Mangfold.....	325
Fra faste rammer til prosjektstøtte	326
10.2 Oslo som europeisk kulturhovedstad?.....	326
10.3 Kommunens satsingsområder i perioden	328
10.4 Kampen om de tre store kulturinstitusjonene	330
Operaen	331
Hovedbiblioteket.....	336
Munchmuseet	339
10.5 Mangfold og flerkultur i kulturpolitikken.....	342
Festivaler og jubileumsfeiring.....	345
Oslo kommunes 1000-årsjubileum	347
OXLO – forebygging av fordommer	350
Blitzhuset – eksempel på alternativ livsstil.....	351
10.6 Kultur som næring – samarbeid med private aktører	354
Skulptur- og kulturminneparken i Ekebergskråningen.....	354
Klosterenga skulpturpark	356
Privatisering av Oslo Kinematografer	358
10.7 Kulturminnevernet.....	359
Middelalderbyen.....	360
10.8 Idrett som del av kommunens kulturtilbud	362
Oppgradering av idrettsarenaer.....	363
Internasjonale idrettsarrangementer – VM på ski i Holmenkollen 2011	365
Gateløp	367
10.9 Kultur som strategi i byutvikling og som strategi for identitetsbygging	369

Kapittel II Miljøspørsmål og infrastruktur..... 373

11.1 Klima og miljø på dagsordenen.....	373
11.2 Organisering av arbeidet med klima- og miljøspørsmål.....	376
Byøkologisk program	377
Grønn kommune	379
Statens rolle i kommunens miljøpolitikk	379
11.3 Miljøvennlig samferdselspolitikk	381
Oslopakkene.....	382
Oppsplitting av AS Oslo Sporveier og Ruter-samarbeid.....	387
11.4 Regionalt samarbeid.....	388
Regionale utfordringer.....	390
Østlandssamarbeidet.....	392
Samarbeidsalliansen Osloregionen	392
Plansamarbeidet – Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus...	393
Nasjonal transportplan	395

Utviklingen av Fornebuområdet	395
11.5 Implementering av miljøtiltak i kommunen.....	398
Enøk	399
Miljøsertifisering	399
Avfallshåndtering.....	400
Tiltak for bedre luftkvalitet	402
Blågrønn struktur	403
11.6 Nasjonalt og internasjonalt miljø samarbeid.....	405
11.7 Oslo som en grønn europeisk hovedstad	407

Kapittel 12 Oslo på den internasjonale arenaen – fra vennskap til konkret samarbeid 409

12.1 Innledning	409
12.2 Fire former for internasjonalt samarbeid	410
Vennsapsavtaler	410
Samarbeidsavtaler.....	411
Deltakelse i interesseorganisasjoner.....	413
Eurocities	413
International Union of Local Authorities (IULA).....	413
Nettverkssamarbeid.....	413
12.3 En overordnet strategi for det internasjonale samarbeidet vokser frem	414
12.4 Nye politiske øyne på Oslo kommunes internasjonale strategi.....	416
12.5 Strategiene behandles politisk.....	417
12.6 Det internasjonale arbeidet begynner å ta form organisatorisk.....	418
12.7 Profesjonalisering av internasjonalt samarbeid.....	419

Kapittel 13 Oslo kommunes ferd fra stagnasjon og krise til mangfold og vekst 423

Store endringer i den interne organiseringen	423
Politisk konflikt og fellesskap	424
Samspillet med staten	424
Befolkningsvekst og økt mangfold	425
Store endringer i bybildet – urbaniseringen av Oslo	426
Velferdsutvikling og internasjonal inspirasjon	427
Mangfold som ressurs	428

Organisasjonskart 430

Litteratur 433

Stikkord 438

Personregister 444

Bildekilder 446





Oslo kommunes forord

Det har vært utgitt trykte beretninger om den kommunale virksomheten for både Aker og Oslo kommune fra det kommunale selvstyrets begynnelse i 1837. Tidligere finansrådmann Bernt H. Lund ble engasjert til å skrive det siste verket så langt, og i 1999 var arbeidet med «Beretning om Oslo kommune for årene 1948–1986» sluttført.

I januar 2012 ba bystyrets forretningsutvalg byrådet om å vurdere hvordan arbeidet med en oppfølger til Bernt H. Lunds bok kunne legges opp, og i november 2013 sluttet forretningsutvalget seg til et forslag fra daværende byrådsleder Stian Berger Røsland om oppstart og organisering av arbeidet.

Byrådslederens kontor har vært oppdragsgiver for utførelsen av beretningen for perioden 1987–2011, og selve oppdraget ble satt ut til Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR). For å gi innspill og sikre det innholdsmessige i beretningen ble det opprettet et redaksjonsråd bestående av sentrale politikere og ansatte fra perioden. Politikerne er oppnevnt av forretningsutvalget og de ansatte er oppnevnt av byrådslederen. I tillegg ble det etablert en bokkomité for å gi faglige innspill i skrivearbeidet. Redaksjonsrådet har bestått av Rune Gerhardsen, Erling Lae, Peter N. Myhre, Odd Einar Dørum, Kari Pahle, Siv Songedal, Nils Holm, Bjørg Månum Andersson, Pål Hernæs og Hallvard Lunde. Bokkomiteen har bestått av professor Tore Grønlie (UiB) og professor Kjell Arne Røvik (UiT). Seksjonssjef Trond Andersen og spesialrådgiver Helene Solbakken har fulgt opp bokprosjektet fra kommunens side.

Perioden 1987–2011 har vært en svært begivenhetsrik del av Oslo kommunes historie. Kommunens organisasjon og styringssystem har gjennomgått store reformer blant annet med innføring av kommunal parlamentarisme og desentraliserte tjenester til bydeler med egne politiske bydelsutvalg. Byen har også utviklet seg på en svært omfattende måte, med en stor befolkningsvekst, betydelig urbanisering og transformasjon av tidligere industriområder til boliger, bare for å nevne noen av utviklingstrekkene. Vi har fått en stadig mer mangfoldig befolkning, og de fleste lever et godt liv i Oslo.

Vi vil takke forfatterne og alle som har bidratt i arbeidet med boken. Det er vårt håp at den vil bli oppfattet som interessant av både kommunens ansatte og politikere, men også av fagfolk og andre med interesse for utvikling av norsk offentlig forvaltning generelt og for Oslo kommune spesielt.

Oslo, mars 2018
Tale Teisberg
Kommunaldirektør

Forfatternes forord

By- regionforskningsinstituttet NIBR har hatt oppdraget med å skrive Oslo kommunes beretning for årene 1987–2011. Disse årene var en periode med store forandringer i kommunen. Det tradisjonelle formannskapssystemet ble skiftet ut med et parlamentarisk styringssystem. Kommunens administrasjon og tjenester gikk gjennom omlegginger inspirert av ideer fra privat sektor. Innbyggertallet økte sterkt. Både bybildet og de som befolket byen ble mer mangfoldig.

Oslo kommunes beretning for denne perioden er også mangesidig. Det har derfor vært mange involvert i prosessen med å meisle ut innholdet i beretningen. I tillegg til de tre hovedforfatterne Arne Holm, Marit Ekne Ruud og Trine Myrvold har forskerne Sigrid Stokstad (NIBR), Marte Winsvold (ISF), Yngve Flo (UiB), Marit Owren Nygaard (NIBR) og Frode Kann (NIBR) deltatt i arbeidet. Arne Holm har vært prosjektleder, mens forskningssjef Trine Myrvold har kvalitetssikret boken.

NIBR takker Oslo kommune for oppdraget. Forfatterne takker bokkomiteen for gode innspill og kommentarer til kapitlene. Erfaringene og kunnskapen blant redaksjonsrådets mange medlemmer har også spilt en viktig rolle i å gjøre fremstillingen historisk korrekt og relevant. Forfatterne takker bokkomiteen, bestående av professorene Olav Tore Grønlie (UiB) og Kjell Arne Røvik (UiT), for gode innspill og kommentarer til kapitlene. Erfaringene og kunnskapen blant redaksjonsrådets mange medlemmer har også spilt en viktig rolle i å gjøre fremstillingen historisk korrekt og relevant.

Beretningen har i stor grad basert seg på skriftlige kilder, primært fra kommunens arkiver. Det er også benyttet informasjon fra tidligere forskning, aviser og andre publikasjoner. Forfatterne har dessuten gjennomført intervjuer med sentrale personer i Oslos politikk og administrasjon. Vi takker alle som har stilt opp.

Arbeidet med boken har vært et felles prosjekt for forfatterne. Likevel har enkeltforfattere hatt et særlig ansvar for visse kapitler:

Trine Myrvold har hatt hovedansvaret for kapittel 1, med tekstbidrag fra Yngve Flo. Kapitlene 3–5 er skrevet av Arne Holm og Trine Myrvold. Sigrid Stokstad har hatt hovedansvar for kapittel 6. Arne Holm er hovedansvarlig for kapitlene 2, 8, 12 og 13. Kapittel 7 er skrevet av Marte Winsvold og Yngve Flo, mens Marit Ekne Ruud har skrevet kapitlene 9–11.

Til tross for mange og gode hjelpere som har bidratt til boken, står det endelige resultatet for forfatternes egen regning.

Oslo, mars 2018

Arne Holm, Marit Ekne Ruud og Trine Myrvold





Kapittel I

Beretninger om Oslo

Boken du nå holder i hånden, er et nytt bind av *Beretning om Oslo kommune* – det femte i rekken i kommunens historie. Denne gangen dekker den årene fra 1987 til og med 2011. Den første beretningen, for det som den gang het Christiania Kommune, ble utgitt i 1892 og dekket 50-årsperioden fra 1837 til og med 1886. Beslutningen om å utgi et slikt verk ble fattet 14. januar 1887, på selve 50-årsdagen for det kommunale selvstyrets fødsel gjennom vedtak av formannskapslovene. Det var allerede den gang tanken at utgivelsen skulle «(...) danne Grundlaget for og Begyndelsen til senere periodiske Beretninger om Christiania Kommune».¹ Andre bind kom i 1914 og dekket 25-årsperioden 1887–1911. Tredje bind, for de påfølgende 25 årene, ble forsinket av andre verdenskrig. Da bindet endelig kom i 1952, omfattet det en periode på 36 år, fra 1912 til 1947 – det siste året før Aker kommune ble innlemmet i Oslo. Det fjerde bindet ble først publisert i 2000, og dekket omtrent en like lang periode som det foregående, de 37 årene fra 1948 til 1986. Sluttpunktet for bindet ble saklig begrunnet med at det falt sammen med innføringen av byrådsordningen. Denne reformen innebar at parlamentarismens prinsipper ble lagt til grunn for politisk styring av byen, og at kommunen fikk sin egen «regjering» gjennom byrådet. Avgrensningen innebar også at beretningene fra nå av kunne realisere den opprinnelige tanken om å basere utgivelsene på 25-årsintervaller som «treffer» kommunesektorens runde dager. 1987 var året da norske kommuner kunne feire 150 år med kommunalt selvstyre. Formodentlig ligger forholdene nå til rette for at hovedstaden en dag kan skilte med et sjette bind, for kvartsekelet forut for kommuneinstitusjonens 200-årsjubileum i 2037.

Hva er så formålet med arbeidet som nå foreligger i en «beretning»? Vi kjenner ingen allmenngyldig definisjon eller tydelige sjangerkrav, men synonymene «rapport» og «redegjørelse»² gir en god pekepinn om hva som tradisjonelt har vært beretningens formål. Basert på eksisterende publikasjoner under benevnelsen kan man si at beretningen er en beskrivende sammenfatning av aktiviteten til en bestemt virksomhet over et gitt tidsrom. Beretningen handler om fortiden, og har i enkelte tilfeller en faghistorisk stil, men den skiller seg likevel ut fra vitenskapelig historieforskning. Blant annet ligger virksomhetens egenforståelse og egenvurdering i bunnen for beretningen, og fremstillingen er i hovedsak basert på årsmeldinger, saksutredninger og andre kilder med opphav i organisasjonen selv. Referansene til forskning og til alternative kilder er som regel få.

1 *Femtiaars-Beretning om Christiania Kommune for Aarene 1837-1886*. Christiania 1892.

2 *Bokmålsordboka* 2005. Ordforklaring nummer 2. Kunnskapsforlaget.





Kan vi si noe mer spesifikt om beretningens funksjon i Oslo kommune, basert på de fire foregående bindene? Våre forgjengere sløste ikke med ordene da de definerte beretningens formål i de respektive forordene: I første bind ble arbeidet enkelt beskrevet som en «historisk-statistisk Fremstilling af Kommunens og de kommunale Forholds Udvikling», og redaksjonskomiteen for neste bind la til at beretningene i hovedsak ville fungere som «historiske kildeskrifter». Forfatteren av det fjerde bindet, Bernt H. Lund, skrev i sitt forord at beretningen var ment å være «et oppslagsverk». Han presiserte at målgruppen for verket var «interesserte som søker opplysninger om Oslo kommunes politiske og administrative utvikling». Selv om karakteristikken er knappe, er det enkelte trekk som går igjen.

For det første er det Oslo kommune som organisasjon og den kommunale virksomhet, som utgjør den tematiske kjernen, ikke Oslo by som sådan. Dette gjenspeiles i at kommunens anatomi – ved formell organisering av politikk, administrasjon og tjenesteyting – i stor grad ligger til grunn for måten beretningen er bygget opp på. Dette henger sammen med at ansvaret for å sammenfatte opplysninger i stor grad synes å ha vært delegert til egne fagfolk på de respektive felter. Beretningene er spekket med henvisninger til innbyggerne, næringsliv, organisasjoner og andre ikke-kommunale enheter og aktører, men alltid med utgangspunkt i det kommunale.

For det andre er det primære formålet å dokumentere utvikling i den aktuelle perioden. Beretningene er faktaorienterte, med vekt på saksgang, hendelser og opplysende statistikk, formidlet gjennom en saklig og nøktern fortellerstemme. Denne formen for tilbakeholdenhet kan forklares med at det er «kommunens egen stemme» som bærer fremstillingen, og at sakstilfanget springer ut fra kommunale sakspapirer, utarbeidet av faglig og administrativt ansatte. Spissformulert kan man si at beretningene synes å være utformet ut fra et ideal om at de i seg selv ikke skal innebære noen form for kritisk etterprøving av den kommunale virksomheten, verken politisk eller vitenskapelig. Derimot skal fakta og klarlegging av premisser utgjøre et kunnskapsreservoar for den som vil studere den kommunale virksomheten.

For det tredje fremstår beretningene som et kompromiss mellom å ivareta grundighet og fullstendighet på den ene siden, og hensynet til leservennlighet og bokens omfang på den annen. Det potensielle stoffomfanget er enormt og øker over tid. Allerede i kommunens andre beretning fra 1914 het det at fremstillingen av stoffet for 25-årsperioden 1887 til 1911 av plasshensyn ikke kunne «gives den utførlighet» som i beretningen for de foregående 50 år. Oslo kommunes beretninger synes gjennomgående å ha vært skrevet for å løfte frem det essensielle og det nødvendige, og servere dette i overkommelige porsjoner til leserne. Detaljrikdommen er like fullt høy, også i bindet som dekker perioden 1948 til 1986. Alle beretningene synes å ha vært skrevet med kommende generasjoner av lesere for øyet – og spesielt for dem med vitenskapelig interesse for kunnskap om kommunens virksomhet. 1914-beretningens mål om å fungere som historisk kildeskrift

er illustrerende. Beretningene var nok også tenkt å appellere til kunnskapshungrige i samtiden. Om de lyktes med denne ambisjonen, er vel heller tvilsomt. Sannsynligvis er det gruppen av såkalt «spesielt interesserte» som har hatt størst utbytte av beretningene.

Hvordan er femte bind av *Beretning om Oslo kommune* lagt opp? Forfatterne har i samarbeid med oppdragsgiver og faglige støttespillere lagt vekt på en viss *kontinuitet* fra tidligere bind, og å bygge videre på enkelte av sjangertrekkene som er beskrevet ovenfor. En slik kontinuitet har en egenverdi, blant annet for dem som ønsker å tilegne seg kunnskap om kommunens historie over lengre tidsrom. Det innebærer at vi må tviholde på Oslo kommune som tematisk kjerne, at essensielle «harde fakta» knyttet til utviklingen i perioden løftes frem, og at kommunens egenforståelse må være identifiserbar i teksten. Behovet for *fornyelse* oppfatter vi like fullt som enda mer prekært. Om vi hadde lagt oss på den samme linjen som fjerde bind når det gjaldt ambisjoner om fullstendighet «i bredden» og detaljeringsgrad «i dybden», ville sluttproduktet blitt massivt og lite tilgjengelig. Praktisk nytteverdi av et slikt verk er dessuten vesentlig mindre i dag enn tidligere, for behovet for et samlet «historisk kildeskrift» eller «oppslagsverk» er langt mindre enn for noen tiår siden. De som er interessert i statistikk og detaljopplysninger om det som har foregått i kommunale irrganger, kan relativt enkelt finne dette på egen hånd, først og fremst som følge av den omfattende digitaliseringen som har foregått de seneste tiårene.

Det en moderne beretning om Oslo kommune derimot kan bidra med, er orden og sammenheng. Det massive omfanget av kilder har etter forfatternes vurdering gjort det vesentlig å gi en overordnet, avgrenset og poengtert fremstilling av substansen. Strategien innebærer at vi har frigjort oss fra krav om «fullstendighet». Vi har tvert imot tillatt oss å være selektive i fremstillingen av disse 25 årene i Oslo kommunes historie. Dette oppfatter vi som forsvarlig, i og med at vi samtidig legger vekt på å angi kilder for mer detaljert kunnskap. Strategien innebærer videre at bindet er bygget opp rundt sammenhengende tekster som tar for seg spesifikke aspekter ved den kommunale utviklingen. En kan på et vis si at vi ønsker å fortelle «beretninger» også ut fra det ordboken faktisk angir som begrepets primærbetydning, nemlig som *fortellinger*.³ Der tidligere beretninger i stor grad konsentrerte seg om å beskrive på basis av kommunens egne kilder, ønsker vi i større grad å problematisere, drøfte og forklare, blant annet på grunnlag av forskning og medieoppslag. Det mener vi er forsvarlig også i en beretning, så lenge det er tydelig hva som er fakta og hva som er fortolkning. Ambisjonen har vært at Oslo kommunes beretning skal ha en faglig verdi, men at den skal gis i en form, med et omfang og med et innhold som skaper forutsetninger for at historien skal nå ut til lesere som ikke tilhører «spesialistenes» rekke.

3 *Bokmålsordboka* 2005. Ordforklaring nummer 1. Kunnskapsforlaget.



Vi starter vår beretning med en bred presentasjon av Oslo kommune: hvem befolket de politiske posisjonene, hvem befolket byen, og hvordan så den økonomiske situasjonen ut i perioden 1987 til 2011? Sammen med en kort redegjørelse for relasjonen mellom staten og kommunene, beskriver dette de rammebetingelsene kommunen opererte under i de aktuelle årene.

Omlegging av kommunens styringssystem har preget hele den perioden vi behandler. Oslo har både i nasjonal og internasjonal sammenheng vært banebrytende i utviklingen av lokal parlamentarisme. Innføringen av den parlamentariske modellen, etablering av bydelsordningen og utviklingen i kommunens administrasjon blir presentert og drøftet i kapitlene 3, 4 og 5. I kapittel 6 går vi nærmere inn på ulike former for fristilling av kommunale virksomheter.

Et annet område i rivende utvikling i disse årene er kommunens kommunikasjons- og informasjonsvirksomhet. Den digitale revolusjonen ga kommunen helt nye muligheter for å kommunisere til og med innbyggerne. Dette behandles i kapittel 7.

I kapittel 8 gjør vi rede for hvordan Oslo kommune – med ansvar for både kommunale og fylkeskommunale oppgaver – har utformet sentrale velferdstjenester i perioden: Osloskolen, helsetjenesten, pleie- og omsorgstjenestene, sosiale ordninger og barnevernet.

Kapittel 9 tar for seg byutviklingen i Oslo, der nedslitte områder i sentrum ble oppgradert, og en helt ny fjordby begynte å ta form.

Kulturfeltet er et område som i stor grad er overlatt til kommunene selv å prioritere og er viktig i byggingen av en bys attraktivitet og identitet, ikke minst i en mangfoldig by som Oslo. I tillegg kommer Oslo kommune i en helt spesiell situasjon som landets hovedstad og dermed vertskap for en lang rekke nasjonale kunst- og kulturinstitusjoner. Kapittel 10 viser hvordan kulturpolitikken i Oslo gjennom 25 år er utviklet, i hovedsak gjennom kommunens egne prioriteringer, men også i samarbeid med staten om viktige nasjonale anlegg.

Gjennom sitt arbeid med klima- og miljøspørsmål har Oslo kommune tatt grep som er blitt forbilder for andre kommuner. Temaet har vært på den politiske dagsorden i hele 25-årsperioden. Sammen med samferdselspolitikken, som i stor grad må løses i samarbeid med Oslos naboer, er dette omtalt i kapittel 11.

I kapittel 12 ser vi på hvordan Oslo kommune over tid har endret sin internasjonale aktivitet fra hyggelige vennskapsrelasjoner til mer strategisk bruk av internasjonale arenaer for å hente inspirasjon, ivareta egne interesser og gjøre Oslo til en attraktiv by for aktører utenfor landets grenser.

Å samle trådene fra 25 års utvikling av landets hovedstad, fra en kommune preget av stagnasjon og økonomisk krise, til å bli en sterkt voksende, levende og ikke minst mangfoldig kommune, er ikke lett. I bokens siste kapittel drøfter vi de viktigste endringene vi har belyst gjennom de tolv første kapitlene, samtidig som vi identifiserer hovedpunkter i Oslo kommunes rolle og innflytelse. Dernest vil vi se på noen av de forutsetningene for endring vi har trukket frem i beretningen. Ett stikkord er hvordan byens befolkning har inspirert og tvunget frem endring på en rekke områder, og at en godt fungerende, mangfoldig befolkning er en av de viktigste ressursene Oslo kommune har å bygge videre på inn i de neste 25 årene.





Kapittel 2

Politikk, penger og personer

Hvordan så Oslo ut i 1987, og hvilke politikere preget byen i årene frem til 2011? Hvordan har befolkningen utviklet seg i denne perioden, og hvordan har Oslo kommunes økonomi utviklet seg fra den krisepregede situasjonen på slutten av 1980-tallet? Dette er noe av det vi skal se på i dette kapitlet, hvor vi gir en oversikt over rammene for den kommunale virksomheten i Oslo i perioden 1987 til 2011.

2.1 Kommunal oppgaveløsning – på statens og på egne premisser

Hvem eller hva bestemte at noe skulle være en del av Oslo kommunes virkefelt i perioden fra 1987 til 2011? Var utviklingen av det kommunale tilbudet politisk styrt, og i tilfelle, av hvem? Oppgaveporteføljen og endringene i denne må forstås i lys av helt grunnleggende trekk ved samfunnet som skulle betjenes. Kommunens befolkningssammensetning, næringsstruktur, økonomiske grunnlag og fysiske utforming la sterke føringer på hva som var mulig, ønskelig og nødvendig. Disse grunnleggende trekkene må sees som viktige drivere for utviklingen i Oslo kommunes oppgaver. Det underkjenner *ikke* politisk vilje som drivende kraft bak kommunens oppgaveløsning. Politikken handlet nettopp om å respondere på og å forsøke å styre utviklingen, slik samfunnet så ut, og med de ressurser man hadde til rådighet. Dermed kan kommunens oppgaver karakteriseres som *gjennompolitisert*, hvor all aktivitet bunnet i at et behov var blitt politisk anerkjent som kommunalt ansvarsområde.

Selv om en oppgave var lagt til kommunen, var det ikke opp til politikerne i Oslo rådhus alene å bestemme form og innhold i tjenestene. Ved overgangen fra det 20. til det 21. århundre var knapt noen del av det kommunale virkefeltet upåvirket av statlige disposisjoner, men statlig og kommunal sfære har aldri vært klart adskilt i Norge. Formannskapslovene av 1837 etablerte en kommuneinstitusjon med dobbelt formål. Kommunen skulle være en ramme rundt geografisk avgrensede fellesskap, styrt av lokale representative organer. Men kommunen skulle også være del av en nasjonal styringsstruktur, et redskap for å iverksette statlig politikk formulert gjennom lov, men med frihet til å tilpasse politikken til lokale forhold. Kommunen skulle med andre ord være både lokal og nasjonal, en dobbelthet som har fulgt med institusjonen gjennom generasjonene. Dette innebar at alt som manifesterte seg som kommunale oppgaver, dels var initiert og utviklet lokalt, dels sprang ut fra statlige lovpålegg. Oslo kommunes



oppgaveløsning og virkefelt anno 1987, ved inngangen til vår periode, kan med andre ord leses som produktet av 150 års lokalpolitiske og statlige veivalg.

Fra 1960-årene av var *generalistkommuneprinsippet* rådende i norsk kommunalpolitikk. Dette innebar, kort forklart, et prinsipielt likeverd mellom norske kommuner, uavhengig av befolkningsstørrelse og geografi. De statlige kravene til tjenestetilbud og forvaltningsoppgaver var i utgangspunktet like for landets minste og største kommuner. Oslo hadde likevel et viktig særtrekk: Mens landets øvrige byer ble del av de omkringliggende fylkeskommunene fra 1964,⁴ ble dette aldri gjennomført for Oslo, som har både kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Oppgaver som ellers i landet er lagt til fylkeskommunen, er altså kommunale i Oslo. Dette innebærer at bredden i kommunens virkefelt er større i Oslo enn i noen annen norsk kommune.

Det fylkeskommunale ansvaret i perioden 1987 til 2011 omfattet videregående utdanning og en rekke oppgaver innenfor vegvesen og samferdsel. Fylkeskommunen var en viktig planinstans, og den fikk (og tok på seg) store oppgaver innenfor områdene regional utvikling og næringsutvikling. Men fremfor alt hadde fylkeskommunen ansvaret for hele spesialisthelsetjenesten, inkludert de sykehusene som ikke var i statlig eie, de første 15 årene av vår 25-årsperiode.⁵

De organisatoriske sporene av at Oslo var en kommune som også hadde fylkeskommunale oppgaver, var godt skjult,⁶ og i det politiske og det administrative apparatet var det for øvrig neppe noen utbredt bevissthet om at man i enkelte sammenhenger opptrådte på lik linje med fylkeskommunene. Oslos brede ansvarsfelt ga kommunen mulighet til å arbeide helhetlig, ved å samordne politikkområder som ellers var splittet, og ved å se hele «løpet» innenfor én tjeneste, for eksempel å se utdanningsløpet helt fra barnehage til fullført videregående skole.

4 For Bergens vedkommende skjedde integrasjonen i Hordaland fylkeskommune først i 1972.

5 For utviklingen av de fylkeskommunale oppgavene etter 1975, se Flo 2015, kap. 7.

6 Sporene finnes likevel, bl.a. gjennom oppgavefordelingen mellom bydeler og sentrale (byomfattende) enheter, der bydelene på enkelte områder fikk de «kommunale» oppgavene, og de sentrale enhetene de «fylkeskommunale». Det gjaldt f.eks. ved omorganiseringen av innvandreretaten i 1993, der «bydelene får ansvar for mottak av flyktninger, samtidig som det opprettes et sentralt sekretariat for flyktninger og innvandrere med ansvar for fylkeskommunale funksjoner». Med virkning fra 1.1.1994 ble også et organ som het Oslo Fylkeskommunale Rusmiddelsekretariat etablert, bl.a. med ansvar for alle kommunale institusjoner for rusmiddelmissbrukere. Se Byrådets årsberetning 1993, s. 53. Som mangeårig kommunaldirektør deltok Nils Holm på nasjonale fylkesrådmannsmøter, der felles fylkeskommunale anliggender ble drøftet. Oslo utmerket seg gjerne med avvikende meninger på slike samlinger, f.eks. i form av dissenser om oppgavefordelingen mellom staten, fylkeskommuner og kommuner. Intervju med Nils Holm 7.10.2015.

For Oslo som for andre kommuner skjedde flere store omlegginger av ansvarsfordelingen mellom stat, fylkeskommune og kommune i perioden fra 1987 til 2011. Helseforetaksreformen i 2002, forvaltningsreformen i barnevernet i 2004 og NAV-reformen i 2006 er eksempler på endringer med stor betydning for kommunenes virkefelt.

Mye av det som foregikk av oppgaveløsning i den kommunale sfæren, skjedde på statens premisser. Problematiske sider ved det som ofte ble oppfattet som en for dominerende stat, ble et permanent tema i det kommunalpolitiske ordsiftet på nasjonalt nivå fra begynnelsen av 1970-årene. Til tross for en rekke tiltak og reformer for å «verne» kommunene mot staten (for eksempel det nye inntektssystemet av 1986, der statlige øremerkinger for en stor del ble erstattet av rammetilskudd), ble statlig styring fortsatt ofte beskrevet som altfor nærgående, særlig som følge av stadig mer detaljert særlovgivning kombinert med kontroll- og tilsynsmekanismer. I makt- og demokratiutredningen som ble avsluttet i 2003, var en av hovedkonklusjonene at lokaldemokratiet og kommunen som politisk institusjon var svekket, blant annet som følge av statlige pålegg og lovfesting av individuelle rettigheter som «skaper et direkte bånd mellom enkeltmenneske og stat».⁷

Likevel ble ikke kommunene omformet til lokale filialer av statsmakten. Studerer vi Oslo kommune i perioden 1987 til 2011, er det i alle fall ikke tvil om at det ble utøvd reell politikk, også på felter som var sterkt regulerte fra statlig hold. Kommunens ansvar for nasjonale oppgaver, eksempelvis innen skolepolitikken og sosialpolitikken, bygget på en forestilling om at kommunen maktet denne oppgaven bedre enn staten selv ville ha gjort, nettopp fordi kommunen var i stand til å gjøre selvstendige politiske vurderinger, og dessuten kjente lokale forhold og forutsetninger best. Et betydelig politisk skjønn ville ofte være nødvendig når nasjonal politikk skulle omsettes til lokal virkelighet.⁸

Statlig oppgaveløsning med kommunal assistanse

Kriminalitetsbekjempelse er en statlig oppgave, men byrådet har tatt sikte på at kommunen skal være en aktiv medspiller for å gjøre Oslo til en tryggere by. Byrådet har i 1997 hatt god og jevnlig kontakt med Oslos politimester. Kommunen har bidratt ved å fremme forskjønning i indre by, drive holdningsarbeid mot bruk av ecstasy, arbeide for å stille lokale til rådighet for politiet i nærmiljøene og gjøre de nye politivedtektene kjent for publikum.

Byrådets årsberetning 1997, s. 30

⁷ Østerud, Engelstad og Selle 2003, s. 114.

⁸ Flo 2004, kap. 9.



Forholdet mellom staten og kommunene er preget av gjensidig avhengighet og partnerskap. Historisk er det også slik at det som manifesterte seg som velferdsstaten, ofte hadde sine røtter i kommunale initiativ, i tiltak iverksatt av sivilsamfunnet, eller i politikk utformet i samarbeid mellom kommuner og andre lokale aktører. Staten har flere ganger blitt inspirert av kommunale tiltak og utformet nasjonal politikk basert på lokale erfaringer. Mekanismen ble påvist av historikeren Tore Grønlie, som i 1987 slo fast at Norge hadde en *velferdskommune* før vi hadde en velferdsstat.⁹

I bind fire av Oslo kommunes beretninger, for perioden 1948 til 1986, går det tydelig frem at Oslo kommune var «på mange områder en foregangskommune når det gjaldt den sosialpolitiske utviklingen. Nye trygdeordninger, behandlingsprinsipper og organisasjonsformer ble utprøvd i Oslo kommune før de ble gjennomført på landsbasis».¹⁰ Var Oslo en pioner også i 25-årsperioden etter 1986? Ja, men ikke i helt samme grad eller på samme måte som tidligere. Det er ikke like enkelt å påvise at Oslo etablerte helt nye velferdstilbud som senere ble «eksportert» til resten av landet, noe som blant annet må forklares med at den veldige offentlige ekspansjonen gjennom mange tiår logisk sett hadde gjort det vanskeligere å rydde «nytt land». Når Oslo kommune nå prøvde ut «noe nytt», skjedde det gjerne i form av en tidsavgrenset dispensasjon fra et statlig regelverk. Kommunen fungerte da som et slags laboratorium for alternative måter å løse oppgavene på, og erfaringen av utprøvingen lå så til grunn når man senere vurderte allmenne reformer og lovendringer.

Det eksisterte en betydelig innovativ kraft i Oslo kommune også i perioden etter 1986. Arbeidet ble lagt merke til og inspirerte andre – inkludert staten. Innsatsen for å utvikle Osloskolen er ett eksempel. Men det er nok Oslos utvikling av sitt styringssystem som er den fremste innovasjonen i perioden. Her gikk Oslo i front og fikk departementet til å endre lovgrunnlaget for kommunal virksomhet.¹¹ Selv om den parlamentariske modellen bare i beskjeden grad er innført i andre kommuner, har den inspirert til kommunal fornyelse og nytenkning. Se mer om dette i kapittel 3.

Innovasjonen i Oslo handlet også om nye organisatoriske grep, ved å være i forkant med brukerretting og spesifisering av kvalitative krav knyttet til tjenester, og ved å gå inn i partnerskap med både private og andre offentlige instanser. Utviklingen var likevel ikke særegen for Oslo. Både nasjonalt og internasjonalt var perioden fra midten av 1980-tallet preget av at nye organisasjons- og samarbeidsmønstre ble prøvd ut og etablert i offentlig sektor, under merkelapper som mål- og resultatstyring og «governance». Dette behandles nærmere i kapitlene 5 og 6.

⁹ Grønlie 1987, Grønlie 1991.

¹⁰ Lund 2000, s. 174.

¹¹ Bernt, Overå og Hove 2002 (2005), s. 400 (som er innledning til et lengre delkapittel om kommunal og fylkeskommunal parlamentarisme). Se kapittel 3 (§§ 18–21) i lov om kommuner og fylkeskommuner av 25.9.1992 for lovtekst (en rekke endringer ble gjort i tidsspennet 1997 til 2011).

Bydelsordningen i seg selv ble i perioden ikke kopiert av noen,¹² men mellomværet mellom kommunen som helhet og bydelene innebar nytenkning som fikk ringvirkninger: Mens sykehusene ennå var i kommunalt eie, etablerte Oslo kommune en ordning der bydelene måtte betale en mulkt for hver dag som gikk uten at de var i stand til å ta imot ferdigbehandlede pasienter. Ordningen ble videreført i den statlige samhandlingsreformen som ble iverksatt i 2012, der norske kommuner fikk samme «straff» som bydelene i Oslo tidligere hadde fått når sykehusoppholdet ble unødig forlenget.¹³

Vi har pekt på det tette interessefellesskapet mellom stat og kommune. Skal kjernen i Oslos forhold til staten i perioden 1987 til 2011 oppsummeres kort, er det ved ordene *partnerskap* eller *samarbeid*, selv om det ikke er vanskelig å finne eksempler på friksjon i forholdet til staten. Sett med Osloøyne var det blant annet lett å feste seg ved at kommunen sjelden var blant «vinnerne» når statlige tilskudd og andre ressurser ble fordelt. «Dersom Oslo hadde fulgt landsutviklingen i hele perioden fra 1988, ville (...) Oslo hatt nær 1 mrd. høyere frie inntekter (...)»,¹⁴ het det i årsberetningen fra byrådet for 1993 – og liknende hjertesukk var faste innslag i årsberetningene og de statistiske årbøkene for Oslo.

Selve hovedstadsstatusen er en viktig og kompliserende faktor i forholdet mellom Oslo kommune og staten i 25-årsperioden. Oslo kommune hadde, i hvert fall i teorien, landets beste forutsetninger for å påvirke staten og til å skape rikspolitisk forståelse for sine lokalpolitiske utfordringer – rett og slett fordi kommunen huser rikets parlament og regjeringsapparat. Den geografiske avstanden mellom byens og statens politiske og administrative ledelse var kort. Men Oslos egentyngde og nærhet til «makten» var faktorer som ikke nødvendigvis talte til kommunens fordel når staten gjorde sine disposisjoner. I denne sammenheng ble gjerne Stortinget, iallfall fra et Oslo-ståsted, oppfattet som – bøygen. Oslo kunne møte mye forståelse i møtet med enkeltbyråkrater i den utøvende makt, og forholdet til regjeringen kunne være utmerket, særlig når byrådet og regjeringen sprang ut fra de samme partier. Men i det norske politiske systemet er det avgjørende å kunne mobilisere flertall for sin sak også i Stortinget, og da må man i praksis overbevise et flertall som i utgangspunktet vaksomt passer på at Oslo ikke «får for mye».

12 Bergen hadde i perioden 2000 til 2004 bydeler med politisk styring, og det er sannsynlig at ordningen ble utviklet med et sideblikk til systemet som var etablert i Oslo – men bergenssystemet var forskjellig på vesentlige punkter, ordningen ble vurdert å fungere dårlig, og ble avvirket etter kort tid. Se Fimreite mfl. 2003.

13 Opplyst av tidligere kommunaldirektør Nils Holm i Oslo kommune, intervju, 7.10.2015.

14 Byrådets årsberetning for 1993, s. 9.



Blant Norges byer er Oslo alene om å ha to sett styringsorganer innenfor sine grenser: byens egne og landets. Hovedstadsrollen gir byen tyngde og synlighet, nasjonalt og internasjonalt. Samtidig kan kanskje byens ve og vel nå og da komme noe i skyggen av alt det statlige.

Statsminister Kjell Magne Bondevik, desember 2004¹⁵

I neste avsnitt skal vi se på de partipolitiske konstellasjonene i Oslo kommune i årene 1987 til 2011. Uten å foregripe det som snart kommer, kan det være et poeng å merke seg at i to tredeler av denne perioden har Oslo hatt borgerlige byråd, samtidig som Norge har hatt Arbeiderpartiledede regjeringer. Som landets største kommune og hovedstad kan Oslo på mange måter sies å være et «utstillingsvindu» for den til enhver tid sittende regjering. Men selv om Oslos byråd og den norske regjering i lange perioder har hatt ulik politisk farge, har kommunen hatt betydelig rom for å utvikle seg og markere sin politikk, innenfor rammene lagt av staten. I perioden 1987 til 2011 var det særlig to politikkområder som ble lagt merke til langt utover Oslos kommunes grenser: satsingen på skole, der «Osloskolen» ble et begrep (se kapittel 8), og utviklingen av kollektivtilbudet (se kapittel 11).

Vi skal ikke her vurdere om Oslo kommune hadde særfordeler eller ble diskriminert gjennom nærheten til sentrale myndigheter. Oslo kommune er i norsk sammenheng en kommune med særlig gode forutsetninger for å løse sine oppgaver. Kommunen har flere ganger i perioden kjempet for å beholde sitt ansvar for tjenester som ble statliggjort – som sykehusene og rusomsorgen. Og som nevnt tok Oslo gjentatte ganger initiativ til at staten skulle endre lovverket slik at kommunen kunne innføre og videreutvikle den parlamentariske styringsmodellen. Oslos kompetanse innebar at kommunen var en viktig samarbeidspartner og motpart for staten. I senere kapitler diskuterer vi hvordan kommunen har utformet og utviklet sitt styringssystem og sine tjenester – i mer eller mindre harmonisk samarbeid med staten. Til slutt viser vi hvordan Oslo kommune vender oppmerksomheten ut mot storbyer i Europa for å dele av sine erfaringer og inspireres til videre utvikling av sin organisasjon og sine tjenester.

2.2 Politisk representasjon gjennom 25 år

Oslo bystyre har vært ansett som et «fredelig» bystyre. Ikke fordi det ikke har vært politisk uenighet og konflikt eller store og prinsipielle saker egnet til partipolitisk markering. Men i mange større saker har de folkevalgte i Oslo maktet å finne frem til løsninger med bred politisk oppslutning, og – med velkjente unntak, som plasseringen av det nye Munchmuseet – har det i liten grad vært omkamper om saker vedtatt i de politiske organene.

¹⁵ Utdrag fra minneord ved tidligere ordfører Albert Nordengens gravferd. Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/tale_ved_albert_nordengens_gravferd/id269040/ Lesedato 06.09.2017.

Denne politiske kulturen i Oslo kommune – av noen kalt «konsensuskultur» – har vært forklart på ulike måter. Oslo kommune hadde i mange år etter krigen ingen klar og vedvarende majoritetskonstellasjon i bystyret. Partiene måtte forhandle, også på tvers av de politiske blokkene. Særlig Høyre og Arbeiderpartiet i Oslo hadde evne til å forhandle seg frem til beslutninger begge partier kunne godta. Det ser ut til å ha vært en vilje til kompromisser i Oslopolitikken. Som vi senere skal komme tilbake til, forbindes kompromisser og konsensus gjerne med formannskapsmodellen, og da kanskje særlig i mindre kommuner. I dette avsnittet skal vi se nærmere på de politiske konstellasjonene i Oslo i perioden fra kommunevalget i 1987 til kommunevalget i 2011. Kan sammensetningen av bystyret forklare den relativt fredelige politiske kulturen i kommunen? Hvordan skiller Oslo kommune seg fra andre større byer, politisk sett? Hvordan utviklet det politiske landskapet seg i Oslo etter at byen innførte parlamentarisme, sammenliknet med tilsvarende i Stortinget?

Hovedtrekk: stabilitet og samarbeid

Årene 1987–2011 har vært kjennetegnet av politisk stabilitet. Med unntak av kommunevalget i 1991 har de ikke-sosialistiske partiene hatt et knapt til moderat flertall i bystyret i hele perioden.¹⁶ De to største partiene – Høyre og Arbeiderpartiet – har fulgt hverandre ganske tett i størrelse. Begge partiene har i varierende grad blitt utfordret og støttet av hvert sitt fløyparti, Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti. Fløypartiene, og spesielt Fremskrittspartiet, har styrket sin stilling betydelig fra 1980-tallet. Mens Høyre og Arbeiderpartiet ellers i etterkrigstiden har hatt en andel av bystyrets representanter på rundt 40 prosent hver eller mer, har partienes andel av bystyrerepresentantene i de årene vi ser på i denne boken, ligget omtrent ti prosentpoeng lavere. Samtidig har de to relativt små sentrumpartiene, Kristelig Folkeparti og Venstre, spilt en viktig rolle for å sikre borgerlig flertall i store deler av den 25-årsperioden vi her ser på. Det partipolitiske landskapet i Oslo kan slik sett sies å ha blitt mer fragmentert de siste tre tiårene. De største partienes store og stabile oppslutning i Oslo i de første tiårene etter andre verdenskrig har vært brukt som forklaring på det gode samarbeidsklimaet mellom de politiske blokkene i hovedstaden. Betyr dette at den økende fragmenteringen av bystyret i vår periode har ført til mer konflikt? Som vi skal drøfte nærmere i kapittel 3 blir også den parlamentariske styringsmodellen antatt å føre til mindre konsensus og samarbeid i politikken. Kan vi spore dette i Oslo?

¹⁶ Høyre, FrP, Venstre og KrF har i perioden fra og med valget i 1995 hatt mellom 30 og 34 av 59 bystyrerepresentanter.



Byrådet Svelland av 17.11.1986, fra venstre: Rolf Haugen og Carsten Anker (begge fra administrasjonen), byrådene Ingeborg Midttun, Karin Holmsen og Michael Tetzschner, byrådsleder Hans Svelland, Ingar Pettersen (fra administrasjonen), byrådene Sveinung Lunde og Jo Frisch, og to byrådssekretærer. Byråd Ole B. Hovind var ikke til stede på møtet.

Byens første byråd var et rent Høyrebyråd som ble etablert 5. februar 1986:

Hans Svelland, byrådsleder (fra starten av også med ansvar for finans)

Michael Tetzschner, byråd for byutvikling / byrådets nestleder

Karin Holmsen, byråd for kultur og utdanning

Ingeborg Midttun, byråd for administrasjon og personal

Nina Heggelund, byråd for samferdsel

Jo Frisch, byråd for tekniske tjenester

Ole B. Hovind, byråd for helse og sosial



Den partipolitiske sammensetningen av Oslo bystyre i perioden skilte seg ikke vesentlig fra bystyret i Bergen, selv om konfliktnivået i lokalpolitikken i Bergen var betydelig høyere.¹⁷ Også i Bergen hadde Høyre og Arbeiderpartiet over tid vært helt dominerende i bystyret. Faktisk viser alle de fire største byene svært sammenfallende trekk når det gjelder de største partienes andel av mandatene.¹⁸ Det kan med andre ord være vanskelig å forklare klimaet i Oslopolitikken med partikonstellasjonene i bystyret alene. Vi skal i det følgende beskrive det politiske landskapet knyttet til valg og byrådsdannelser i Oslo i perioden 1987–2011. Kan vi i dette materialet finne grunnlag for å si noe sikrere om den politiske kulturen i Oslo kommune?

¹⁷ Hagen mfl. 1999, Fimreite mfl. 2003.

¹⁸ Bygger på analyser av tall fra <http://www.pollofpolls.no/>

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Høyre	29	20	17	18	15	16	22
Fremskrittspartiet	16	5	13	10	10	9	4
Kristelig Folkeparti	3	2	2	3	2	2	1
Venstre	2		2	2	3	5	5
Pensjonistpartiet		1					
Senterpartiet		1					
Arbeiderpartiet	27	19	20	16	15	18	20
Sosialistisk Venstreparti	6	9	4	8	12	6	4
Rød Valgallianse / Rødt	2	2	1	2	2	3	2
Miljøpartiet De Grønne							1
Antall representanter	85	59	59	59	59	59	59

Tabell 2.1 Representanter til bystyret i Oslo, ved kommunevalgene i 1987 til 2011, fordelt på partier.

Valget i 1987. Året da Fremskrittspartiet slo igjennom i kommunepolitikken

Vår periode innledes med et kommunevalg. Valget i 1987 var det første ordinære kommunevalg etter innføringen av parlamentarisme i Oslo kommune. Byens første byråd, under ledelse av Hans Svelland fra Høyre, hadde bare sittet vel halvannet år, og det knyttet seg spenning til hvorvidt de fikk fornyet tillit ved valget.

1980-tallet var fremfor alt høyrebølgens tiår i Norge. Den sosialdemokratiske modellen som hadde stått sterkt etter andre verdenskrig, ble svekket til fordel for større tro på markeds mekanismer. Dette innebar at høyre- og sentrumpartiene fikk gode tider, og det førte til en omlegging av Arbeiderpartiets politikk med nedtoning av troen på statlig styring og større vekt på frihet til individuelle valg.¹⁹

Ved kommunevalget i 1987 slo Fremskrittspartiet for alvor igjennom i norsk politikk. På landsbasis fikk partiet 10,4 prosent av stemmene ved kommunestyrevalget og 12,3 ved fylkestingsvalget. I Oslo fikk partiet hele 18,4 prosent av stemmene og kom inn med 16 av 85 representanter i bystyret.²⁰ Dette ga de ikke-sosialistiske partiene i bystyret et klart flertall på 48 av 85 representanter.²¹



Det var trusler som fikk byrådsleder Hans Svelland til å trekke seg fra sitt verv. Til høyre på bildet, Michael Tetzschner som overtok som ny byrådsleder.

19 Tjernshaugen 2006. *Store norske leksikon*. Hentet fra https://snl.no/Norsk_historie_fra_1970_til_1990

20 Fremskrittspartiet hadde vært representert i Oslo bystyre i flere år. Partiet kom inn i bystyret med én representant i 1975 (da som Anders Langes Parti), fire representanter i 1979 og åtte representanter i 1983.

21 Venstre fikk også to representanter i bystyret etter valget i 1987, men regnet seg ikke med i det borgerlige flertallet.

Til tross for Fremskrittspartiets sterke stilling i bystyret nølte de etablerte partiene med å ta partiet inn i byrådet. Særlig de mindre partiene på borgerlig side, Kristelig Folkeparti og Venstre, men også deler av Høyre var skeptisk til å inngå et forpliktende samarbeid med Fremskrittspartiet. Etter intense forhandlinger mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti ble det i 1990 etablert et trepartibyråd med et solid flertall bak seg i bystyret. Fremskrittspartiet hadde også ordføreren – Peter N. Myhre – i et drøyt år fra høsten 1990. Til sammenlikning skulle det gå nesten 25 år før Fremskrittspartiet ble del av en regjering på riksplan.

«Hele Oslos Albert» går av

Albert Nordengen (H) var valgt inn i Oslo bystyre fra 1951 til 1991, og ordfører i årene 1976 til 1990. Nordengens store popularitet førte til at han ble byens lengstsittende ordfører. Han var motstander av innføring av kommunal parlamentarisme i Oslo. Nordengen trakk seg fra alle politiske verv i 1990, etter sterkt politisk press. Deler av administrasjonen i Oslo kommune var anklaget for korrupsjon. I ettertid ble det konkludert med at Nordengen hadde vært inhabil i to saker, men at han ikke kunne knyttes til noen av korrupsjonssakene.²²

Nordengen ble etterfulgt av Peter N. Myhre (FrP).



Byrådet Tetzschner, mars 1990–desember 1991. Byrådene, fra venstre, Ellen Chr. Christiansen, Eirik Moen, Robert Wright, Sveinung Lunde, byrådsleder Michael Tetzschner, nummer to fra høyre Merete Johnson, nummer tre fra høyre Hans Andreas Limi.

²² https://no.wikipedia.org/wiki/Albert_Nordengen

Forhandlingene mellom Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti kretset rundt spørsmål om skjenkebevilling og eldreomsorg, økonomi og eiendomsskatt. Avstanden mellom partiene var til dels stor, men etter lange forhandlinger i Heftye-villaen ved Frognerseteren lyktes de å enes om en felles plattform. Den 28. mars 1990 så det første koalisjonsbyrådet i Oslo kommunes historie dagens lys, da byrådet Tetzschner gikk fra å være et rent Høyrebyråd med syv medlemmer, til et trepartibyråd. Dette byrådet ble det eneste flertallsbyrådet frem til 2011. Høyre hadde fire medlemmer i byrådet (byrådene for byutvikling, helse og teknisk, i tillegg til byrådslederen). Fremskrittspartiet fikk to medlemmer (byrådene for finans og eldre og bydelene) og Kristelig Folkeparti én (byråden for oppvekst, kunnskap og kultur). Til tross for to turbulente skifter av finansbyråd fra Fremskrittspartiet²³ ble byrådet sittende til venstresiden fikk flertall ved valget i 1991 og byrådet Gerhardsen overtok 1. januar 1992.

KrF-tap i alkoholkampen

Kristelig Folkeparti i Oslo har allerede tapt kampen om ny alkoholpolitikk i hovedstaden. Mens partiene sitter i Heftye-villaen og forhandler med Høyre og FrP om byrådssamarbeid, fornyer formannskapet i dag de fleste av byens 562 skjenkeløyver for to nye år. (...) – Det er et helt galt politisk signal fra KrFs side å gå i byrådsforhandlinger med FrP i Oslo. Vi har ingenting å tjene på det. Noen radikal endring i skjenkeløyvene kan vi heller ikke få til, fordi dette er toårsavtaler mellom kommunen og den enkelte restaurant, sier KrFs stortingsrepresentant Svein Alsaker til Dagens Næringsliv.

Dagens Næringsliv 14.03.1990

Valget i 1991. Tid for skifte, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti tar over

Etter valget i 1991 ble Kafé Lars i den gamle arbeiderbydelen Kampen åsted for byrådsforhandlinger mellom Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti. De to partiene hadde nå, sammen med Rød Valgallianse, fått flertall i Oslo bystyre.

Særlig Sosialistisk Venstreparti hadde gjort et godt valg, med en økning i oppslutning i Oslo fra 6,8 prosent i 1987 til 14,4 i 1991. Fremskrittspartiet hadde gått kraftig tilbake, fra 18,4 prosent i 1987 til 8,8 prosent av stemmene i 1991. Med Arbeiderpartiet stabilt på om lag 30 prosent, var den store fremgangen til SV tilstrekkelig til å ta byrådsmakten. Rød Valgallianse beholdt sine to representanter fra valget i 1987.

²³ Finansbyråd Trond B. Svendsen fra Fremskrittspartiet ble erstattet av partifelle Sverre Frich jr. 12. september 1990. Året etter, 24. april 1991, erstattes Frich av partifelle Hans Andreas Limi. Dette er de eneste utskiftningene i byrådet Tetzschner fra 28. mars 1990 til byrådet Gerhardsen tar over 1. januar 1992.

Gerhardsen-byrådet tiltrådte
1. januar 1992.



Da Gerhardsen-byrådet tiltrådte 1. januar 1992, valgte byrådslederen å utvide antall byråder med én, til åtte totalt. Arbeiderpartiet hadde fem byråder og SV tre. Selv om Arbeiderpartiet hadde samarbeidet med andre partier i lokalpolitikken i flere kommuner, representerte byrådssamarbeidet i Oslo en ny erfaring med forpliktende «regjeringssamarbeid» for partiet. Byrådet hadde gjennom den såkalte *Kampen-erklæringen* nedfelt en felles politikk som kanskje kunne danne modell for et fremtidig samarbeid mellom de to partiene på riksplan. Det var likevel først etter stortingsvalget i 2005 Arbeiderpartiet og SV fant sammen i regjeringssamarbeid på riksplan.

Ny ledelse etter 15 år: De røde overtar hovedstaden

Tirsdag våkner hovedstaden med Oslos første sosialistiske ledelse på 15 år. Mandag kveld velges Rune Gerhardsen til byrådsleder, og ved årsskiftet rykker han og byrådet inn og overtar makten i Oslo.

Arbeiderpartiet og SV gleder seg til å ta fatt. I snart 16 år har Høyre og deres borgerlige samarbeidspartnere ledet byen. Albert Nordengen, Hans Svelland og Michael Tetzschner. Deres tid er forbi – i hvert fall er borgerskapet satt på gangen i fire år. Byens velgere har bestemt seg for å la opposisjonen slippe til.

Aftenposten 23.11.1991

Det nyvalgte byrådet var avhengig av støtte fra minst ett annet parti for å ha flertall i bystyret, men Rød Valgallianse ville ikke «(...) stå som en garantist for et Ap-byråd som driver Høyre-politikk», som RVs førstekandidat Erling Folkvord formulerte det.²⁴ Støtten RV kunne gi, ble derfor vurdert fra sak til sak.

Perioden ble ikke uten politisk støy. Dette kom blant annet til uttrykk i et mistillitsforslag fra Fremskrittspartiet våren 1993, rettet mot byråd for miljø og samferdsel Raymond Johansen fra Sosialistisk Venstreparti, knyttet til et forslag om reduserte samferdselsbevilgninger.²⁵ Mer drama ble det rundt de regnskapsmessige underskuddene i Oslo-sykehusene i 1993. Saken berørte flere prinsipielle sider ved relasjonen mellom byrådets og etatssjefenes ansvar samt kommunikasjonen mellom byrådet og bystyret. I korte trekk gikk saken ut på at Aker sykehus hadde varslet byråden for helse og eldre om at det lå an til å bli en budsjettsprekk i 1994. Sykehuset opplevde at valget sto mellom redusert pasienttilbud eller underskudd, om ikke etaten fikk større budsjetttramme. Byråden ville avvente «de rutinemessige månedlige budsjettoppfølgingsrapporter med regnskapstall fra sykehuset for å se i hvilken retning utviklingen gikk».²⁶ Finanskomiteens flertall (fra Høyre, FrP, RV og KrF) mente byrådets håndtering av saken var «klanderverdig». Ved bystyrets behandling ble «klanderverdig» forsterket til «sterkt kritikkverdige».²⁷ Høyre fremmet derfor et forslag der det het at «Bystyret legger til grunn at helsebyråden følger opp finanskomiteens flertallsmerknader».²⁸

Byrådslederen opplevde dette som kritikk byrådet ikke kunne akseptere. Byrådet Gerhardsen stilte derfor kabinettsspørsmål på saken, med det resultat at byrådet gikk av og fungerte som forretningsministerium frem til 22.6.1994, da blant annet byråd for helse og eldre, Kirsten Rytter fra Arbeiderpartiet, ble erstattet med Vivi Lassen fra SV.



Byrådsleder Rune Gerhardsen kunngjør at byrådet i Oslo går av, etter at Fremskrittspartiet kunngjorde at de ville støtte budsjettforslaget til opposisjonen (Høyre, Venstre og KrF).

24 Ny ledelse efter 15 år: De røde overtar hovedstaden. *Aftenposten* 23.11.1991.

25 Mistillitsforslaget ble forkastet mot Fremskrittspartiets fire stemmer.

26 Notat fra helse- og eldrebyråden til helse- og sosialkomiteen av 20.5.1994.

27 Bystyrets behandling av saken i møte 08.06.1994, sak 366/94. Jamfør også finanskomiteens behandling av saken i møte 08.06.1994, sak 85/94.

28 Bystyrets behandling av saken i møte 08.06.1994, sak 366/94.



	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Høyre	32,1	31,4	25,9	28,6	25,0	25,2	35,7
Fremskrittspartiet	18,4	8,8	20,2	16,6	16,5	14,3	7,0
Kristelig Folkeparti	3,7	3,5	3,7	5,2	3,0	3,1	2,4
Venstre	2,9	1,5	3,7	3,2	4,2	8,7	8,2
Pensjonistpartiet	0,6	1,7	1,1	0,9	0,9	0,5	0,3
Senterpartiet	0,7	2,2	1,5	0,6	0,8	0,8	0,5
Arbeiderpartiet	30,9	30,3	31	26,7	25,2	29,9	33,1
Sosialistisk Venstreparti	6,8	14,4	7,5	12,8	20,3	10,6	6,3
Rød Valgallianse / Rødt	3,0	4,1	3,0	4,3	3,1	5,2	3,6
Miljøpartiet De Grønne	0,0	0,6	0,5	0,5	0,0	0,6	2,5
Andre partier	0,9	1,5	1,9	0,6	1,0	1,1	0,4
Sum	100	100	100	100	100	100	100

Tabell 2.2. Stemmedfordeling i prosent ved kommunevalgene i perioden 1987 til 2011.



Afshan Rafiq var medlem av Oslo bystyre 1995–2001. Hun og Rubina Rana var Oslos to første kvinnelige bystyrerepresentanter av pakistansk herkomst.

Valget i 1995.Valget som ikke ga noen byrådsavklaring før året etter

Med det nye mannskapet ble Arbeiderpartiet og SV sittende i byråd sammen frem til etter kommunevalget i 1995, hvor en tilbakegang for både SV og RV ga høyresiden flertall i bystyret. Fremskrittspartiet gjorde i 1995 igjen et godt valg og mer enn doblet sin stemmeoppslutning i Oslo. Det ga 13 representanter i bystyret, mot fem i foregående periode. SV gikk relativt mest tilbake, og opplevde at bystyregruppen ble mer enn halvert fra ni til fire representanter. RV mistet én av sine to. Arbeiderpartiet vant ytterligere ett mandat i bystyret, men det oppveide ikke tapet av representanter for de to andre sosialistiske partiene ved valget i 1995. Det ble dermed et klart ikke-sosialistisk flertall i bystyret med 34 representanter, mot i alt 25 fra Arbeiderpartiet, SV og RV. Med til sammen 30 representanter hadde Høyre og FrP rent flertall i bystyret.

Det sto imidlertid ikke noe borgerlig flertall klart til å danne byråd høsten 1995. Fremskrittspartiets store fremgang ved valget skapte hodebry blant de andre partiene på borgerlig side. Som i rikspolitikken kviet mellompartiene seg for å inngå i byråd sammen med Fremskrittspartiet, til tross for at denne barrieren allerede var brutt i Oslo da KrF gikk i byråd med Høyre og FrP i 1990. Samtidig gjorde Fremskrittspartiet det klart at de ikke støttet et byråd hvor de selv ikke var med.

Høyre bør velge FrP

Det eneste styringsdyktige alternativet i Oslo er et byråd utgått av Høyre og FrP sier varaordfører Kari Pahle (Sv). (...) – Tetzschner har sikkert ingen problemer med å få til en politisk samarbeidserklæring med Venstre og KrF. Det er ikke der det stikker. Hans største problem er å få til et politisk flertall for et slikt trepartibyråd i bystyret, sier Pahle. Og akkurat den vanskelige nøtten må han knekke i løpet av kort tid, ikke minst av hensyn til velgerne. Det grenser til velgerforakt når han ikke tar FrP med i et slikt samarbeid, hevder Pahle. – Han har lagt opp til et urealistisk løp. Da må Gerhardsen fortsette en stund til inntil det foreligger reelle byrådsalternativer, sier hun.

Aftenposten Aften 28.09.1995

Før valget hadde Høyre inngått en avtale med Kristelig Folkeparti og Venstre om et eventuelt byrådssamarbeid, men de tre partiene hadde ikke planlagt hvordan relasjonen til Fremskrittspartiet skulle håndteres. Uten Fremskrittspartiet ble de tre forhandlende partiene omdøpt i pressen til «Gymkameratene», fordi flere av deltakerne deltok på en ukentlig trening sammen med den fremtredende KrF-politikeren Kjell Magne Bondevik i gymsalen på Kristelig Gymnasium i Oslo.

Den sittende byrådsleder Rune Gerhardsen stilte seg avventende i forkant av at bystyret skulle konstituere seg den 25. oktober 1995. På en pressekonferanse om budsjettet en knapp måned før svarte Gerhardsen at han ikke ville bidra til spekulasjoner om byrådskaalen. «Alle tenkelige varianter vil sikkert bli lansert i de seks ukene mellom valget og konstitueringen den 25. oktober», hevdet han. På spørsmål fra Aftenpostens journalist om det var reelle muligheter for at byrådet fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti ble sittende, svarte Rune Gerhardsen at Oslo etter hans vurdering hadde fått et klart borgerlig flertall. Om Fremskrittspartiet skulle vise seg som noe annet enn et tradisjonelt borgerlig parti i sin stemmegivning – underforstått: hvis FrP ikke ville stemme for et borgerlig byråd bestående av Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre – kunne «delikate situasjoner oppstå». Arbeiderpartiet var byens største parti og ville fortsatt «være der», uttalte Gerhardsen.²⁹

Ingen krangel om ordfører

Per Ditlev-Simonsen (H) er Oslos ordfører de neste fire årene etter at han ble valgt i går kveld. SV og RV stemte blankt. Det ble ingen krangel om valg av ordfører, selv om både Arbeiderpartiet og Høyre har vært svært uenige og beskyldt hverandre for avtalebrudd tidligere. For fire år siden var forståelsen mellom Høyre og AP at partiene som hadde flertallet bak seg i bystyret, skulle ha ordføreren, mens opposisjonen fikk varaordføreren. Derfor foreslo Arbeiderpartiet den nettopp avtroppende ordføreren,

²⁹ Nervekrig om Oslo. *Aftenposten* 28.09.1995.



Ann-Marit Sæbønes, som varaordfører. APs gruppeleder, Britt Hildeng, begrunnet dette med nettopp forståelsen AP hadde hatt med Høyre, og mente at denne avtalen var like relevant i dag. Vi holder fortsatt fast ved vår gamle forståelse, og sa et klart nei til en avtale med FrP som hadde sikret oss ordføreren, sa Hildeng. I stedet ble det Høyre og FrP som inngikk avtale om å fordele ordførervervene mellom seg. Det måtte vi fordi AP brøt avtalen. Vi kunne ikke vente på å finne en løsning, sa Michael Tetzschner.

Aftenposten 26.10.1995

Thrilleren kom til å stå rundt partienes stemmegivning i bystyret i første runde av byrådsvalget. Uten avklaring på forhånd utspilte dramaet rundt byrådsmakten seg i all offentlighet. I stedet for to alternativer å votere over, ble det levert tre forslag til byråd. Ett fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, ett fra de tre partiene Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre samt et tredje fra Fremskrittspartiet.

Etter en avstemning i bystyret, der voteringsreglene inviterte til utstrakt taktikkeri (se nærmere om dette i kapittel 3), ble Gerhardsen valgt som byrådsleder for et rent Arbeiderpartibyråd.

Også ordførervalget var uavklart før konstitueringen av bystyret. Ann-Marit Sæbønes var Arbeiderpartiets kandidat. Hun hadde allerede sittet en fireårsperiode. Per Ditlev-Simonsen var Høyres kandidat. Spenningen var stor. En ordfører fra Arbeiderpartiet i et bystyre med ikke-sosialistisk flertall ville gi en uavklart situasjon mellom de tre største partiene, Arbeiderpartiet, Høyre og Fremskrittspartiet.

Men dette skjedde ikke. Per Ditlev-Simonsen fikk Fremskrittspartiets stemmer og kunne tiltre som ordfører. Sverre Kristiansen (FrP) fikk varaordførervervet, og de to avløste henholdsvis Ann-Marit Sæbønes (Ap) og Kari Pahle (SV). En kronglete ferd mot et nytt byråd hadde fått en løsning, men byrådet Gerhardsen måtte styre fra sak til sak overfor et bystyre uten avklart flertall.

Samtidig konkluderte sentrale tillitsvalgte i Høyre, som nestleder Grete Horntvedt og stortingsrepresentant Per-Kristian Foss, at det mest relevante for Høyre måtte være et samarbeid med Fremskrittspartiet.³⁰ Uroen bredte seg både i Høyres stortingsgruppe og bystyregruppe. Leder av Oslo Høyre, Jon Lyng, var innstilt på å nærme seg Fremskrittspartiet. To dager etter avstemningen i bystyret 30.10.1995 varslet Michael Tetzschner at han trakk seg som Høyres byrådslederkandidat i Oslo. Han ønsket heller ikke å lede bystyrets finanskomité.³¹

30 Erik Hollie og Henrik Width 1995. Gymkameratenes fremtid ennå uviss. *Aftenposten* 27.10.1995, s. 5.

31 Tetzschner presset ut. *Aftenposten Aften* 31.10.1995, s. 2.

Nervekrig om Oslo

Maktkampen er stadig like vidåpen i Oslo – to og en halv uke etter valget. FrP fører åpen nervekrig mot Høyre, Venstre og KrF. Ingen våger lenger å utelukke at Ap/SV-byrådet må styre videre. Byrådsleder Rune Gerhardsen vil søke flertall for så mye som mulig – gjerne med støtte fra FrP – i behandlingen av budsjettet som ble fremlagt i går. De borgerlige har beskjedent spillerom for endringer.

Mens brikkene faller på plass i bygder og byer, med utpeking av ordførere og varaordførere etter klassiske hestehandelmetoder, er ennå intet avklart i Oslo, den eneste kommune i landet med parlamentarisk styringsskikk. – En skikkelig thriller, jubler Fremskrittspartiet. – En nervekrig, erkjenner Høyre. Arbeiderpartiet sitter foreløpig på gjerdet – men vil ikke utelukke at Ap og SV kan regjere videre av mangel på alternativer.

Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre sitter fortsatt i daglige og innfløkte byrådsforhandlinger, i tråd med løftene de tre partiene ga i valgkampen. Samarbeidet skulle danne skole for det rikspolitiske Norge i 1997, erklæres det. Men Fremskrittspartiet, som sammen med Høyre har flertall i bystyret, markerer stadig større sårhet og forbitrelse over å bli holdt utenfor. – Vi blir nedringt av frustrerte Høyre-velgere som ikke skjønner hva som er så vanskelig med å danne et flerpartibyråd, sier Fremskrittspartiets listetopp Svenn Kristiansen til Aftenposten.

Halvor Hegtun. *Aftenposten* 30.09.1995

Et annet forhold skulle også komplisere situasjonen etter valget i 1995. Høyre og Fremskrittspartiet gikk inn for å sette opp et innvandringsregnskap for kommunen, noe Høyres representant Khalid Mahmood gikk sterkt imot. Mahmood meldte overgang til Arbeiderpartiet, og Høyre og Fremskrittspartiet mistet dermed sitt rene flertall i bystyret.

Først høsten året etter ble Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre enige med Fremskrittspartiet. Under bystyrets budsjettbehandling like oppunder jul 1996, var Rune Gerhardsen under hardt press. Det var flere punkter i budsjettet byrådet ikke kunne godta. Dette handlet blant annet om eiendomssalg for anslagsvis 650 millioner kroner, reduksjon i eiendomsskatten og kutt på 25 millioner kroner i kommunal sysselsetting.

Byrådet Gerhardsen kunne umulig forsvare et budsjett de mente var uansvarlig, og varslet at byrådet kom til å gå av om opposisjonens budsjett ble vedtatt. Bystyret vedtok budsjettet. Klokken var nesten elleve på kvelden den 19. desember 1996 da Rune Gerhardsen uttalte: «På byrådets vegne vil jeg meddele at vi går av.»³²

Etter forhandlinger mellom de fire partiene Høyre, Kristelig Folkeparti, Venstre og Fremskrittspartiet ble det raskt klart at det måtte etableres et byråd av Høyre alene. Kristelig Folkeparti og Venstre ville ikke sitte i et byråd med Fremskrittspartiet. Formalisert samarbeid med Fremskrittspartiet var også vanskelig å få til. Tidligere på høsten 1996

³² Byrådsleder Rune Gerhardsen i bystyremøte 19.12.1996.



Fritz Huitfeldt.

hadde Høyre forhandlet med Fremskrittspartiet om et mulig politisk samarbeidsdokument, men uenighet om blant annet Fremskrittspartiets forslag om innvandereregnskap ga utfordringer for et eventuelt flertallsbyråd.

15. januar 1997 var det duket for et rent Høyrebyråd med syv medlemmer under ledelse av Fritz Huitfeldt. Huitfeldt ble sittende som byrådsleder til 20. november 2000, men flere skifter av enkeltbyråder og endringer i byrådenes ansvarsområder fant sted underveis. Blant annet ble det i februar 2000 etablert en egen byrådsavdeling for service- og organisasjonsutvikling, med Hilde Barstad som byråd. Bare tre byråder var med hele veien fra januar 1997 til november 2000.³³

Bryter med Tetzschners linje

En hardt presset Oslo Høyre-leder Jon Lyng åpner nå for første gang døren for et fremtidig byrådssamarbeid med Frp stikk i strid med Michael Tetzschners uforsonlige linje. Lyng foretar på egen hånd en dramatisk endring av Høyres forhandlingsposisjon: – Jeg ser for meg flere varianter som kan bringe Høyre til byrådsmakten. Det kan enten skje gjennom et firepartibyråd, samarbeidet med Venstre og KrF, et rent Høyrebyråd eller et flertallsbyråd av Høyre og Frp. Alle disse modellene vil kunne gi det riktige sluttresultat, at Oslo styres etter en borgerlig politikk, sier Lyng til VG.

VG 29.10.1995

I årene før tusenårsskiftet jobbet byrådet med politisk kontroversielle saker knyttet til konkurranseutsetting, anbud og nye tilknytningsformer for kommunale virksomheter. Temaene aktiverte de tradisjonelle skillene mellom borgerlige og sosialistiske partier. Særlig byråden for miljø og samferdsel, Kari Egeland Eliassen, møtte motstand i bystyret. Opposisjonen varslet mistillit mot byråden to ganger, først om renovasjonsanbud og miljøtransport i desember 1997, og deretter i en habilitetssak knyttet til Bekkelaget renseanlegg i mars 1998. Eliassen valgte å trekke seg fra sitt verv, og mistillit ble unngått.

Valget i 1999. Bystyret går et lite skritt mot venstre, byrådet holder seg til høyre

Det ikke-sosialistiske flertallet i bystyret holdt seg ved kommunevalget i 1999. SV og RV gjorde gode valg og doblet sin representasjon i bystyret, fra fire til åtte representanter for SV og fra én til to for RV. Arbeiderpartiet mistet fire representanter, hvilket i sum betyr at venstresiden samlet styrket sin representasjon med bare én representant. På den ikke-sosialistiske siden styrket både Høyre og Kristelig Folkeparti seg med én representant hver, mens Fremskrittspartiet mistet tre representanter. Med et noe styrket sentrum i bystyret fortsatte Høyrebyrådet med Fritz Huitfeldt som leder etter kommunevalget i 1999.

³³ Disse var Bård Folke Fredriksen, Erling Lae og Grete Horntvedt.

Høsten 2000 spisset imidlertid den politiske stemningen seg til i forbindelse med ombyggingen av Frognerbadet, honorering av styreleder i AS Oslo Sporveier og styring av Ullevål sykehus. Et mistillitsforslag rettet mot hele byrådet Huitfeldt ble fremsatt av Fremskrittspartiet og støttet av Arbeiderpartiet, SV og RV. Dermed falt byrådet Huitfeldt.

Ved valget av nytt byråd støttet Fremskrittspartiet dannelsen av et ikke-sosialistisk byråd. 29. november 2000³⁴ ble byrådet Lae (H) etablert som et samarbeidsbyråd mellom Høyre, Kristelig Folkeparti og Venstre.

Dødsdommen falt over Høyre-byrådet

Byrådsleder Fritz Huitfeldt og Høyre-byrådet i Oslo må gå av etter mistillit fra et flertall i bystyret. Ap og SV kan overta byrådsmakten. Skandalerapport om ombygging av Frognerbadet, kriseøkonomi ved Ullevål sykehus og en hemmelig millionavtale for tidligere leder av sporveisstyret, er grunnlaget for at FrP, Ap og SV nå kaster byrådet. (...) Nok en gang er hovedstaden kastet ut i en byrådskrise. Hvem som styrer byen etter 29. november, da bystyret skal velge et nytt byråd, er fortsatt uklart. Sæbønes (Aps gruppeleder) understreker at dersom Ap skal overta makten, enten sammen med SV, eller alene, må et slikt byråd være sikker på at det blir sittende en stund. Da er behandlingen av neste års budsjett i midten av desember første prøvesten.

Aftenposten 07.11.2000



Erling Lae.

Valgene i 2003, 2007 og 2011. Ikke-sosialistisk flertall gjennom tre kommunevalg

Kommunevalget i 2003 innebar en styrking av venstresiden, selv om de ikke-sosialistiske partiene beholdt et knappest mulig flertall, med 30 av 59 representanter. Særlig SV befestet sin posisjon fra åtte til tolv representanter. Ellers var det mindre endringer i bystyret, bortsett fra at Høyre mistet tre representanter. Valget i 2003 ga partiet den dårligste oppslutningen i hovedstaden i etterkrigstiden. Fremskrittspartiet holdt stand med sine ti representanter, og styrket med det sin relative posisjon på den ikke-sosialistiske siden.

Ved konstitueringen av bystyret etter valget ble Høyre og Fremskrittspartiet enige om å danne et felles byråd. Av i alt seks byrådsposter i det nye Lae-byrådet, hadde Fremskrittspartiet to og Høyre fire. Dette ble senere utvidet med en syvende byråd, som tilfalt Fremskrittspartiet.



Tirsdag morgen etter kommunevalget 2003 møttes f.v. Rune Gerhardsen (Ap), Kari Pahle (SV) og Erling Lae (H) i TV2 for å kommentere valgresultatet.

³⁴ Oslo bystyre, sak 656/00.

Per Ditlev-Simonsen går av

Etter kommunevalget i 1995 ble Ditlev-Simonsen (H) valgt til Oslos ordfører. Han satt i tre perioder frem til han gikk av i 2007, da avisen Dagens Næringsliv avslørte at Ditlev-Simonsen på 1990-tallet hadde hatt en bankkonto i en sveitsisk bank, noe som ikke var kjent for norske skattemyndigheter.³⁵ Han ble etterfulgt av Sverre Kristiansen (FrP), som fungerte som ordfører i knappe to måneder før Fabian Stang (H) tok over etter valget i 2007.

Da velgerne gikk til urnene i Oslo i september 2007, hadde byen hatt et byråd fra Høyre og Fremskrittspartiet gjennom hele fireårsperioden. Ved dette valget styrket den ikke-sosialistiske siden sin representasjon, og fikk i alt 32 av 59 representanter. Venstre gikk frem med to nye representanter, og Høyre økte med én. Det store raset på venstresiden var det SV som sto for. Partiet fikk sin gruppe halvert fra tolv til seks representanter. Arbeiderpartiet gikk frem med tre representanter til 18. RV økte også, fra to til tre.

Etter kommunevalget i 2007 fortsatte Lae-byrådet med relativt uforandret mannskap. Kun byråd for finans og utvikling, André Støylen, gikk ut av byrådet i desember 2007. Inn kom Stian Berger Røsland. Da Erling Lae valgte å gå av som byrådsleder 29. september 2009, overtok Berger Røsland som leder av byrådet. At den da 33 år gamle finansbyråden overtok etter Lae, som hadde passert 60 år, ble karakterisert som et «politisk generasjonsskifte».³⁶

Ved kommunevalget i 2011 gikk Høyre kraftig frem, fra 16 til 22 representanter. Fremskrittspartiet ble mer enn halvert, fra ni til fire representanter. Kristelig Folkeparti gikk tilbake til bare én representant. Venstre fortsatte med fem representanter, og representasjonen ble dermed større enn Fremskrittspartiets. Endret styrkeforhold mellom de ikke-sosialistiske partiene bidro til en justering av byrådets sammensetning. Etter valget i 2011 kunne ikke FrP godta Høyres ultimatum om nytt Munchmuseum i Bjørvika, så KrF og Venstre overtok partiets plass i byrådet. På venstresiden var det mindre endringer. Totalt sett ble de sosialistiske partiene svekket med én representant, mens de ikke-sosialistiske partiene i sum sto uforandret. Den siste representanten gikk til Miljøpartiet De Grønne (MDG), som i 2011 kom inn i bystyret med én representant. Det kan være fristende å tenke at MDGs representasjon i Oslo varslet partiets gjennomslag ved stortingsvalget i 2015. Men Oslo var ingen foregangskommune på dette området. MDG har vært representert i Trondheim bystyre helt siden 1991, i tillegg til at de også kom inn med en representant i Bergen og Stavanger i 2011. MDGs – og Venstres – sterke posisjon ved valget i 2011 reflekterte snarere en mer generell økt oppmerksomhet om miljøspørsmål i den norske befolkningen.



Stian Berger Røsland.

³⁵ Hentet fra <https://www.dn.no/nyheter/politikk/Samfunn/2007/08/22/ditlevsimonsen-gir-seg>. Lesedato 06.09.17.

³⁶ Lars Hellberg 2009. *Aftenposten* 23.12.2009.

Oslo kommunes byrådsledere 1987 til 2011

Hans Svelland (H) 05.02.1986–01.03.1989
 Michael Tetzschner (H) 01.03.1989–01.01.1992
 Rune Gerhardsen (Ap) 01.01.1992–15.01.1997
 Fritz Huitfeldt (H) 15.01.1997–29.11.2000
 Erling Lae (H) 29.11.2000–29.09.2009
 Stian Berger Røsland (H) 29.09.2009–21.10.2015

Likestilling i det politiske Oslo

I 1987 satte bystyret likestilling mellom kjønnene som et viktig mål for forvaltningsutviklingen i kommunen, men hvordan var likestillingen i de politiske organene gjennom perioden. Tabell 2.3 viser at kommunen har beveget seg i retning av en langt jevnere fordeling mellom kvinner og menn blant bystyrerepresentantene fra 1987 til 2011. I 1987 utgjorde kvinneandelen 38 prosent, mens den var 46 prosent i 2011. For alle årene i perioden hadde Oslo bystyre høyere kvinneandel enn gjennomsnittet i kommunesektoren og i Stortinget.

	1987	1991	1995	1999	2003	2007	2011
Menn	53	35	31	34	33	32	32
Kvinner	32	24	28	25	26	27	27
Antall representanter	85	59	59	59	59	59	59
Andel kvinner i Oslo bystyre	38 %	41 %	47 %	42 %	44 %	46 %	46 %
Andel kvinner i kommunestyrer i Norge totalt	31 %	29 %	33 %	34 %	36 %	38 %	39 %
Andel kvinner på Stortinget	34 %	36 %	39 %	36 %	36 %	38 %	40 %

Tabell 2.3. Bystyrerepresentanter fordelt etter kjønn ved kommunevalgene fra 1987 til 2011.

I sentrale posisjoner finner vi imidlertid lav kvinneandel. Kun én av seks ordførere i perioden har vært kvinne og ingen av byrådslederne.

Blant byrådene har kvinneandelen variert over tid, med en generell tendens til økende kvinnerepresentasjon i perioden. I tabell 2.4 har vi summert opp samtlige byråder under de seks byrådslederne i perioden. Tabellen forteller ikke hvor mange kvinner det har vært i byrådet til enhver tid, men hvor mange byråder, fordelt på kjønn, som samlet har hatt byrådsposisjoner under de forskjellige byrådslederne.



Byråd	Svelland*	Tetzschner	Gerhardsen	Huitfeldt	Lae	Røsland**
Menn	8	10	9	6	10	7
Kvinner	4	3	7	7	9	6
Totalt	12	13	16	13	19	13
Andel kvinner	33 %	23 %	44 %	54 %	47 %	46 %

Tabell 2.4. Totalt antall byråder, inkludert byrådsleder, fordelt på kjønn, i perioden 1987 til 2011.

*Fra 05.02.1986 **Til og med 31.12.2012

Færrest kvinner totalt blant sine byråder hadde Tetzschner, med kun tre kvinner av i alt 13 byråder. Under Huitfeldt var syv av i alt 13 byråder kvinner. Under de to siste byrådslederne i perioden, Lae og Røsland, har forskjellen kjønnsmessig kun vært på ett medlem. Tallene tyder på en tendens mot en relativt høy kvinneandel i byrådet. Men tabell 2.4 gir ikke et fullstendig bilde av kjønnsfordelingen i byrådet til enhver tid, da de enkelte byrådenes tid i byrådet varierer betydelig.

Byrådsleder Huitfeldt er den eneste byrådslederen som i perioden har hatt flertall av kvinner i et av sine byråd. I byrådet til Lae var også halvparten av medlemmene kvinner ved oppstarten i november 2000. Andelen gikk imidlertid ned da byrådet ble redusert til seks medlemmer. Under Stian Berger Røsland var 2–3 av 6–7 byråder kvinner.

Alt i alt har kvinnene fått større representasjon i byrådene over tid, men andelen varierer betydelig. Variasjonen blant byrådene i Oslo er også noe større enn tilsvarende for regjeringsmedlemmer i samme tidsrom. Kvinneandelen i regjeringene varierte fra 37 prosent i en periode av Brundtland III-regjeringen til 53 prosent i to perioder av Stoltenberg II-regjeringen.³⁷ Ut fra et likestillingsperspektiv vil det fortsatt være behov for oppmerksomhet på kvinnes stilling i byrådet. Kvinneandelen i bystyret kan bare delvis styres gjennom partienes nominasjonsprosesser, da velgernes muligheter til å rette på listene ved kommunevalget også vil prege bystyrets sammensetning.

Oslo som partipolitisk «urban»

Oslo kommune har i hele etterkrigstiden vært preget av at de to store partiene – Arbeiderpartiet og Høyre – har dominert bystyret. Høyre har gjennom hele perioden stått sterkere i Oslo enn i resten av landet, målt i oppslutning ved stortingsvalg. De store partienes dominans har avtatt noe i perioden fra 1987 til 2011, da særlig fløypartiene SV og Fremskrittspartiet har hatt en betydelig representasjon i bystyret. For venstresidens SV og RV har oppslutningen i Oslo ligget over den vi finner for partienes oppslutning ellers i landet. Dette er også partier som generelt sett er mer populære blant personer med

³⁷ Det er viktig å merke seg at tallene ikke er helt sammenliknbare, da kvinneandelen for byrådene i Oslo er regnet ut fra totalt antall kvinner og menn som har vært i byrådet gjennom hele byrådets virkeperiode, mens tallene for regjeringene på rikoplan er for hver sammensetning av de ulike regjeringene.

høyere utdanning, hvilket speiler det høye utdanningsnivået blant Oslos befolkning. Fremskrittspartiets stilling i Oslo har på den annen side vært betydelig mer ustabil. Fremskrittspartiets oppslutning i Oslo lå høyere enn i resten av landet frem til og med stortingsvalget i 1997, men etter det har partiets oppslutning vært større i landet for øvrig.

De «grønne» partiene – Venstre og Miljøpartiet De Grønne – hadde på 2000-tallet større oppslutning i Oslo enn i landet for øvrig, selv om – som vi har sett – Oslo ikke skiller seg vesentlig fra de andre norske storbyene. Senterpartiet har, på sin side, hatt få velgere i landets hovedstad.

Politisk reflekterer partipolitikken i Oslo den urbane, velutdannede befolkningen med stor oppslutning om de to dominerende partiene, relativt mange velgere til ytterpartiene på venstresiden, og en befolkning som er tidlig ute i oppslutningen om partier som målbærer nye tendenser i politikken: først den nye høyreliberalismen med Fremskrittspartiet, deretter den grønne bølgen med Venstre og Miljøpartiet De Grønne.

Sammenliknet med stortingspartiene var de store partiene i Oslo også tidlig ute med å inngå forpliktende «regjeringssamarbeid» med fløypartiene – Høyre med FrP og Arbeiderpartiet med SV.

Innledningsvis i avsnittet spurte vi om det er mulig å finne noen forklaring på Oslo-politikken relativt fredelige «kultur», i sammensetningen av de politiske organene i kommunen. Oslo bystyre skiller seg ikke vesentlig fra bystyrene i de andre større byene i Norge. Partienes representasjon i Bergen bystyre, som er kjent for å ha en betydelig mer konfliktpreget lokalpolitikk,³⁸ har mange likhetstrekk med Oslo. De to største partienes andel av representantene i bystyret er omtrent den samme i de to byene. På den annen side var Oslo tidlig ute med formalisert samarbeid mellom de store partiene og deres respektive fløypartier. De små mellompartiene har hatt en viktig rolle i hovedstaden, først og fremst i samspill med Høyre. Dette samarbeidspreget betyr likevel ikke at Oslo-politikken er tannløs – det er mange og harde politiske kamper blant de folkevalgte. I de senere kapitlene i denne boken kommer vi tilbake til behandlingen av viktige politiske saker i årene 1987 til 2011, og hvordan disse er blitt håndtert av bystyre og byråd i Oslo kommune.

38 Se f.eks. Fimreite mfl. 2003.

2.3 Oslo kommunes økonomiske situasjon – fra krise til balanse

Ved inngangen til den 25-årsperioden denne beretningen dekker, var Oslo kommunes økonomi i en dyp krise. Hvilken betydning hadde denne krisen for utviklingen i kommunens organisasjon og tjenester? Krisen dannet bakteppe for de aller fleste av de overordnede organisatoriske grepene kommunen tok, til langt inn på 1990-tallet. Her skal vi først og fremst se nærmere på hvordan økonomien utviklet seg i løpet av perioden.³⁹ Konsekvensene av den økonomiske situasjonen kommer vi tilbake til i de senere kapitlene i beretningen.

Økonomisk krise – formidlet gjennom rene tall

Gjennom 1960- og 70-tallet hadde Oslo kommune opplevd en rivende utvikling, med store boligutbygginger særlig i de nyere bydelene i Groruddalen. I kjølvannet av dette fulgte en nødvendig utvikling av det kommunale tjenesteapparatet, og av sosial og teknisk infrastruktur. Skoler og barnehager måtte bygges og veier anlegges. Dette innebar betydelige investeringer. Kommunens investeringsutgifter holdt et historisk høyt nivå i første halvdel av 1970-tallet.⁴⁰ Det høye investeringsnivået vedvarte innover på 1980-tallet, og i perioden 1985 til 1989 var om lag halvparten av kommunens investeringer knyttet til utbyggings- og boligformål, inkludert infrastrukturtiltak som vei, vann, avløp og renovasjon.⁴¹ Det høye investeringsnivået i årene 1985 til 1989 var i hovedsak enten lånefinansiert eller finansiert ved salg av fast eiendom. Investeringene hadde høye følgekostnader, både løpende kapitalutgifter og utgifter til drift av de kommunale tiltakene som ble bygget.

Oslo kommune var ikke alene om å oppleve en økonomisk krise i disse årene, selv om krisen i Oslo på mange måter var mer alvorlig enn den mange andre kommuner opplevde på samme tid. På midten av 1980-tallet var det en ubalanse i den norske økonomien på flere felt. Inflasjonen var høy, det var kostnadsvekst og driftsbalansen med utlandet var i økende grad negativ. Mange husholdninger hadde dessuten et høyere forbruk enn inntekter, noe boligkrakket i 1988 var et konkret uttrykk for.

³⁹ Det har ikke vært enkelt å finne frem til økonomiske størrelser som beskriver hele 25-årsperioden, og som er sammenliknbare over tid. Regler og rutiner for økonomiføringer har endret seg mange ganger i løpet av denne perioden. I tillegg bidrar omorganiseringer til at det er vanskelig å følge den økonomiske utviklingen i enkeltsektorer gjennom hele perioden. Dette er bakgrunnen for at noen av tidsrekkene vi viser i dette avsnittet, ikke dekker alle de 25 årene. Andre tallrekker må leses med det forbehold at det kan ha skjedd justeringer i økonomiføringsrutinene som gjør at år-til-år-endringer ikke nødvendigvis utelukkende kan sees som uttrykk for realøkonomiske endringer.

⁴⁰ Dette er meget grundig beskrevet i Lund 2000, kapittel 5.

⁴¹ Oslo kommune 1990. Strategi for økonomisk handlefrihet. Innstilling fra perspektivutvalget, s. 28.

Resultatet for Oslo kommune var at det høye investeringsnivået i 1980-årene og den høye graden av lånefinansiering ga en markert vekst i kommunens gjeld. Ved utgangen av 1989 hadde kommunen opparbeidet seg en gjeld – uttrykt ved generalbalansen – på hele 21 milliarder kroner, hvorav den kortsiktige gjelden utgjorde rundt en tredel. Den langsiktige lånegjelden hadde økt med hele 120 prosent i realverdi fra 1980 til 1989 og lå i 1989 på 6,9 milliarder kroner.⁴²

Den høye andelen kortsiktig gjeld skapte en presset likviditetssituasjon for kommunen. Dette resulterte i betydelige opptak av kassakredittlån for å ha mulighet til å betjene de forpliktelser som fulgte. Dette brakte kommunen inn i en «ond sirkel». Bare fra 1986 til 1989 økte den kortsiktige gjelden fra 525 millioner kroner til 3,4 milliarder. Kommunens kraftige gjeldsøkning ga også en vekst i kapitalutgiftene, og brutto renteutgifter økte i faste priser fra 627 millioner kroner i 1986 til 1,1 milliarder kroner i 1989.⁴³

Utviklingen ga en økende ubalanse mellom kommunens utgifter og inntekter. Dette kom til å prege inngangen til 1990-årene. Særlig var det opparbeidet et stort underskudd fra 1987 til 1989. Dette fremgår tydelig av tabell 2.5 nedenfor.

	1986	1987	1988	1989
Statlige rammeoverføringer	3 288	3 472	3 274	3 198
Netto skatter	8 933	8 840	8 862	8 083
Andre driftsinntekter	4 043	4 332	4 861	5 137
Sum inntekter	16 264	16 644	16 997	16 418
Driftsutgifter	(15 406)	(16 229)	(16 326)	(15 751)
Netto sosialhjelp	(397)	(475)	(655)	(714)
Driftsresultat	461	(60)	(16)	(47)
Netto renteutgifter	(59)	(111)	(287)	(638)
Resultat løpende drift	402	(171)	(271)	(685)
Netto investeringsutgifter	(321)	(1 302)	(796)	(1 115)
Netto finansinntekter	(81)	669	284	354
Årsresultat	0	-804	-783	-1 446

Tabell 2.5. Regnskapsutvikling for årene 1986 til 1989. Hovedtall i faste 2012-priser. Utgiftstallene er satt i parentes. Alle tall i millioner kroner. Kilde: Oslo kommune 1990: Strategi for økonomisk handlefrihet. Innstilling fra perspektivutvalget, s. 30.

42 Oslo kommune 1990. Strategi for økonomisk handlefrihet. Innstilling fra perspektivutvalget, s. 29.

43 Oslo kommune 1990. Strategi for økonomisk handlefrihet. Innstilling fra perspektivutvalget.



Netto investeringsutgifter var på over 1,1 milliard i 1989. I sum ga dette et negativt årsresultat for Oslo kommune på vel 1,4 milliarder i 1989. Saken ble ikke bedre av at kommunen i de samme årene opplevde svikt i inntektene. Statlige innstramningstiltak reduserte rammeoverføringene, samtidig som kommunens skatteinntekter gikk ned. I sum var det en reduksjon i disse to størrelsene for Oslo kommune på om lag 940 millioner kroner fra 1986 til 1989. Sosialhjelpsutbetalingene lå heller ikke stabilt i perioden, men økte med over 300 millioner kroner i løpet av disse fire årene.

Den høye kassakreditten kommunen pådro seg i disse årene, som følge av de regnskapsmessige underskuddene og lånefinansieringen av det høye investeringsnivået, bidro til at netto renteutgifter økte med 579 millioner kroner, fra 59 millioner i 1986 til 638 millioner i 1989.

Begrenset handlingsrom og behov for reformer

Den finansielle situasjonen, med de store gjeldsforpliktelsene og ubalansen mellom utgifter og inntekter, begrenset den økonomiske handlefriheten kommunen tok med seg inn i 1990-årene. Også kommunens pensjonsforpliktelser skapte hodebry. På 1980-tallet ble de kommunale pensjonskassenes særstilling utfordret. De skulle konkurrere på like vilkår med forsikringsselskapene, og Kredittilsynet aksepterte ikke lenger at Oslo kommunale pensjonskasse manglede fondsdekning. Kommunen måtte derfor lage en plan for å gi full kapitaldekning. Underdekningen ble gradvis nedbetalt, inntil resten ble innbetalt i desember 2000.⁴⁴

Dette var de første årene med parlamentarisme i Oslo. Som vi skal se i neste kapittel, var ønsket om mer helhetlig styring en av begrunnelsene for innføring av den parlamentariske modellen. Men parlamentarismen førte ikke til noen umiddelbar bedring i kommunens økonomistyring, i hvert fall ikke slik modellen var utformet fra starten av. Det var nødvendig med ytterligere utvikling av kommunens administrative og politiske styringssystem. Et hovedfokus ble å etablere systemer og rutiner som kunne styrke den politiske kontrollen over kommunens økonomi. Videreutviklingen av den parlamentariske modellen og etableringen av bydelssystemet kan leses i et slikt perspektiv.

Oppgave nummer én for Oslo i disse årene var å bedre den økonomiske styringen og «innskjerpe budsjettdisiplinen», som det heter i byrådets årsberetning for 1990.⁴⁵ I kapittel 3 viser vi hvordan kommunen la om budsjettbehandlingen i bystyret for å få kontroll med utgiftene. Mens bystyret frem til 1988 voterte over den enkelte budsjettpost, noe som hadde vist seg svært kostnadsdrivende, måtte bystyret nå velge mellom budsjettpakker. Kommunes utgifter og inntekter måtte behandles samlet.

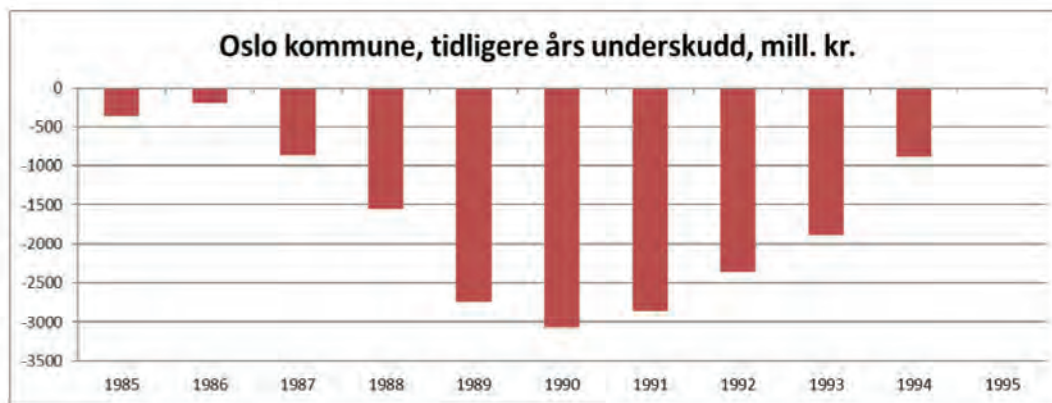
⁴⁴ Myhre 2001, s. 58–60.

⁴⁵ Oslo kommune 1990. Strategi for økonomisk handlefrihet. Innstilling fra perspektivutvalget, s. 10.

Snuoperasjonen virket – 1990 er året da økonomien går riktig vei igjen

Hvilke tiltak som faktisk var avgjørende for å øke kommunens økonomiske handlefrihet, er det ulike meninger om. Mens noen legger stor vekt på at de nye, mer helhetlige styringssystemene og budsjetttrutinene ga bedre økonomikontroll, mener andre at det først og fremst var perioden med flertallsbyråd i 1990–91 som ga resultater.⁴⁶ Andre igjen trekker frem betydningen av bydelene. Uansett ble økonomien betydelig bedret fra 1990. Dette året var resultatforbedringen på over 1,1 milliard kroner. I kommunens regnskap for 1990 fremgår det at etater og bydeler oppnådde besparelser i forhold til budsjettet på 102 millioner kroner, samtidig som innsparingene ifølge byrådets årsmelding ikke gikk vesentlig ut over tjenestenivået.⁴⁷ Kuttene kom imidlertid ikke uten protester, så alle var nok ikke enige i byrådets fremstilling her.

Skattesvikt med bakgrunn i økende arbeidsledighet i Oslo samt høyere renteutgifter enn budsjettet, ga likevel et underskudd på hele 331 millioner kroner i regnskapet, målt i 1990-kroner.⁴⁸ Men underskuddet i 1990 var det laveste på fire år og et viktig skritt i retning av økt kontroll med egne utgifter. Hvordan de akkumulerte underskuddene utviklet seg fra 1985 til 1995, fremkommer i figur 2.1 nedenfor.



Figur 2.1. Utviklingen i Oslos akkumulerte underskudd fra 1985 til 1995, målt i millioner 2012-kroner. I 1995 gikk kommunen i 0

⁴⁶ Se kapittel 3.

⁴⁷ Oslo kommune. Byrådets årsmelding 1990, s. 13.

⁴⁸ Oslo kommune. Byrådets årsmelding 1990, s. 13.

Det var en utbredt oppfatning at utgiftsreduksjonene i stor grad kom som resultat av effektivisering da flere store etater ble oppløst og oppgavene fordelt på de 25 bydelene. Dette var også konklusjonen til det uavhengige Perspektivutvalget⁴⁹, som i 1990 blant annet fant grunn til å slå fast følgende:

Omfanget av slike utgiftsreduksjoner innen kommunalsektoren er trolig unike i Norge. Så store nedskjæringer på kort tid må nødvendigvis gi reduserte tjenestetilbud på enkelte områder. Imidlertid er det mye som tyder på at utgiftsreduksjonene i stor grad er kompensert ved høyere effektivitet og produktivitet.⁵⁰

Særlig viktig var omorganiseringen av de utgiftstunge kommunale sektorene pleie og omsorg og helse og sosial. Det er her bydelsorganiseringen kommer inn med full tyngde, noe vi kommer tilbake til senere i beretningen. Allerede i bydelsordningens første år, 1988, overtok bydelene budsjettammer som var redusert med omtrent ni prosent sammenliknet med det de avviklede etatene hadde disponert. Reduksjonen fortsatte de neste årene, med en nedgang i ressursforbruk fra 1989 til 1990 på om lag tre prosent.⁵¹ I sum utgjorde besparelsene i 1990 hele 102 millioner kroner i forhold til budsjettet. Byrådet fant «grunn til å berømme den innsats som er utført i etater og bydeler for å oppnå budsjettbalanse i 1990».⁵²

Utgiftskuttene som kom i 1990 kan også sees i sammenheng med reduksjonen i antall årsverk i kommunen. Fra 1988 til 1990 gikk antall årsverk ned med 9,1 prosent, eller 3 764 årsverk.

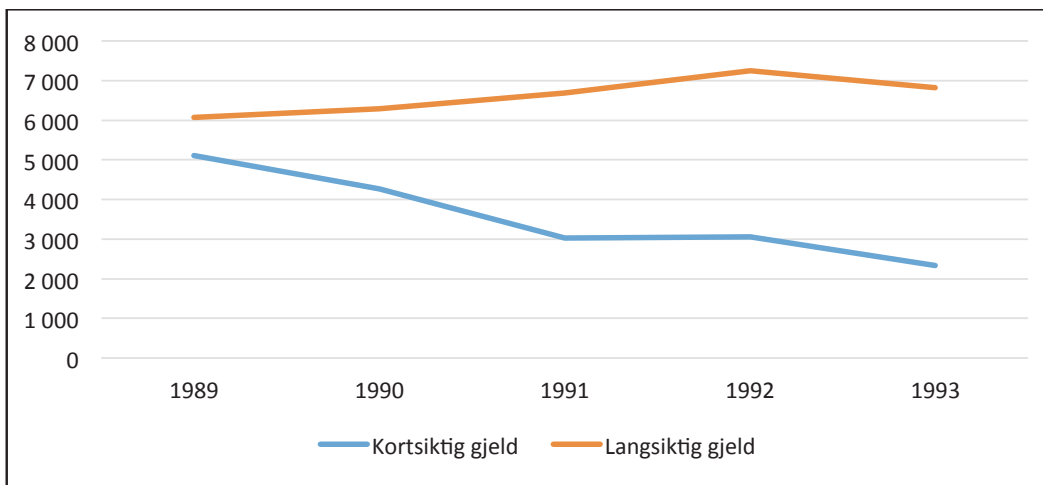
Samtidig ble også gjeldssituasjonen bedret. Først og fremst hadde det skjedd en betydelig reduksjon i den kortsiktige gjelden, mens kommunens langsiktige gjeld økte moderat. Som vi ser tydelig av figur 2.2 ble den kortsiktige gjelden nær halvert fra 1989 til 1993, mens den langsiktige gjelden viste en svak økning fra 1989 frem til 1992, hvorpå den avtok noe.

49 Perspektivutvalget ble nedsatt av byrådet Tetzschner i januar 1990 for å tenke langsiktig og trekke opp strategier for bedre ressursanvendelse i kommunen. Utvalget ble ledet av Bjørn Larsen, Asplan Analyse, og besto for øvrig av siviløkonom Jan Tore Antonsen, professor Harald Baldersheim, forbundssekretær Frank Brunsell, direktør Erik Tangen, administrasjonssjef Idunn Heldal Haugen, undervisningskonsulent Ragnhild H. Knutsen, daglig leder Hans Henrik Ramm, professor Tor Fr. Rasmussen og spesialrådgiver Arild Sundberg.

50 Oslo kommune 1990. Strategi for økonomisk handlefrihet. Innstilling fra perspektivutvalget.

51 Oslo kommune 1990. Byrådets årsmelding for bydelene 1990, s. 3.

52 Byrådets beretning 1990, s. 14.



Figur 2.2. Utviklingen i Oslo kommunes kortsiktige og langsiktige gjeld fra 1989 til 1993. Alle tall i millioner kroner. Kilde: Byrådets årsmelding 1993.

De økonomiske rammebetingelsene rundt 1990

Kaster vi et blikk på sysselsetting, befolkningsvekst og utviklingen i skatteinntektene i første del av 25-årsperioden, viser det seg at Oslo kommune i tiden 1986 til 1989 hadde en sterkere økning i skatteinntekter enn resten av landet. Dette snudde i 1989, og frem til 1992 hadde Oslo i gjennomsnitt en skatteutvikling som var 2,5 prosent svakere enn resten av landet. Rammetilskuddet fra staten ble også redusert. Verken det nye inntekts-systemet for kommunesektoren som ble innført i 1986, eller oppfølgingen av stortings-meldingen om storbyenes økonomiske situasjon fra 1990, innebar bedre ramme-betingelser for Oslo kommune. Dette svekket økonomien ytterligere.

I tillegg kommer at arbeidsmarkedet i Osloregionen på samme tid hadde en svakere utvikling enn for landet som helhet. I perioden 1987 til 1992 ble den samlede syssel-settingen i landet som helhet redusert med fem prosent, mens det tilsvarende tallet for Oslo var åtte prosent. Samtidig økte, som vi skal se i avsnittet nedenfor, innbyggertallet i kommunen. I 1992 var nettoveksten 6 000 personer, og Oslo var fylket med den høyeste befolkningsveksten. Netto innflytting ga det viktigste bidraget til veksten, med en stor andel fra den tredje verden.

Utviklingen i Oslo kommunes økonomi etter kriseårene – i rene tall

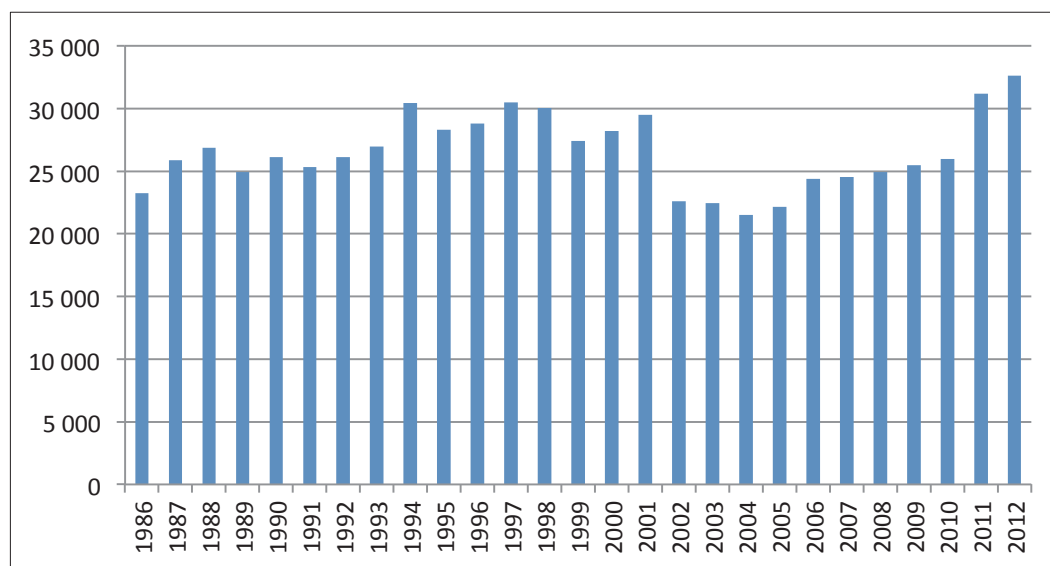
Snuoperasjonen i kommuneøkonomien var tydelig, og frem mot år 2000 etablerte Oslo en mer stabil økonomisk situasjon. De store røde tallene fra begynnelsen av perioden var et tilbakelagt stadium. Kommunen lyktes med å etablere mer kontroll med økonomien, selv om det fortsatt var årlige svingninger. Like før årtusenskiftet tok mange igjen frem

krisekortet, da netto driftsresultat sank betydelig fra 1998 til 1999, men allerede året etter var utviklingen snudd.

For å skissere noen lange linjer i Oslo kommunes økonomiske situasjon, vil vi her først gi en oversikt over kommunens frie midler, før vi ser på endringer i nettodriftsresultatet over tid. Deretter viser vi noen tall for investeringer og gjeldssituasjonen.

Utviklingen i Oslos frie inntekter

En kommunes frie inntekter er et uttrykk for de midler som er til rådighet for drift og investeringer, og som ikke er øremerket spesielle formål. De frie inntektene består av rammetilskudd fra staten og skatteinntekter. Som vi ser av figuren nedenfor, har Oslo kommunes frie inntekter ligget relativt stabilt i denne 25-årsperioden, med unntak av en markert nedgang i årene etter årtusenskiftet. Fra 2001 til 2002 sank de frie inntektene med 7 000 kroner pr. innbygger, det vil si over 23 prosent reduksjon i løpet av ett år. En viktig årsak til dette var at sykehusene gikk over til å bli et statlig ansvar i 2002. De frie inntektene holdt seg på dette nivået i noen år, til de sakte begynte å øke igjen i 2006.

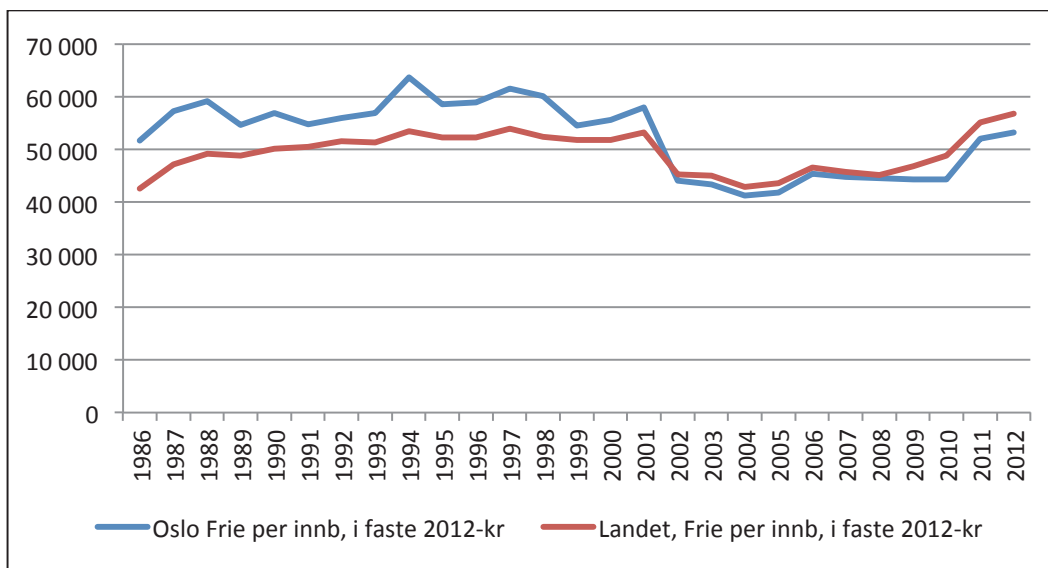


Figur 2.3. Utviklingen i Oslo kommunes frie inntekter fra 1985 til 2012, i 2012-kroner.

Fra 2010 til 2011 gjorde inntektene et byks oppover med hele 20 prosent. Dette skyldtes særlig omleggingen av statens tilskuddsordning til barnehager. Frem til 2010 var disse midlene øremerket, men ble da lagt inn i den generelle rammeoverføringen. Oppgavene innenfor barnehagesektoren var de samme, så for kommunen var dette kun spørsmål om en teknisk omlegging og ingen realøkonomisk endring.

Sammenlikner vi utviklingen i de frie inntektene for Oslo, målt pr. innbygger, med utviklingen for landet totalt, finner vi at disse har fulgt hverandre jevnt over hele perioden. Oslo kommune lå imidlertid en del over i årene fra 1986 til 2000, hvorpå forholdet skifter og Oslo ligger noe under landet som helhet.

En grunn til fallet i Oslo kommunes frie inntekter mot år 2000 skyldes også endringene i selskapsskatten, som var en viktig inntektskilde for Oslo kommune frem til årtusenskiftet. Omleggingen av selskapsskatten og den økende graden av skatteutjevning i statens overføringer til kommunene er noe av bakgrunnen for at Oslos frie inntekter pr. innbygger er lavere enn tilsvarende for landet som helhet i tiden etter årtusenskiftet. Oslo har imidlertid en sammensetning av befolkningen og en struktur som gjør at det statlige overføringssystemet tilsier at det er mindre kostnadskrevende å gi tjenester i Oslo enn i andre kommuner. Hvis det tas hensyn til dette, har Oslo noe høyere inntekter enn gjennomsnittet i landet.⁵³



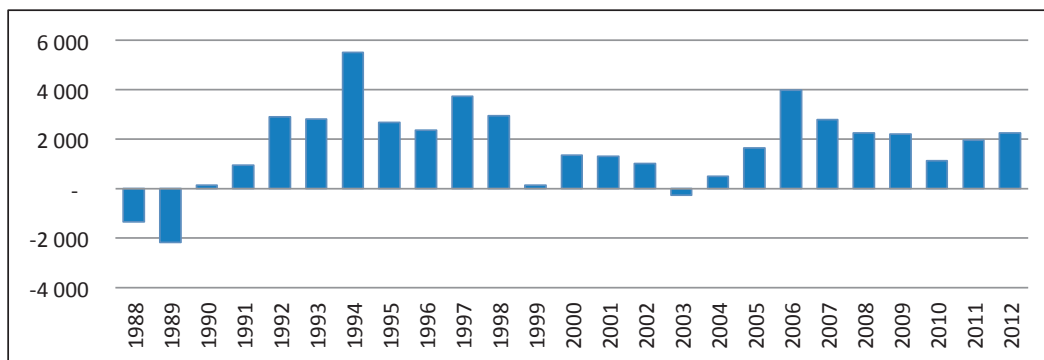
Figur 2.4. Utviklingen i frie inntekter pr. innbygger for Oslo kommune, målt i 2012-kroner, sammenliknet med landet som helhet (inkludert Oslo).

53 Formidlet av Pål Hernæs, fagsjef Plan- og analyseseksjonen, Byrådsavdeling for finans, Oslo kommune.

Utviklingen i netto driftsresultat

Kommunens netto driftsresultat viser forskjellen mellom kommunens inntekter og utgifter, og gir et bilde av den økonomiske balansen i kommuneøkonomien. Netto driftsresultatet viser hvor mye kommunen kan disponere til avsetninger og investeringer etter at renter og driftsutgifter er betalt.

For Oslo kommune var netto driftsresultatet negativt på slutten av 1980-tallet, for så å stige jevnt frem mot 1994. Figur 2.5 viser hvordan kommunen lyktes i å bedre sin egen økonomiske situasjon i form av et positivt netto driftsresultat utover på 1990-tallet. I årene etter årtusenskiftet har imidlertid tallene svingt en del, men det er kun i 2003 Oslo kommune har et negativt driftsresultat.

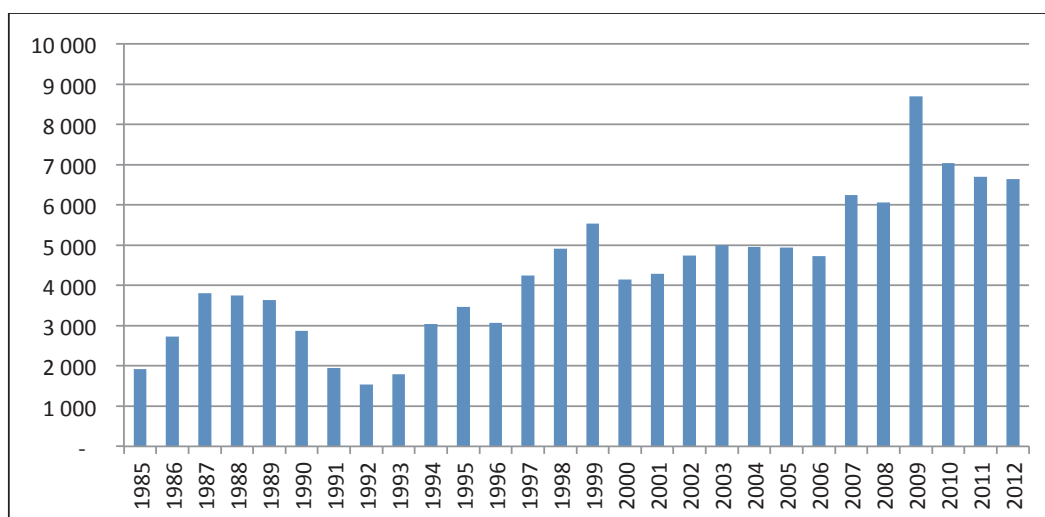


Figur 2.5. Netto driftsresultat i faste 2012-priser, for Oslo kommune fra 1988 til 2012, millioner kroner.

Kommunens investeringsutgifter

Investeringsnivået er et viktig mål for å se ikke bare på kommunens aktivitetsnivå, men også økonomiske handlingsrom. I tider med underskudd og stram økonomi vil det være mindre rom for å gjøre større investeringer. Dette ser vi også for Oslo kommunes del. Går vi tilbake til siste halvdel av 1980-tallet, utgjorde investeringer innenfor tjenestoområdene helse og sosial, undervisning og kirke og kultur om lag en tredel av bykassens investeringer. Av disse var investeringene i helse- og sosialformål størst og nesten dobbelt så store som investeringer innenfor undervisning.

I figur 2.6 ser vi hvordan investeringene har utviklet seg i hele 25-årsperioden, målt i 2012-kroner. I tillegg har vi tatt med tall for 1985 og 1986 for å illustrere investeringsnivået i årene rundt innføringen av parlamentarisme som styringssystem.



Figur 2.6. Investeringer i Oslo kommune i perioden 1985 til 2012, målt i millioner 2012-kroner.

Denne oversikten gir et interessant bilde av omfanget av investeringer i perioden fra 1987 til 2012, hvor det var en klar vekst først i perioden, før investeringene ble mer enn halvert rundt 1992. Deretter fulgte en økende trend, men med store variasjoner fra år til år. Sett i forhold til kommunens økonomiske situasjon nådde investeringene en topp i 1989, og nedgangen i begynnelsen av 1990-tallet viser hvordan innstramningen i økonomien også rammet investeringene.

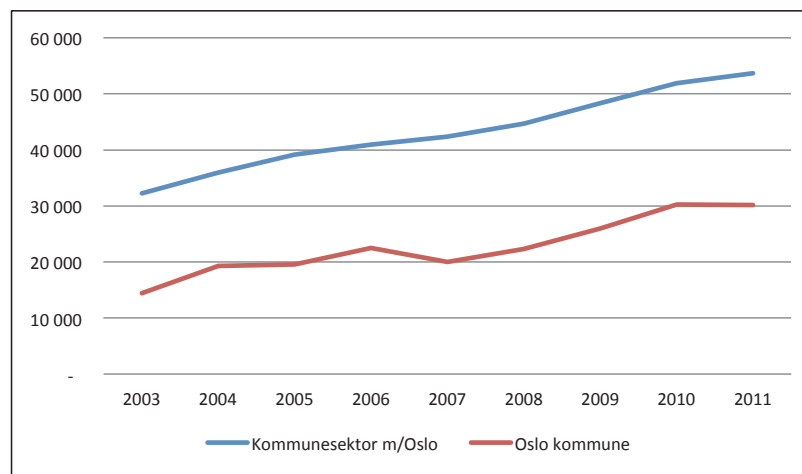
Særlig stor var veksten fra 2008 til 2009, hvor om lag 50 prosent av investeringene i Oslo kommune var i regi av eiendomsforetakene.⁵⁴ Det jevnt høye investeringsnivået fra slutten av 1990-årene var en konsekvens av den høye befolkningsveksten gjennom store deler av perioden, og det faktum at kommunen fikk et stadig høyere antall barn og unge. Som vi vil se senere i denne beretningen, er nettopp investeringer i skolebygg en viktig faktor gjennom nær sagt hele perioden fra begynnelsen av 1990-årene og frem mot 2011.

Fra gjeldstynget til «best i klassen»

Etter at kommunen i begynnelsen av 1990-årene klarte å stabilisere den betydelige gjelden som var opparbeidet i 1980-årene, har Oslo hatt en moderat gjeldsutvikling om vi sammenlikner med de øvrige kommunene og fylkeskommunene i landet. Dette får vi et inntrykk av nedenfor, hvor vi sammenlikner netto lånegjeld i kroner pr. innbygger i Oslo med kommunesektoren totalt for årene 2004 til 2011. Her ser vi at Oslo kommunes gjeld lå godt under gjelden i kommunesektoren totalt i hele perioden, og at forskjellen ble noe større med årene. Mens Oslo i 2011 hadde en netto lånegjeld målt pr. innbygger

⁵⁴ Byrådets årsberetning 2009, s. 14.

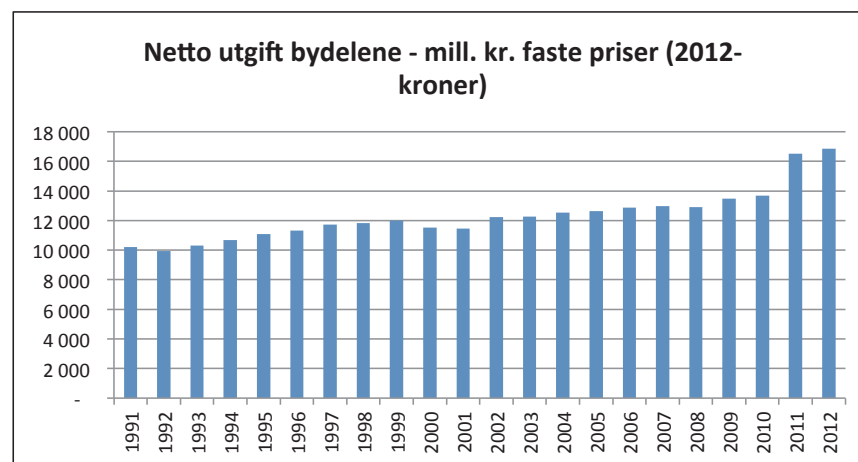
(i 2012-kroner) på vel 30 100 kroner, var tilsvarende for kommunene og fylkeskommunene samlet 53 700 kroner.⁵⁵



Figur 2.7. Netto lånegjeld pr. innbygger i Oslo og i kommunesektoren totalt 2004 til 2011, faste 2012-kroner.

Utgiftsutviklingen i bydelene

Med bydelsreformen i 1988 ble bydelene en stor og viktig del av Oslo kommunes økonomi og organisasjon. I figuren nedenfor ser vi at nettoutgiftene i bydelene økte jevnt fra 1991 til 2010. Fra 2010 til 2011 skjedde det en klar økning, som har sammenheng med den ovenfor nevnte endringen der de øremerkede tilskuddene til barnehager bortfalt og beløpet ble lagt inn i rammeoverføringen.



Figur 2.8. Netto utgifter i bydelene fra 1991 til 2012, målt i millioner 2012-kroner.

⁵⁵ Fra 2011 til 2012 sank gjelden ytterligere for Oslo, til 22 000 kroner pr. innbygger, mens den økte for landet totalt til 54 500 kroner.

Oslo kommunes økonomi gjennom 25 år: fra krise til kontroll

Som vi har sett i denne delen av kapitlet, var Oslo kommunes økonomi under et sterkt press mot slutten av 1980-tallet. Underskuddene var store og gjeldsbelastningen likeså. Men kommunen klarte i løpet av få år å gjenreise balansen i regnskapene, samtidig som de håndterte utfordringene som fulgte en stadig økende befolkning. Som vi vil se videre i denne beretningen, sprang tanken om et nytt styringssystem i stor grad ut av behovet for å få kontroll med økonomien. Kommunen hadde med andre ord behov for nye styringsverktøy. Den parlamentariske styringsmodellen og bydelsreformen representerte slike verktøy. Disse store reformene blir nærmere behandlet i kapitlene 3 og 4.

2.4 Kommunens demografiske profil i årene 1987 til 2011.

Oslos befolkning øker, blir yngre og mer mangfoldig

Oslo kommune skal, som alle andre norske kommuner, yte en lang rekke tjenester til sine innbyggere. Innbyggernes ønsker og behov legger rammer for kommunens virksomhet. Endringer i befolkningen får direkte konsekvenser for prioriteringer og den økonomiske situasjonen innen alle de kommunale tjenesteområdene. Kommunen skal legge til rette for boliger, helsetilbud, kollektivtrafikk, skoler, barnehager og pleie- og omsorgstilbud. I svært mye av dette har kommunen en sentral plass som tjenesteyter. I dette avsnittet viser vi hvordan Oslos befolkning i løpet av årene 1987 til 2011 er blitt langt større, yngre og mer mangfoldig. Hvilken betydning har dette hatt for utviklingen av kommunen?

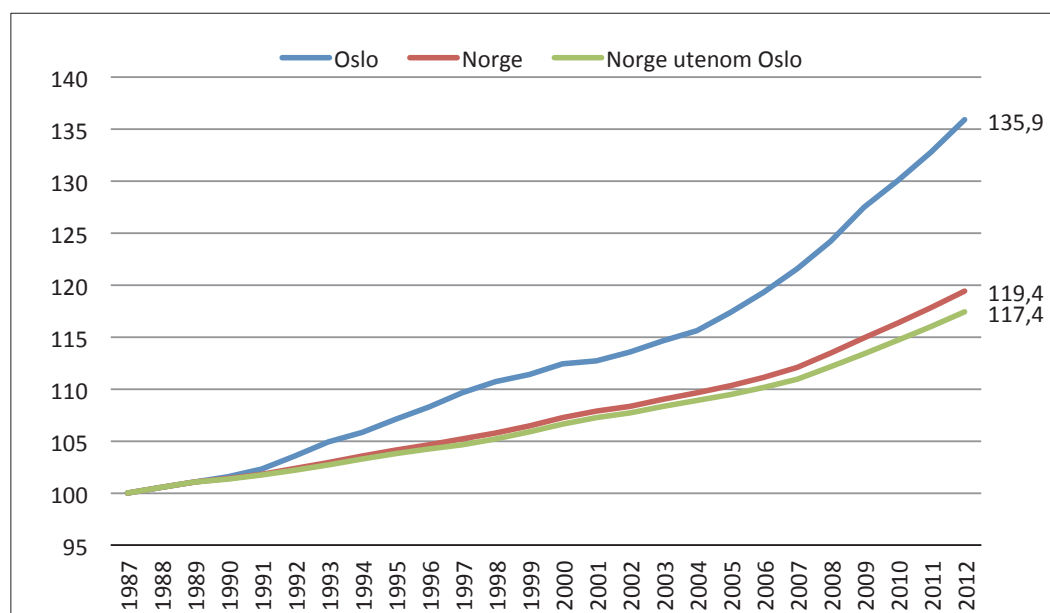
Den demografiske utviklingen i Oslo i perioden 1987–2011 skiller seg vesentlig fra andre større norske byer og fra landet for øvrig. Veksten i folketallet kom som en kombinasjon av rent fødselsoverskudd, innflytting fra andre deler av landet og innvandring fra utlandet. Selv om det ikke lenger var eksotisk å ha en nabo fra for eksempel Pakistan eller Tyrkia i 1987, så har likevel Oslo gjennomgått en fargesprakende internasjonalisering frem mot 2011, hvor ulike fjerne og nære kulturer i stor grad setter sitt særpreg på byen.

Befolkningen øker

Mens Oslo hadde 451 345 innbyggere i 1987, hadde kommunen 613 285 innbyggere ved utgangen av 2011.⁵⁶ En økning på hele 161 940 personer, det vil si 36 prosent i løpet av 25 år! I samme periode var befolkningsveksten i Norge utenom Oslo på 17 prosent. Oslos befolkningsvekst har med andre ord vært mer enn det dobbelte av den veksten som har funnet sted i landet for øvrig (se figur 2.9).

⁵⁶ For å gi et bilde av innbyggertallet i Oslo kommune i 2011 bruker vi befolkningsstatistikk som viser antall innbyggere pr. 01.01.2012.



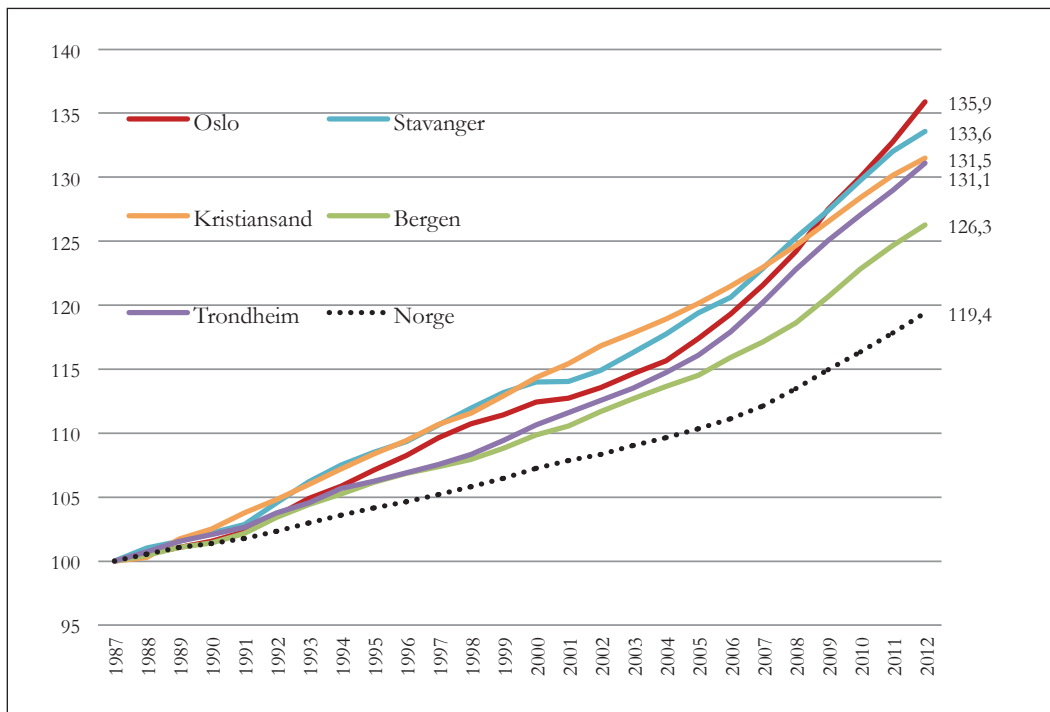


Figur 2.9. Indeksert befolkningsvekst i Oslo, Norge og Norge utenom Oslo, 1987–2011. Antall i 1987=100. Kilde: SSB, tabell 06913.

Også om vi sammenlikner befolkningsveksten i Oslo med hovedstedene i våre naboland Sverige og Danmark, fremstår den som høy, selv om også Stockholm vokser sterkt i årene 1987 til 2011 med 30 prosent. I København lå veksten på under det halve av veksten i Oslo, med 17 prosent. På samme tid vokser befolkningene i Sverige og Danmark med henholdsvis 13 og 9 prosent, hvilket innebærer at storbyene Stockholm og København også vokser sterkere enn andre områder i landet sitt, skjønt ikke så sterkt som i Norge.

Nasjonalt har også Trondheim, Stavanger, Kristiansand og til en viss grad Bergen opplevd kraftig vekst i denne perioden. I 2011 bodde hver fjerde innbygger i Norge i en av disse storbykommunene.⁵⁷

⁵⁷ SSB, tabell 07459. I 1987 utgjorde befolkningen i storbyene 23 prosent av landets befolkning.



Figur 2.10. Indeksert befolkningsvekst i Norge og fem storbyer, 1. januar 1987 til 1. januar 2012. Antall i 1987 = 100. Kilde: SSB, tabell 07459.

Frem til rundt 2007 hadde både Stavanger og Kristiansand en like stor eller høyere vekst i innbyggertall enn Oslo, mens Trondheim og særlig Bergen hadde en svakere befolkningsvekst. Bildet snur omtrent år 2007, hvor befolkningsveksten i samtlige fem byer øker kraftig, og mest i Oslo. I årene 2005–2009 øker hovedstadens befolkning med nesten 11 prosent. I samme periode vokser Trondheim med 9,5 prosent og Kristiansand med ca. 7 prosent, den laveste veksten av byene.⁵⁸ Veksten i Oslo utgjør forposten av en nasjonal urbaniseringstrend, der befolkningen i storbyene øker mye sterkere enn i landet for øvrig.

Hvem er alle disse nye hovedstadsborgerne?

De nye innbyggerne i Oslo er folk som flytter til byen fra andre deler av landet, barn som fødes i Oslo, og innvandrere fra andre land. En stor del av befolkningsveksten i Oslo kommer flyttende til hovedstaden fra andre steder i landet, men omfanget av tilflytting varierer over tid. Fra 1990 til og med 1996 var det flere som flyttet *til* Oslo fra andre deler av landet, enn som flyttet fra Oslo. I årene 1987–1989, 1998–2000, i 2002 og 2008–2012 var det flere som flyttet *fra* Oslo til andre fylker, enn som flyttet til byen.

⁵⁸ Juvkam, Sørli og Texmon 2010, s. 37.

Hvorfor flytter folk til Oslo? Om vi ser bort fra de 10–12 prosentene som flyttet til Oslo eller andre storbyer for å ta utdanning, var det arbeid som i størst grad ble oppgitt som flyttemotiv i *Bo- og flyttemotivundersøkelsen* fra 2008.⁵⁹ Én av tre oppgir dette som grunn til å flytte til Oslo. Arbeid er også en viktig grunn til å bli boende i byen. Dette er det samme for Bergen. Det er færre som oppgir familiære grunner for å flytte til Oslo enn tilfellet er i noen av de andre større byene her i landet. Særlig i Oslo, men også i Stavanger, vektlegger innbyggerne god tilgang til varer og tjenester, så vel som reisetid og gode kollektivtilbud, kulturtilbud og kafeer som grunner til å bli boende i byen.



Under en time gammel ble Oslos innbygger nr. 500 000 og foreldrene Marianne Fink og Sture Nicolaysen feiret og gratulert av Oslos ordfører Per Ditlev-Simonsen.

Oslo passerer 500 000 innbyggere. Godlia neste for historisk Oslo-borger

Oslos innbygger nummer 500 000 vokser opp på Godlia. Helt ideelt sted for små barn, mener moren Marianne Fink, som selv er vokst opp på Bislett. Den nybakte 31 år gamle moren gleder seg allerede til å ta med seg sin lille sønn på turer i Østmarka, som hun hittil har lært å kjenne sammen med sin to år gamle datter Synne og mannen Sture Nicolaysen. Dessuten håper hun at sønnen får muligheter til å gå på skøyter på Bislett.

Aftenposten Aften 17.11.1997

⁵⁹ Sørli mfl. 2012.

Stella ble Osloborger nummer 600 000

Stella er navnet. Søndag 16. januar 2011 ble Oslos innbygger 600 000 født på Oslo universitetssykehus. Stella Vartdal kom til verden klokken 06.08, var 50 cm lang og veide 3470 gram. – At Oslo har fått sin innbygger nummer 600 000 er veldig hyggelig og en viktig milepæl for Oslo. Det at byen vokser ved at folk flytter hit og får barn her, er et sunnhetstegn og et kompliment til byen, sa ordfører Fabian Stang da han personlig besøkte jubileumsbarnet på Rikshospitalet.

Aftenposten 19.01.2011

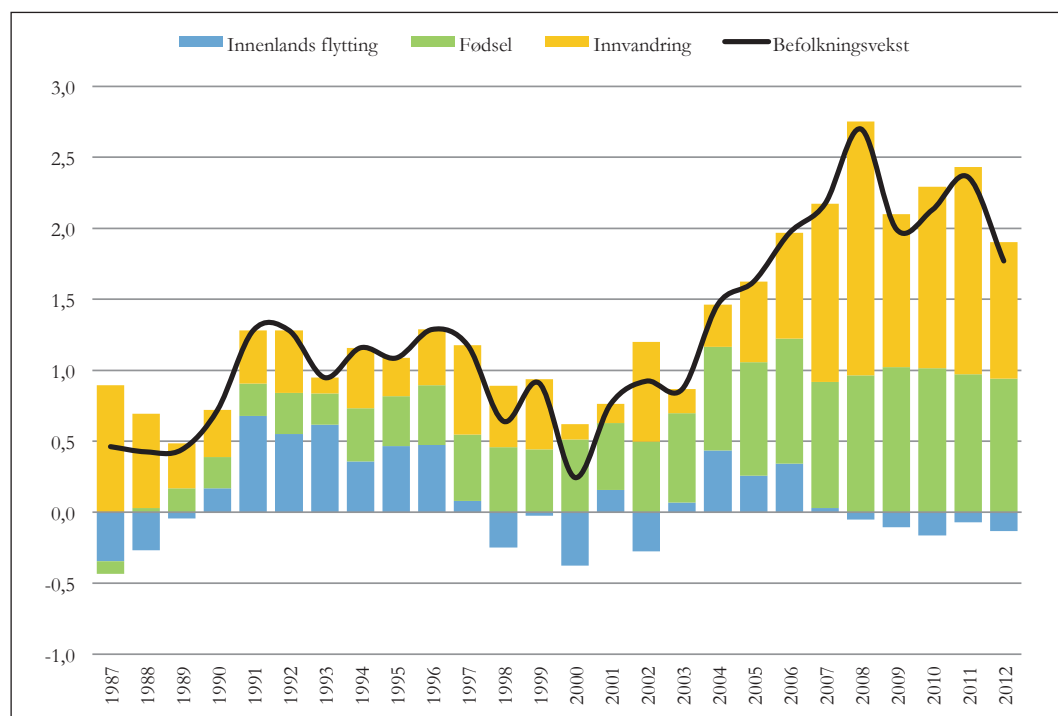
Den sterke befolkningsveksten fra 2008 kom altså på tross av netto utflytting til andre fylker i disse årene. Forklaringen på den sterke veksten i hovedstaden finnes i fødselstall og innvandring fra utlandet. I alle årene fra 1988 til og med 2011 ble det født flere enn det døde i Oslo (se figur 2.11). I Oslo lå fødselsoverskuddet *under* gjennomsnittet for resten av landet frem til 1994. Senere økte fødselsoverskuddet sterkt. Det har gitt et stadig større gap mellom Oslo kommune og landet ellers.⁶⁰ Særlig var fødselsoverskuddet stort i årene etter 2004, hvor det årlig sto for mellom 0,7 og én prosent av Oslo kommunes befolkningsvekst. I rene tall døde det 6 577 mennesker i Oslo i 1987, mens det ble født 6 178. I 2012 døde tilsvarende 4 362 mennesker i Oslo, mens det ble født 10 133.⁶¹ Det har gitt mange flere unge. Tross nedgang i antall dødsfall ble det også færre eldre totalt i løpet av perioden (om enn med en marginal økning i gruppen over 80 år). Samtidig valgte de unge som får barn, i stadig økende grad å bli boende i Oslo frem til barna nådde skolealder.

Den tredje store gruppen nye hovedstadsborgere kom til kommunen gjennom innvandring fra andre land. I hele perioden fra 1987 til 2012 har stadig flere mennesker innvandret til Oslo sammenliknet med Osloborgere som har utvandret til andre land. Særlig etter 2007 har dette økt antallet Osloborgere. I toppåret 2008, hvor Oslos befolkning økte med 2,7 prosent, sto innvandring for nær to tredeler av veksten. I 1987 innvandret det for eksempel 8 048 personer til Oslo, mens 4 008 vandret motsatt vei. Til sammenlikning kom det 16 674 inn og vandret 10 775 ut i 2012. Det er særlig innvandrere fra andre vesteuropeiske land og nordamerikanere som flytter ut igjen etter en periode i landet.

Figuren på neste side viser veksten i Oslos befolkning i perioden fordelt på netto innenlands flytting, fødselsoverskudd og netto innvandring.

⁶⁰ SSB, tabell 06913.

⁶¹ SSB, tabell 06913.



Figur 2.11. Årlig prosentvis befolkningsvekst i Oslo, 1987–2012, dekomponert i netto innvandring, innenlands flytting og fødselsbalanse. Kilde: SSB, tabell 06913 og Oslo kommunes statistikkbank.

En økende innvandrerbefolkning

Nettoinnvandringen til Oslo har vært positiv og bidratt mye til befolkningsveksten i perioden 1987–2011. I 1987 utgjorde innvandrere samlet 8,1 prosent av befolkningen i Oslo, en andel som steg til 22,7 prosent ved utgangen av 2011.⁶² Samtidig lå andelen innvandrere på 11 prosent for Norge som helhet i 2012 og på 9,3 prosent i landet utenom Oslo. Selv om landet for øvrig opplevde vekst i innvandrerandelen fra 1987 til 2011, har den altså ikke vært like sterk som i Oslo.

Innvandringen har variert fra år til år, i takt med flyktningstrømmer, økonomiske konjunkturer og landets innvandringspolitikk. Mye av grunnlaget for de nye befolkningsgruppene i Oslo ble lagt allerede på slutten av 1960-tallet, da mange unge menn fra særlig Pakistan og Tyrkia kom til landet som arbeidskraft innen service- og industri-næringer. Etter innvandringsstoppen i 1975 gikk innvandringen over i en ny fase, med stort innslag av familiegjengenforeninger knyttet til den tidligere arbeidsinnvandringen. Fra andre halvdel av 1980-tallet til 2004 var innvandringen i stor grad knyttet til personer med behov for beskyttelse, samtidig som en del fortsatt kom som følge av familiegjengenforening. Innvandring av mennesker på flukt henger tett sammen med internasjonale



Plakat av Senterparti-kandidaten Danny G. Chaudry utenfor en butikk på Grønland i 2001. Bydelen har en høy andel innbyggere med innvandrerbakgrunn.

⁶² Definisjon på innvandrere: Innvandrere er personer som er født i utlandet av to utenlandsfødte foreldre og fire utenlandsfødte besteforeldre. SSB, tabellene 07110 og 06913.



Dans og gateliv på Grønland, 2011.

konfliktrelasjoner. Krigene på Balkan på 1990-tallet, og ikke minst uroen nordøst i Afrika på 2000-tallet, blant annet i Somalia, har hatt store konsekvenser. Også konflikter i Midtøsten, Iran, Irak og ikke minst Afghanistan, har drevet mange på flukt, og noen av disse har også kommet til Oslo i disse årene.

1. mai 2004 ble det åpnet opp for arbeidsinnvandring fra medlemslandene innenfor EØS-området. Dette ga en nesten umiddelbar sterk effekt for Oslo. Arbeid ble den viktigste registrerte innvandringsgrunnen allerede før 2006.⁶³ Riktignok hadde nordiske borgere også tidligere automatisk fått arbeidstillatelse i Norge. En jevn strøm av arbeidstakere frem og tilbake over landegrensene hadde lenge eksistert, særlig mellom Norge, Sverige og Danmark, i pakt med konjunktursvingningene. Nå skjøt imidlertid innvandringen fra de nye EU-landene i øst fart. Spesielt Polen kom til å stå for en stor del av arbeidsinnvandringen fra 2005, men et betydelig innslag kom også fra Litauen, Tyskland og Sverige. Kombinert med at familiære årsaker også i økende grad kom til å få betydning som grunnlag for å komme til Norge, fant det på landsbasis sted mer enn en tredobling av innvandringen i løpet av fem år, fra 13 000 i 2004 til 43 000 i 2008. Av dette utgjorde netto innvandring fra EØS-området vel 60 prosent i 2008, mot 25 prosent i 2004.⁶⁴ Denne gruppen har stått for en stor del av innvandringen til Oslo i årene etter 2004.

⁶³ Juvkam, Sørli og Texmon 2010, s. 114.

⁶⁴ For tallgrunnlaget, se Juvkam, Sørli og Texmon 2010, s. 115.

Polakkene er blitt den største utenlandske gruppen i St. Olavs menighet. St. Olavs kirke er fylt til søndagsmesse og folk står tett bakerst i kirken og på galleriet.



I hele perioden fra 1987 til 2011 har Oslo hatt en langt større andel innvandrere med bakgrunn fra Asia, sammenliknet med landet for øvrig, hvor europeerne har vært den dominerende innvandringsgruppen. Fra 1990 til 2010 var det i Oslo flere innvandrere med asiatiske bakgrunn enn innvandrere med europeisk bakgrunn. Før og etter denne perioden har europeerne dominert også i Oslo.⁶⁵

Sammenliknet med de andre større byene i landet har Oslo hatt den klart høyeste andelen innvandrere. Ser vi eksempelvis på årsskiftet 2008/2009, fire og et halvt år etter innføringen av det åpne arbeidsmarkedet innenfor EØS-området, var det samlede antallet innvandrere i landet på i alt 422 000. 28 prosent av disse var bosatt i Oslo, fem prosent i Bergen, fire prosent i Stavanger og tre prosent i Trondheim.⁶⁶ Oslo har altså en klart høyere andel innvandrere i forhold til befolkningsstørrelsen enn de andre større byene i Norge. Dette gjelder særlig innvandrere fra Asia, Afrika, Latin-Amerika og Øst-Europa utenom EØS-området.

Innvandrergupper i Oslo etter størrelse

22 034 personer med pakistansk landbakgrunn utgjorde den største innvandrerguppen i hovedstaden i 2011. De utgjorde 3,6 prosent av befolkningen i Oslo,⁶⁷ en økning

⁶⁵ SSB, tabell 07110 og 06913.

⁶⁶ Juvkam, Sørli og Texmon 2010, s. 121.

⁶⁷ Det vil si pakistansk fødte eller norskfødte med foreldre med Pakistan som landbakgrunn. SSB, tabell 07459 og Oslo kommunes statistikkbank. (Dette gjelder samtlige tall i dette avsnittet.)

fra 2,9 prosent i 1993. Derne st hadde Sverige, Somalia og Polen de største andelene av innvandrerbefolkningen i 2012, hver med om lag to prosent av befolkningen. Det er også i disse nasjonalitetene vi finner den største veksten fra 1993⁶⁸, i absolutte tall. Polen er det landet som har bidratt mest til den sterke veksten i arbeidsinnvandringen til Norge på landsbasis fra 2004.

Utviklingen i andelen svensker og dansker i Oslo er interessant. Mens det i 1993 var ganske likt antall fra de to landene, med 3 907 dansker og 3 737 svensker, var det ved utgangen av 2011 nokså uendret 3 567 dansker i Oslo, mot hele 13 635 svensker. Antallet svensker i Norge skjøt fart fra 2009, mye på grunn av et gunstig arbeidsmarked her sammenliknet med Sverige. Tallet på svenske statsborgere i Oslo økte med over 1 000 i året, og fra 2010 til 2011 økte antallet svensker i hovedstaden med over 1 750.⁶⁹

Oslo kommunes innvandrerbefolkning fordeler seg svært ulikt på Oslos 15 bydeler. Et delt bosettingsmønster basert på landbakgrunn var tydelig allerede i 1987. Innvandrerandelene fra ikke-vestlige land var særlig høye i bydelene i indre øst, særlig Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo, samt de nyere drabantbyene i Groruddalen og Søndre Nordstrand. Dette var i stor grad deres kjerneområder, mens vestlige innvandrere bosatte seg på vestkanten, både i og utenfor bykjernen.⁷⁰

I 2011 hadde dette bildet endret seg noe (se figur 2.12). Riktignok var innvandrere med bakgrunn fra vestlige land særlig bosatt i bydelen Frogner, hvor de utgjorde nesten 15 prosent av befolkningen.⁷¹ Men nå var også mange vestlige innvandrere bosatt i bydelene Grünerløkka og Gamle Oslo. Disse bydelene, sammen med bydel St. Hanshaugen, hadde en befolkningsandel på over ti prosent fra disse vestlige landene.

Stovner var bydelen med klart høyest befolkningsandel fra land i Afrika, Asia, Oseania og Europa utenom EU/EØS, med over 43 prosent i 2012. Også i bydelene Søndre Nordstrand og Alna var over to av fem innbyggere fra disse landene. Bydeler som Grorud, Bjerke og Gamle Oslo hadde også andeler på mellom 27 og 38 prosent fra disse delene av verden. Lavest befolkningsandel med landbakgrunn fra Afrika, Asia, Oseania og Europa utenom EU/EØS fant vi i Vestre Aker og Ullern, hvor de utgjorde under syv prosent av befolkningen.



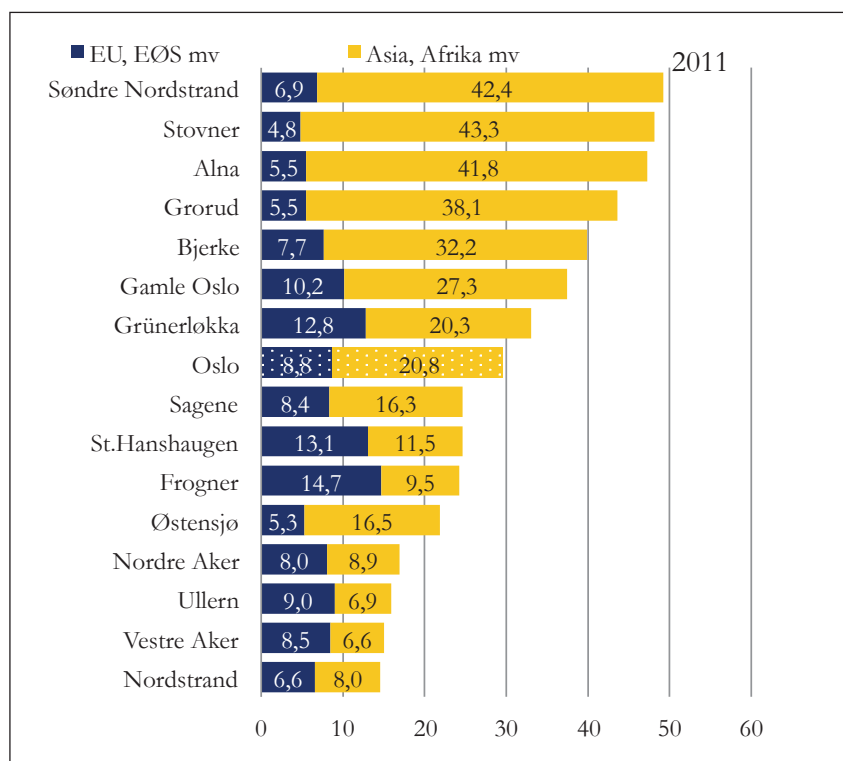
17. mai 1999, lederen av 17. mai-komiteen i Oslo, Rubina Rana, passerer det kongelige slott sammen med resten av komiteen.

68 Året 1993 er brukt som referanseår, da den offentlige statistikken ikke gir sammenliknbare tall for tidligere år.

69 SSB tabell 07459 og Oslo kommunes statistikkbank.

70 Blom 2002.

71 EU- og EØS-land, Sveits, europeiske småstater med økonomi knyttet til EU- og EØS-landene, samt USA, Canada, Australia og New Zealand. SSB, tabell 07459 og Oslo kommunes statistikkbank.



Figur 2.12. Innvandrerbefolkningen som andel av hele befolkningen i Oslo, dekomponert i bakgrunn fra EU/EØS og andre vestlige land mv. og Asia, Afrika mv. Kilde: Oslo kommunes statistikkbank.



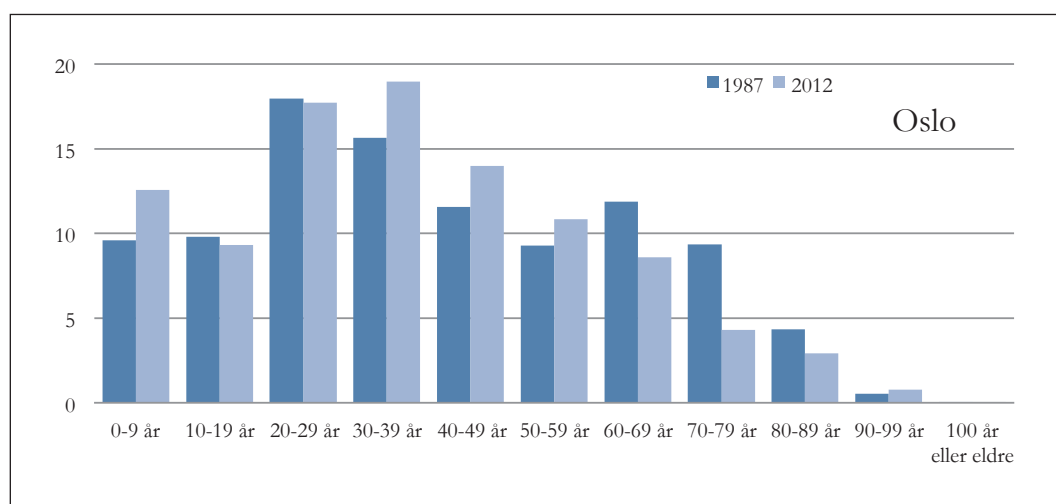
Den geografiske ulikefordelingen i bosettingsmønster mellom ikke-vestlige innvandrere og norskfødte av norske foreldre ble forsterket utover på 1990-tallet. Rundt årtusenskiftet kommer en ny tendens i det etniske flyttemønsteret. Mens veksten i antallet ikke-vestlige innvandrere stagnerer i bydelene i indre øst, øker den i de nyere drabantbyene. I årene 1998–2001 hadde enkelte bydeler med relativt store andeler innvandrere, som Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo, en netto utflytting av ikke-vestlige innvandrere. Samtidig opplevde bydeler med relativt moderate andeler, som Bøler, Helsfyr-Sinsen, Grorud og Bjerke, en markert vekst i denne innvandrerggruppen.

Et viktig motiv for endringen i bosettingsmønster har antakelig vært ønsket om større boliger og overgang fra å leie til å eie.⁷² Tilsvarende flyttemønster sees også i andre vestlige storbyer. Prisutviklingen på boliger kan også ha spilt inn, med høyere prisvekst på sentrumsnære boliger i indre øst, enn for boligene i forstedene på østkanten. Effektene kan også være selvforsterkende, idet nærhet til familie og venner etter hvert har vist seg som et flyttemotiv for denne gruppen.

⁷² Blom 2002.

Oslos befolkning blir yngre, mens landet for øvrig er blitt eldre

En viktig konsekvens av de siste tiårenes utvikling i storbyenes flyttemønster, med tilhørende befolkningsvekst, er at befolkningen stadig forynges. Den sterke og økende tilflyttingen av unge voksne har gitt en klar økning i andelen 20- og 30-åringer i alle de større byene i Norge. Dette mønsteret ser vi klart i Oslo. I hele perioden 1987 til 2011 har befolkningsgruppene i alderen 20–29 år og 30–39 år vært de klart største. I 1987 var hele 34 prosent av Oslos befolkning i alderen 20–39 år, en andel som hadde økt til 37 prosent i 2012. For Norge utenom Oslo gikk andelen i denne aldersgruppen ned fra 30 til 25 prosent i samme tidsrom.⁷³ For Oslo er det andelen i alderen 30–39 år som har vokst markant, mens andelen 20–29 år faktisk gikk noe ned fra 1987 til 2012 (se figur 2.13). Samtidig med økningen i innbyggere i 30-årene ser vi også en sterk økning i andelen barn i alderen 0–9 år.



Figur 2.13. Befolkningen fordelt på 10-års aldersgrupper i 1987 og 2012, Oslo.
Kilde: SSB, tabell 07459.

En stadig større andel av landets unge voksne flytter til storbyene, og mange altså til Oslo. Nærmere 40 prosent av disse nyinnflytterne til byene blir boende i byen, mens resten flytter videre. Dette er dynamikken i den delen av storbyveksten som skyldes innenlandsk flytting. Flyttstudier viser at selv om flertallet av de som flytter til storbyene flytter videre, har botiden økt. Tidligere var videreflyttingen som regel avsluttet ved 35-årsalderen, nå viser flyttstudier at denne prosessen strekker seg helt opp i 40-årsalderen.⁷⁴ De mest typiske videreflytterne har etablert familie mens de har bodd i storbyen, men ønsker seg etter hvert til en større bolig i et mer barnevennlig område. På flyttetidspunktet har barna allerede kommet opp i skolealder. Som en følge av at de

⁷³ SSB tabell 07459.

⁷⁴ Juvkam, Sørli og Texmon 2010.

unge tilflytternes botid i storbyene øker før de flytter videre,⁷⁵ fødes det langt flere barn i storbyene sammenliknet med tidligere. Andelen barn blir følgelig betydelig høyere enn i landets befolkning i gjennomsnitt. Som vi ser av figur 2.13, innebærer endringen i flyttemønsteret at andelen barn og unge i alderen 10–19 år i Oslo i 2011 var lavere enn andelen av de yngste barna.

Parallelt med at Oslo, som de andre storbyene i landet, både absolutt og relativt har fått stadig flere unge voksne og barn blant sine innbyggere, har andelen i de eldste årsklassene gått ned. Andelen innbyggere i årsklasser 60 år og eldre sank betydelig fra 1987 til 2012. Andelen innbyggere 70–79 år var for eksempel nær ti prosent i Oslo i 1987, mens den ble mer enn halvert, til vel fire prosent, i 2012. For Oslo ser vi et unntak for andelen 90 år og eldre, som økte noe fra 1987 til 2012.

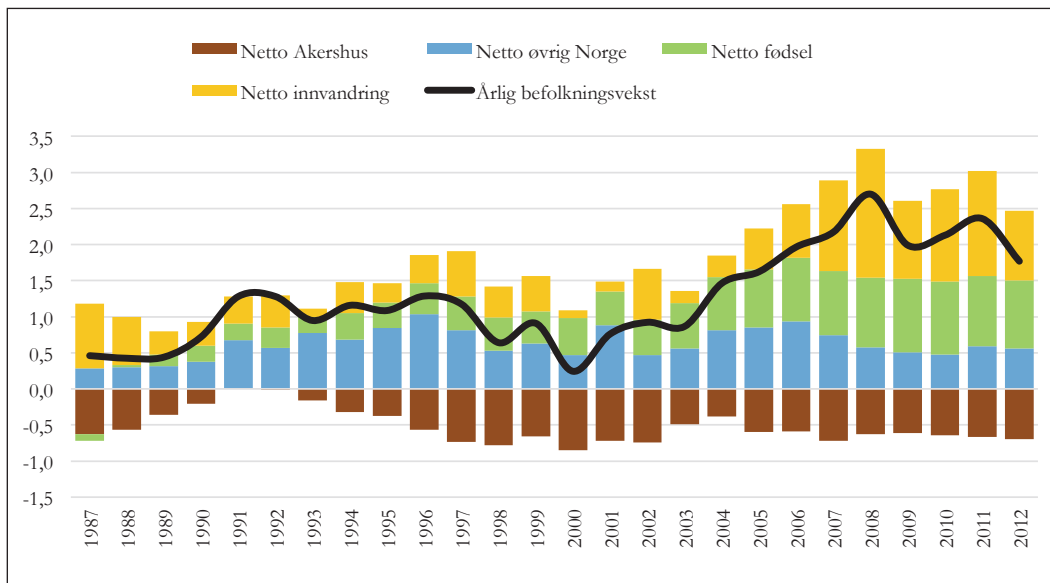
Den langvarige veksten i befolkningen, ikke bare i Oslo, men i storbyene og deres omland generelt, tilsier en forskyvning mellom storbyregionene og resten av landet aldersmessig i løpet av den 25-årsperioden vi behandler. Mens alderstrinnet over 70 år er overrepresentert utenom storbyregionene, er alderstrinnet 20–39 underrepresentert.

Flytting mellom Oslo og andre fylker

I generasjoner har det flyttet mange folk fra distriktene til Oslo. Helt fra industrialiseringen for alvor begynte med stort behov for arbeidere på fabrikkene som ble etablert i Oslo fra midten av 1800-tallet, har det vært en jevn strøm av folk til landets største by, ikke bare fra omkringliggende fylker, men fra hele landet. Dette har også gjort seg gjeldende i perioden 1987–2011.

I tabell 2.11 så vi at Oslo i flere av årene i perioden 1987 til 2011 hadde en negativ netto innenlandsk tilflytting, det vil si at flere flyttet ut av hovedstaden enn inn. Dette skyldes i all hovedsak at Oslo gjennom hele perioden har lekket flere innbyggere til Akershus enn hva som har flyttet inn til hovedstadskommunen fra nabofylket. Om vi lager en ny versjon av figur 2.11 ovenfor, men skiller ut netto flyttebalanse med Akershus, ser vi at utflyttingen til Akershus har dempet befolkningsveksten i Oslo i hele perioden fra 1987 til 2011 (se figur 2.14). Unntaket er årene 1991 og 1992, hvor det var om lag balanse i flyttingen mellom de to. Ellers ser vi at det har vært en positiv netto tilflytting til Oslo fra andre fylker enn Akershus i hele perioden. Etter 2005 har netto utflytting til Akershus ligget omtrent på 0,5 prosent av Oslos befolkning årlig, noe som omtrent har utliknet tilflyttingen til Oslo fra andre fylker i landet i samme periode.

⁷⁵ Juvkam, Sørle og Texmon 2010.



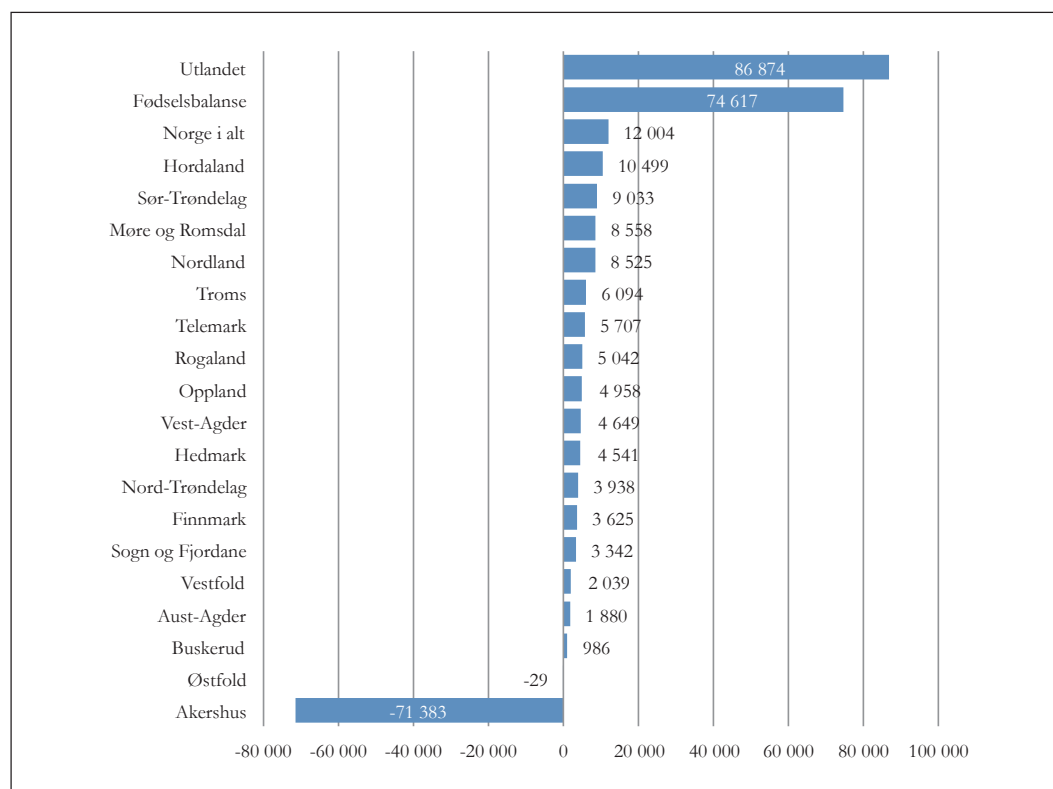
Figur 2.14. Årlig nettoflytting til Oslo dekomponert i netto innvandring, fødselsbalanse, flyttebalanse til Akershus og resten av landet. Kilde: SSB, tabell 06913 og Oslo kommunes statistikkbank.

Men hvor kommer så de fra, de som kommer flyttende til Oslo fra andre fylker? Flytter de fra de omkringliggende fylkene Akershus, Buskerud, Østfold og Vestfold, eller kommer de langveisfra, nord og vest i landet?

Ser vi på flytting til og fra alle landets fylker til Oslo for hele perioden 1987–2011, finner vi at nettotilflytting til Oslo har vært lavest fra flere av nabofylkene. Det flyttet vel 71 000 personer flere fra Oslo til Akershus enn den andre veien. For Østfold går balansen omtrent i null. Fra Buskerud og Vestfold flyttet henholdsvis nær 1000 og 2000 flere mennesker til Oslo enn det flyttet fra hovedstaden til disse fylkene.

De fylkene som har bidratt mest til netto befolkningsvekst i Oslo i perioden, er Hordaland, med vel 10 000 personer, Sør-Trøndelag, med om lag 9 000, tett etterfulgt av Møre og Romsdal og Nordland. Ettersom fylkene i nord og vest har en mye mindre befolkning enn Oslo, utgjør dette en betydelig andel for disse fylkene.

Figur 2.15 summerer opp befolkningsveksten i Oslo i perioden 1987 til 2011, ved å dele den opp etter de ulike fylkenes nettobidrag, samt fødselsbalanse og nettotilflytting fra utlandet.



Figur 2.15. Aggregerte nettoflyttetall (absolutte), 1987–2011. Kilde: SSB, tabell 06913 og Oslo kommunes statistikkbank.

Lavest tiltrekning har Oslo på innbyggerne fra omlandene til de andre storbyene.⁷⁶ Dette er kanskje naturlig, gitt at de har en mer nærliggende storby å trekkes mot.

2.5 Oslo urbaniseres, segregeres og gentrifiseres

Den utviklingen vi har sett for Oslo, speiler urbaniseringen i hele den vestlige verden de siste tiårene. Dette rommer både flytting til storbyene, og hvordan tilflyttingen endrer befolkningsstrukturen i byene, med flere unge og færre eldre samt økende kulturelt mangfold. Også bosettingsmønsteret i byene ble endret i årene fra 1987 til 2011. Vi har sett det i Oslo, der innvandring fra vestlige land i hovedsak skjer til bydeler vest i byen, mens innvandrere fra Asia og Afrika i stor grad trekkes til bydeler i øst, nord og sør. Veksten har satt i gang en rekke prosesser internt i Oslo, som i sum har gjort byen både mer segregert og gentrifisert. Segregeringen viser seg i at ulike befolkningsgrupper systematisk bosetter seg i forskjellige deler av byen, og gentrifiseringen skjer når middelklassen stedvis flytter inn og endrer tradisjonelle industriarbeiderstrøk, slik vi i Oslo blant annet har sett på Rodeløkka, Kampen og Vålerenga.

⁷⁶ Juvkam, Sørle og Texmon 2010, s. 89.



Parkteatret, Grünerløkka, 2008.

Et segregert bosettingsmønster

Mekanismene bak et segregert bosettingsmønster er komplekse, men handler om at noen områder har egenskaper eller kvaliteter som gjør dem særlige attraktive for visse grupper. Økonomisk handlingsevne er en viktig drivkraft, med boligpriser som en sentral sorteringsmekanisme. Segregeringsprosesser er selvforsterkende. At for eksempel velstående grupper systematisk velger å bosette seg i visse bydeler, bidrar til å gi disse områdene større sosial og kulturell attraktivitet.

En annen drivkraft er «etnisk bostedssegregasjon», der ulike etniske grupper bosetter seg i ulike bydeler. Dette kan ofte handle om et ønske om å bosette seg geografisk nær andre i sin egen gruppe.⁷⁷ Mange med kort botid i Norge, uansett bakgrunn, kan ønske å bo i nærheten av andre med samme språk og kulturelle eller religiøse bakgrunn. Et slikt bosettingsmønster kan også ha sammenheng med at informasjon om ledige boliger formidles gjennom etniske nettverk.⁷⁸ Økonomiske forklaringer på ulikheter i bosettingsmønsteret mellom etniske grupper er trolig også relevant. Gjennomsnittlig inntekt er lavere innenfor boområder med mange ikke-vestlige innvandrere enn ellers. Uansett er

⁷⁷ Blom 2002, s. 161.

⁷⁸ Søholt 2007.

det en viss tendens til at segregasjonen mellom ikke-vestlige innvandrere og nordmenn svekkes når innvandrernes inntekt og formue øker.⁷⁹

Opphopning basert på levekår i ulike deler av byen har eksistert som et skille mellom øst og vest i Oslo nær sagt til alle tider. I nyere tid ble det segregerte bosettingsmønsteret særlig tydelig etter at byen ble industrialisert på slutten av 1800-tallet. Industri ble i stor grad etablert langs de store elveløpene øst i byen, Akerselva og Alna.⁸⁰ Boligbygging for industriarbeiderne fant sted i umiddelbar nærhet. Borgerskapet derimot etablerte seg i større grad på løkkene mot vest, Homansbyen, Frogner og Skillebekk, og etter hvert utenfor bykjernen, på Bygdøy, Skøyen, Bestum og oppover mot Holmenkollen. De forskjellene dette ga i boligstandard, har levd videre. Selv med en massiv standardheving og utbygging både øst og vest i byen, følger den sosioøkonomiske dimensjonen ved bosettingsmønsteret fortsatt i stor grad skillelinjer som ble etablert i 1800-tallets Kristiania.

I kjølvannet av at Aker kommune ble innlemmet i Oslo i 1949, fant det sted en storstilt boligutbygging i de fruktbare og naturskjønne jordbruksbygdene oppover Grorud-dalen. Det ga bolig til mange som hadde bodd under trange kår i Vika og sentrumsnære områder i øst. Samtidig, og noe senere, ble det bygget ut områder vest i byen, som eksempelvis på Ullern, som rekrutterer beboere fra de vestlige områdene av byen.

Forskjeller i levekår og forestillinger om «den delte byen» holdt seg i stor grad gjennom 1980- og 1990-tallet. *Handlingsprogrammet Oslo indre øst*, som startet opp i 1997, var nettopp en felles innsats fra staten og kommunen for å bedre levekårene i de tre bydelene i indre øst som scoret særlig lavt på ulike levekårsindikatorer, som sosialhjelp, uførhet og arbeidsledighet (se kapittel 8).

Etter årtusenskiftet var det bydelene Sagene, Gamle Oslo og Grünerløkka som skilte seg ut med lavest levealder i byen.⁸¹ Ved inngangen til 2000-tallet var forventet levealder for menn på Sagene under 70 år, men økte i løpet av første tiår på 2000-tallet til vel 73 år. Den samme økningen i levealder fant sted i Gamle Oslo. I bydelen Vestre Aker var derimot forventet levealder mot slutten av perioden rundt 82 år for menn, eller omtrent ni år høyere enn på Sagene.⁸² Uansett økte levealderen i alle bydeler fra 2000 til 2011, og forskjellene mellom bydelene er blitt redusert.⁸³ Det speiler en generell bedring av

⁷⁹ Blom 2002, s. 167. Blom har gjort analyser av dette på Osldata fra 1988 til 1998.

⁸⁰ Det finnes noen unntak fra denne hovedtrenden. Langs Lysakerelva, helt vest i Oslo, ble det etablert en rekke større industribedrifter i annen halvdel av 1800-tallet.

⁸¹ Berntsen 2013.

⁸² Berntsen 2013.

⁸³ Utviklingen i levealder varierer noe mellom kvinner og menn. Således økte også forventet levealder for kvinner i alle bydelene i løpet av første tiår på 2000-tallet, men forskjellene i levealder for kvinner tiltok mellom Grünerløkka og Vestre Aker fra begynnelsen til slutten av dette tiåret, jamfør Berntsen 2013, s. 5.

leveskårene i hele kommunen i perioden. Forbedringen har vært markert for bydelene Grünerløkka-Sofienberg og Sagene-Torshov. Dette kan særlig knyttes til at færre personer i disse bydelene er uførepensjonister eller på attføring samt at færre unge kvinner mottar overgangsstønad.⁸⁴

Variasjoner i folks familiesituasjon og økonomiske ressurser innebærer også at tjenestebehov varierer systematisk både mellom og innad i bydeler. Det kriteriebaserte overføringssystemet til bydelene (etablert etter innføring av bydelssystemet i 1988) er bygget opp rundt sosiale og demografiske kjennetegn ved bydelene, fordi slike kjennetegn sier noe om den enkeltes behov for kommunale tjenester. I kapittel 4 beskrives det kriteriebaserte systemet noe nærmere.

Opphopningen av mange personer med betydelige levekårsutfordringer i geografisk begrensede områder kan være utgiftsdrivende i seg selv. Dette har vært et argument for en egen storbyfaktor i det statlige overføringssystemet til kommunene. Det er særlig innen barnevern og sosialhjelp en har sett et utslag på kostnadene, og i mindre grad innenfor eldreomsorg. For Oslo ble det gjort et anslag over kommunens ekstra behov for barnevernstjenester i 1990. På grunn av opphopning av dårlige levekår i noen bydeler ble Oslos økte ressursbehov til barnevernet anslått til å utgjøre 30 prosent av midlene avsatt til tjenesten.⁸⁵ Dette forholdet var også en del av grunnlaget for det kriteriebaserte overføringssystemet til bydelene (se kapittel 4).

Ulike bosettingsmønstre krysser hverandre

Oslo opplevde i perioden 1987–2011 store endringer i sammensetningen av befolkningen. I tillegg til at befolkningen under ett ble forynget, har yngre voksne i 20- og 30-årene bosatt seg i de sentrale bydelene i Oslo, særlig i etterkant av den høye befolkningsveksten etter 2005. Som vi tidligere har vist, flyttet mange fra de mest sentrale bydelene i forbindelse med familieetablering.⁸⁶ Dette ga en slags arbeidsdeling mellom sentrale og omkringliggende bydeler med hensyn til innbyggernes livsfaser. Den store flyttemotivundersøkelsen viser også at de som blir boende i sentrum, oftere har høyere utdanning enn de som flytter videre. De er oftere mer opptatt av arbeid enn av bokvalitet, slik at de foretrekker en sentral leilighet fremfor hus i mer landlige omgivelser.⁸⁷

Sentrumsbydelene i Oslo har dermed, særlig etter 2005, fått et klarere preg av at det er unge og barnløse som bosetter seg der. Når livsfasen endrer seg, har de flyttet ut og nye unge og barnløse flyttet inn. I de ytre bydelene fulgte beboerprofilen i langt større grad en aldringsprosess, i den forstand at befolkningen ble boende ved endringer i livsfase.

⁸⁴ Barstad og Skardhamar 2006, s. 4.

⁸⁵ Høverstad, Tangen og Fürst 1991, s. 197.

⁸⁶ Juvkam, Sørli og Texmon 2010.

⁸⁷ Sørli mfl. 2012.

Dette betød at boområder som ble bygget ut på et gitt tidspunkt, opplevde at beboerne var i samme livsfase samtidig. Områder som ble bygget for barnefamilier, gikk i løpet av en forholdsvis kort tidsperiode fra å ha mange barn og stort behov for skoleplasser, til å bestå av mest godt voksne og eldre. Når de eldre så faller fra, kommer det en ny bølge med barnefamilier. I perioden 1987–2011 fikk vi slike demografiske endringer på Sinsen, Keyserløkka, Bøler, Lambertseter og Manglerud. Dette er områder som i stor grad ble bygget ut og befolket av unge barnefamilier på 1950-tallet. Slike lokale generasjonsskifter representerer store endringer i kommunale tjenestebehov. Fra et stort press på hjemmetjenester for eldre snus befolkningens behov i løpet av kort tid til behov for helsestasjoner, barnehager og grunnskole. Prosessene hadde ulike lokale forløp. Det innebærer at endringene ble mindre tydelige på bydelsnivå. Særlig etter omleggingen til færre og større bydeler i 2004 er ulikheter på sonenivå i noen grad utliknet på bydelsnivå.



Fru Hagen, Grünerløkka, 2010.

Utelivseksplasjon på Løkka

Sandwichbarer. Jazzklubber. Cocktailbarer og trendy verdenskjøkkenrestauranter. Antall spise- og drikkesteder på Grünerløkka er nærmere tredoblet de siste årene. Fancy stålinnredede utesteder har dukket opp på rekke og rad langs populære Thv. Meyers gate og Markveien de siste par årene. Rett før boomen startet på Grünerløkka i 1992–93, hadde bydelen rundt 35 spise- og drikkesteder. I dag er antallet 111. Drøyt ti skjenkesteder har kommet til det siste året. Ni nyetableringer venter for tiden på svar fra bevilingsmyndighetene.

Silje Berggrav. *Aftenposten Aften* 11.06.1999

Frem til slutten av 1980-tallet var mange ulike grupper bosatt i indre øst, så som eldre nordmenn med fortid i industrien, yngre nordmenn med mer begrenset økonomisk evne, samt vestlige innvandrere. Boligstandarden var fortsatt lav i deler av indre øst-bydelene, på tross av en storstilt opprydding i regi av den kommunale byfornyelsen.⁸⁸ På 1990-tallet bidro endringer i bosettingsmønsteret til å forandre de sosioøkonomiske skillene i Oslo. Stigende boligpriser i indre øst og utsiktene til høyere boligstandard i de nyere drabantbyene var motiver for flytting ut av bykjernen. Mange relativt velstående ikke-vestlige innvandrere flyttet fra indre øst til de nyere drabantbyene i Groruddalen.⁸⁹ Mange gikk fra å leie bolig i indre øst til å eie sin egen bolig i ytre øst. Samtidig slo en ny trend inn i bydelene i indre øst. Fra å være et område stedvis preget av forfall, ble dette bydeler hvor nye skjenkesteder og kafeer dukker opp.⁹⁰ Trenden fikk mye oppmerksomhet i media, med påstander om at de opprinnelige beboerne ble «skjøvet ut» – det vi gjerne kaller *gentrifisering*.

De sterkt stigende boligprisene i sentrumsbydelene i Oslo gjør at vi ikke kan utelukke at noen av de opprinnelige beboerne ble fortrent til fordel for mer kapitalsterke kjøpere. Stilt overfor stadig høyere leiepriser på næringslokaler, måtte også småforretninger vike for kjeder med mer robust økonomi på slutten av 1990-tallet.

Flere gir opp Grünerløkka

Fra nyttår blir Grünerløkka en fiskeforretning, en baker, en smykkeforretning og sannsynligvis en blomster- og en sportsbutikk fattigere. Tre- og firedobling av husleien tar knekken på dem alle sammen: Sportsbutikken Bikes and Boards, Steinforretningen Pegasus, Annes konditori og blomsterbutikken Florista. Den populære fiskeforretningen Breiflabben og pelsforretningen Colour Fashion har fått sagt opp leiekontraktene sine. Av syv tilfeldige forretninger Aftenposten Aften var innom i Thv. Meyers gate i går, varslet seks at de etter all sannsynlighet må legge ned virksomheten på Grünerløkka. – Det er helt forferdelig. Jeg har prøvd å lete etter nye lokaler her, men det er umulig, prisene er for høye. De ødelegger Løkka, fortviler Breiflabben-innehaver Krister Omberg.

Silje Berggrav. *Aftenposten Aften* 03.12.1999

I utgangspunktet er det gjennomsnittlige utdanningsnivået i Oslo betydelig høyere enn i landet for øvrig, men med klare skiller mellom bydelene. Gentrifiseringen nyanserte bildet av det tradisjonelle øst-vest-sillet, med lavere gjennomsnittlig utdanningsnivå i øst enn i vest. Det tradisjonelle industriarbeiderpreget ved bydeler som Grünerløkka-Sofienberg og Sagene- Torshov ble svekket, og bydelene utviklet seg til populære boområder.

88 Om byfornyelsen, se kap. 9 og Lund 2000.

89 Blom 2002, s. 165–166.

90 En viktig grunn til denne utviklingen var endringer i skjenkepolitikken. Høyre og Fremskrittspartiet fikk flertall i formannskapet, som hadde rollen som bevillingsutvalg.

Særlig flytting av unge, velutdannede voksne til attraktive, sentrumsnære boliger bidro til å flytte eller svekke de sosioøkonomiske skillene vi har sett mellom Oslos ulike bydeler gjennom flere generasjoner.⁹¹

Nye tider i Tøyengata

Tone Huse ønsker med boken «Tøyengata – et nyrikt stykke Norge» å skape debatt om problemene som oppstår når den hvite middelklassen overtar nye områder i byen.

«Om fire-fem års tid tenker jeg at Tøyengata vil ha veldig få flerkulturelle familier. At det bor nesten bare etniske nordmenn her, som på Grünerløkka», sier finansrådgiver Shahzad Yaqub i boken «Tøyengata – et nyrikt stykke Norge», som kom ut denne uken.

Siden 2007 har samfunnsgeograf Tone Huse intervjuet 60 personer med tilknytning til Tøyengata og områdene rundt, fra nåværende og tidligere beboere, til frisører, eiendomsmeglere og dagligvareforhandlere. Resultatet er en bok som handler om hvordan ung, hvit middelklasse er i ferd med å overta Grønland/Tøyen.

Forfatterens konklusjon er klar: Gentrifisering, prosessen der velstående befolkningsgrupper inntar nye områder i byen, fremmer ikke integrering, men fører til at mindre velstående grupper stenges ute fra sentrum.

Øystein Aldridge. *Aftenposten Aften* 17.06.2010

2.6 Urbanitet og vekst gjennom 25 år

Fra 1987 gikk Oslo kommune fra stagnerende folketall og krise i økonomien, til å være en sterkt voksende og mangfoldig kommune i 2011. Samtidig hadde økonomien for lengst kommet på bena igjen. Denne sterke veksten i folketallet i Oslo kommune sammenfalt med en større urbaniseringstrend i landet. Mot slutten av perioden er trenden langt tydeligere i Oslo enn i andre større byer i Norge. Ikke bare blir det flere innbyggere, de blir også yngre, det blir flere barn, og andelen eldre synker. Samtidig blir også byen langt mer flerkulturell. Disse endringene i byens demografi påvirket det interne bosettingsmønsteret og fordelingen av behovene for kommunale tjenester i byen. Det ga nytt press på det kommunale styringssystemets evne til å håndtere utfordringer.

Med utgangspunkt i de endringene som er beskrevet i dette kapitlet, ser vi i denne beretningen på noen hovedmomenter i Oslo kommunes utvikling i årene 1987–2011. For det første viser vi hvordan de politiske konstellasjonene artet seg i 25-årsperioden, fra parlamentarismens første år til et fullt utviklet parlamentarisk system. Oslo-politikerne har ord på seg for å være samarbeidsorientert og for å ha vilje og evne til å finne omforente løsninger på vanskelige utfordringer. Politisk kultur er ikke lett å påvise ut fra sammensetningen i bystyret eller andre politiske organer alene, men manifesterer seg i den praktiske politikken som føres. Gjennom beretningen drøfter vi

⁹¹ Jørgensen 2000.

hvordan Oslos politikere, i samarbeid og i konflikt, har preget utviklingen av kommunens styringssystem, tjenester og infrastruktur.

For det *andre* viser vi hvordan kommunens handlingsvalg har hengt sammen med de rammer staten satte. Relasjonen var ambivalent. Staten hadde myndighet til å styre kommunen gjennom formelle regler, organisatoriske endringer og økonomi. Samtidig var forholdet mellom de to i mange sammenhenger preget av likeverd, der staten og Oslo kommune samarbeidet om å løse spørsmål til det felles beste. Og, som vi senere skal se, er det flere eksempler på at Oslo gikk foran og brøytet vei for endringer også på nasjonalt plan.

Det *tredje* momentet vi skal ha med oss gjennom beretningen, er de store befolkningsendringene i 25-årsperioden. Hva betyr det for Oslo kommune at innbyggerne er blitt flere, yngre og mer mangfoldige? Hvordan har dette preget tjenestene og bylivet i hovedstaden?

Det *fjerde* momentet vi vil komme tilbake til i beretningen, er den økte urbaniseringen av Oslo. Oslo har på mange måter blitt mer lik byer ellers i Europa. Som vi har sett i kapitlet, skjedde det i løpet av årene fra 1987 til 2011 en rekke endringer i bosettingsmønstre. Sentrumsområdene ble populære boområder blant unge, og antallet utesteder eksploderte. Hvilken betydning har disse endringene hatt for Oslo kommune? I senere kapitler skal vi se hvordan kommunen arbeidet med byutvikling, kollektivtransport, lokalisering av kulturinstitusjoner og tilrettelegging av kulturarrangementer i perioden 1987–2011.





Kapittel 3

Verdens første parlamentarisk styrte hovedstad

3.1 Begivenhetsrike år

Ved innledningen til beretningens periode sto Oslo kommune midt oppe i en mer omfattende omlegging av sitt styringssystem enn noen annen norsk kommune siden kommuneinstitusjonen ble etablert i 1837. I 1986 var parlamentarisme innført som styringsprinsipp i kommunen, og i 1988 ble bydelsordningen etablert med omfattende ansvar innenfor helse- og sosialetoren. Ett år inn i perioden vi ser på i denne boken, hadde Oslo kommune etablert begge de nye formene for folkestyre. Oslos kombinasjon av parlamentarisme og bydelsorganisering var unik, også internasjonalt.

Hva var årsakene til en så grunnleggende reform? Hvilke forventninger hadde hovedstadens politikere til kommunal parlamentarisme? Oslo manglet kommunale forbilder for utformingen av sin parlamentariske modell. Har den parlamentariske modellen levd opp til forventningene? Hvilke tilpasninger har skjedd underveis i Oslos modell – og hvorfor?

Vi følger utviklingen i den parlamentariske modellen i Oslo kommune fra de innledende stegene, via etablering i 1986, og videre gjennom noen av justeringene i perioden frem mot 2011.⁹²

Da Oslo skulle utforme sitt parlamentariske system, kunne ikke kommunen innføre en ferdigsnekret modell, men måtte gjennom egne erfaringer tilpasse modellen til den kommunale virkeligheten. Kommuneloven la ikke til rette for en slik styringsform. Tilpasningen av den parlamentariske modellen i hovedstaden løp derfor i forkant av utviklingen i det nasjonale lovverket.

⁹² Fokuset her er først og fremst på hendelser fra 1987 og fremover. Forberedelsene til innføring av nytt styringssystem med parlamentarisme og bydelsordningen er grundig fremstilt av Bernt H. Lund i hans *Beretning om Oslo kommune for årene 1948–1986*. Dette kapitlet vil derfor innledningsvis presentere en forkortet versjon av hendelsesforløpet, for å få frem bakgrunnen for den utvikling som skal komme til å prege perioden frem til 2011.

Som vi skal se i dette kapitlet, ble det parlamentariske systemet i Oslo videre utviklet i løpet av perioden vi behandler her. Direkte instruksjonsmyndighet for den enkelte byråd over «sin» administrasjon ble innført etter få år. Etter hvert ble ordningen for byrådsdannelse endret fra å ha et byråd som ble valgt *blant* bystyrets medlemmer, til en ordning der en byrådslederkandidat, pekt ut av ordføreren med grunnlag i den politiske situasjonen i bystyret, selv setter sammen sitt kollegium.

Perioden fra 1987 til 2011 var begivenhetsrik med hensyn til utformingen av byens moderne organisasjon. I vår fremstilling har vi gjort noen utvalg. Vi har fokusert på noen av de mest politiske grepene, som viser hvilke prinsipper og hensyn som var på spill i utviklingen av Oslo kommunes styringsmodell.

3.2 Drivkrefter for endring; ideen om kommunal parlamentarisme

Helt fra formannskapslovene i 1837 har norske kommuner blitt styrt etter formannskapsprinsippet. Her velger kommunestyret representanter til det utøvende organ – formannskapet – av og blant kommunestyrets medlemmer. Formannskapet er sammensatt mest mulig proporsjonalt med kommunestyrets partipolitiske sammensetning. Formannskapet velges for hele valgperioden på fire år, og kan ikke avsettes av kommunestyret i denne perioden. Øverste leder av administrasjonen i formannskapsmodellen er administrativt ansatt og kalles rådmann eller administrasjonssjef.

Formannskapsmodellen har på mange måter vært en god modell for norske kommuner. Den har bidratt til at partiene har bygget brede allianser i kommunepolitikken, der makten er spredt på flere partier. Modellens styrke er at den skaper stor legitimitet til politiske beslutninger, fordi alle partiene er representert der beslutningene tas.

På 1980-tallet opplevde Oslo kommune en stadig økende gjeldsbyrde (se kapittel 2). I 1987 var underskuddet hele 3,5 milliarder kroner. Krisen var også en likviditetskrise, og kommunen måtte låne penger i utlandet for å betale sine løpende forpliktelser. I møtet med behovet for en strammere økonomisk politikk ble det etablerte styringssystemet utfordret. Oslopolitikken hadde i de første tiårene etter krigen vært preget av stor grad av politisk stabilitet og konsensus.⁹³ Kombinert med jevn økonomisk vekst hadde dette ført til allianser innad i styringskjeden, med det en kan karakterisere som «godt armslag» for sektorinteresser. Sektorpolitikere og ansatte i tilsvarende sektor møttes i enighet om at akkurat deres sektor måtte prioriteres på budsjettene. De økonomiske og politiske forutsetningene for dette endret seg fra tidlig på 1970-tallet, hvor økt politisk

⁹³ Høyre var det største partiet ved valget i 1948, mens Arbeiderpartiet var det største ved de seks påfølgende valgene. Utover dette er det kun Kristelig Folkeparti, Norges Kommunistiske Parti og Venstre som var representert i kommunestyret i tiden frem til 1964, jamfør Lund 2000, s. 53.

fragmentering i bystyret sammenfalt med en kraftig nedgang i økonomien.⁹⁴ Det utfordret hele det politiske styringssystemet. Oslos manglende evne til å tilpasse seg nye rammebetingelser bidro til tanken om en ny styringsmodell. Den parlamentariske modellen, med bedre forutsetninger for sterkere og mer helhetlig politisk lederskap og klarere plassering av politisk ansvar, ble oppfattet som en attraktiv modell for Oslo kommune.

Økonomiske utfordringer og politisk løssluppenhet

De omfattende økonomiske problemene i Oslo kommune fra midten av 1980-tallet ble oppfattet som en styringskrise. Finansrådmannen var formelt overordnet de andre rådmennene som «først blant likemenn», men dette systemet fungerte ikke godt. De ulike fagrådmennene var lokalisert på ulike steder i kommunen, sammen med sine etater. Det utviklet seg et samspill mellom den enkelte fagrådsmann (administrativ toppsjef for en sektor), hans eller hennes politiske fagutvalg (også kalt avdelingsutvalg) og etatsjefene i den aktuelle sektoren. Finansrådmannen manglet styring med det som kom fra fagrådmennene, og både fagrådmennenes forslag og finansrådmannens forslag fulgte sakene gjennom hele budsjettbehandlingen.

Budsjettprosessene var svært fragmenterte, og bystyrets behandling av budsjettet kan karakteriseres som «systematisk løssluppenhet». Selv om Høyre og Arbeiderpartiet på 1970- og 80-tallet stadig dominerte Oslo bystyre, stilte også de andre partiene med sterkere forventninger og krav til politikken. Under de årvisse budsjettbehandlingene i bystyret oppsto det stadig forsøk på å bryte dominansen til Høyre og Arbeiderpartiet. De to partiene ble dels tvunget, dels falt de kanskje for fristelsen til å inngå allianser med mindre partier for å vinne støtte for sine forslag. Bystyret pluss på utgiftssiden, og finansierte utgiftene ved økning av skatteanslaget. Finansdirektør Viggo Johannessen forklarer slik hvorfor styringssystemet måtte endres, september 1986:⁹⁵

Det som ofte skjedde var at sentraladministrasjonen og sektorpolitikere inngikk allianser, og saker ble bundet opp før de ble behandlet av den som skal representere helhetssynet. Konsekvensen var at finansrådmannen tapte på kort sikt. På lengre sikt tapte alle i Oslo kommune.

Sektorinteressenes dominans ble anerkjent som et betydelig problem i Oslo kommune. Enkelte i Oslopolitikken begynte å tenke på om parlamentarisme kunne være et svar på disse utfordringene, men tiden var ennå ikke inne for den parlamentariske modellen.

94 Fra 1972 til 1983 var eksempelvis følgende partier representert i bystyret i en eller flere perioder, i tillegg til Arbeiderpartiet og Høyre: Anders Langes parti / Fremskrittspartiet, Det Nye Folkepartiet, Kristelig Folkeparti, Natur- og Miljøvernalliansen, Norges Demokratiske Parti, Rød Valgallianse, Senterpartiet, Sosialistisk Folkeparti / Sosialistisk Venstreparti, Venstre og Venstresosialistisk Enhetsliste, jamfør Lund 2000, s. 52.

95 Finansdirektør Viggo Johannessen i notat, september 1986, s. 3.



For å sette politikerne i førersetet hadde kommunen allerede i 1972 etablert en ordning med kommunalråder – heltidspolitikere som ledet hvert sitt fagutvalg.⁹⁶ I Oslo ble vervene som kommunalråder fordelt etter partienes styrke i bystyret. Men uten instruksjonsmyndighet overfor administrasjonen kunne ikke kommunalrådene stilles til ansvar innenfor sitt saksområde.⁹⁷

Ordningen med kommunalråder viste seg raskt å være en blindvei. Kommunalrådene utgjorde finansutvalget og satt sammen i Rådhusets vestre tårn. Tverrpolitiske forhandlinger i finansutvalget svekket finansrådmannsinstituttet, og bidro ikke til en mer nøktern økonomisk politikk.⁹⁸ Ordningen ga finansrådmannen mindre rom for kontroll over økonomistyringen i kommunen.⁹⁹ Innstillinger og forslag fra fagrådmannen måtte gjennom fire organer med vekselvis administrativ og politisk behandling frem til vedtak: Innstillingen gikk først til avdelingsutvalg, deretter til finansrådmann, så til finansutvalg og deretter til formannskap. Til slutt ble den behandlet i bystyret.

Proessen ga liten vekt til finansrådmannens argumenter. Det er snarere vist at finansrådmannen bare hadde 15 prosent sjanse for å vinne frem overfor formannskapet, dersom finansrådmannen var uenig med fagrådmennene om en gitt tilleggsbevilgning.¹⁰⁰ Samtidig vant i gjennomsnitt rundt 80 prosent av finansrådmannens innstillinger *ikke* frem i bystyret på begynnelsen av 1980-tallet. Dette på tross av at finansrådmannen i perioden frem til parlamentarismens innføring i 1986 var den øverste administrativt ansvarlige for at kommunen førte en helhetlig og bærekraftig økonomisk politikk.

Strukturene la med andre ord ikke til rette for tilstrekkelig samordning av sektorinteresser i forkant av budsjettbehandlingene.¹⁰¹ I den første evalueringen av «byregjeringen» i Oslo kommune, som kom allerede i 1988, beskriver Baldersheim og Strand situasjonen i forkant av innføringen av parlamentarisme: «allianser mellom sektorinteressenter seiert over finansrådmannens innstilling med overordnede økonomiske vurderinger.»¹⁰² Kommunalrådordningen hadde styrket denne koblingen mellom politikere og fagrådmennene ved at alle avdelingsutvalgene hadde heltidspolitikere både som ledere og nestledere. Dette gjorde finansrådmannen i praksis «venneløs» i en rekke økonomiske saker, både i det politiske systemet og i sitt eget rådmannssystem. Finansutvalget, som kunne ha spilt rollen som det økonomisk samordnende og ansvarlige politiske utvalget, besto av lederne av de åtte sektorutvalgene pluss ordfører. De åtte sektorpolitikere

96 I enkelte kommuner ble det innført kommunalråder uten spesielt definert sektoransvar, nettopp for å redusere faren for sektorisering av politikken.

97 Hagen mfl. 1999, s. 34.

98 Haugstveit 1984, s. 89.

99 Hagen mfl. 1999, s. 34.

100 Baldersheim 1986, s. 55.

101 Haugstveit 1984, s. 89; Hagen mfl. 1999, s. 34.

102 Baldersheim og Strand 1988, s. 59.

hadde god backing i sine respektive rådmenn og avdelingsutvalg. Ordførerens avdelingsutvalg besto av kommunalrådene, som også hadde hjertet sitt i hver sin sektor. Finansrådmannen var dermed den eneste som ikke hadde støtte i et «eget» avdelingsutvalg eller en «egen» kommunalråd. Finansrådmann Viggo Johannessen pekte i sin innstilling om det nye styringssystemet på at veksten i spesialiserte fagforvaltninger gjorde det vanskelig å «anlegge et helhetssyn på den kommunale aktivitet».¹⁰³

Men også selve *voteringsordenen* i bystyret skapte problemer. Bystyret voterte over én og én budsjettpost, snarere enn over alternative pakker. Uten stabile flertallskonstellasjoner måtte partiene søke støtte fra ulike partier fra sak til sak. Resultatet ble en uheldig ekspansjon i kommunens budsjetter. Som ledd i oppryddingen bestemte Oslo bystyre i 1988 at budsjettforslag skulle voteres over som «pakkeløsninger», slik at partiene måtte fremme – og stemme over – helhetlige budsjettopplegg.

De økonomiske utfordringene i Oslo midt på 1980-tallet bidro sterkt til at kommunen søkte etter et system som kunne gi mer helhetlig og ansvarlig politisk styring. Det systemet som hadde utviklet seg i Oslo (og i en rekke andre kommuner), maktet ikke å legge til rette for stram økonomisk politikk, selv om alle parter innså behovet for dette. De utløsende drivkreftene for endring i det politiske og administrative styringssystemet lå altså i skjæringsfeltet mellom *svekkelse av økonomien* og et *fragmentert politisk bilde*. Hvordan erkjennelsen av situasjonen ble koblet til tanken om *parlamentarisme*, er et annet spørsmål. Veien til nytt styringssystem gikk dessuten via lovgiver, siden daværende kommunelov ikke åpnet for et parlamentarisk system. Var det stemning på nasjonalt nivå for å åpne for nye styringsformer i kommunal forvaltning?

Politisk organisering av storbyene på den nasjonale dagsorden

På 1980-tallet ble modernisering av offentlig forvaltning satt på den politiske dagsorden med full tyngde. Etter flere tiår med en stadig ekspanderende offentlig sektor snudde trenden mot slutten av 1970-tallet. En nyliberalistisk vind blåste over landet, og en ekspanderende stat møtte stadig større motkrefter.

Tiåret ble innledet med at landet etter stortingsvalget i 1981 fikk sin første rene Høyre-regjering siden 1928. Regjeringen hadde styringsproblemer i offentlig virksomhet høyt på dagsordenen. Ett og et halvt år senere gikk også Kristelig Folkeparti og Senterpartiet inn i regjeringen. I 1986 la trepartiregjeringen frem sitt *moderniseringsprogram*.¹⁰⁴ Den brede oppslutningen om disse tankene ble tydelig da den påfølgende Arbeiderpartiregjeringen senere samme år langt på vei fulgte opp ideene fra moderniseringsprogrammet i

¹⁰³ Oslo kommune. Finansrådmannens innstilling om nytt styringssystem for Oslo kommune, 11.09.1985, s. 6.

¹⁰⁴ Kgl. res. av 11.4.1986.

Den nye staten. Mot slutten av tiåret kom også den offentlige utredningen *En bedre organisert stat*, som tydeliggjorde prinsippene for en institusjonell strukturendring i statsforvaltningen.¹⁰⁵

Storbyenes situasjon fikk økende politisk oppmerksomhet mot slutten av 1970-tallet. En utbredt oppfatning var at statlige overføringer favoriserte de mindre kommunene. Bakgrunnen var nok sammensatt, men det er nærliggende å tenke at interessen hadde et pragmatisk tilsnitt. Storbyene hadde frem til da hatt en meget god økonomi. Dette kulminerte ved inngangen til 1980-tallet, også for Oslo,¹⁰⁶ etter en periode med lavere økonomisk vekst, sviktende skatteinntekter og avtakende innbyggertall. Sterk prisstigning på boliger kom parallelt med en gryende oppmerksomhet om de sosialt belastende sidene ved bylivet. Dette styrket storbykommunenes behov for økonomisk støtte fra staten.

Oslo kommunes daværende finansrådmann Bernt H. Lund tok i 1976 initiativ til det som senere skulle bli Norges første storbyutvalg. Utredningen fra utvalget kom i februar 1979 og fokuserte på de strukturelle og finansielle utfordringene til Oslo og Bergen. Utredningen vant imidlertid ikke mye gehør i Kommunaldepartementet, hvor holdningen var at storbyenes problemer hadde sammenheng med ineffektivitet og manglende styring. Dette bidro til å sette søkelys på storbyenes styringssystem.

Med dette bakteppet begynte Oslo kommune på begynnelsen av 1980-tallet arbeidet med å utvikle sin politiske og administrative struktur. Diskusjonene i kommunen var rettet mot organiseringen av hele det overordnede politiske systemet.

Kommunen tok et betydelig skritt med beslutningen om reorganisering av det politiske styringssystemet. Oslo var den første kommunen internasjonalt som innførte et parlamentarisk styringssystem. Hvorfor fremsto nettopp innføring av parlamentarisme som svaret på Oslos utfordringer? Hva kunne kommunen oppnå ved parlamentarisk styring?

3.3 Ideen om parlamentarisme blir til

Et parlamentarisk system er et «majoritetsstyre», der det utøvende organet – i Oslos tilfelle byrådet – utgår fra et flertall i bystyret. Slik innebærer parlamentarismen makt-konsentrasjon. Det eller de partiene som danner flertall – eller i hvert fall ikke har flertallet mot seg – får byrådsmakten. Det dannes en mer definert posisjon og opposisjon under et parlamentarisk styre, noe som gjør det enklere for velgerne å plassere ansvaret for den politikken som føres. Mens formannskapsprinsippet ofte kan føre til ustabile og

¹⁰⁵ NOU 1989: 5 En bedre organisert stat.

¹⁰⁶ Se kapittel 2, avsnitt 2.3.

varierende koalisjoner og kompromissløsninger, blir alternativene skarpere og enklere å identifisere for velgerne i et parlamentarisk styre.¹⁰⁷ Maktkonsentrasjonen gir også større muligheter for et sterkere *politisk* lederskap. I det parlamentariske systemet ledes administrasjonen av politikere (byråder) som erstatter en administrativt ansatt leder. Administrasjonens kontakt med politikere skal skje gjennom byrådet.

	Formannskapsmodell	Parlamentarisk modell
Maktforhold	Sterkt bystyre	Svekket bystyre, sterkt byråd
Ansvarsforhold	Diffuse	Klare
Konfliktnivå i bystyret	Lavt	Høyt
Skille mellom posisjon og opposisjon	Uklart	Klart
Ordførerens innflytelse	Moderat	Liten
Politisk styring	Fragmentert, sektorisert	Helhetlig

Tabell 3.1. Forventninger knyttet til styringsmodellenes virkninger for innflytelsesforhold og politisk adferd. Kilde: Inspirert av NIBR Plus 1998.

Det synes som ideen om parlamentarisme modnet og gradvis vant terreng i det politiske Oslo. Første gang ideen om et flertallssystem i byens politiske ledelse reelt ble diskutert, var i forbindelse med evalueringen av kommunalrådsordningen på slutten av bystyreperioden 1972–76. Som tidligere nevnt var motivet for ordningen da den ble innført i 1972, å gi større innflytelse til politisk ledelse.¹⁰⁸ Som heltidsansatte komitéledere i bystyret skulle kommunalrådene også styrke den politiske profesjonaliteten overfor administrasjonen. Sterkere politisk styring var antatt å bidra til helhetlig tenkning og sterkere koordinering i budsjettbehandlingen.

Opprinnelig ble kommunalrådene valgt etter forholdstallsprinsippet. I årene med kommunalråder hadde Høyre og Arbeiderpartiet fire kommunalråder hver, mens ett av de mindre partiene hadde én (i rekkefølge: SV, KrF, FrP). I forbindelse med evalueringen av ordningen i 1975 ble det drøftet om kommunalrådene i stedet skulle velges etter et flertallsprinsipp.¹⁰⁹ Denne diskusjonen var et av de første stegene på ferden mot parlamentarisme. Et ønske om at kommunalrådene skulle fungere som et kollegium, valgt etter flertallsprinsippet, med myndighet over administrasjonen, krevde imidlertid en lovendring. Ved behandling av saken i bystyret 28. august 1975 vedtok flertallet å be Stortinget om lovhjemmel for en slik endring. Men fortsatt var det personer i Høyre og i de mindre partiene – sannsynligvis også i Arbeiderpartiet – som var motstandere av en slik løsning. Saken ble liggende, uten at kommunalordningen

¹⁰⁷ Lijphart 1984, Bukve 1995, s. 170.

¹⁰⁸ Kommunalrådsordningen kommer ved bystyrevedtak 2/12 1971. Etter bystyrevedtak 28/8 1975 ble de også ledere for arbeidsutvalgene, jamfør Lund 2000, s. 55.

¹⁰⁹ Lund 2000, s. 86.

ble endret vesentlig.¹¹⁰ I 1982 ble det gjort et nytt fremstøt for noe som i praksis ville hatt likhetstrekk med en parlamentarisk modell: Et flertall i forvaltningskomiteen i Oslo gikk inn for at rådmennene skulle erstattes med politiske kommunalråder. Disse skulle sammen danne et kollegium som skulle avgi innstilling til bystyret og formannskapet i alle saker som skulle avgjøres der.¹¹¹ På grunn av formelle feil i saksbehandlingsprosessen ble saken ikke behandlet av bystyret.

Behovet for bedre økonomistyring bidro til et stadig press for et skifte i styringssystem.¹¹² I 1984 viste regnskapet for Oslo et reelt underskudd på 509 millioner kroner. Akkumulert ga dette et samlet underskudd på nær en milliard. Salg av eiendom, tilskudd fra staten og lånefinansiering ble viktige, men kortsiktige løsninger, og behovet for langsiktige endringer ble tydeligere, både politisk og i administrasjonen. En viktig forutsetning for å gå videre med ideen om en variant av politisk flertallsstyre var at dette etter hvert fikk større gjennomslag i Høyres gruppe.

Kommunens Hovedutvalg for arbeidsmiljø kom til å spille en sentral rolle i den innledende fasen. Bakgrunnen for dette fantes blant annet i budsjettbehandlingen i bystyret høsten 1983, der en i stedet for å gjøre nødvendige innstramninger, gjorde påplussninger. Dette utfordret finansrådmannen, som blant annet tok saken opp med Kommuneforbundets ledelse i Oslo. Initiativet resulterte i at finansrådmannen sammen med topptillitsvalgte ble enige om å bruke hovedutvalget og samarbeidsutvalgene til å arbeide frem en budsjettrevisjon. Gjennom Kommuneforbundet krevde de ansatte et nytt styringssystem. Høyres gruppeleder, varaordfører Hans Svelland, ble valgt som formannskapetets representant i hovedutvalget, og agendaen var å arbeide frem en løsning som ga redusert underskudd i regnskapet for 1984.

Med innstillingen av 29. mars 1984 fra hovedutvalgets arbeidsutvalg tok kommunen et godt skritt videre på veien mot et nytt styringssystem. Arbeidsutvalgets forslag bygget dels på en idé om frigjøring av kapasitet til sentral saksbehandling i kommunen gjennom delegering av myndighet og kompetanse til de enkelte etater. Dels ble det sentrale styringssystemet foreslått justert, for blant annet å fremheve flertallets ansvar.¹¹³ I dette lå det en nedbygging av den sektorbaserte forvaltningsstrukturen, med fordeling av ressursene både på etatene og den sentrale administrasjonen. Kombinasjonen med desentralisering på den ene siden og fremhevingen av flertallets ansvar sentralt i kommunen på den andre siden, rommet også essensen i de to store reformene som skulle komme i andre halvdel av 1980-tallet: parlamentarismen og bydelsordningen.

¹¹⁰ Lund 2000, s. 86.

¹¹¹ Saxi 2014, s. 11.

¹¹² Jamfør Lund 1985, s. 14, hvor han hevder at den budsjettmessig vanskelige perioden Oslo kommune var inne i, var bakgrunnen for innføringen av parlamentariske prinsipper.

¹¹³ Innstilling 29/3-84, s. 5.

Formannskapet vedtok å legge den videre utredningen om kommunens styringsstruktur til forvaltningskomiteen, som var politisk sammensatt. Hovedutvalget for arbeidsmiljø og samarbeidsutvalgene oppnevnte dessuten fire representanter for de ansatte til komiteen. Det første møtet i den nye forvaltningskomiteen ble avholdt 18. oktober 1984. Målet var å utrede ny styringsform, planlagt innført fra 1. januar 1986. Startskuddet var gått for den største styringsreformen noen enkeltkommune i Norge noen gang hadde foretatt.

Reformen er på vei

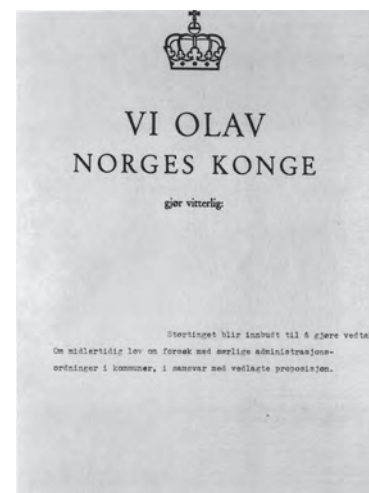
Forvaltningskomiteens sekretariat hadde innstillingen om nytt styringssystem klar 29. oktober 1984.¹¹⁴ Med mindre justeringer fikk innstillingen tilslutning fra et flertall av komiteens representanter bestående av Høyre, Arbeiderpartiet og Kristelig Folkeparti. Venstres og Rød Valgallianses representanter var prinsipielt imot det nye styringssystemet, og Rød Valgallianse tok dissens.¹¹⁵ Deres innvending var at saksbehandlingstiden hadde vært for kort, og de foreslo en utsettelse. Formannskapet sluttet seg til forvaltningskomiteens innstilling 26. november 1984, mot SVs to stemmer.

Neste fase i etableringen av nytt styringssystem i Oslo kommune ble innledet med et prinsippvedtak i bystyret 30. januar 1985. Dette har form av et sett punkter, som i sum definerte hovedelementene i et nytt styringssystem. Mot stemmene til Sosialistisk Venstreparti, Rød Valgallianse og Venstre ble finansrådmannens innstilling vedtatt. Et positivt vedtak av kommunens øverste organ var en forutsetning fra Kommunaldepartementets side for å gi tillatelse til forsøk med nytt styringssystem. Fordi det ikke var lov hjemmel i daværende kommunelov verken for innføring av parlamentarisme eller for desentralisering av myndighet til bydelsutvalg, ble Kommunaldepartementet og Stortinget parallelt koblet på prosessene.

I bystyrets møte 30. januar 1985 ble også ny finansrådmann ansatt. Viggo Johannessen avløste Bernt H. Lund. Den nytilsatte finansrådmannen, senere med tittel finansdirektør, kom til å lede kommunens arbeid med å utrede og iverksette det nye styringssystemet.

Stortinget behandlet en lovproposisjon om reformen våren 1985, og i kongelig resolusjon 31. januar 1986 kom nødvendig tillatelse til å sette i gang forsøk med nytt styringssystem, i form av en kongelig resolusjon.

Finansrådmannens foreløpige innstilling av 30. juni 1985 ble sendt på intern høring i kommunen med frist 30. august for å gi uttalelser.



Viggo Johannessen var finansrådmann i Oslo kommune fra 1985 og finansdirektør fra 1986 til 1991.

¹¹⁴ Det er denne innstillingen som senere ble grunnlaget for vedtaket i Oslo bystyre 30. januar 1985.

¹¹⁵ Representantene fra Fremskrittspartiet og Sosialistisk Venstreparti var ikke til stede under behandlingen i forvaltningskomiteen.



Det var stor interesse for å komme med innspill, og til sammen 100 ulike instanser ga sine kommentarer. Ytterst få konkluderte med at det foreslåtte styringssystemet ikke kunne godtas. Om lag 40 prosent av de innsendte kommentarene var positive til hovedpunktene i innstillingen, mens om lag 50 prosent tok reformen til etterretning/orientering og begrenset seg til å kommentere punkter de selv særlig ble berørt av. Bare rundt ti prosent tok flere forbehold og påpekte forhold som måtte avklares før styringssystemet kunne tre i kraft.¹¹⁶ Dette viser den brede oppslutningen om reformen.

Det var betydelig spenning knyttet til Kommuneforbundets behandling av forslaget. Det var nemlig lite sannsynlig at Arbeiderpartiet ville gå mot Kommuneforbundets syn. Kommuneforbundet var derfor i en gunstig forhandlingsposisjon. Denne benyttet forbundet blant annet til å stille noen krav bak sin støtte. Et hovedfokus var på viktigheten av å sikre arbeidsplasser og motstand mot privatisering av kommunal virksomhet. Privatisering var relativt nytt på den politiske dagsorden i kommunen, og flertallet i bystyret, bestående av Høyre og dets støttepartier, trakk dette mer og mer inn i sitt politiske strategiarbeid. Kommuneforbundet benyttet situasjonen til å markere sin holdning mot privatisering, og det aktuelle forslaget om salg av trelastbedriften Frognerseieren bruk ble trukket frem som en avgjørende sak. For bystyrets flertall var styringsreformen viktigere enn privatisering, og salget av Frognerseieren bruk ble lagt til side. 5. februar 1986 vedtok bystyret at nytt styringssystem skulle innføres i Oslo.

Sentrale hendelser i utviklingen av det nye styringssystemet i Oslo kommune

- 30. januar 1985: Bystyret fatter prinsippvedtak om innføring av nytt styringssystem. Viggo Johannessen ansettes som ny finansrådmann etter Bernt H. Lund.
- Våren 1985: Finansrådmann Viggo Johannessen setter i verk et prosjektarbeid knyttet til relevante temaer for et nytt styringssystem.
- 21. juni 1985: Midlertidig lov om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene vedtas av Stortinget.
- 30. juni 1985: Finansrådmannens foreløpige innstilling foreligger og sendes på høring. Over 100 uttalelser mottas.
- 11. september 1985: Endelig innstilling om nytt styringssystem foreligger og sendes til folkevalgt behandling.
- 23. oktober 1985: Bystyret behandler saken og vedtar å søke departementet om tillatelse til å etablere et nytt styringssystem.
- 31. januar 1986: Kongelig resolusjon gis, med tillatelse for Oslo til å drive forsøk med nytt styringssystem.
- 5. februar 1986: Ny myndighetsfordeling vedtas av Oslo bystyre. Vedtak om ikrafttreden av nytt styringssystem blir gjort.

¹¹⁶ Oslo kommune 1985. Finansrådmannens innstilling om nytt styringssystem for Oslo kommune, Oslo 11. september 1985, s. 13, sammendrag av høringsuttalelsene.

Hva ville Oslo oppnå med parlamentarisme?

Parlamentarismetilhengerne i Oslo kommune hadde store forventninger til hva reformen ville gi. Målene var å:

- skape klarere politiske ansvarsforhold
- øke folkevalgt innflytelse
- styrke helhetsvurderingen
- bedre servicen overfor byens innbyggere
- desentralisere ansvar og myndighet
- øke medbestemmelsen for kommunens ansatte

Forventningene om klarere politiske ansvarsforhold, økt folkevalgt innflytelse og styrket helhetsvurdering følger av trekk ved den parlamentariske modellen.¹¹⁷ Punktene om bedret service og desentralisering må sees i sammenheng med at parlamentarismen i Oslo skulle kombineres med en sterk bydelsmodell.

Målet om økt medbestemmelse for de ansatte følger imidlertid ikke av endringer i modellen i seg selv, men var et viktig moment for å få de ansattes organisasjoner med på reformen. Som vi har sett, var finansrådmannens nære samarbeid med Kommuneforbundets ledelse et sentralt element i forberedelsen til endring av styringssystemet, og Kommuneforbundets aksept av den parlamentariske modellen ble oppfattet som viktig. I forbindelse med innføringen av det nye styringssystemet i 1986 ble medbestemmel-sesavtalene revidert. Slik avtaleverket mellom Oslo kommune og de ansattes organisasjoner ble utformet, fikk de ansatte mer vidtgående medbestemmelsesrett enn i andre deler av offentlig forvaltning.¹¹⁸

Den parlamentariske modellen i Oslo har vært evaluert i flere omganger, første gang allerede i 1988.¹¹⁹ Den mest omfattende evalueringen ble gjennomført et tiår etter innføringen av modellen, i 1997. Mot slutten av kapitlet kommer vi tilbake til spørsmålet om de høye ambisjonene med parlamentarismemodellen ble innfridd.

3.4 Hovedstrukturen i det nye styringssystemet

Det sentrale elementet i det nye styringssystemet var etableringen av et nytt kollegialt organ, byrådet. Dette ble fra starten av valgt ved flertallsavstemninger i bystyret, uten adgang for mindretallsgrupperinger til å kreve forholdsmessig representasjon, slik prinsippet hadde vært i kommunale utvalg, styrer og råd under formannskapsmodellen.¹²⁰

¹¹⁷ Hagen et al. 1999.

¹¹⁸ Byrådssak 825/93.

¹¹⁹ Baldersheim og Strand 1988.

¹²⁰ Finansrådmannens innstilling om nytt styringssystem for Oslo kommune. 11. september 1985, s. 17.

Byrådet skulle ha den utøvende rollen i styringssystemet og stå for den daglige politiske ledelsen.¹²¹

Byrådet overtok de tidligere rådmennenes rett og plikt til å fremme forslag og innstillinger til de folkevalgte organene, samt deres instruksjonsmyndighet overfor den kommunale forvaltningen. Myndigheten ble ikke gitt byrådene enkeltvis, bare til byrådet som kollegium.¹²² Byrådets innstillinger til bystyret ble til på grunnlag av en forberedende administrativ saksbehandling. Innstillingene til bystyret ble behandlet av de ulike bystyrekomiteene, som i sin tur fremmet selvstendige innstillinger på bakgrunn av byrådets innstilling.

Bystyret var fortsatt kommunens øverste besluttede myndighet. Bystyret skulle velge ordfører og varaordfører som under gammel ordning, men bystyret valgte i tillegg et byråd. Oslo kommune hadde fra starten av det vi kan kalle en *positiv parlamentarisme*: Bystyret stemte over byråd, og ga ved sin stemmegivning eksplisitt uttrykk for sin tillit til byrådet. Hovedtrekket i all parlamentarisme er at utøvende organ er avhengig av tillit (eller i hvert fall ikke mistillit) i parlamentet. Oversatt til kommunalt nivå betyr det at byrådet er avhengig av bystyrets tillit, og at byrådet plikter å fratre om bystyret fatter vedtak om mistillit. Byrådet har også mulighet til å stille kabinettsspørsmål, der de gjør det klart at de vil gå av, om de ikke får flertall for sitt forslag.

Antall byrådsmedlemmer ble opprinnelig satt til syv, som alle fikk et definert arbeidsområde. Samtidig ble det etablert syv komiteer i bystyret, hver med 11 medlemmer, som ble valgt etter forholdstallsprinsippet. Dette representerte en ny struktur i bystyrets organisering. Komiteene, som hadde en leder og en nestleder på heltid, såkalte kommunalråder, ga tilrådninger til bystyret på bakgrunn av de innstillinger som kom fra byrådet.

De første årene var kun medlemmer og varamedlemmer av bystyret valgbare til vervene som byråder i Oslo. Bystyret valgte byrådets leder og nestleder, med en valgperiode på to år. Disse måtte da fratre sine øvrige kommunale verv.

Oslo kommune måtte opprettholde *formannskapet* frem til 1993, men en rekke av formannskapetets fullmakter var videredelegert til byrådet, slik at formannskapet hadde begrenset reell rolle. Det var først etter at den nye kommuneloven tillot at parlamentariske kommuner kunne fravike ordningen med formannskap, at dette ble formelt utviklet. Hvordan kunne kommunen leve med disse to potensielt konkurrerende organene parallelt – formannskap og byråd? Realiteten var at formannskapet ble beholdt mest

121 Myndighetsoverføringen fulgte av lov om forsøk med nye styringssystemer i kommunene av 21. juni 1985.

122 Finansrådmannens innstilling om nytt styringssystem for Oslo kommune. 11. september 1985, s. 19.



*Siste formannskapsmøte,
21.12.1992.*

som en formalitet, i en minimumsversjon som først og fremst bidro til en viss forsinkelse i saksbehandlingen: Saker fra bystyrekomiteene ble sendt via formannskapet til bystyret. I tillegg beholdt formannskapet enkelte mindre, lovpålagte oppgaver, som ansvaret for skjenkebevillinger.

Finansdirektøren fikk en sentral rolle i det nye styringssystemet. De tidligere fagrådsmennene ble fagdirektører direkte underlagt finansdirektøren, uten mulighet til å fremme forslag direkte til byrådet. Finansdirektøren, derimot, fikk en viktig koordinerende funksjon i alle spørsmål knyttet til kommunens økonomi. Finansdirektøren ble etablert som øverste administrative leder. På vegne av byrådet hadde denne det overordnede ansvaret for den kommunale virksomheten. Finansdirektøren skulle føre tilsyn med forvaltningen ut fra en helhetlig målsetting, og hadde instruksjonsmyndighet over det øvrige administrative apparatet. Etableringen av denne sentrale koordinerende funksjonen, og svekkelsen av sektoradministrasjonene, var en viktig del av den økonomiske oppryddingen i Oslo fra slutten av 1980-tallet.

Ordførerens endrede rolle

Både i formannskapsmodellen og i den parlamentariske modellen er ordføreren byens fremste folkevalgte representant og leder av bystyrets møter. Overgangen til en parlamentarisk modell for styring av kommunen innebærer imidlertid at ordførerens



politiske rolle endres. *Byrådslederen* er den mest sentrale politikeren under et parlamentarisk styresett. Ved innføringen av det parlamentariske systemet i Oslo ble det uttrykt en bekymring om byen – med både byrådsleder og ordfører – ville få en «dobbel ledelse», og om det ville oppstå gråsonekonflikter mellom ordfører og byrådsleder i løsningen av konkrete oppgaver.



Skuespiller Per Aabel tar imot ordføreren i Oslo, Albert Nordengen, i anledning sin 85-årsdag 25. april 1987.

Ordføreren er «byens fremste folkevalgte representant», med fire viktige roller: møteleder i bystyret, kommunens ansikt utad («gallionsfigur»), ombud for befolkningen og (parti-)politisk maktfaktor. Tradisjonelt har ordføreren hatt en *kombinasjon* av disse rollene. De fire rollene er forskjellige med hensyn til grad av politisk makt og om oppgaven er mest internt eller eksternt rettet.¹²³ Tyngdepunktet mellom rollene endrer seg ved overgangen til parlamentarisme.

Rollen som *møteleder* dreier seg om ordførerens formelt pålagte oppgaver som leder av bystyrets møter. Møtelederen kan legge føringer på den politiske prosessen i bystyret gjennom å påvirke dagsordenen, bestemme voteringsrekkefølge og foreslå taletid. I et parlamentarisk system kan dessuten ordføreren få visse «konstitusjonelle» oppgaver, blant annet knyttet til dannelsen av nytt byråd ved at ordføreren, når den parlamentariske situasjonen tilsier det, peker ut en byrådslederkandidat. Møtelederrollen er en typisk «intern» oppgave, lite eksponert utad overfor befolkningen.

¹²³ Hagen et al. 1999.



Avtroppende ordfører, Peter N. Myhre, overrekker ordførerkjedet til den nye ordføreren Ann-Marit Sæbønes på ordførerkontoret 2. januar 1992.

Oslos ordførere under parlamentarismen

Januar 1976–oktober 1990	Albert Nordengen (H)
Oktober 1990–desember 1991	Peter N. Myhre (Frp)
Januar 1992–oktober 1995	Ann-Marit Sæbønes (Ap)
Oktober 1995–august 2007	Per Ditlev-Simonsen (H)
August–oktober 2007	Svenn Kristiansen (Frp)
Oktober 2007–oktober 2015	Fabian Stang (H)

Rollen som byens ansikt utad – *gallionsfiguren* – er i høyeste grad en «ekstern» oppgave, knyttet både til representasjon og kontakt med byens borgere. Tradisjonelt har ordføreren vært den mest synlige *ombudsmannen* i kommunene. Som ombud må ordføreren ha en viss politisk innflytelse, med mulighet for å ta opp saker for innbyggere som henvender seg til ordføreren. I noen grad vil representasjons- og ombudsoppgavene gå hånd i hånd. Ordførerens synlighet utad vil gjøre vedkommende til et naturlig kontaktpunkt for mange enkeltpersoner og grupper. Ordførerens representasjonsrolle er ikke nødvendigvis klart definert i et parlamentarisk system, men i Oslo har ordføreren vært en profilert person i offentligheten. Oslo, som både er kommune og hovedstad, og som også ivaretar oppgaver som er lagt til fylkeskommunene i resten av landet, har ganske omfattende representasjonsoppgaver. Det har derfor vært sett som gunstig at ordfører og byrådsleder har kunnet dele på disse oppgavene i Oslo.¹²⁴

¹²⁴ Hagen mfl. 1999.



Høyres nyvalgte ordfører, Fabian Stang (til venstre), overtar ordførerstolen i Oslo etter Fremskrittspartiets Svenn Kristiansen 17. oktober 2007. Stang fikk 33 stemmer, mens Nina Bachke (Ap) fikk 26 stemmer.

Politikerrollen er rollen som aktiv (parti)politiker, som tar initiativ til og har innflytelse på konkrete saker. Enhver ordfører er valgt inn på en politisk liste. En ordførers politiske innflytelse kan ha flere kilder. For det første er vanligvis den som velges som ordfører, i utgangspunktet en betydningsfull politiker. For det andre kan ordføreren få innflytelse gjennom formelle organer: I formannskapetssystemet har ordføreren mulighet for politisk innflytelse gjennom sin ledelse av formannskapet, og ikke minst i samspillet med

rådmannen. For det tredje kan eksponering utad gi ordføreren anledning til å profilere politiske standpunkter og ta politiske initiativ, selv om dette bør gjøres med forsiktighet. Og for det fjerde kan ordførerens innflytelse være mer uformell og intern ved påvirkning gjennom sin partigruppe og kontakt med hele spekteret av politikere i bystyret.

Hvor tyngdepunktet for ordførerrollen ligger i en kommune i en gitt situasjon, avhenger av en rekke forhold, ikke minst av politiske konstellasjoner i kommunestyret og av ordførerens personlige egenskaper og valg.



Ordfører Fabian Stang foran Oslo Domkirke med blomsterhavet i bakgrunnen, noen dager etter terrorhandlingene 22. juli 2011.

Det parlamentariske styringssystemet i Oslo kommune ble grundig evaluert et drøyt tiår etter at modellen ble innført.¹²⁵ Sammenliknet med ordføreren i andre norske byer ble ordføreren i Oslo vurdert som betydelig mindre innflytelsesrik enn ordføreren i byene med formannskapsmodell. Likevel er ikke Oslos ordfører helt uten makt. Evalueringen fremhever at ordføreren har betydelig tyngde innad i eget parti og slik kan være en viktig person i utformingen av politikken. Ordføreren har også mulighet til å markere seg politisk utad, selv i en parlamentarisk styrt kommune. Det er et relativt stort rom for ordføreren til selv å prege sin rolle gjennom egne valg og egen personlighet. Dette så vi ikke minst ved to anledninger i 2011. I januar 2011 gikk ordfører Fabian Stang sentralt i toget som markerte tiårsdagen for drapet på Benjamin Hermansen. Og etter terroranslagene i Oslo og på Utøya 22. juli samme år valgte ordføreren igjen en synlig rolle. Dette viser hvordan ordføreren, som representant for hele byen og ikke

¹²⁵ Hagen mfl. 1999.

først og fremst partipolitiker, kan være en viktig samlende person når kriser og tragedier rammer lokalmiljøet. Ordføreren kan også benytte sin autoritet på vegne av byen overfor staten eller internasjonale organisasjoner. Eksempler på dette er ordførerens bidrag for å få staten med på satsingen i Oslo indre øst og Per Ditlev-Simonsens innsats for å få ski-VM til Oslo.



Leder i Oslo Idrettskrets, Rolf Nyhus (sittende), og ordfører i Oslo, Per Ditlev-Simonsen, presenterer sammen med resten av søkerkomiteen for VM på ski til Oslo i 2011, planene for det nye hoppanlegget i Holmenkollen.

Det finnes eksempler på at rollefordelingen mellom byrådsleder og ordfører har fremstått som uklar i representasjonssituasjoner.¹²⁶ Dette var vanligere da parlamentarismen i Oslo var ny, og med årene har bevisstheten om de to aktørenes roller økt både internt og eksternt. Men ved utgangen av 2011 var ordføreren en vel så kjent person blant Oslos befolkning som byrådslederen. Bare unntaksvis har byrådslederen og de enkelte fagbyråder i Oslo fått en tilsvarende synlig posisjon i byen som statsministeren og statsrådene har på nasjonalt plan.

3.5 Direkte instruksjonsmyndighet innføres – og finansdirektøren utgår

I begynnelsen av 1990-årene hadde Oslo kommune fått på plass et parlamentarisk styringssystem som i all hovedsak fungerte godt. Økonomien hadde igjen kommet på bena – og parlamentarismen så ut til å gi den helhetstenkningen byen trengte. Likevel oppsto

¹²⁶ Hagen mfl. 1999, s. 91–92.

det raskt ønsker om endringer i modellen. Systemet ble oppfattet som tregt og tungrodd. Videreutviklingen av Oslos modell dreide seg i stor grad om å innføre elementer fra den norske parlamentarismen på nasjonalt nivå.

Løp litt saktere!

Oslo kommune løp fort inn i sitt nye styringssystem. Så fort at det ble gjort en del feilskjær, som mange vil rydde opp i allerede nå. Finansdirektør Viggo Johannessen har ett råd til politikerne: Løp sakte!

– Jeg er helt enig i at en rekke elementer må justeres, men nå er det viktig at vi tar oss tid. Det pågår kontinuerlig evaluering av systemet, og vi bør vente til forskernes første konklusjoner ligger på bordet, sier han. [...] nå er det viktigste at vi utvikler en ny kultur. Vi må ikke forandre for mye i prøvefasen. Vi skal huske at selv om Stortinget gav lovdispensasjon, er det betydelig skepsis til om Oslo kan klare å betjene et parlamentarisk system. Vi må vise at vi klarer det, og får heller leve med noen småproblemer en tid, sier Johannessen.

Aftenposten 23.10.1986

Som vi allerede har sett, skilte Oslo kommunes parlamentariske modell seg i starten fra det nasjonale systemet på enkelte viktige punkter.¹²⁷ Dette hadde flere årsaker. Oslos modell måtte tilpasses øvrig kommunal struktur, den måtte finne en form som flertallet i bystyret godtok, og den måtte utformes innenfor rammer fra gjeldende lover og regelverk og ut fra det forsøket som ble godkjent av Kommunaldepartementet.

Oslo kommune fikk raskt erfaringer som drev frem ønsker om både større endringer og mindre justeringer i modellen, og etter få år ble sentrale deler av det nyetablerte styringssystemet forandret. Dette gjelder særlig ordningen med byrådet som enhetlig kollegium, byrådenes instruksjonsmyndighet, finansdirektørens stilling og, litt senere, valgordningen til byrådet. Endringene skjedde med stor grad av politisk enighet, men med enkelte motforestillinger, blant annet fra finansdirektøren.

Den mest gjennomgripende videreutviklingen av Oslos parlamentarismemodell var innføringen av direkte instruksjonsmyndighet for medlemmene av byrådet, og – som en konsekvens av dette – avviklingen av finansdirektørrollen.

At medlemmene av byrådet skulle fungere som et kollegium, var først et viktig grep for å sikre helhetlige beslutninger. Dette innebar at de enkelte medlemmene av byrådet ikke hadde selvstendig myndighet og ansvar, og derfor heller ikke kunne felles etter

¹²⁷ Alle parlamentariske modeller har noen fellestrekk, der utøvende makts avhengighet av tillit (eller i de minste ikke mistillit) hos et flertall i den folkevalgte forsamling er det helt grunnleggende prinsippet. Ut over disse helt sentrale prinsippene er det mange ulike måter å utforme en parlamentarisk modell på. Det foreligger med andre ord ikke én «fasit» for hvordan ulike elementer i et parlamentarisk styringssystem skal designes.

mistillitsvotum. Fra byrådets side viste det seg imidlertid raskt å være et ønske om sterkere kontroll med premissene for beslutningene rådet skulle fatte, og med tilsvarende mulighet til å instruere administrasjonen.

Byrådet i Oslo er altfor avhengig av én person, nemlig byrådslederen. Ingen moderne bedrifter vil i dag gjøre seg så avhengig av en bestemt person. Moderne styringsformer tilsier desentralisering og delegering. Derfor må det også gis instruksjonsadgang til de enkelte byråder, ikke slik som i dag der instruksjon kun kan gis av byrådet i plenum.

Varaordfører Thorvald Stoltenberg, *Aftenposten* 05.02.1987

Byrådenes mulighet for direkte instruksjonsmyndighet overfor egen administrasjon var også et av de store diskusjonstemaene da den første evalueringen av det nye styrings-systemet kom i 1988.¹²⁸

Instruksjonsmyndighet for enkeltbyråder, med tilhørende ansvar, innebærer at byrådene kan avsettes enkeltvis som følge av mistillitsvotum. Et slikt system gir en mer ren-dyrket parlamentarisk modell, som på nasjonalt nivå.¹²⁹ Den enkelte byråd – i likhet med statsråder i regjeringen – får et selvstendig, parlamentarisk ansvar for håndtering av saker innenfor sitt område.¹³⁰ I dette ser vi at den norske nasjonale modellen for parlamentarisme tydelig fremstår som en inspirasjonskilde for utviklingen av styrings-systemet i Oslo.¹³¹

Basert på evalueringsrapporten fra 1988 foreslo en styringsgruppe¹³² i Oslo kommune endringer i kommunens styringssystem. Flertallet i styringsgruppen gikk inn for at det enkelte byrådsmedlem ble gitt direkte instruksjonsmyndighet. Direkte instruksjonsmyndighet skulle gi tettere kontakt mellom etatene og politisk ledelse, og styrke politisk styring av administrasjonen. Dette ble antatt å kunne effektivisere og forenkle saksbehandlingen, blant annet fordi det ville gi bedre muligheter for å innarbeide byrådets synspunkter på et tidlig tidspunkt.¹³³ Styringsgruppens mindretall, bestående av daværende finansdirektør

128 Baldersheim og Strand 1988.

129 I praksis vil som oftest regjeringen eller byrådet stille seg solidarisk bak en statsråd eller byråd som får mistillit mot seg. Men det er flere eksempler på at statsråder/byråder som opplever massiv kritikk, selv velger å gå av for å unngå mulig mistillit og regjerings-/byrådsavgang.

130 Styringsgruppens innstilling 1990, s. 17.

131 Statsråders instruksjonsmyndighet overfor egen administrasjon er for eksempel ikke en del av det svenske parlamentariske systemet.

132 Styringsgruppen besto av Sveinung Lunde (H, leder), Rune Gerhardsen (Ap), Michael Tetzschner (H), Viggo Johannessen (daværende finansdirektør), Margrethe Mortensen (representant fra ansattes organisasjoner) og Knut Skuland (representant fra etatssjefene). Styringsgruppen ble oppnevnt i 1986 for å lede evalueringsarbeidet av styringsreformen.

133 Disse argumentene fremheves av styringsgruppens innstilling, s. 17.

Viggo Johannessen og representanten for de ansattes organisasjoner, gikk imot forslaget. Finansdirektøren var bekymret for at helhetstenkning ville bli skadelidende og at sektor-tenkning igjen ville dominere Oslopolitikken. Direkte instruksjonsmyndighet og bortfall av finansdirektørstillingen ville isolert sett svekke samordningsmekanismene i styrings-systemet, som var et viktig mål for innføringen av parlamentarisme i Oslo.¹³⁴ I tillegg var finansdirektøren redd for at direkte instruksjonsmyndighet skulle åpne for uhensikts-messig detaljstyring og uklare ansvars- og myndighetsforhold.¹³⁵ Disse bekymringene delte finansdirektøren langt på vei med foreningen for Oslo kommunes fagsjefer.¹³⁶ I en uttalelse fra finansdirektør Viggo Johannessen til styringsgruppen for evaluering av nytt styringssystem ble det argumentert for å beholde finansdirektørstillingen. I uttalelsen som var signert av samtlige fagdirektører, sto det blant annet:

Finansdirektøren mener at man ikke bør forandre styringssystemet til de prinsipper som gjelder for 'statsrådsmodellen'; som for øvrig aldri kan sidestilles en slik ordning på statsplan. Det vises bl.a. til at i staten har den enkelte statsråd et særskilt konstitusjonelt ansvar og kan i siste instans bli stilt for riksrett.¹³⁷

Tross motforestillingene ga Oslo bystyre tilslutning til flertallets innstilling i april 1990, og besluttet å søke departementet om tillatelse til å endre styringssystemet.

Direkte instruksjonsmyndighet lå ikke som en mulighet i loven om forsøk med sær-lige administrasjonsordninger i kommuner (forsøksloven), som Oslos parlamentariske modell fortsatt var hjemlet i. Det tok derfor tid før modellen ble endret. Kommunal-departementet la i 1991 frem et forslag til endringer i forsøksloven.¹³⁸ I desember 1991 ble loven endret slik at det ble gitt adgang til at enkeltmedlemmer av kommunerådet kunne «opptre på rådets vegne og instruere administrasjonen innenfor sitt fagområde». Den enkelte byråd kunne etter dette lede en del av kommunens administrasjon og gis myndighet til å treffe beslutninger innenfor sitt område. Lovendringen innebar også at det tidligere kravet om en ansatt tjenestemann som øverste leder av administrasjonen ble tatt ut.

134 Byrådssak 120/92, s. 24.

135 Styringsgruppens innstilling 1990, s. 18. Jamfør også finansdirektørens uttalelse til evaluering av nytt styringssystem i Oslo kommune, datert 01.03.1989.

136 Jamfør uttalelse fra Oslo kommunes fagsjefers forening av 01.03.1989, der foreningen gikk imot inn-føring av direkte instruksjonsmyndighet for byrådene, blant annet med den begrunnelse at «instruk-sjonsmyndighet for den enkelte byråd vil kunne føre til usynliggjøring av hvor vedtakene fattes». Foreningen var også usikker på fagligheten i beslutningene og skriver: «Byråden vil kunne instruere den enkelte etat i hva den skal beslutte, med mulighet for at faglige vurderinger overhodet ikke kom-mer frem, eller knapt nok er med i prosessen.» Jamfør også styringsgruppens innstilling 1990, s. 18.

137 Oslo kommune 1992. Finansdirektørens uttalelse til evaluering av nytt styringssystem i Oslo kom-mune. Til styringsgruppen for evaluering av nytt styringssystem, s. 8–9. Original understrekning.

138 Ot.prp. nr. 20 (1991–92).



Etter at forsøksloven var endret, fremmet byrådet en sak for bystyret våren 1992¹³⁹ om direkte instruksjonsmyndighet for byrådene. Forslaget var tredelt:

- a) Byrådet ble gitt adgang til å delegere avgjørelsesmyndighet til enkeltbyråder innenfor byrådets definerte fagområde.
- b) De enkelte byrådsmedlemmer ble gitt instruksjonsmyndighet overfor sin administrasjon.
- c) Finansdirektørstillingen ble inndratt, og stillingens fullmakter gikk tilbake til byrådet, som igjen kunne delegere disse videre til den enkelte byråd.

Departementet satte visse krav i sitt svar på kommunens søknad om endringer i den parlamentariske modellen. Innenfor hver byrådsavdeling skulle det opprettes en stilling som administrativ leder, en kommunaldirektør. Byrådslederen og finansbyråden fikk dessuten et særlig ansvar for samordning mellom byrådsavdelingene. Departementet forutsatte at kommunen gjennomførte omorganiseringen i sentraladministrasjonen senest samtidig med endringene i styringsmodell. Den kongelige resolusjonen inneholdt også refleksjoner rundt parlamentarisk praksis. Departementet skriver at parlamentarisme ikke fullt ut kan reguleres i lov, men må utvikles gjennom praktisering: «Det er bare i vekselspillet mellom bystyre og byråd at den kan finne sin form.»

Trakk seg for å unngå mistillit

Liss Schanke trakk seg som byråd for å unngå mistillitsforslag på kommende bystyremøte.

I pressemeldingen som ble sendt ut fra byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester klokken 16.30 i går ettermiddag, skrev hun: «Kritikken av min håndtering av hospitssaken fra flertallet i helse- og sosialkomiteen er meget sterk, og jeg ønsker derfor ikke å fortsette som byråd.»

Aftenposten 15.09.1992

Finansdirektørstillingen utgår

Ved innføring av direkte instruksjonsmyndighet for byrådene måtte finansdirektørrollen avskaffes, da vesentlige deler av finansdirektørens oppgaver ble overtatt av byrådene. Bystyret fattet vedtak om å avvikle stillingen i samme møte som det ble gjort vedtak om instruksjonsmyndighet.¹⁴⁰ Men det var også andre grunner til at fjerningen av finansdirektørrollen ble hilst velkommen. Rutinene rundt finansdirektørstillingen

¹³⁹ Byråds sak 120/92.

¹⁴⁰ Bystyresak 52, av 07.02.1992. Kommunaldepartementet stilte som krav at det forelå et bystyrevetdakt, før de behandlet søknaden fra byrådet i Oslo om endelig godkjenning av både direkte instruksjonsmyndighet og avskaffelse av finansdirektørstillingen.

hadde vist seg å være en flaskehals for flyten i saksgangen mellom byråd og bystyre. Alle saker måtte gjennom finansdirektøren på veien fra administrasjon til byråd og videre til bystyret. Dette ga raskt kapasitetsproblemer, og det bygget seg opp et spenningsforhold mellom byrådet og de enkelte fagdirektører, der finansdirektøren fungerte som mellomledd. Allerede evalueringen fra 1988 avdekket mye frustrasjon i etatene over den rollen finansdirektøren hadde. Sentraladministrasjonen hindret kommunikasjon både oppover og nedover i systemet, og flere etatsledere ga uttrykk for at saksgangen var tyngre enn før.¹⁴¹

Likevel var både byrådet, bystyret og departementet bekymret for at direkte instruksjonsmyndighet for byrådene og avskaffelse av stillingen som finansdirektør kunne svekke samordningen i kommunen. Samordning og helhetstenkning ble sett som avgjørende for god økonomistyring. Spørsmålet om koordinering er særlig relevant i saker som berører flere byråder. Faren for uheldig sektortenkning kunne, ifølge byrådet, avhjelpes ved at saker som krevde koordinering, ble lagt til byrådet som kollegium.¹⁴² Byrådslederen og byråden for finans og plan skulle i særlig grad ivareta koordineringsfunksjonene.¹⁴³ For å samordne sektorinteresser og styre helhetlig ble det laget en rutine for at alle saker som berørte flere byrådsavdelinger, skulle gjennom en intern høringsrunde i de aktuelle byrådsavdelingene, før vedtak ble fattet.

Direkte instruksjonsmyndighet la grunnlaget for at saksbehandlingen i saker som ikke skulle fremmes for bystyret, kunne sluttføres i den enkelte byrådsavdeling. Dokumenter mellom administrasjonen og den enkelte byråd ble regnet som interne og unntatt offentlig innsyn. Dette var nytt i forhold til rutinene i en formannskapsmodell, hvor administrative dokumenter i saker som skulle vedtas politisk av bystyret, var offentlige. De nye saksbehandlingsreglene kunne gjøre det vanskeligere for både opposisjonen og offentligheten å fange opp eventuelle forskjeller i hensyn og prioriteringer mellom administrasjon og byråd. Spørsmålet om innsyn og offentlighet ble imidlertid ikke noe stort tema når bystyrets finanskomité behandlet direkte instruksjonsmyndighet. Den eneste som eksplisitt viste til dette i 1992, var Rød Valgallianses representant i finanskomiteen, Harald Minken, som stemte mot innføring av direkte instruksjonsmyndighet, med den begrunnelse at det «flyttet avgjørelsesmyndighet bort fra folkevalgte organer til lukkede organer, og at innsyns- og kontrollmulighetene til befolkninga og det folkevalgte bystyret ble kraftig svekka».¹⁴⁴ Ingen av de andre partiene trakk dette frem i diskusjonene.

¹⁴¹ Baldersheim og Strand 1988.

¹⁴² Byråds sak 120/92. Dette var også helt i tråd med flertallet i styringsgruppens innstilling, se deres innstilling, sak 62.

¹⁴³ Byråds sak 52/92.

¹⁴⁴ Byråds sak 120, av 10.03.92. Forslaget om å delegere byrådets myndighet videre til enkelte byråder ble av RV derfor ansett å «gjøre bare et dårlig styringssystem enda verre».





Forhandlinger mellom Oslo kommune og Den norske legeforening (Legeforeningen) i 1996. Til venstre forhandlingsleder for Oslo kommune, kommunaldirektør Nils Holm, og forhandlingsleder for Legeforeningen, Sverre Strand. Nils Holm var kommunaldirektør i Byrådsavdeling for finans i tiden juni 1992 til mai 2003 og kommunaldirektør i Byrådslederens avdeling i tiden mai 2003 til oktober 2015.

I forbindelse med innføringen av direkte instruksjonsmyndighet ble det etablert en prosjektorganisasjon med en styringsgruppe ledet av byrådsleder Rune Gerhardsen og med finansbyråd Rune Bjerke og fungerende finansdirektør Nils Holm som medlemmer. Nils Holm hadde begynt som økonomidirektør i mai 1991, og fungerte som finansdirektør fra juli 1991 til juni 1992. I motsetning til den tidligere finansdirektøren, som hadde betenkeligheter med å innføre direkte instruksjonsmyndighet og å fjerne finansdirektørstillingen, støttet Holm opp om endringene.

Innføring av direkte instruksjonsmyndighet i Oslo

- August 1988: Evalueringsrapport om styringssystemet i Oslo kommune foreligger og sendes på bred høring.
- 12. juli 1989: Styringsgruppen for evaluering av nytt styringssystem avgir sine anbefalinger. Det foreslås at kommunen skal søke om direkte instruksjonsmyndighet for enkeltbyråder.
- 25.04.1990: Bystyret vedtar å søke om å innføre direkte instruksjonsmyndighet.
- 20.12.1991: Stortinget vedtar endring i forsøksloven som åpner for at Kongen kan godkjenne forsøk med direkte instruksjonsmyndighet.
- 20.02.1992: Kommunaldepartementet presiserer vilkår som må ivaretas før Kongen kan godkjenne Oslo kommunes søknad.
- 10.03.1992: Byrådet fremmer sak for bystyret om endring av styringssystemet og organiseringen av sentraladministrasjonen. Det foreslås at enkeltbyråder får instruksjonsmyndighet og at finansdirektørstillingen inndras.
- 29.04.1992: Bystyret gir sin tilslutning til å søke Kommunaldepartementet om samtykke til innføring av direkte instruksjonsmyndighet.
- 05.06.1992: Kongelig resolusjon gis, som åpner for at Oslo kommune kan innføre direkte instruksjonsmyndighet.
- 21.06.1992: Ny organisering av sentraladministrasjonen settes i verk. Direkte instruksjonsmyndighet for enkeltbyråder innføres.

Neste kapittel diskuterer bydelenes rolle i Oslo. Her nevner vi bare at byrådene ikke fikk direkte instruksjonsmyndighet overfor *bydelsutvalgene*. De kunne heller ikke pålegge bydelsutvalgene å sette i verk tiltak, selv om byrådet fant det nødvendig. Bydelenes *administrasjonssjef* ble imidlertid underlagt byrådet, og kunne pålegges av byrådet å bringe gitte saker inn for bydelsutvalget. Hvis bydelenes oppgaver falt inn under flere byrådsavdelinger, ville bydelenes administrasjonssjefer dessuten måtte forholde seg til flere byrådsavdelinger. Som et koordinerende tiltak tok derfor byrådet til orde for at alle fellesskriv til bydelene skulle gå via Byrådslederens avdeling.¹⁴⁵

Arbeiderpartiets byråd, under ledelse av Rune Gerhardsen, sluttførte behandlingen med å fremme sak for bystyret om instruksjonsmyndigheten i 1992. Arbeiderpartiet oppnådde flertall i bystyret sammen med Sosialistisk Venstreparti og Rød Valgallianse

¹⁴⁵ Byrådssak 120/92, s. 22.

ved valget høsten 1991, noe som la grunnlaget for det første byrådet under Arbeiderpartiets ledelse. Dette byrådet tiltrådte 1. januar 1992. Om lag samtidig ble arbeidet med nødvendig lovhjemmel for direkte instruksjonsmyndighet fullbyrdet i Stortinget. 5. juni 1992 godkjente Kongen i statsråd Oslo kommunes søknad om innføring av direkte instruksjonsmyndighet for enkeltbyråder, og 21. juni samme år ble dette gjeldende for byrådene i Oslo.

3.6 Organisering og omorganisering av sentraladministrasjonen

Med innføringen av direkte instruksjonsmyndighet i 1992 ble hele sentraladministrasjonen lagt om for å styrke kvaliteten på den politiske styringen. Samtidig som hver enkelt byråd fikk direkte instruksjonsmyndighet, opphørte stillingen som finansdirektør. Sentraladministrasjonen ble omorganisert i åtte nye byrådsavdelinger, administrativt ledet av en kommunaldirektør. Kommunaldirektøren skulle lede sekretariatet for den politiske ledelsen i byrådsavdelingen, som en «viseadministrerende direktør», med byråden som «administrerende direktør». Kommunaldirektøren skulle være en sentral rådgiver for byråden, og påse at politiske sektorvedtak ble iverksatt. For å avlaste byråden fikk dessuten kommunaldirektøren en rekke interne fullmakter, det vil si saker som er internt delegert, og som ikke behøver å gå gjennom byråden annet enn i tvilstilfeller. Dette er utelukkende en måte å organisere arbeidsprosessene på internt i byrådsavdelingen, og begrenser ikke byrådets ansvar.

BYRÅDSAVDELINGENE I 1992

- Byrådslederens avdeling
- Byrådsavdeling for finans og plan
- Byrådsavdeling for helse og eldre
- Byrådsavdeling for kultur og byutvikling
- Byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester
- Byrådsavdeling for miljø og samferdsel
- Byrådsavdeling for barn og utdanning
- Byrådsavdeling for næringsutvikling

Det er ekstra viktig i en parlamentarisk modell å ha tett og god kontakt mellom byrådet og lederne i sentraladministrasjonen. Samspeillet mellom byråd og kommunaldirektør er avgjørende – samarbeidet må bygges på tillit for at byrådsavdelingen skal fungere optimalt. Kommunaldirektørene må sonde saker med sin fagbyråd. De må tolke politiske signaler og programmer, og gjennom dette opparbeider de seg betydelig politisk «fingerspissfølelse». Dette er viktig for at byrådet skal få gjennom sine saker i bystyret, og – i siste instans – for at bystyret skal opprettholde sin tillit til byråden, og derved for byrådets «overlevelse».





Mange av de administrativt ansatte i byrådsavdelingene i Oslo hadde erfaring fra departementer på nasjonalt nivå, og var godt kjent med hvordan en parlamentarisk modell fungerer. Sentraladministrasjonen har nok så lett tilpasset seg nye politiske konstellasjoner i byrådet. Et godt fungerende administrativt apparat har gjort det lettere for ledelsen av byrådsavdelingene å konsentrere seg om de overordnede og prinsipielle sidene ved de aktuelle saksområdene.

Byrådsavdelingene har rollen som sekretariat for byråden, tilsvarende departementene på riksplan. Oslo kommunes sentraladministrasjon utgjøres av Byrådslederens avdeling og fagbyrådsavdelingene. Disse avdelingene skal sørge for effektiv gjennomføring av politiske vedtak. Videre skal de lede utviklingen av tjenestene innen sin sektor og føre tilsyn og kontroll med virksomheten. Etatene, derimot, har en selvstendig tilkenningsform, og kan best sammenliknes med direktoratene på nasjonalt nivå. Etatene er primært fagetater, underlagt en byrådsavdeling, og deres kontakt med politisk nivå skal skje via byrådsavdelingen. Alle instruksjoner til etatene skal foregå gjennom vedkommende byrådsavdeling, fra kommunaldirektør til etatsleder.

Organisatorisk var konstruksjonen med kommunaldirektør, delegerte fullmakter og instruksjonslinjer helt sentral som en videreutvikling av parlamentarismen i Oslo kommune. Med innføringen av direkte instruksjonsmyndighet etablerte kommunen en timeglassformet instruksjons- og kommunikasjonsstruktur, med den enkelte byråd og kommunaldirektør i sentrum. For å sikre helhetlig styring ble det viktig å hindre at kommunale etater og andre virksomheter kunne gå direkte til bystyrekomiteene med sine saker og arbeide for sitt eget budsjett ad den veien. Kontakt mellom folkevalgte og administrasjonen skulle i all hovedsak gå gjennom byrådet. Bystyret kunne få rene faktaopplysninger fra administrasjonen, men bystyrerepresentantene skulle ikke henvende seg til ansatte i kommunen for å få vurderinger av en sak som skulle opp til politisk behandling. I evalueringen fra 1997 fant forskerne at politikerne i hovedsak oppførte seg i tråd med denne regelen. Som en av de folkevalgte i Oslo bystyre uttrykte det: «Det var lettere å la tanta si ringe til kommunen, enn å ringe selv.»¹⁴⁶

Bystyrekomiteene ble et viktig forum for kontakt mellom bystyret og administrasjonen. I komiteene møter byråden sammen med sin kommunaldirektør, ofte også med en eller flere etatssjefer. Komitémedlemmene kan stille spørsmål, også til administrasjonen, og dette er en mulighet som flittig benyttes. Denne praksisen gjør Osloparlamentarismen noe «mykere» enn tilsvarende på nasjonalt plan. Ordningen bidrar dessuten til respekt for regelen om at bystyrets medlemmer ikke skal henvende seg direkte til administrasjonen. Siden byråden er til stede på møtene, rokker ikke kontakten i komitémøtene ved byrådens ansvar.

¹⁴⁶ Hagen mfl. 1999, s. 126.

3.7 Justeringer i Oslos parlamentariske modell

Oslo kommune ønsket relativt raskt to justeringer i styringssystemet fra 1986. Først gjaldt det hvem som kunne velges til byrådet, deretter hvordan byrådet skulle dannes – ved innsetting eller utpeking.

Valgbarhet til byrådet – fra begrenset til utvidet

Ordningen med at byrådets medlemmer bare kunne velges blant medlemmer og vara-medlemmer av bystyret, var ikke uproblematisk å håndtere i praksis verken for byrådet eller bystyregruppene. De færreste representantene i Oslo bystyre var heldagspolitikere, og ikke alle ønsket eller kunne være politikere på heltid. En ordning der representantene var de eneste valgbare til byrådsstillinger, skapte derfor praktiske problemer. Ordningen la også begrensninger på hvilken fagkompetanse en kunne hente inn i byrådet. I og med at byrådene overtok arbeidsoppgavene etter fagrådmennene, var det et behov for byråder med en viss fagkompetanse. Å plukke kompetente bystyrepolitikere til byrådet kunne i tillegg redusere kompetansen i de aktuelle bystyregruppene, selv om gruppene ble supplert med vararepresentanter.

Styringsgruppen som ledet kommunens evaluering av styringsreformen, tok opp temaet i sin innstilling. Et flertall i gruppen gikk inn for at byrådsmedlemmene burde kunne velges blant personer som var valgbare til Oslo bystyre.¹⁴⁷ Styringsgruppens medlem fra ansattes organisasjoner tok imidlertid dissens på dette, begrunnet med at endring av regelen om at byrådene måtte velges blant bystyremedlemmene, «lett kunne legge for stor vekt på administrative kunnskaper som ledelse/økonomi osv. enn politisk erfaring og dyktighet»,¹⁴⁸ at dette kunne «forsterke den rollen dagens byråd åpenbart har påtatt seg, nemlig å opptre som 'administrerende direktør' og bedrive detaljstyring av den daglige virksomheten», og at en «opprettholdelse av nåværende ordning» også kunne «medvirke til å gjenreise bystyrets prestisje og øke ansvarligheten hos dem som stiller til valg».¹⁴⁹

Oslo søkte departementet flere ganger om mulighet til å velge andre byråder enn bystyrets medlemmer og varamedlemmer. Departementet avslo første søknad, i påvente av evalueringen av styringssystemet. I 1990 ble imidlertid forsøksloven¹⁵⁰ endret slik at alle som var valgbare til bystyret, kunne velges som medlemmer av byrådet. Samtidig ble forsøksperioden forlenget med ett år til 1. januar 1993, med forventning om at ny kommune- og fylkeskommunelov i 1992 ville gi lovgrunnlag for et parlamentarisk styringssystem i kommunene.¹⁵¹

¹⁴⁷ Styringsgruppens innstilling, s. 16.

¹⁴⁸ Styringsgruppens medlem Margrethe Mortensen, styringsgruppens innstilling, s. 17.

¹⁴⁹ Styringsgruppens medlem Margrethe Mortensen, styringsgruppens innstilling, s. 17.

¹⁵⁰ Midlertidig lov av 21. juni 1985 nr. 85 om forsøk med særlige administrasjonsordninger i kommunene.

¹⁵¹ Kommunaldepartementet 1990. Kongelig resolusjon. Statsrådsak nr. 33 1990/91, 7.09.1990. Utvidelse av forsøk med nytt styringssystem for Oslo kommune – godkjenning.

Innsetningsvedtak eller utpeking?

En parlamentarisk modell kan – som vi allerede har sett – utformes på forskjellige måter. Ulike systemer varierer for eksempel i hvordan det utøvende organet velges. Fra starten av ble byrådet i Oslo innsatt gjennom et vedtak i bystyret. Bystyret stemte over alternative forslag til byråd, og det byrådsalternativet som fikk flest stemmer, ble oppnevnt. Som nevnt ble Oslos variant karakterisert som en *svak positiv parlamentarisme*.¹⁵² *Positiv* fordi det måtte et bystyrevedtak til for å innsette byrådet – det som gjerne kalles «investitur». *Svak* fordi det *ikke* var stemmeplikt for bystyremedlemmene, og det var *ikke* et krav om at byrådet måtte ha et flertall bak seg i bystyret. Det viktigste i en slik ordning som ble praktisert i Oslo, er at det byrådet som innsettes, ikke har et flertall *mot* seg.

Ordninger med innsetningsvedtak er ikke fremmed innenfor parlamentariske systemer. En lang rekke europeiske land, blant andre Sverige, Finland, Tyskland og Spania, praktiserer votering i parlamentet ved regjeringdannelse.¹⁵³ Her til lands har vi siden parlamentarismens gjennombrudd i 1884, hatt tradisjon for *utpeking* som prinsipp. Utpeking betyr på nasjonalt nivå at Kongen har i oppgave å utpeke regjeringssjefen basert på konstellasjonene i parlamentet. I Oslos tilfelle ville dette bety at ordføreren skulle utpeke en byrådsleder (basert på valgutfallet), som får i oppdrag å danne et byråd, men uten at denne byrådsdannelsen gis en formell behandling i bystyret. Dette kalles gjerne *negativ* parlamentarisme, fordi byrådet ikke har et eksplisitt tillitsvotum bak seg i bystyret. I denne ordningen sitter byrådet til det selv velger å fratre, eller til det blir felt av et mistillitsvotum som oppnår flertall i bystyret. Mens det i den positive varianten av parlamentarisme må stemmes over regjering/byråd etter hvert valg, fortsetter det sittende byrådet også etter valget, inntil det får flertall mot seg eller går av etter eget ønske.

Hvorfor ønsket Oslo kommune å endre ordningen med innsetningsvedtak til et system med utpeking?

Norsk parlamentarisme på nasjonalt nivå er svært lite formalisert. Det synes å ha vært et poeng for Oslo at norsk kommuneparlamentarisme ikke bør avvike vesentlig fra den nasjonale modellen. Et viktigere motiv for utpekingsforsøket var imidlertid at kommunelovens regler for valg til politiske verv (med valg i flere omganger, med ulike terskler for flertall og mulighet til å stemme blankt) åpnet opp for taktikkeri, skinnavstemninger, passive flertall og ustabile politiske allianser.¹⁵⁴ En kompliserende faktor var også at prosesser knyttet til konstituering av bystyre og dannelsen av byråd ble vevd sammen.

¹⁵² Stigen mfl. 2008.

¹⁵³ Rasch 2004, s. 104. Voteringen skjer enten over hele regjeringen eller over regjeringssjefen, som så setter sammen sin regjering. Det er stor variasjon i hvilken type flertall som er tilstrekkelig for å innsette en regjering.

¹⁵⁴ Stigen mfl. 2008, s. 8.

En viktig grunn til å endre systemet var at utpeking av byråd ville skille mer mellom disse to prosessene. Et tredje motiv var ønsket om en klargjøring og styrking av ordførerens rolle. Gjennom oppgaver som likner dem Kongen har i forbindelse med regjeringsskifter, søkte man å gi ordføreren i Oslo en fremskutt rolle i det parlamentariske styringssystemet, samtidig som det kunne gi klarere rollefordelingen mellom ordfører og byrådsleder.

Taktikkeri og krumspring i valg av byråd¹⁵⁵

Ved kommunevalget i 1995 hadde byrådet Gerhardsen (AP og SV) sittet med makten siden 1. januar 1992. Kommunevalget høsten 1995 ga et borgerlig flertall i bystyret med 34 representanter til de fire borgerlige partiene (H, FrP, KrF, V) mot 25 (AP, SV, RV). H og FrP hadde dessuten sammen flertall i bystyret med henholdsvis 17 og 13 representanter. Det lå således til rette for et borgerlig flertallsbyråd. H, KrF og V hadde imidlertid laget en samarbeidserklæring før valget, uten FrP, og resultatet ble at det ved konstitueringen forelå tre alternative byrådsforslag; ett fra H, KrF og V, ett fra FrP og ett fra AP.

Britt Hildeng (AP) beskrev situasjonen slik før hun la fram forslag til byråd utgått fra AP: «På natten etter 11. september og dagene som fulgte trodde de fleste av oss, og de fleste politiske aktører, at Oslo skulle overtas av et borgerlig styre. Etter 5 ukers byrådsforberedelser kunne vi imidlertid konstatere at den tilsynelatende flertallskonstellasjonen som fremsto etter valget var borte. Etter sonderinger, med hjelp fra ordføreren, kunne H vise til at det bare var 21 representanter bak et slikt borgerlig byråd som ordføreren har fremmet forslag om (H, KrF og Venstre, vår anmerkning). Samtidig kunne man observere at det var en erklært fiendtlighet mellom de to største partiene på borgerlig side, mellom H og FrP. Når dette ble situasjonen og det ble konstatert at det ikke fantes noe politisk tyngdepunkt for et borgerlig byråd, ble AP informert av ordføreren og bedt om å gjøre sonderinger for mulig byrådsdannelse.»

Ved voteringen ble det stemt enkeltvis over de tre forslagene i den rekkefølge de ble fremmet. I første valgrunde falt alle de tre forslagene; byrådet H, KrF og V falt mot 21 stemmer; APs forslag mot 24 stemmer og FrPs forslag mot 13 stemmer. Ingen av forslagene fikk altså alminnelig flertall og en måtte gå til votering i andre omgang. H, KrF og Venstres forslag fikk også denne gangen 21 stemmer, APs forslag fikk 24 stemmer og FrPs forslag fikk 13 stemmer. RV stemte blankt. Dermed var byrådet Gerhardsen (AP) valgt.

Debatten om valgordningen til byråd var langt fra ny da byrådet, etter 15 år med innsetting som rådende prinsipp, fremmet forslag om forsøk med utpeking høsten 2001. Både blant posisjonspartiene og i opposisjonen var det til dels sterke meninger om temaet. Etter kommunevalgene i 1995 og 1999 medførte mandatfordelingen i bystyret og det politiske klimaet mellom Høyre og Fremskrittspartiet at valgordningen i seg selv ble et tema. Reglene hadde ført til taktisk stemmegivning og til at enkeltpartier fikk en uklar stilling i forhold til posisjons- og opposisjons-rollene i kommunepolitikken (se rammetekst).¹⁵⁶

¹⁵⁵ Stigen mfl. 2008, s. 44–47.

¹⁵⁶ Stigen mfl. 2008, s. 43.



Da avstemningen i Oslo bystyre etter valget i 1995 førte til at det ble innsatt et Ap-byråd til tross for borgerlig flertall (se egen boks), gikk debatten om avstemningsreglene høyt i bystyret. Odd Einar Dørum (V) uttalte:

(...) På grunn av de spesielle voteringsreglene under Oslo-parlamentarismen er det mulig for FrP å faktisk sette inn et sosialistisk alternativ, ut fra det synspunkt at det er man saklig og taktisk best tjent med. [...] Hvis man går så langt i matematikken at man glemmer politikken, da får man tenke over at man en dag skal gjøre rede for det.¹⁵⁷

Aller lengst i kritikk av reglene gikk Carl I. Hagen (FrP) i sitt innlegg:

Loven er jo slik, at dersom ikke FrP hadde vært så seriøst og ansvarlig som vi er, kunne vi hatt det moro med å stemme på fire kandidater fra ett forslag og fire kandidater fra et annet forslag, og i realiteten satt sammen et byråd utgått med fire fra H og fire fra AP. Slikt har vi ikke hatt i tankene, men selve systemet bør ikke tillate den slags når det etableres et byråd. Hele problematikken og hvorledes det framkommer bør gås igjennom, for å se om det ikke kan være ønskelig med noen lovendringer, og enkelte ting som likestiller det noe mer med den prosessen som skjer når landet skal få en ny regjering.¹⁵⁸

Ulike alternativer for å få et mer hensiktsmessig system for dannelse av byråd ble drøftet. En mulighet var å beholde ordningen med innsetningsvedtak i bystyret, men med stemmeplikt ved votering over byråd. Dette kunne øke sjansene for et flertallsbyråd. Det var imidlertid allmenn oppslutning i bystyret om at stemmeplikt ikke var ønsket. Stemmeplikt ville kunne skape problemer i tilfeller hvor den parlamentariske situasjonen var uryddig, slik at det ble fremtvunget avklaringer som ikke var reelle. Byrådet mente snarere at det var tverrpolitisk enighet om at ordningen med formell valghandling ikke passet inn i kommunens parlamentariske modell, og at det derfor heller burde arbeides for en utpekingsordning der byrådet, når det først har tiltrådt, sitter til det går av frivillig eller ikke lenger har tillit i bystyret. Byrådet foreslo derfor å søke Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) om adgang til å drive forsøk med utpeking av byråd. Som ledd i dette la byrådet også frem forslag til vedtekter. Kjernen i de foreslåtte vedtektene var:

- ordførerens plikt til å gi et partis byrådsleder kandidat i oppdrag å danne et nytt byråd når den parlamentariske situasjonen tilsier det
- den utpekte byrådslederens adgang til selv å sette sammen sitt kollegium og at nytt byråd konstituerer seg selv
- byrådslederens adgang til selv, og når som helst, å skifte ut sine medlemmer av byrådet

¹⁵⁷ Odd Einar Dørum i bystyredebatte 25.10.1995, gjengitt i Stigen mfl. 2008, s. 50.

¹⁵⁸ Carl I. Hagen i bystyredebatte 25.10.1995, gjengitt i Stigen mfl. 2008, s. 50.

Da bystyret stemte over saken, ble byrådets innstilling vedtatt mot to stemmer fra RV. I første omgang dreide det seg om et forsøk, som varte i seks år, fra 2003 til 2009.

Da byrådsleder Erling Lae holdt et foredrag i et bystyreseminar ved 20-årsmarkeringen for Oslos parlamentariske system i mars 2006, innledet han slik:

Oppsummert må man kunne si at under forutsetning av at forsøket med utpeking av byråd blir gjort permanent, har vi nå utviklet det jeg vil kalle et robust parlamentarisk system. Det er etter min mening ingen umiddelbare behov for flere formelle endringer. Utfordringen videre nå blir å videreutvikle en god parlamentarisk kultur – eller skikk og bruk.¹⁵⁹

Etter prøveperioden ble ordningen med utpeking permanent. I 2012 kom dette alternativet inn som en egen bestemmelse i kommuneloven §19a. Oslo kommune hadde igjen brøytet ny vei i det kommunale styringssystemet.

3.8 Hva har parlamentarismen betydd for Oslo?

Oslo kommune var pioner i utviklingen av kommunal parlamentarisme. Kommunen brukte tid på å meisle til det systemet som nå virker, noe som både har gitt en skredersydd parlamentarisk modell og samtidig banet vei for endringer i kommuneloven. Loven er blitt justert etter press og forslag fra Oslo, og gir nå rom for andre kommuner som ønsker å forandre sin styringsform.

Oslo kommune og det nye styringssystemet ble fulgt tett av forskere, spesielt i de første to tiårene. Har den parlamentariske modellen levd opp til forventningene? Har parlamentarismen ført til mer helhetlig politikk og bedre økonomistyring? Har modellen bidratt til klarere skille mellom posisjon og opposisjon i Oslopolitikken, og derved gjort det enklere for innbyggerne å stille de folkevalgte til ansvar for politiske beslutninger? Har det parlamentariske systemet gjort det enklere å skille politikk og administrasjon?

Innføring av parlamentarisme kom i en periode da Oslo kommune var i en svært vanskelig økonomisk situasjon. Formannskapsmodellen hadde ført til sektortenkning, manglende helhetlig politikk og politiske hestehandler mellom partiene, med dårlig økonomistyring som resultat.

¹⁵⁹ Stigen mfl. 2008, s. 82.





Etter to år med parlamentarisme ble Oslos nye styringssystem gjenstand for en grundig evaluering. Evalueringen resulterte i seks delrapporter¹⁶⁰ og én hovedrapport¹⁶¹, og ga – som vi har sett i avsnittene over – støtet til flere endringer i den lokale parlamentariske modellen.

Den neste evalueringen, som ble gjennomført i 1997, konkluderte med at Oslo kommune hadde temmet sektorinteressene litt. Det ble et mer ryddig forhold mellom politikk og administrasjon, med klarere ansvarsdeling. Byrådet ble også oppfattet som mer helhetsorientert enn formannskapet hadde vært.

Den parlamentariske styringsmodellen er distinkt forskjellig fra formannskapsmodellen. Potensielt fungerer systemene ganske ulikt, noe som speiles i de forventningene Oslo kommune hadde til innføring av parlamentarismemodellen. Frem til 2011 var det imidlertid bare én relativt kort periode med flertallsbyråd. Dette byrådet besto av Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti under Michael Tetzschners ledelse fra mars 1990 til desember 1991. Noen av mindretallsbyrådene har riktignok bestått av brede koalisjoner, som, med mer eller mindre formaliserte samarbeid med partier i bystyret, i praksis har fungert nesten som flertallskonstellasjoner.

Men særlig de mindretallsbyrådene som har bestått av kun *ett* parti, har hatt stort behov for allianser med andre partier for å sikre seg mot politiske nederlag i bystyret. Det gjør at byrådet fristes til detaljstyring av administrasjonen, på bekostning av langsiktig helhet og de overordnede strategiske sakene både i bystyre og byråd.¹⁶² Stadige mindretallsbyråd har derfor hatt som konsekvens at kommunen ikke har fått full effekt av den parlamentariske modellen.

En annen – og positiv – side av situasjonen med de mange mindretallsbyrådene er at bystyret i Oslo ikke ble så tannløst som mange fryktet med parlamentarismen. Tvert imot har bystyret vist seg som et vitalt politisk organ, ikke minst fordi byrådets avhengighet av bystyrets tillit – eller i hvert fall ikke mistillit – har gjort det lydhørt for bystyrets holdninger. Dette gir bystyret i Oslo et maktgrunnlag som det manglet under formannskapsmodellen.¹⁶³ Spesielt ledende bystyrepolitikere, i stor grad heltidspolitikere, har fått mer innflytelse. Samtidig kan deltidspolitikere i bystyret oppleve å ha mindre makt, både fordi de kommer senere inn i de politiske prosessene, og fordi partienes bruk av partipisken kan fremstå som mer dominerende i en parlamentarisk modell.

160 Evalueringen besto av følgende delprosjekter 1: Større folkevalgt innflytelse over administrasjonen? 2: Klarere politiske ansvarsforhold?, 3: Større helhetsvurdering?, 4: Delegering og faglig selvstyre som virkemidler i reformen, 5: Ansattes innflytelse og trivsel.

161 Baldersheim og Strand 1988. «Byregjering» i *Oslo kommune*. Bergen: LOS-senteret. Rapport 88/7.

162 Hagen mfl. 1997.

163 Hagen mfl. 1997.

	Byrådsleder	Partier i byrådet	Byrådspartiernes andel av bystyret
Februar 1986–februar 1989	Hans Svelland (H)	H	39 %
Mars 1989–mars 1990	Michael Tetzschner (H)	H	34 %
Mars 1990–desember 1991	Michael Tetzschner (H)	H, KrF, FrP	56 %
Januar 1992–oktober 1995	Rune Gerhardsen (Ap)	Ap, SV	47 %
Oktober 1995–januar 1997	Rune Gerhardsen (Ap)	Ap	34 %
Januar 1997–november 2000	Fritz Huitfeldt (H)	H	30 %
November 2000–oktober 2003	Erling Lae (H)	H, KrF, V	39 %
Oktober 2003–september 2009	Erling Lae (H)	H, FrP	42 %
September 2009–september 2011	Stian Berger Røsland (H)	H, FrP	42 %
September 2011–oktober 2011	Stian Berger Røsland (H)	H	32 %
Oktober 2011–oktober 2015	Stian Berger Røsland (H)	H, V, KrF	47 %

Tabell 3.2. Oslo kommunes byråd 1986–2011.

Et annet mål med parlamentarismen var å bidra til større konkurranse – og konflikt – mellom partiene, slik at de politiske alternativene ble klarere for velgerne. Dette skulle vitalisere lokaldemokratiet i hovedstaden. Evalueringen av modellen viste at folks *kunnskap* om styringssystemet var høyere i Oslo enn i andre kommuner, og at politiske alternativer opplevdes klarere. Men evalueringen fant ingen effekter på politisk deltakelse og oppfatning av styringssystemets legitimitet i befolkningen.

Som vi så i kapittel 2, hadde kommuneøkonomien bedret seg betraktelig omtrent fire år etter innføringen av den parlamentariske styringsmodellen. Politikere og administratører som var aktive i Oslo kommune da parlamentarismen ble innført, mente helt klart at den økonomiske styringen ble bedre med den nye modellen. Noen la vekt på at parlamentarismen førte til sterkere budsjettkontroll, fordi ansvaret var plassert hos byrådet. Mindretallsituasjonen for byrådene begrenset imidlertid den helhetlige styringen. En av de mest sentrale politiske aktørene i perioden mener det er «himmelvid» forskjell på «et mindretalls- og et flertallsbyråd. [...] Skal det strammes inn, er det nesten en forutsetning at det er et flertallsbyråd. Da er ansvaret klart, og alle vil vite hvem som har skylda om det går til helvete.»¹⁶⁴

«Byrådet er helt avhengig av flertall i bystyret for å få sakene våre gjennom. Derfor sonderes terrenget nøye på forhånd, og bystyrets signaler er viktigere enn før da det var de upolitiske rådmennene som laget alle innstillingene. Velgerne har derfor fått mer makt. Bystyrets politiske posisjon er oppgradert som en konsekvens av at det er det politiske byrådet som skriver innstillingene. Og byrådet er avhengig av flertall i bystyret for å bli sittende», påpeker Hans Svelland.

Aftenposten 04.02.1987

164 Hagen mfl. 1997, s. 194.



Statistiske analyser som ble gjennomført i evalueringen, konkluderte med at parlamentarismen i seg selv ikke var viktig for økonomistyringen. Det var først og fremst i perioden rundt 1990, da Oslo hadde flertallsbyråd, at kommunen klarte å stramme inn. Det samme skjedde i formannskapsstyrte Trondheim midt på 1980-tallet, da de hadde en sterk flertallskonstellasjon bak sin ordfører og varaordfører. Jo svakere byrådet – eller ordføreren og varaordføreren – står i bystyret, desto flere partier må forenes i flertall for budsjettet. Da ekspanderer budsjettene lett og økonomistyringen svekkes.¹⁶⁵

Sentrale aktører i Oslo i de 25 årene beretningen omhandler, har svært ulike oppfatninger av hvilken betydning ulike byrådskonstellasjoner hadde for økonomistyringen. Enkelte mener at særlig ettpartibyrådene var sårbare, fordi de måtte forhandle med flere partier utenfor byrådet. Tidligere byrådsleder Erling Lae erfarte på sin side at perioden med trepartibyråd var den mest krevende, først og fremst fordi det internt i FrP var uenighet om støtte til byrådet.¹⁶⁶

Generelt er det vanskelig å trekke konklusjoner om hvorvidt den parlamentariske modellen i seg selv bedret økonomistyringen i Oslo. Som vi har sett, kan parlamentariske styringssystemer fungere ganske ulikt, blant annet avhengig av den politiske oppslutningen om det sittende byrådet. I Oslo klarte kommunen å rette opp økonomien etter flere år med krise, og økonomistyringen har så langt holdt seg relativt stram i årene etterpå. I neste kapittel skal vi se at bydelsordningen også har gitt et viktig bidrag til en edrue økonomisk politikk i Oslo kommune.

3.9 Styringspolitisk nybrottsarbeid

I hovedsak har det parlamentariske styringssystemet fungert godt i Oslo, og det har gjennom årene vært liten motstand mot modellen. Oslo kommune har banet vei for andre kommuner og fylkeskommuner som ønsker å endre styringsmodell. Mange kommuner har vurdert parlamentarisme, men bare et fåtall har innført styringsformen. Modellen er bedre tilpasset relativt store kommuner enn de mange små kommunene i Norge. Det kreves en viss avstand mellom posisjon og opposisjon, og mellom kommunestyret og administrasjonen, for at parlamentarismen skal fungere etter hensikten. Dessuten legger modellen opp til et større antall heltidspolitikere. Medlemmene av byrådet arbeider heltid, som øverste ledere for kommunens administrasjon. For at maktbalansen mellom bystyre og byråd, og mellom posisjon og opposisjon, ikke skal bli veldig skjev, bør parlamentarismen også bety flere heltidspolitikere i bystyret. Flere folkevalgte på heltid vil nødvendigvis innebære en relativt større kostnad for små kommuner.¹⁶⁷

¹⁶⁵ Hagen mfl. 1997.

¹⁶⁶ Erling Laes refleksjoner i møte 20. april 2017.

¹⁶⁷ Saxi 2015. Formannskap eller kommuneråd? Passer parlamentarisme i vår kommune? Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/618c764e07eb413a8e2d7cda7c212f47/notat-formannskap-eller-parlamentarisme.pdf>

Parlamentarisme er innført som styringssystem i fire av i alt atten fylkeskommuner. Saxi mfl. (2014, s. 12) kaller dette «en liten bølge» av parlamentarisme. Nordland var først i 1999, mens Hedmark, Nord-Trøndelag og Troms fulgte etter i 2003. Parlamentarismen i fylkeskommunene har utspilt seg litt annerledes enn i byene, blant annet med langt flere majoritetsråd.¹⁶⁸ Det har også vært vanligere med koalisjoner på tvers av de tradisjonelle partiskillene – det er flere eksempler på at Arbeiderpartiet og Høyre dannet fylkesråd sammen. Undersøkelser har dessuten vist en del misnøye blant opposisjonspolitikere i fylkene. Dette kan dels skyldes at relativt stabile flertallskoalisjoner bidrar til å passivisere opposisjonen, og dels henge sammen med særegne trekk ved fylkeskommunen som styringsorgan.¹⁶⁹ Mangel på viktige saksfelt, stramme statlige føringer og sjeldne politiske møter kan innebære at fylkeskommunene ikke har det politiske «drivstoffet» som skal til for at den parlamentariske modellen skal fungere godt. Oslo kommune har – i kontrast – hatt rikelig med «drivstoff» med både kommunale og fylkeskommunale oppgaver og som landets hovedstad.

Blant norske kommuner er det i skrivende stund bare Bergen, i tillegg til Oslo, som har parlamentarisk modell. Tromsø kommune innførte parlamentarisme i 2011, men etter at Arbeiderpartiet, SV og Rødt fikk flertall i bystyret ved valget i 2015, ble det vedtatt å gå tilbake til formannskapsmodellen. Tromsø hadde da lagt bak seg en særlig turbulent periode, med sterk forverring av den økonomiske situasjonen. Kommunen har i mange år hatt et polarisert politisk klima, og opposisjonspolitikere i Tromsø følte seg ytterligere maktesløse og marginaliserte i den parlamentariske modellen.¹⁷⁰

I en sammenliknende studie av parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner er det særlig ett trekk som fremheves som en viktig suksessfaktor i Oslos styringssystem: «politisk raushet».¹⁷¹ Denne rausheten viser seg i fordelingen av verv, der små partier som inngår i byrådet, får relativt flere og tyngre verv enn deres størrelse skulle tilsi. Også opposisjonen tilgodeses med mange heltidspolitikere og tunge verv. Politikerne i Oslo har lagt vekt på å gi gode arbeidsbetingelser både for posisjon og opposisjon, og for store og små partier i bystyret. Oslos parlamentarisme karakteriseres gjerne som «konsensuspreget», mens Tromsøs var preget av at «vinneren tar alt».¹⁷²

Bergen kommune innførte parlamentarisme i 2000. Som i Tromsø er det høy temperatur i politikken, og samarbeidsklimaet er dårligere enn i Oslo. Saxi mfl. (2014, s. 51) kaller parlamentarismen i Bergen for «et moderat majoritetsstyre». Mens Oslopolitikken

168 De parlamentarisk styrte fylkeskommunene har ulike ordninger for instruksjonsmyndighet: I Nordland har de tilsvarende ordning som Oslo, mens fylkesrådene i Nord-Trøndelag og Hedmark har kollektivt ansvar for politikken. Jamfør Saxi mfl. 2014, s. 82.

169 Saxi mfl. 2014.

170 Saxi mfl. 2014.

171 Saxi mfl. 2014, s. 41.

172 Saxi mfl. 2014, s. 44.





har vært preget av raushet, var konflikt og konkurranse mer fremtredende i Bergen. Bergen kommune forsøkte ulike former for bydelsstyre i kombinasjon med den parlamentariske modellen. Men i motsetning til i Oslo har dette i liten grad fungert i Bergen, som har opplevd store styringskonflikter mellom sentralt og lokalt nivå.¹⁷³ Hvorfor har Oslo lykket så godt med sin styringsform, der parlamentarisme på sentralt nivå og desentralisering til bydeler oppleves som en velfungerende enhet? Dette skal vi se nærmere på i neste kapittel.

173 Fimreite og Aars 2002.



Kapittel 4

Bydelene – effektive og demokratiske?

4.1 Parlamentarisme og bydelsmodell – uforenlige størrelser?

Parallelt med det parlamentariske styringssystemet utviklet Oslo kommune en modell for desentralisering av makt til bydeler. Hvorfor valgte kommunen, som ved byrådsreformen la så mye vekt på å sikre samling av makt og ansvar, samtidig å desentralisere makt gjennom bydelsordningen? Vi kan allerede nå avsløre at Oslos kombinasjon av parlamentarisme og bydelsorganisering i all hovedsak har fungert godt. Det er ingen selvfølge. Bergen kommune hadde en mindre positiv erfaring med en tilsvarende, men litt annerledes utformet modell. Hva er det med Oslos modell som gjør den så vellykket? Eller er det ikke modellen i seg selv, men aktørene som befolker den, som gjør at den fungerer godt?

I dette kapitlet skal vi se på hvorfor Oslo valgte å desentralisere viktige sider ved kommunens tjenester. Gir bydelsansvar først og fremst effektiv tjenesteproduksjon, eller er de demokratiske sidene ved desentraliseringen viktigere? Hvordan sikrer Oslo parlamentarisk styring når betydelig politisk ansvar er desentralisert til bydelene?

Bydelssystemet ble – som den parlamentariske modellen – betydelig endret etter årtusenskiftet. Ansvarsområdene ble justert, bydelsgrensene endret, antallet bydeler redusert og det ble innført direkte valg til bydelsutvalgene. Mens de store endringene innenfor det parlamentariske styringssystemet ble jobbet frem særlig i perioden 1988 til 1992, kom den neste reformen i bydelsordningen i 2004. Da hadde særlig ordningen med direkte valg til bydelsutvalgene vært utprøvd i flere år i fire forsøksbydeler.

4.2 Etablering av bydelsmodellen – mål, prinsipper, organisering

Oslo kommune var en pioner både i Norge og Norden i desentralisering av ansvar til bydeler. I motsetning til hva vi så for den lokale parlamentariske modellen, var desentraliseringstrenden internasjonal. Lokale utvalg i vestlige demokratier fikk mye oppmerksomhet fra 1960-tallet av. Særlig i «det røde beltet» i Italia var dette høyaktuelt,



og Bologna fremsto som en mønsterby for lokalt demokrati med sin etablering av en bydelsordning. Andre italienske byer fulgte etter og inspirerte den norske lokaldemokratiforskningen på 1960- og 70-tallet.¹⁷⁴

Inspirert av internasjonale erfaringer foretok flere norske byer en geografisk inndeling av kommunen i 1970-årene.¹⁷⁵ Enkelte steder, som i Oslo, ble det opprettet politiske bydelsutvalg, med medlemmer oppnevnt av bystyret. Fra starten var oppgavene og fullmaktene til bydelsutvalgene i Oslo avgrenset til å gi råd og høringsuttalelser til sentrale politiske styringsorgan og håndtere mindre, bydelsrelaterte spørsmål som for eksempel utleie av bydelshus. De kommunale tjenestene ble forvaltet av fagavdelinger sentralt i kommunen. Det ble opprettet enkelte distriktsordninger for noen tjenester, men ingen administrativ eller politisk desentralisering i stor skala.¹⁷⁶

Oslo innførte «fullskala» bydelsordning i 1988, etter fire års forsøksvirksomhet i fire bydeler. Ordningen innebar omfattende politisk og administrativ desentralisering.¹⁷⁷ Det nye ved desentraliseringen var at bydelsutvalgene fikk betydelig *politisk* myndighet, og den ble dermed en *demokratireform*. Men bydelsreformen var også en *styringsreform*: en modell for overordnet politisk styring av kommunens virksomhet, med lokal frihet til å forme tjenestene innenfor sentralt satte rammer. Reformen var også en strategi for å få kontroll med økonomien. Ved å rammebudsjettstyre store deler av de mest kostnadsdrivende tjenestene innenfor pleie og omsorg, barnehager og barnevern, måtte bydelsutvalgene i praksis foreta de nødvendige økonomiske innstramningene.

De første stegene

De første ideene til bydeler i Oslo kan spores i en artikkel av tidligere ordfører Brynjulf Bull i det lokalhistoriske tidsskriftet *St. Hallvard*, der han i 1961 skrev om «Benken på Kjelsås».¹⁷⁸ En særlig viktig begrunnelse var at lokale beslutninger, som for eksempel hvor «benken på Kjelsås» skulle stå, best ble ivaretatt av folk med lokal kunnskap og tilknytning. Ideen, slik den ble lansert, hadde en demokratisk side gjennom medbestemmelse over lokale saker, samtidig som avlastningen av sentrale kommunale myndigheter ga potensial for effektivisering av forvaltningen.

174 Her hjemme ble den norskitalienske professoren i statsvitenskap Francesco Kjellberg et viktig faglig bindeledd mellom de italienske modellene og norsk forskning på lokaldemokrati, blant annet gjennom sin forskning på italiensk lokaldemokrati.

175 Klausen og Opedal mfl. 1999.

176 Blant annet «desentraliserte» Oslo kommune sosialtjenestene allerede i 1964, i den forstand at tjenestene hadde geografisk nedslagsfelt på underkommunalt nivå.

177 Hallen og Slettebø (red.) 1987.

178 Brynjulf Bull 1961. *St. Hallvard* 1961, s. 11.

Utviklingen av bydelssystemet som en integrert del av det kommunale styringssystemet tok til et tiår senere, med oppnevningen av den såkalte Ekangerkomiteen, som ble etablert i 1975. Komiteen så på mulighetene for en videreutvikling av bydelsordningen,¹⁷⁹ og foreslo desentralisering av helse- og sosialsaker til bydelene. Arbeidet ble fulgt opp av Grundtutvalget, som avga sin innstilling i 1984. Prosessen munnet ut i et forsøk med desentralisert ansvar innenfor helse- og sosialtjenestene i fire bydeler: Stovner, Søndre Nordstrand, Røa og Gamle Oslo. Et blick på prøvebydelenes samlede driftsutgifter antyder omfanget av oppgavene som var lagt til bydelene: I 1985 var utgiftene på 260 millioner kroner, med en bemanning i de fire bydelene på 1 200 heltidsstillinger, fordelt på om lag 1 800 personer.¹⁸⁰ Befolkningen i prøvebydelene utgjorde 15 prosent av befolkningen i Oslo. Dette innebar at en fullskala desentralisert ordning for helse- og sosialtjenestene alene ville utgjøre en forvaltningsvirksomhet på to milliarder kroner pr. år og med 10 000–12 000 ansatte. Anslagene viser at omlegging på bakgrunn av erfaringene fra prøvebydelene ville ha betydelige praktiske konsekvenser for de berørte administrasjonene, og dermed også for styringen av Oslo.

I januar 1987 ble det besluttet å etablere bydelsforvaltninger og politiske bydelsutvalg i alle bydelene. Bydelsutvalgene fikk status som utvalg etter kommuneloven § 25. Dette innebar at medlemmene ble valgt av bystyret og sammensatt omtrent proporsjonalt med partienes representasjon i bystyret.

En reform for effektivitet og demokrati

Helhetlig styre og koordinering var viktig ved innføringen av parlamentarisme i Oslo. Nærhet til brukerne og deres behov samt demokratisering og desentralisering av makt ble understreket ved opprettelsen av bydelene. Det ser vi blant annet i byrådets innstilling om bydelsforvaltningen av desember 1986, hvor målene med reformen formuleres på følgende måte:¹⁸¹

- bedret service overfor publikum
- bedret kvalitet på kommunale tjenester
- mer effektiv ressursbruk
- demokratisering av forvaltningen
- mer meningsfylt og innholdsrik arbeidssituasjon for de ansatte
- desentralisering av politisk makt og myndighet

Særlig la byrådet vekt på hensynet til «publikum» – innbyggerne. Det het blant annet at «utvikling av lokale forvaltningsenheter gir stor mulighet for en bedre tilpasning mellom

179 For en nærmere fremstilling av etableringen av bydelssystemet i Oslo, se Lund 2000, kapittel 6.

180 Oslo kommune. Finansrådmannens innstilling om nytt styringssystem, 1985, s. 56.

181 Byrådets innstilling. Bydelsforvaltningen i Oslo, desember 1986, s. 11.

tjenestebehov og tjenestetilbud». ¹⁸² Byrådet signaliserte tro på reformens potensial for å øke både kostnads- og prioriteringseffektiviteten i tjenesteytingen. ¹⁸³

Bydelsorganisering kan også sees som et tiltak for bedre koordinering av tjenester. Ekangerkomiteen trakk frem manglende helhetstenkning som en av Oslo kommunes utfordringer. Komitelederen slo fast at slik den faglige ekspertisen ble brukt, «vil planlegging og prioriteringer ha utgangspunkt i rene sektorinteresser mer enn i de behov man har i de enkelte bydeler menneskene bor. Vi ser at det er vanskelig å få til en koordinering mellom de forskjellige sektorene, og byen er i dag blitt en dyr by». ¹⁸⁴ Sektorinteresser ble her satt opp mot behovstilpassede tjenester, og etablering av bydeler ble lansert som en måte å bryte opp sektoriseringen. Da utredningen ble lagt frem i 1981, understreket komiteens leder også at en utvidet bydelsordning ville gi bedre tilpasning mellom innbyggernes behov og kommunens samlede ressurser.

Ekanger fant støtte i bystyret for sine argumenter. Men mens hensynet til effektivitet var en gjennomgangstone fra Høyres side, var demokratiske hensyn mer fremtredende i mellompartienes og venstresidens argumentasjon. For eksempel formulerte Høyres representant Hans Svelland seg slik i sitt innlegg, etter at han hadde vist til den manglende oppslutningen om de eksisterende bydelsutvalgene: «Men den viktigste grunnen etter mitt skjønn er likevel at det er en rekke viktige oppgaver kommunen ikke klarer å løse sentralt.» ¹⁸⁵ Kristelig Folkepartis Tor Holtan-Hartwigs ord kan være illustrerende for de demokratiske hensynene partiet la vekt på i reformen: «Bydelsutvalgene bør etter Kristelig Folkepartis oppfatning representere en reelt ny side ved utviklingen av vårt demokratiske liv i byen». ¹⁸⁶

Da forsøksprosjektet i fire prøvebydeler ble debattert i bystyret, ble også hensynene til demokrati, bedre service og effektivisering trukket frem. Igjen understreket Kristelig Folkepartis Holtan-Hartwig bydelsordningens demokratiske sider, og uttalte at «et desentralisert samfunn er en forutsetning for å virkeliggjøre et levende demokrati». ¹⁸⁷ Kai Ekanger fra Arbeiderpartiet løftet i tillegg frem bedre service og samarbeid når han hevdet: «Oslo Arbeiderparti ønsker reell folkevalgt styring i bydelene, bedre service til publikum, bedre samarbeid mellom offentlig forvaltning og organisasjoner, og alt gjen-

¹⁸² Byrådets innstilling. Bydelsforvaltningen i Oslo, desember 1986, s. 11.

¹⁸³ Mens kostnadseffektivitet dreier seg om å produsere mest mulig tjenester med en gitt mengde ressurser, innebærer prioriteringseffektivitet at man produserer de riktige tjenestene ut fra brukernes ønsker og behov.

¹⁸⁴ Oslo kommune. Sak nr. 202 Bystyremøte 21. mai 1981. Videreutvikling av bydelsutvalgsordningen – Ekangerkomiteens innstilling. Ekangers innledningsfremlegg.

¹⁸⁵ Oslo kommune. Bystyremøte 21. mai 1981.

¹⁸⁶ Oslo kommune. Bystyremøte 21. mai 1981.

¹⁸⁷ Bystyremøte 20. juni 1984, sak 338.

nom samarbeid med de ansatte.»¹⁸⁸ En av dem som i størst grad vektla effektivitetshensyn var Pål Atle Skjervengen fra Fremskrittspartiet. Han ga i bystyremøtet uttrykk for forventninger om at budsjettbalansen skulle bli bedre, fordi «desentralisering av etater og kommunale tilbud» ville føre til «effektivisering om det foregår på den riktige måten».¹⁸⁹

Det endelige vedtaket som ble fattet i bystyrets møte i januar 1987, tok opp i seg alle disse hensynene. I punkt 1 om målene med bydelsreformen heter det:

*«Reformens hovedinnhold er desentralisering av politisk makt og demokratisering av forvaltningen. Bystyrets mål for øvrig er at denne reformen skal bidra til bedret service for publikum, bedre kvalitet på kommunale tjenester, mer effektiv ressursbruk og mer meningsfylt og innholdsrik arbeidssituasjon for de ansatte».*¹⁹⁰

Under den forutgående behandlingen i personal- og organisasjonskomiteen¹⁹¹ kom både Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti med tilleggforslag som kom til å stå sentralt i diskusjonene noen år senere. Det ene gjaldt antall bydeler, der byrådet foreslo 20, men der opposisjonen ønsket et høyere antall.¹⁹² Det andre dreide seg om direkte valg til bydelsutvalgene, som ble foreslått av både Arbeiderpartiet og SV, men som ikke lå inne i byrådets forslag.¹⁹³

I løpet av de seks årene som hadde gått fra bystyret drøftet Ekangerkomiteens innstilling, til bystyret endelig vedtok desentralisering til bydelsutvalgene, hadde demokratiske problemstillinger i stadig sterkere grad blitt knyttet opp mot reformen og blitt understreket i ordskiftet. Samtidig lå forventningene om økt effektivitet i tjenesteproduksjonen i form av kostnadsbesparelser og bedre behovstilpasning fortsatt inne som sentrale premisser for bydelsreformen.

Det var ingen motsetning mellom demokrati og effektivitet som motiv for reformen. Snarere utfylte og forsterket motivene hverandre, idet effektivitet nettopp ble et resultat av større nærhet mellom fordelingsansvar og behov, som bydelsordningen bygget på. Slik ble bydelsordningen en løsning med lokal deltakelse, desentralisering og effektivisering samtidig; «folkesuverenitet» til lokal disponering av midler innenfor rammene av gjeldende lovverk og sektorbegrensninger.

188 Bystyremøte 20. juni 1984, sak 338.

189 Bystyremøte 20. juni 1984, sak 338.

190 Protokoll, bystyrets møte 21.01 1987, sak nr. 2.

191 Personal- og organisasjonskomiteens møte 06.01.1987, sak 4.

192 Fremskrittspartiet gikk inn for færre bydeler og foreslo at det ble opprettet ti bydelsforvaltninger.

193 SV foreslo et nytt vedtakspunkt 16. «Senest i løpet av 1989 behandler bystyret forslag til en permanent ordning for direkte valg til bydelsutvalg», mens Arbeiderpartiet foreslo en forsøksordning med direkte valg til bydelene ved kommunevalget i 1987. Personal- og organisasjonskomiteens møte 06.01.1987, sak 4. Oversendt til bystyrets møte 21.01.87, sak 2.

Bydelsbasert struktur for effektivitet, styring, behovstilpasning og demokrati

Oslo kommune etablerte 25 bydeler i 1988. Hver bydel fikk et administrativt nivå, bydelsadministrasjonen, og et politisk nivå, bydelsutvalgene. Bydelsutvalgenes medlemmer, leder og nestleder ble fra starten av valgt av bystyret og sammensatt med utgangspunkt i partienes representasjon i bystyret. Direkte valg til bydelsutvalgene ble ikke innført før i 2007. Frem til da speilet sammensetningen av bydelsutvalgene ikke nødvendigvis den politiske stemmegivningen i bydelen.



Figur 4.1 Oslos 25 bydeler frem til Bydelsreformen 2004, og de 15 bydelene etter reformen.

Bydelsutvalgene fikk et overordnet tilsyns- og kontrollansvar overfor bydelsadministrasjonen innenfor rammer trukket opp av bystyret, formannskapet og byrådet. Bydelsadministrasjonen var bydelsutvalgets administrasjon, samtidig som byrådet var den øverste leder av den samlede kommuneadministrasjonen. Dette kompliserer styringen i et system med parlamentarisk styre og bydeler. Bydelene er underlagt doble instruksjons- og delegasjonslinjer, hvor politisk linje går fra bystyret via bydelsutvalget til bydelsadministrasjonen, mens administrativ linje går fra bystyret via byrådet til bydelsadministrasjonen.¹⁹⁴ Bystyret legger politiske føringer for bydelsutvalgene, men bydelsutvalgene har frihet til å prioritere innenfor gjeldende regler og budsjett. Den *formelle*

¹⁹⁴ Oslo kommune. Byrådsavdeling for finans 2000. Presentasjon av kriteriesystemet – et system for fordeling av ressurser til bydelene.

rollefordelingen mellom bystyret og bydelene i styringen av Oslo fremgår av Bystyremelding 2/95:

Bystyret bestemmer bydelenes overordnede mål, ansvarsområder og budsjettrammer, mens bydelsutvalgene bestemmer hvordan oppgavene skal løses lokalt. Politiske signaler fra bystyret og byrådet legger føringer på bydelens valg.

Byrådet er bare administrativt, ikke politisk, overordnet bydelsadministrasjonene. Byrådet har ikke instruksjonsmyndighet og heller ikke i utgangspunktet noe parlamentarisk ansvar innenfor bydelsutvalgenes myndighetsområde. Gjennom sitt tilsynsansvar kan byrådet i visse situasjoner likevel bli stilt til ansvar for vedtak i bydelene.

Det finnes en mulighet for overprøving av bydelsutvalgets vedtak – gjerne kalt «anke-mulighet». Bydelsdirektøren plikter å forlange et vedtak brakt inn for bystyret dersom vedtaket, etter direktørens vurdering, strider mot lov, forskrift eller kommunens overordnede retningslinjer. Tilsvarende kan også byrådene forlange et vedtak brakt inn for bystyret.¹⁹⁵

Formelt kunne altså bystyret overprøve bydelsutvalgene, samtidig som bydelsutvalgene skulle ha betydelig lokal handlefrihet. Dermed ville bystyrets reelle handlemåte overfor bydelene bero på hvordan bystyrepolitikerne oppfattet bydelsordningen. Respekt for bydelenes selvstendige handlefrihet fra bystyrets side ble et sentralt premiss for stabiliteten i forholdet mellom bystyret og bydelsutvalgene i Oslo.

Rammestyring av bydelene

En vesentlig side ved bydelenes handlefrihet er mulighetene for å prioritere penger til ulike oppgaver. Bydelene har ikke egne inntekter, men får tildelt midler i form av en samlet budsjettramme. Innføringen av bydelsforvaltninger skjedde under en alvorlig økonomisk krise. Oslo sto overfor omfattende økonomiske innstramninger. Bydelsordningen fikk dermed en vanskelig start. I det første budsjettet for bydelsforvaltningene, andre halvår 1988, var det lagt inn både ansettelsesstopp og inndragning av stillinger fra de syv etatene som inngikk i desentraliseringen.¹⁹⁶ Bystyret la to klare føringer på bydelenes prioriteringer dette første halvåret: Til tross for de betydelige kuttene som måtte gjennomføres, skulle antallet hjemmehjelpere opprettholdes, og bydelene skulle «prioritere publikumsrettet tjenesteproduksjon fremfor støttefunksjoner for denne».¹⁹⁷

195 Oslo kommune 2003. Reglement for bydelene. Vedtatt av bystyret 15.10.2003, § 5-3 Anke over bydelsutvalgets vedtak.

196 I byrådssak 323/88 blir 200 stillinger inndratt.

197 Byrådssak 323/88.



De ferske bydelene klarte innstramningene uten at det gikk vesentlig ut over tjenestetilbudet til innbyggerne. I ettertid kan dette sees som en bragd, og bydelssystemet ble oppfattet som en vellykket ordning for effektiv tjenesteproduksjon.

Allerede ved etableringen av bydelsforvaltningene i 1988 ble det varslet at byrådet var i ferd med å utarbeide et nytt, kriteriebasert system for fordeling av budsjetteramme til bydelene. Kriteriesystemet ble vedtatt av bystyret i 1990. I finansdirektørens fremlegg om dette het det at «rammebudsjettering er en forutsetning for bydelenes selvstendighet og handlefrihet», og at «systemet skal rette opp den geografiske skjevhet i tjenestetilbudet som en antar har utviklet seg gjennom årene».¹⁹⁸ Videre het det samme sted at «bystyrets styringsmuligheter ligger i dimensjoneringen av det totale aktivitetsnivået i bydelssektoren, i å foreta overordnede prioriteringer og sette opp konkrete mål på felter der dette er ønskelig». Innenfor disse rammene har bydelene et selvstendig budsjett- og regnskapsansvar.

Funksjonsområde	Tjenester
Administrasjon	Utgifter er knyttet til bydelsutvalget, bydelsadministrasjonen og personalboliger.
FO I: Tiltak for hele befolkningen	Behandlende og forebyggende helsearbeid. Psykisk helsevern og medisinsk attføring. Sosialt arbeid (sosialsentre). Behandling og rehabilitering av rusmisbrukere. Samfunnshus og andre kulturtiltak.
FO IIa: Tiltak for barn og ungdom	Barnehager og barneparken (til 1997 også 6-årstilbud). Skolefritidsordninger (frem til 1999). Fritidsklubber/ ungdomstilbud. Helsestasjon og skolehelsetjeneste.
FO IIb: Barnevern	Barnevernstjeneste.
FO IIIa: Tiltak for eldre	Alders- og sykehjem m.m. Andre boliger til eldre og funksjonshemmede. Botilbud til psykisk utviklingshemmede.
FO IIIb: Tiltak for yngre funksjonshemmede	Hjembaserte tjenester. Avlastningstilbud for familier med funksjonshemmede barn. Eldresentre. Dagtilbud mv. til psykisk utviklingshemmede.
Økonomisk sosialhjelp	Bydelene får tildelt budsjetterammer til økonomisk sosialhjelp som en egen ramme. Rammen for økonomisk sosialhjelp tildeles med 70 % etter kriteriesettet for sosialhjelp og 30 % etter forbruk. Etter nærmere bestemte regler kan bydelene omdisponere mellom rammen for ordinær drift og rammen for økonomisk sosialhjelp.

Tabell 4.1 Funksjonsområdene i Oslo kommunes kriteriesystem for fordeling av penger til bydelene i 2001. Kilde: Fürst og Høverstad (2001).

Kriteriene for overføring av midler til bydelene ble basert på funksjonsområder, eller sett av oppgaver som bydelene har ansvar for (se Figur 4.1). For hvert funksjonsområde

198 Oslo kommune, Finansdirektøren 1989. Kriteriebasert budsjettfordeling til bydelene. Prosjekt-rapport 1: Prinsipper, metode og forslag til kriteriemodell. Juni 1989.

ble det definert en kostnadsnøkkel, med relevante demografiske og sosioøkonomiske variabler som vektorer. Kriteriene bygger på antakelse om befolkningens behov for bydelens tjenester. Bydelene kan i prinsippet ikke påvirke forhold som er definert som kriterier i overføringssystemet.

Når bystyret fordeler midler mellom funksjonsområdene i kriteriesystemet, har de i prinsippet ingen garantier for at profilen opprettholdes etter at bydelene har fattet sine lokale prioriteringer, siden bydelene får midlene tildelt som en ramme. Bystyret kan imidlertid forsøke å styre bydelene ved å gi signaler om hvilke disposisjoner de *bør* gjøre. Slike signaler er innebygget i kriteriesystemet, i og med at bystyrepolitikerne fastsetter et bevilgningsnivå for hvert av funksjonsområdene, der fordelingen av budsjettmidler gjenspeiler bystyrets prioriteringer mellom oppgavene bydelene har ansvar for.¹⁹⁹

Undersøkelser viste at bydelenes prioriteringer avvek lite fra bystyrets i perioden. En analyse konkluderte med at bydelene i snitt flyttet i underkant av seks prosent av bevilgningen til andre funksjonsområder enn de de var tildelt innenfor.²⁰⁰ Men selv om prosenten er liten, er det snakk om ganske store beløp, og midlene som flyttes mellom funksjonsområder, er tilstrekkelige til at bydelsutvalgene får markert sin politiske profil.²⁰¹

På ett punkt har kriteriesystemet møtt motstand. Utrekningene av rammene for den enkelte bydel bygger på opplysninger om innbyggerne. Men flytteraten mellom bydelene i Oslo har vært høy,²⁰² og kriteriesystemet gjør at det tar et par år før demografiske endringer gir utslag i bydelenes rammer. På denne måten har de beregnede ressursene, og fordelingen mellom bydelene, ikke helt truffet innbyggernes behov. Stramme budsjettammer kan skape uro i bydelene: «Mange BU-politikere føler seg nå som bødler i forhold til byrådets politikk. (...) Det er nesten så vi blir ulydige», uttrykte en bydelspolitiker i Oslo i 2002.²⁰³ De relativt få tilfellene av opprørstendenser vi har sett fra bydelene i Oslo, dreier seg stort sett om at «rikere» bydeler og bydeler med sterk befolkningsvekst mener de ikke blir tilstrekkelig tilgodesett gjennom kriteriesystemet. Systemet har en klart utjevneende virkning, i den forstand at bydelene med de største byrdene får mest. Enkelte bydelsutvalg har hatt problemer med å akseptere den rammen de har fått til disposisjon. Dette dreier seg om totalrammen snarere enn fordelingen på ulike funksjonsområder.

199 Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans 2000. Presentasjon av kriteriesystemet – et system for fordeling av ressurser til bydelene.

200 Hagen mfl. 1998, s. 75.

201 Klausen mfl. 2002.

202 I 1999 flyttet i snitt snaut 14 prosent av innbyggerne i Oslo ut av egen bydel. I noen sentrumsbydeler flyttet dette året om lag hver femte innbygger ut av bydelen. Generasjonsskifter og utbyggingsprosjekter bidrar også til ganske raske og omfattende endringer i befolkningens sammensetning i mange bydeler, jamfør Myrvold og Klausen 2002.

203 Myrvold og Klausen 2002, s. 35.



Men generelt har konfliktnivået mellom bydelene og kommunen sentralt vært lavt i Oslo – kanskje overraskende lavt.²⁰⁴ Sentralkommunen har sjelden grepet direkte inn overfor bydelene med omgjøring av fattede vedtak. Bystyret og byrådet har først og fremst vært opptatt av at bydelene salderer budsjettet sitt – at budsjettet er i balanse. «Vi blander oss ikke inn i hvordan de salderer, men hvis de ikke salderer må vi inn», som en tjenestemann i byrådsavdeling for finans uttrykte det.²⁰⁵ I den perioden beretningen omhandler, forekom det sjelden at byrådet fremmet saker for bystyret for å overprøve bydelenes vedtak eller instruere bydelene om hvordan vedtak skulle fattes.²⁰⁶ I løpet av de 23 årene fra bydelene ble opprettet og til og med 2011, var det 31 tilfeller der vedtak fra bydelsutvalg ble anket inn for bystyret. Dette har primært skjedd når bydeler fattet vedtak som innebar at bydelens økonomiske ramme ville sprekke. Men det er også blitt anket i tilfeller der bydeler sto i fare for å bryte likestillingsloven ved oppnevning til underutvalg. Av de 31 ankene ble fem anker avvist av bystyret, mens bystyret sluttet seg helt eller delvis til 24. Det var ikke helt uvanlig at bydelsdirektøren måtte advare bydelsutvalget om at et mulig vedtak ville bli anket, for å understreke at bydelen gikk ut over sine fullmakter.²⁰⁷ Når det var svært få tilfeller der bydelsutvalgsvedtak ble anket, skyldes det en utpreget lojalitet til hele bydelssystemet. Bydelene har fått stor frihet, noe som respekteres av bystyret og byrådet. Samtidig har bydelspolitikkerne hatt respekt for de politiske signaler som har kommet fra bystyret. Bydelsutvalgene har hatt god forståelse for sin rolle i kommunens styringssystem og opptrådt lojalt i tråd med systemet. Og ikke minst har bydelsdirektørene hatt en viktig rolle i formidlingen mellom de to nivåene. Den gjensidige lojaliteten har vært bevisst bygget gjennom felles lederutvikling og tett samhandling mellom bydelsdirektører og byrådsavdelinger.

Tvetydighet og lojalitet

Bystyret fordeler budsjettmidlene som en ramme som bydelsutvalgene kan prioritere innenfor. Bydelsdirektøren er øverste administrativt ansvarlige i bydelene og bindeleddet mot byrådene. Direktørene ansettes av byrådet, og deres ansvar er definert i en lederkontrakt. Det stilles dessuten resultatkrav til bydelsdirektørene, som de må rapportere tilbake på. En byråd kan ikke henvende seg direkte til medlemmene i bydelsutvalgene, men må forholde seg til bydelsdirektøren. Direktørene skal «selge» – eller formidle – bystyrets flertallspolitikk til bydelsutvalget.

I en undersøkelse fra 2002 ga flere bydelsdirektører uttrykk for at det å være underlagt både bydelsutvalg, byråd og bystyre var noe av det mest spennende ved jobben.²⁰⁸ De opplevde at det sjelden kom klart motstridende signaler fra byrådet/bystyret og

204 Klausen 1997.

205 Myrvold og Klausen 2002, s. 46.

206 Hagen 1998.

207 Myrvold og Klausen 2002, s. 45.

208 Myrvold og Klausen 2002, s. 49.

bydelsutvalget, men som en av bydelsdirektørene uttalte: «Hvis det oppstår som problem, er det åpenbart mer opprykksvennlig å støtte byrådet enn bydelsutvalget.»²⁰⁹ Likevel var direktørene enige om at første prioritet i arbeidet var å holde budsjettet («ellers kan jeg bli sparket»), deretter bydelsutvalgets signaler, mens bystyrets og byrådets signaler ble prioritert noe lavere.

Delegeringen av myndighet til bydelsnivået innebærer at sentralnivået i kommunen avgir makt, og at ansvarsforholdene mellom sentrale politiske organer og bydelene i noen grad blir uklare. Bystyrets og byrådets behov for overordnet helhetlig styring støtter mot bydelenes frihet til å prioritere ut fra lokale ønsker og behov. I de første 25 årene med et fullt utviklet bydelssystem håndterte kommunen tvetydigheten på en god måte. Det kan synes som om uklarhetene og dobbelthetene i systemet langt på vei var akseptert i Oslo i denne perioden.

Samhandlingen mellom bydelene og de sentrale myndighetsorganene i kommunen er formet av formelle reguleringer og uformelle normer. I sum ga dette en god balanse mellom sentral styring og lokale tilpasninger. Reelt fulgte bystyret i liten grad opp sine egne styringssignaler, men bydelene tok likevel et visst hensyn til de signaler som ble gitt fra bystyrets side. Bydelenes disposisjoner har sjelden blitt korrigert av bystyret, og bystyret har akseptert bydelenes autonomi ved ikke å kaste byråder for de beslutningene bydelene har ansvar for. Dette kan tolkes som utslag av lojalitet til systemet fra både bystyrets, byrådets og bydelenes side – både til styringssystemet generelt og til kriteriesystemet spesielt.

Bydelenes ansvar og indre organisering

De nye bydelene fikk oppgaver fra syv kommunale etater. Blant tjenestene som ble lagt til bydelene i 1988, var syke- og aldershjem, trygdeboliger, eldresentre, hjemmehjelp og hjemmesykepleie, hybelhus, bo- og arbeidskollektiver, sosialkontor, helsesentre og helsestasjoner, barnehager og fritidsklubber. I tillegg ble enkelte byomfattende oppgaver tillagt bestemte bydeler, som dermed fikk ansvar for tjenester til hele byens befolkning.²¹⁰ Dette var et ledd i en bevisst nedbygging av sentrale etater i kommunen. I spørsmål knyttet til de byomfattende tjenestene hadde ikke bydelsutvalget myndighet, slik at bydelsdirektøren på disse områdene var underlagt byrådet. De fleste ordningene der ansvaret for byomfattende tjenester var lagt til én bydel, ble etter hvert avviklet, og oppgavene ble igjen lagt til sentrale etater i kommunen.

²⁰⁹ Myrvold og Klausen 2002, s. 49.

²¹⁰ Fra starten av gjaldt dette blant annet barnevernsinstitusjoner, rehabiliteringsinstitusjoner, dagsentre, spesialbarnehager, krisesenter og støttesenter mot incest (Byrådssak 323/88). Bydel St. Hanshaugen hadde f.eks. en «Storbyavdeling», med ansvar for bl.a. tiltak for bostedsløse og botilbud til vanskeligstilte.



Byrådet forutsatte at det fra starten av skulle opprettes likeartete forvaltninger i alle bydelene, selv om det var erkjent at en standard organisasjonsplan måtte ha karakter av en «skisse», med et visst rom for lokal tilpasning.²¹¹ I byrådets gjennomføring av bydelsreformen ble det derfor utarbeidet en standardplan for bydelenes organisasjon.^{212, 213}

Organiseringen av bydelsforvaltningene skulle være behovsorientert. Et hovedhensyn ble ansett å være styrking av helhetsinteressene gjennom mest mulig effektiv samordning av beslektede tjenester. Et annet mål som ble fremhevet, var bedre tjenestetilbud til grupper med spesielle behov, så som funksjonshemmede og pleietrengende samt andre med behov for et mer samordnet og fleksibelt tjenestetilbud, for eksempel rusmiddelbrukere, psykiatriske pasienter og psykisk utviklingshemmede. Tidligere hadde tiltaksapparatet for disse gruppene vært preget av oppsplitting og uoversiktlige ansvarsforhold, med tjenestetilbud lagt under ulike etater. Dette skulle koordineres bedre etter bydelsreformen.

Desentralisering til bydelene var også ment å gi en mer helhetlig tenkning omkring eldreomsorgen i kommunen. Dette var i tråd med nasjonal politikk, da ansvaret for sykehjemmene gikk fra å være et fylkeskommunalt til kommunalt ansvar fra 01.01.1988.²¹⁴ Prinsippene i de nasjonale dokumentene ble også lagt til grunn når Oslo kommune planla en desentralisert eldreomsorg. I bystyresaken om organisasjonsplan for bydelsforvaltningen ble det blant annet vist til St.meld. nr. 68 (1984–1985), om at «kommunene må foreta en samlet vurdering av omsorgsbehovene i kommunen og organisere helse- og sosialtjenesten som en enhet der sykehjemmet er en integrert del».²¹⁵ I en stor kommune som Oslo ble det ansett lettere å realisere dette innenfor en desentralisert modell, med et samlet ansvar for både hjemme- og institusjonsbasert omsorg innenfor bydelsforvaltningene.

I byrådssaken om organiseringen av bydelsforvaltningene het det videre:

Den nye bydelsforvaltningsstrukturen gir kommunen en enestående mulighet til å få organisert tjenestetilbudet til publikum på en mer målrettet, behovsorientert måte enn ved den tradisjonelle, sektoriserede strukturen. Det er antakelig bl.a. på dette feltet at den nye organisasjonsform kan gi høyere kvalitet og bedre effektivitet. [...] Den integrering som først og fremst vil ha effekt er samordningen av tjenesteytingen i og utenfor institusjon, og av hjemmesykepleie og hjemmehjelpen.²¹⁶

211 Byrådssak 1375/1987. Standard organisasjonsplan for bydelsforvaltningene. Sak av 22. oktober 1987, s. 2.

212 Hole og Ånstad 1993, s. 10–14 gir en gjennomgang av bydelenes forvaltningssystem ved opprettelsen.

213 Byrådssak 1375/1987. Standard organisasjonsplan for bydelsforvaltningene. Sak av 22. oktober 1987.

214 Jamfør Stortingets behandling våren 1986 av Ot.prp. nr. 48 1986/87. Sykehjemmene i den kommunale helse- og sosialtjenesten.

215 Jamfør Byrådssak 1375/1987. Standard organisasjonsplan for bydelsforvaltningene.

216 Byrådssak 1375/1987.

Bydelenes ansvarsområde ved opprettelsen av bydelsforvaltninger i 1988

Bydelsutvalgene hadde i særlig grad forvaltningsansvar innenfor helse- og sosialtjenestene. Dette ble delt opp i tre funksjonsområder fra oppstarten i 1988:

- 1 Tiltak for hele befolkningen: sosialsentre, inklusive sosialhjelp, helsesentre, private leger og fysioterapeuter, samt botilbud
- 2 Tiltak for barn og unge: barnehager, barnepark, helsestasjon, skoletjeneste, fritidsklubber og ungdomstiltak, barnevern
- 3 Tiltak for eldre og funksjonshemmede: alders- og sykehjem, andre botilbud for eldre og funksjonshemmede, hjemmebaserte tjenester og eldresentre

I tillegg ble det vedtatt at bydelsutvalgene eller spesielle nemnder valgt av bydelsutvalget ble tillagt ansvar som lokalt sosialstyre, barnevernsnemnd, edruskapsnemnd og helseråd samtidig som det sentrale nemndsystemet ble helt eller delvis avviklet.

Byrådssak 281/01

Organisasjonsplanen for bydelenes organisering i 1988 baserte seg på en deling av stabsoppgavene, med én økonomisjef og én personalsjef. Hensikten var å legge opp til en struktur som ga god samordning. En skulle unngå oppdelinger etter profesjoner, og snarere samle beslektede oppgaver under felles ledelse for å ivareta sammensatte publikumsbehov.

Bydelsutvalgene delegerte mye myndighet til administrasjonssjefen. Administrasjonssjefen (senere bydelsdirektøren) skulle være øverste administrative leder og formelt være helse- og sosialsjef i bydelen. For å avlaste administrasjonssjefen ble det i samtlige bydeler etablert en egen stilling som avdelingssjef for helse- og sosialtjenesten. Den videre organiseringen under denne igjen ble differensiert i forhold til bydelenes størrelse og kompleksitet.²¹⁷ Helse- og sosialsjefens tre hovedoppgaver lå innenfor eldreomsorg, helsetjenester og sosiale tjenester.

I byrådets standardplan lå det også opprettelse av en stilling som kultursjef i hver bydel. Kultursjefen skulle ha ansvaret for de øvrige oppgavene som ble lagt til bydelene ved desentraliseringen. Ansvaret favnet vidt og hadde først og fremst barnehagevirksomhet og ungdomstiltak som arbeidsoppgaver. Vedkommende var tiltenkt et økende ansvar, da en også så for seg mulig desentralisering av grunnskolen og oppgaver innenfor park og idrett. Dette ble i liten grad realisert, og grunnskolen er fortsatt et sentralt ansvar for kommunen.

Allerede i de første årene etter 1988 ble det tydelig at forskjellene mellom bydelene førte til behov for organisasjonstilpasninger, og bydelene fikk mulighet til å organisere seg som de selv ønsket.

²¹⁷ Hole og Ånstad 1993.

Organisasjonsmessige tilpasninger

Ved etableringen av bydelsforvaltningene i Oslo var det store variasjoner bydelene imellom, både i antall innbyggere og aldersprofil. Den minste bydelen, Romsås, hadde om lag 6 700 innbyggere, mens Furuset var størst med vel 27 000.

Størrelse, kompleksitet, administrativt og politisk ambisjonsnivå, personalressurser og kompetansenivå var forhold som bidro til at bydelene etter hvert valgte ulike organisatoriske modeller. Allerede ved årsskiftet 1992/1993 var det kun fem av de 25 bydelene som fortsatt videreførte standardplanen.²¹⁸ Det største avviket i forhold til byrådets standard var at de fleste bydelene hadde valgt å gå bort fra en avdelingssjef for helse og sosial. Dette kunne ha sammenheng med at ansvaret under denne stillingen ble uhensiktsmessig stort, siden dette omfattet om lag to tredeler av bydelenes virksomhet. Skjevheten i ansvarsomfang mellom helse- og sosialsjefen og kultursjefen kan også ha blitt oppfattet som problematisk. Kulturavdelingen undergikk endringer i mange bydeler. Ved at ansvaret først og fremst omfattet tjenester for barn og ungdom, var det naturlig for mange å forlate kulturbegrepet i denne sammenhengen.

I sum kan utviklingen i bydelsforvaltningene betraktes som bydelenes søken etter en hensiktsmessig modell for å nå målene de skulle ivareta. Ettersom både størrelse, demografi og ikke minst tjenestebehov var så vidt forskjellige bydelene imellom, var det gunstig at de også utviklet modeller som passet deres situasjon.

Oppsplitting av sentrale enheter og flytting av ansatte

Desentraliseringen av helse- og sosialtjenestene til bydelene i 1988 førte til oppsplitting av en rekke etater i Oslo kommune, særlig innen fem tjenesteområder: barnehauger, eldreomsorg, barnevern, sosialkontorene og rehabiliteringskontoret. I tillegg ble blant annet Helserådets ansvar, helsestasjonstjenesten og ansvaret for lege- og fysioterapeutertjenesten overført til bydelene. Desentraliseringen resulterte i at en rekke etater ble lagt ned, i tillegg til virksomheter som koordineringsgruppen for helsesektoren og syselsettingskontoret. Dette ga omfattende forvaltningsmessige endringer. Samtidig ble det opprettet nye etater, som miljøetaten og akuttetaten, for å ivareta funksjoner som det ikke ble ansett hensiktsmessig å desentralisere, men som var relatert til bydelenes virksomhet.

Etableringen av bydelsforvaltningene i 1988 innebar en storstilt flytteprosess for om lag 20 000 ansatte innenfor de berørte tjenesteområdene. Mange etablerte fagmiljøer ble i denne prosessen oppløst, og nye måtte etableres.

²¹⁸ Hole og Ånstad 1993.

4.3 Videreutvikling av bydelsordningen – mot Bydelsreform 2004

Etter de første årene med bydeler som forvaltningsnivå i Oslo kommune var det en utbredt oppfatning at ordningen hadde gitt en klar effektiviseringsgevinst. 20 prosent reduksjon i bydelenes budsjetter de første to og et halvt årene medførte eksempelvis ingen vesentlig reduksjon i tjenestene.²¹⁹ I årsmeldingen for bydelene for 1989 het det at «bydelene har klart å innhente mye av den økonomiske innstrammingen gjennom effektivisering og produktivitetsøkning, framfor å gå til direkte nedskjæringer i tjenestetilbudet til befolkningen».²²⁰

Frem til direkte valg til bydelsutvalgene ble innført, først som forsøk i utvalgte bydeler fra 1993 og deretter permanent fra 2007, ble lokaldemokratiet eller «folkesuvereniteten» hevdet å være relativt begrenset i bydelene. Snarere ble innretningen i den første perioden karakterisert som et indirekte demokrati.²²¹ Bydelsutvalgene var verken valgt av befolkningen lokalt eller sammensatt i forhold til partienes oppslutning i bydelen.

Seks år etter reformen hadde fokuset på innbyggernes deltakelse modnet. Arbeiderpartiet satt med byrådsmakten, og ga uttrykk for at partiet ønsket å legge tyngre vekt på de demokratiske sidene ved bydelsordningen. Sentralt i dette var å etablere en forsøksordning med direkte valg til bydelsutvalget i fire bydeler. Dette var lansert som idé av både Arbeiderpartiet og SV allerede i det politiske ordskiftet i 1987. Også Ekangerkomiteen vurderte direkte valg til bydelsutvalgene, uten at tiden var inne for å innføre dette da den la frem sin innstilling i 1978, eller da saken ble behandlet i bystyret i 1982.²²²

Da bystyret drøftet de politiske effektene av bydelssystemet i møte 8. april 1992, bygget behandlingen på en evaluering som avdekket at de politiske aspektene ved bydelssystemet var svakt.²²³ Bydelsutvalgene hadde begrenset politisk myndighet. Evalueringen pekte på flere tiltak som kunne endre på dette. Også muligheter og utfordringer knyttet til innføring av direkte valg til bydelsutvalgene ble løftet frem i evalueringen. Det ble understreket at en slik reform først måtte gjennomføres etter en evaluert prøveordning. Bystyret tok innstillingen til orientering, samtidig som et flertall i finanskomiteen, med medlemmene fra Arbeiderpartiet, SV og RV, gikk inn for å innføre direkte valg. Men selve reformen måtte vente.

Også i utviklingen av bydelsdemokratiet lå Oslo kommune i forkant av hva Kommunal- og regionaldepartementet var klar for. Da den nye kommuneloven kom i 1992, ga den

219 Byrådssak 65/94, s. 2.

220 Byrådets årsmelding for bydelene 1989, s. 3.

221 Klausen 2004, s. 200.

222 Ekangerkomiteens innstilling, sak 202/82.

223 Behandlingen i bystyret bygget på byrådssak 45/92.



ikke adgang til direkte valg til bydelsutvalg. I proposisjonen til loven viste departementet til at selv om flere hensyn talte for direkte valg til underkommunale utvalg, hadde man foreløpig ingen erfaringer med dette, og det kunne være uheldig å gå for raskt frem. Departementet foreslo imidlertid at det i den nye forsøksloven kunne åpnes for forsøk med direkte valg til kommunedelsnemnder (bydelsutvalg).²²⁴

Da byrådet la frem forslaget om forsøk med direkte valgte bydelsutvalg, viste de til Kommunelovutvalgets argumenter for og imot direkte valg. På den positive siden trakk de frem at direkte valg kunne gi innbyggerne en sterkere følelse av deltakelse og innflytelse, samtidig som det speilet velgernes preferanser på en bedre måte enn ved indirekte valg. På den andre siden kunne direkte valg til bydelsutvalg bidra til ytterligere uklarhet om hvor den faktiske beslutningsmyndigheten i kommunen lå.²²⁵ Ønsket om å utvide lokaldemokratiet gjennom direkte valg til bydelsutvalgene ble mest tungtveiende for byrådet:

*Hovedmålsettingen med forsøket må være å videreutvikle lokaldemokratiet gjennom å skape økt engasjement og deltakelse og økte muligheter for påvirkning av de lokale politiske prioriteringene.*²²⁶

Ved kommunevalgene i 1995 og 1999 ble det gjennomført alminnelige politiske valg til bydelsutvalg i fire bydeler. Sagene-Torshov, Bøler og Stovner fikk et flertall fra partiene på venstresiden, mens Røa fikk flertall fra høyresiden. I samme periode hadde de borgerlige partiene flertall i bystyret.

Byrådet Huitfeldt (H), som hadde avløst byrådet Gerhardsen (Ap), fremmet forslag om en eventuell forlengelse av forsøket til å gjelde kommunevalget i 1999. Byrådet uttrykte prinsipiell motstand mot direkte valg til bydelsutvalgene,²²⁷ men fremmet forslag om forlengelse fordi funnene fra den første evalueringen ikke ga sikre konklusjoner.^{228, 229} Byrådssaken speilet byrådets skepsis. Byrådet var redd for at valgdeltakelsen kunne bli svekket som følge av økt kompleksitet ved innføring av enda et valg. Samtidig fryktet byrådet styringsproblemer som følge av ulik sammensetning av bystyre og bydelsutvalg. Også uklare ansvarsforhold ble anført som betenkelig ved direkte valg til bydelsutvalg.²³⁰

224 Innst. O. nr. 57 (1991–92). Forsøket ble således hjemlet i lov av 26. juni 1992 nr. 87, om forsøk i offentlig forvaltning.

225 Byrådssak 65/94.

226 Byrådssak 65/94, s. 7.

227 Byrådssak 364/98.

228 Hagen, Klausen og Aardal 1998. NIBRs Pluss-serie 3-98.

229 Byrådssak 803/98. Det var også en betydelig interesse for forsøkene, noe som gjorde det vanskelig å avslutte. Blant annet foregikk det samtidig forsøk i fire bydeler i København.

230 Bystyresak 803/98.

Evalueringen av forsøkene hadde særlig oppmerksomhet på mulige demokratiske forbedringer av direkte valg, som økt «vitalitet» og «lokalisme» i bydelspolitikken.²³¹ Kort fortalt falt valgdeltakelsen fra 1995 til 1999. Det ble heller ikke fremmet flere lokale lister, det var stort sett bystyrepartiene som stilte til valg til bydelsutvalgene. Direkte valg så også ut til å ha hatt beskjeden effekt på velgernes bydelspolitiske deltakelse og deres kunnskaper om eller holdninger til bydelspolitikken. Noen bydelspolitikere hadde blitt mer profilerte, og aktivitetsnivået i partienes lokallag hadde økt i forbindelse med gjennomføringene av valgene. Bydelspolitikken fikk en klarere plass i partilagenes aktiviteter. Sammenliknet med bydelspolitikere som var oppnevnt av bystyret, var de direkte valgte bydelspolitikere langt mer optimistiske om sin evne til å utnytte frihetsgrader i systemet, og de la mindre vekt på bystyrets føringer. Evalueringsrapporten konkluderte med: «det vil utvilsomt ha stor betydning for bydelsordningens utvikling i årene fremover at bydelspolitikere opplever sine aktiviteter som meningsfulle.»²³²

Uten de store demokratiseringsgevinstene i form av aktivisering av velgerne i forsøksbydelene hadde direkte valg likevel vitalisert bydelsutvalgene som beslutningsarena. Når byrådet, under ledelse av Erling Lae (H), tok saken videre i 2002, ble direkte valg koblet sammen med ønsket om færre og større bydeler. Mål om å sikre «god økonomistyring og effektiv ressursbruk» ble trukket inn i diskusjonen.²³³ Det het videre fra byrådet at «endringer i bydelsstørrelse og overføring av nye oppgaver til bydelene er vurdert i forhold til behovet for en helhetlig styring av kommunen hvor hensynet til likeverdighet i tjenestetilbudet også skal ivaretas».²³⁴ Byrådet foreslo derfor å desentralisere nye oppgaver til bydelene, for slik «å bidra til mer effektiv drift og større nærhet til innbyggerne», samt overføre bestilleransvar.²³⁵ Byrådet mente dette forutsatte færre bydeler.

I en egen sak om direkte valg til bydelsutvalgene understreket byrådet de demokratiske gevinstene ved at bydelsutvalg i større grad speilet lokale velgerpreferanser. Men fullmaktene for bydelspolitikere forble de samme, enten de var direkte valgt eller oppnevnt av bystyret. Bydelsutvalgene fikk ikke en mer selvstendig posisjon ved direkte valg, gitt de styringslinjer som gjaldt for bydelsutvalgene. Byrådet understreket at «det kan argumenteres for at direkte valg mer er en 'konstruksjon' enn et demokratisk verktøy».²³⁶

231 Klausen, Helgesen og Aardal 2002.

232 Klausen, Helgesen og Aardal 2002, s. 13.

233 Byrådssak 57/02.

234 Byrådssak 57/02, s. 3.

235 Byrådssak 57/02. Byrådet viste også til bystyrets vedtak 18.12.1996 og byrådets felles politiske plattform, der det gikk frem at byrådet ville «reformere bydelsordningen ved å gi bydelene større ansvar på flere områder», noe som forutsatte «færre bydeler for å få en effektiv administrasjon og et likeverdig tilbud over hele byen». Dette ble vist til som bakgrunn for det omfattende reformarbeidet som ble tatt initiativ til blant annet i byrådsak 57/02 og som resulterte i *Bydelsreform 2004*.

236 Byrådssak 100/02, s. 8.

Bydelsreform 2004 kan tolkes som et resultat av en hestehandel mellom partiene i bystyret. Reformen innebar at det borgerlige byrådet kombinerte direkte valg til bydelsutvalgene, som de hadde vært skeptiske til hele tiden, med tiltak for å øke effektiviteten, blant annet knyttet til færre og større bydeler, noe venstresiden hadde signalisert motstand mot.²³⁷

Videreutvikling av bydelsforvaltningene etter 2004

Bydelsreform 2004 betød en ny, stor omorganiseringsprosess som berørte mange ansatte. Ti administrasjonssjefer ble overflødige, i tillegg til en rekke ansatte. Omleggingen var likevel ikke så synlig i form av antall årsverk, fordi bydelenes ansvarsområde samtidig ble noe endret. Det var faktisk en *vekst* i antallet årsverk i bydelssektoren fra 2003 til 2004, fra 16 955 til 17 358. Dette hang sammen med at skolefritidsordningen ble lagt til bydelene i 2004.²³⁸ Bydelene fikk dessuten ansvaret for de medarbeiderne som ble overtallige etter bydelsreformen. At antallet årsverk ble redusert med 290 året etter, kan ha sammenheng med at antallet overtallige ble mindre.²³⁹

Sykehjemsplasser nedlegges mens 330 står i kø. Eldre får ikke ledige sykehjemsplasser.

Selvmoetsigelsen er fullkommen: Oslo kommune råder over til sammen 132 ledige sykehjemsplasser, inkludert plassene kommunen disponerer utenfor bygrensen. Samtidig viser tall fra årsskiftet at rundt 330 eldre står på venteliste for å få slike plasser.

I praksis kan altså hver tredje på venteliste få plass, viser ny oversikt. Men det får de ikke – på grunn av stram økonomi. Byrådet har lagt opp til at bydeler som har for få sykehjemsplasser til sine eldre, skal kjøpe plasser i bydeler hvor det står senger ledige.

Aftenposten 24.03.2000

Bydelenes oppgaver har flere ganger blitt diskutert i perioden etter 1988. Størst var kanskje diskusjonene om desentralisering av grunnskolen, som var fremme både i første halvdel av 1990-tallet²⁴⁰ og ved den store reformen i bydelssystemet i 2004.

Resultatet ble imidlertid at ansvaret forble sentralt i kommunen. Debatten løp både innenfor og utenfor de politiske korridorene. I Aftenposten kunne vi i 1993 lese at skolebyråd Hanne Harlem hevdet: «Om ansvaret for Oslos grunnskoler blir overført til bydelene, vil det gi en bedre skole.» Samtidig uttalte daværende leder i Oslo lærerlag til samme avis: «En desentralisert grunnskole vil først og fremst gi flere problemer.

²³⁷ Jamfør ordskiftet i forbindelse med bydelsvedtaket i 1987, vist til ovenfor.

²³⁸ Ansvaret for SFO ble tatt fra bydelene igjen i 2008. Nettopp skolefritidsordningen, SFO (i dag AKS), er et eksempel på et ansvarsområde som har tilhørt bydelene i flere omganger.

²³⁹ Statistisk årbok for Oslo 2003–2005, tabell 11.17.

²⁴⁰ Jamfør behandling i Kultur- og utdanningskomiteen 7. mai 1992.

Enhetsskolen vil forsvinne, byråkratiet vil vokse, elever vil måtte kjøpes og selges på tvers av bydelsgrensene, og skolen vil i siste omgang få mindre penger.»²⁴¹

En viktig endring i bydelenes ansvar var at driften av sykehjemmene ble løftet ut av bydelene i 2007.²⁴² Dette brøt med noe av kjernen i den opprinnelige begrunnelsen for bydelenes oppgaveansvar – at bydelene skulle gi gode betingelser for å yte helhetlige, behovstilpassede tjenester, ikke minst innenfor helse- og omsorgstjenestene. Status var imidlertid at det hadde utviklet seg ganske ulike sykehjemstilbud mellom bydelene. Bydelene var for små til å håndtere oppgaven, om det ikke ble etablert et system for kjøp og salg av plasser. Noen bydeler hadde valgt å konkurranseutsette sykehjemstjenestene. Etter forhandlinger mellom Høyre, Fremskrittspartiet, Venstre og Kristelig Folkeparti ble det opprettet en egen sykehjemsetat i Oslo kommune i 2007.²⁴³ Dette var særlig en sak som ble ført av Fremskrittspartiet, ved deres byråd for velferd og sosiale tjenester Margaret Eckbo. For å få gjennom saken måtte byrådspartiene godta at det ble etablert driftsstyrer ved sykehjemmene, etter modell fra skolen. Sykehjemsetaten overtok bydelenes ansvar for å drive kommunale sykehjem og følge opp kommunens avtaler med private sykehjem. Dette ble kombinert med en bestiller-utførermodell, der bydelene ble bestillere av sykehjems plasser og betalte for disse, mens sykehjemmene var ansvarlige for å yte tjenesten.

241 Ny reform i Osloskolen. *Aftenposten* 10.01.1993. Forslaget ble lagt frem av byrådet som prinsippvedtak uten utredning.

242 Den enkelte bydel beholdt ansvaret for å tildele sykehjemstjenester til sine innbyggere.

243 Bystyret vedtok i sak 262/07 om «Sykehjem – organisering for bedre kvalitet og valgfrihet», etablering av en sykehjemsetat fra 01.01.2007.



Gamle (til og med 2003) og nye bydeler i Oslo

Gamle bydeler	Folketall 2003	Nye bydeler	Folketall 2011
Bygdøy-Frogner	20 455	Gamle Oslo	43 797
Uranienborg-Majorstuen	24 288	Grünerløkka	47 113
St. Hanshaugen-Ullevål	29 098	Sagene	35 155
Sagene-Torshov	28 736	St. Hanshaugen	33 995
Grünerløkka-Sofienberg	26 784	Frogner	51 227
Gamle Oslo	25 816	Ullern	30 642
Ekeberg-Bekkelaget	16 928	Vestre Aker	45 165
Nordstrand	17 290	Nordre Aker	48 286
Søndre Nordstrand	32 830	Bjerke	28 293
Lambertseter	10 233	Grorud	26 254
Bøler	13 334	Stovner	30 187
Manglerud	12 694	Alna	46 974
Østensjø	15 498	Østensjø	46 354
Helsfyr-Sinsen	22 216	Nordstrand	46 906
Hellerud	15 817	Søndre Nordstrand	35 870
Furuset	29 372	Oslo i alt	596 218
Stovner	21 652		
Romsås	6 774		
Grorud	17 678		
Bjerke	23 857		
Grefsen-Kjelsås	18 112		
Sogn	16 448		
Vinderen	19 551		
Røa	21 278		
Ullern	26 694		
Sentrum	1 331		
Marka	1 636		
Uoppgitt bydel	1 001		
Oslo i alt	517 401		

4.4 Stabilitet og harmoni i «revolusjonens tiår»

Årene fra Oslos styringsreform virkelig begynte å ta form på begynnelsen av 1980-tallet og frem til 2011, har vært preget av omfattende institusjonelle omlegginger, kombinert med stor grad av politisk stabilitet og enighet. Hovedaktørene i Oslopolitikken har i hovedsak vært enige om viktigheten av reformer, og i store trekk også i reformenes hovedinnhold. Forskjellige politiske grupperinger har riktignok stilt ulike spørsmål og vektlagt ulike hensyn, men svarene har aktørene i vesentlig grad funnet i de samme reformene.

Denne politiske stabiliteten og enigheten kan sees som en forutsetning for at reformer av det omfang Oslo har gjennomført, faktisk har vært mulig å realisere, og det på så vidt kort tid. Samtidig har kommunen sluppet å håndtere alvorlige kriser etter den dårlige økonomiske perioden som innledet 1980-årene. Dette har nok bidratt sterkt til den institusjonelle stabiliteten etter omleggingene i 1986 og 1988, selv om det senere skjedde mange tilpasninger og justeringer både i det sentrale styringssystemet og i bydelsordningen.

Kombinasjonen av parlamentarisk styringsmodell og delegasjon av myndighet til bydeler kan sees som en motsetningsfull organisering av kommunens virksomhet, men dette har fungert godt i Oslo. I Bergen viste derimot en i hovedsak tilsvarende ordning seg svært konfliktfull. Det er flere grunner til de ulike erfaringene i Norges to største byer. For det første valgte Bergen å desentralisere mye mer av kommunens oppgaver til bydelene. Resultatet var at byrådet satt igjen nesten uten portefølje. Byrådet – og den enkelte byråd – ble lite synlige for publikum. En vesentlig side ved den parlamentariske modellen er nettopp at den plasserer politisk ansvar og makt hos byrådet, og byrådets synlighet blir derfor viktig for at modellen skal fungere. Oslo kommune har, i motsetning til Bergen, funnet en god balanse mellom desentralisering av oppgaver og fortsatt bydelsovergripende ansvar hos byrådet. De to elementene i styringsstrukturen supplerer hverandre med en arena for lokal tjenestetilpasning, samtidig som de mer overordnede beslutningene og diskusjonene har en arena i bystyret og byrådet. Forskjellen mellom Oslo og Bergen har nok også sammenheng med at Oslo har hatt fylkeskommunale funksjoner, noe som gjør det hensiktsmessig å beholde flere oppgaver på sentralt nivå i kommunen.

Bydelsdirektørene har spilt en viktig rolle i styringssystemet. Sammen med sine bydelsutvalg har de opptrådt lojalt mot sine «oppdragsgivere» – bystyre og byråd – og samtidig balansert hensynet til overordnet økonomisk styring med hensynet til ønsker og behov i bydelen. Mens bydelene i Bergen opplevde store økonomiske overskridelser, har Oslos bydeler – riktignok med noen unntak – stort sett klart å holde budsjettene. Bydelsstyrene i Bergen ble til sammenlikning omtalt som «aktivistorgan» overfor kommunen sentralt, og evalueringen av modellen i Bergen konkluderte med: «Der Bergensmodellen *ikke* er



effektiv og velfungerende er når det gjelder økonomistyringen.»²⁴⁴ Til dette skal det også føyes at Bergen hadde flere bydelsaviser som bidro til å presse bydelspolitikkerne til å bruke mer ressurser enn de hadde, uten at bydelsdirektørene klarte å disiplinere «sine» politikere.²⁴⁵

En grunnleggende forutsetning for at Oslos styringsmodell fungerer godt, er den sterke lojaliteten til systemet, som igjen avspeiler den politiske kulturen i byen. Oslopolitikken har i mange tiår vært samarbeidsorientert. Ikke minst har de to største partiene, Arbeiderpartiet og Høyre, vist en utpreget samarbeids- og kompromissvilje. Dette var tydelig i utviklingen av styringssystemet i byen, som i stor grad balanserte ulike hensyn. Et eksempel er at kriteriesystemet for overføring av midler til bydelene nøt stor legitimitet i kommunen. Det var et borgerlig byråd som innførte kriteriesystemet, et system som av mange ble sett som «overraskende sosialt».²⁴⁶ Oslo hadde også skiftende byråds-konstellasjoner i perioden der styringssystemet ble utviklet. Dette har styrket systemet, da flere partier fikk et eierforhold til både arbeidsprosessen og innhold i den parlamentariske modellen.

Oslopolitikken preges – i all hovedsak – av en tverrpolitisk vilje til å sette vanskelige saker på dagsordenen, til å ta beslutninger til tross for politisk uenighet og å gjennomføre beslutningene uten for mange omkamper.

Parallelt, men mer som en videreføring av de overordnede styringsreformene i Oslo, krevdes det en modernisering av forvaltningen. Det er utgangspunktet for neste kapittel.

244 Fimreite (red.) 2003, s. xvii.

245 Fimreite (red.) 2003.

246 Myrvold og Klausen 2002, s. 83.



Strategier for organisering og styring av Oslo kommunes virksomhet

Kapittel 5

Utvikling av en moderne forvaltning – effektivitet og tillit

5.1 En tid for rydding i roller

I årene etter innføringen av det parlamentariske styringssystemet gikk Oslo kommune gjennom mange omstillings- og utviklingsprosesser. Hele kommuneorganisasjonen skulle endres. Hva motiverte endringene i Oslo? Hvordan taklet kommunens ledelse og ansatte perioden med så gjennomgripende forandringer?

Med nytt styringssystem på 1980-tallet var Oslo i forkant av en bølge omorganiseringer i Kommune-Norge. De færreste gikk så omfattende til verks som Oslo, men kommune-loven fra 1992 ga kommunene mye større frihet til å organisere sin virksomhet slik de selv mente var best. Endringene dreide seg i stor grad om å organisere de politiske og administrative prosessene på en måte som ga mer overordnet, helhetlig styring, mindre detaljstyring og mer effektiv saksbehandling. Grensene mellom politikk og administrasjon skulle klargjøres. De folkevalgte skulle få en mer strategisk rolle – de skulle *sette målene* og i mindre grad blande seg inn i *hvordan* målene ble nådd.

Også Oslo kommune hadde behov for å finne frem til nye administrative verktøy. Dels kom dette som en naturlig forlengelse av den parlamentariske modellen, men Oslo var også influert av en større internasjonal trend, med vekt på målstyring, fristilling og konkurranseutsetting av offentlig virksomhet, og sterkere fokus på brukermedvirkning og brukerstyring.

I 2011 presenterte kommunen dokumentet *Prinsipper for virksomhetsstyring*. Et viktig mål var å sikre god styring av kommunens virksomheter, slik at «(...) innbyggerne og andre interessegrupper har tillit til kommunen, dens ledelse og dens evne til å levere tjenester med kvalitet».²⁴⁷

For å bygge tillit *i* og *til* systemet la Oslo vekt på både *styring*, *ledelse* og *kontroll*. Det ble utviklet ulike virkemidler for å sikre styring og kontroll med alle ledd i kommunens

²⁴⁷ Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans 2011. Prosjekt virksomhetsstyring. Prinsippnotat. Prinsipper for virksomhetsstyring ble erstattet av Instruks for virksomhetsstyring i 2015, med senere endringer i 2016.

virksomhet. Ikke minst vokste erkjennelsen av betydningen av ledelse og lederutvikling på alle nivåer i byen.

I dette kapitlet presenteres ulike elementer i utviklingen av kommunens administrasjon i perioden. Vi ser nærmere på kommunens arbeid for å skape en moderne, effektiv og pålitelig organisasjon tilpasset det parlamentariske styringssystemet og bydelsorganiseringen. Kapitlet inneholder derfor en rekke kryssreferanser til andre deler av denne beretningen. Forvaltningsreformene gled over i hverandre og var motivert av de samme målsettingene, men deles i tre ulike faser i perioden 1987 til 2011. *Først* måtte forvaltningsmessige omorganiseringer som følge av det parlamentariske styringssystemet og bydelsordningen på plass. Denne fasen var kjennetegnet av fokus på den strategiske politikerrollen og forvaltningen som redskap. Den *neste fasen* omfatter byråkratisk virksomhetsstyring, der metodikk og strukturer ble utviklet for å bygge opp under styringsidealer i det parlamentariske systemet. Stikkord var mål- og resultatstyring, strategiutvikling samt ledelses- og personalutvikling. Politikernes rolle som *bestillere* sto sentralt. Nye regimer for opplæring og internkontroll, virksomhetsstyring og produktivitet var en del av denne utviklingen. Oslo kommune gikk over i en *tredje fase* fra slutten av 1990-tallet. Stadig mer nyanserte modeller for selskapsetableringer og tilknytningsformer for offentlig virksomhet ble jobbet frem, og markedsmekanismer ble knyttet til produksjonen av kommunale tjenester. I dette lå også bevissthet om og tydeliggjøring av styringselementene i politikerrollen, knyttet til kommunen som bestiller og eier.

Avklaring av roller og grensdragninger mellom politikk, administrasjon og marked foregikk gjennom hele perioden fra 1987 til 2011. Det fantes klare ideologiske og interessepolitiske konflikter, men det ble overraskende lite konflikt i Oslo.

5.2 Parlamentarismen som bakgrunn og drivkraft for administrative endringer

Omleggingene i det politiske styringssystemet i Oslo innebar at kommunens forvaltningsapparat måtte tilpasses nye prinsipper. I styringsreformen var det blant annet lagt vekt på økt innflytelse for de folkevalgte, klarere politiske ansvarsforhold og styrking av de politiske helhetsvurderingene. I tillegg skulle det nye systemet øke de ansattes innflytelse, myndighet skulle desentraliseres og delegeres, og servicen overfor publikum skulle bedres.²⁴⁸ Rekken av organisatoriske, ledelses- og personalmessige endringer fra 1987 var nettopp ment å ivareta disse målene. For at byrådet skulle kunne styre politisk gjennom det administrative apparatet, var det viktig at administrasjonen hadde en struktur som sikret og underbygget byrådets styringsrett, og også ga politisk styringsevne.

²⁴⁸ Forvaltningskomiteens innstilling, behandlet av bystyret 30. januar 1985. Finansrådmannens innstilling om nytt styringssystem for Oslo kommune, 11. september 1985, s. 17.

Omleggingen av forvaltningssystemet berørte svært mange ansatte i kommunen. Allerede i 1987 hadde Oslo kommune over 55 000 ansatte.²⁴⁹ Oslo omorganiserte med andre ord en stab på størrelse med befolkningen i en mellomstor norsk by. Endringene i styringssystemet gikk dessuten langt ut over en tradisjonell omorganisering, der ansvarsoppgaver stokkes om på en ny måte. Det handlet snarere om grunnleggende omlegginger av hele prinsippet for styring. Dette måtte få implikasjoner for selve organisasjonskulturen i kommunen.

Ambisjonsnivået for organisasjonsutviklingen leser vi ut fra de prioriterte innsatsområdene byrådet selv utformet i sin årsberetning fra 1987.²⁵⁰ Her heter det at de ville konsentrere sin innsats om:

- 1 en organisering av sentraladministrasjonen i henhold til de intensjoner som lå i det nye styringssystemet, slik det ble innført i 1986
- 2 videreføring av arbeidet med å innføre målstyring, som var en del av det som i byrådets melding om målstyring fra 1987 ble kategorisert som prosessutvikling i kommunen
- 3 å skille forretning fra forvaltning innenfor etatsapparatet
- 4 å forberede opprettelsen av 25 bydelsforvaltninger fra 1. juli 1988
- 5 å forberede og gjennomføre andre tilpasninger i etatsstrukturen

Dette representerte omfattende organisatoriske arbeidsoppgaver, som sto på byrådets arbeidsplan i hele den perioden vi ser på. Omstillingen preget særlig årene fra 1987 til godt inn på 1990-tallet.

Sentralt i endringsprosessene i sentraladministrasjonen sto prosessutviklingen, som byrådet satte i gang i 1987. Prosessutviklingen baserte seg på fire hovedpilarer:

- målstyring som styringsprinsipp
- prinsippprogram for personal og ledelse
- handlingsplan for personalpolitikk
- handlingsplan for styrking av ledelsesfunksjonen

Disse pilarene sprang ut av en erkjennelse av at strukturendring alene ikke ville gi fornyelse i seg selv, men at fornyelse også krever «ny kultur og en prosessutvikling innad i kommunens arbeidsorganisasjon der ledere og medarbeidere deltar aktivt», som det het i byrådets bystyremelding fra 1987.²⁵¹

249 Da eierskapet for sykehusene ble overført til staten fra 01.01.2002, ble omtrent 6 000 av de ansatte i Oslo kommune statlig ansatte. Det er først nå (i 2017) antall ansatte i Oslo kommune er tilbake på nivået fra før sykehusreformen.

250 Oslo kommune 1987. Byrådets beretning.

251 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1987. Om målstyring i kommunen, s. 3.

5.3 New Public Management – nye prinsipper for organisering av offentlig sektor

1980-tallet var preget av en ideologisk trend både nasjonalt og internasjonalt, der ideer fra privat sektor inspirerte til reformer i offentlig forvaltning. Trenden speilet en ny måte å tenke offentlig styring på, etter hvert kjent som New Public Management (NPM). Retningen var influert av amerikanske teoretikere og introduserte en markedsorientering i offentlig forvaltning – også kommunalt.



De politiske og forvaltningsmessige grepene Oslo kommune tok i 25-årsperioden fra 1987 til 2011, var mer omfattende enn i noen annen kommune siden kommunene ble opprettet som forvaltningsnivå i 1837. Men også statsforvaltningen gjennomgikk betydelig reformering og omstilling i hele etterkrigstiden. Fra 1946 til 1991 ble det produsert nærmere 400 offentlige forvaltningspolitiske utredninger.²⁵² Det fragmenterte preget reformene hadde i de første tiårene etter krigen, ble fra begynnelsen av 1980-tallet utviklet til en mer helhetlig forvaltningspolitikk, med fokus på modernisering av statsforvaltningen.

Ulike reformprogrammer ble utviklet både fra høyre- og venstresiden i norsk politikk.²⁵³ I 1985 la regjeringen Willoch (H) frem et program for en modernisering av forvaltningen. Året etter måtte regjeringen fra Høyre, Senterpartiet og Kristelig Folkeparti vike for en ny Brundtlandregjering (Ap), som fulgte opp Willochregjeringens moderniseringsambisjoner. Det såkalte Hermansenutvalget resulterte i innstillingen *En bedre organisert stat* i 1989. En hovedtanke var at veien til politisk styring og demokrati gikk via organisering og reorganisering.²⁵⁴ Det er hevdet at disse ulike reformprogrammene var mer preget av pragmatisme og konsensus enn ideologi og konfrontasjon, med sitt fokus på økt effektivitet i forvaltningen.²⁵⁵ Selv om vektleggingen varierte, var innholdet stort sett det samme: brukerorientering, effektivisering, fornyelse, omstilling, folkestyre og demokratisering. Både nasjonalt og i Oslo var mål- og resultatstyring, etatsstyring, vektlegging av lederrollen og strukturell fristilling viktige elementer i reformene.

Innføring av nye ideer i store organisasjoner er ofte forbundet med betydelig motstand.²⁵⁶ I Oslo ble tankegangen fra New Public Management relativt friksjonsfritt adoptert i den kommunale forvaltningen. Denne beretningen kan ikke gi en fullstendig forklaring på

²⁵² Christensen og Lægneid 2002.

²⁵³ Jæmfør programmet fra regjeringen Willoch for modernisering av den statlige forvaltningen i 1986, *Den nye staten. Program for fornyelse av statsforvaltningen*, som kom med regjeringen Brundtland i 1987, *Det norske hus*, fra regjeringen Jæglând, *Et enklere Norge*, fra regjeringen Bondevik I og *Program for fornyelse av offentlig sektor*, fra regjeringen Stoltenberg.

²⁵⁴ Grønlie og Flo 2009.

²⁵⁵ Christensen og Lægneid 2002.

²⁵⁶ Røvik 2007.

hvorfor innføring av nye, NMP-inspirerte elementer tilsynelatende foregikk uten sterke motkrefter. Kommunen var allerede i en stor omorganiseringsprosess, og de nye ideene passet godt sammen med prinsippene og målene i det nye styringssystemet. I dette arbeidet hadde Oslo både drivende politikere og dyktige ansatte i sentraladministrasjonen med ønske om modernisering av hovedstaden.

Bestiller–utfører-organisering

Økt markedsorientering ble antatt å gi mer kostnadseffektive løsninger, ved å bringe behov og ressursbruk mer i samsvar med hverandre. Stykkprisfinansiering og interprising kom på den politiske dagsorden, og såkalte «bestiller–utfører-modeller» ble tatt i bruk i norsk kommuneforvaltning. I denne modellen etableres et internt marked (eller eksternt, ved konkurranseutsetting) der det finnes en bestiller og en utfører. Bestillingskontoret eller -enheten ivaretar «bestilling» av en gitt tjeneste. Utførerenheten kan være en barnehage, en skole, et sykehjem osv. Mens bestiller skal ivareta saksbehandlings-/forvaltningsoppgavene, er utførers oppgave å yte kvalitativt gode tjenester.

Begrunnelsene for et skille mellom bestiller og utfører kan være flere: å unngå habilitetsproblemer, å sikre likebehandling mellom utførere (private og kommunale) og å øke effektiviteten i utførerleddet. En bestiller–utfører-modell kan også gi brukerne større innflytelse. Ikke minst innebærer en bestiller–utfører-organisering en rydding i roller, som senere skulle bli en viktig forutsetning for konkurranseutsetting av virksomhet. Bestillerenhetene skulle være offentlige, men ikke nødvendigvis utførerenheter – de kunne like gjerne være private selskaper. I NOU 2005:3 kan vi lese at dette dels er «motivert av behov for mer hensiktsmessige arbeidsdelinger mellom offentlig og privat sektor, dels er det et uttrykk for en søken etter tiltak for en mer effektiv og brukerorientert offentlig virksomhet».

I Oslo ble bestiller–utfører-modellen sentral både som en kommuneintern organisering av oppgaver og i kommunens kjøp av tjenester fra tilbydere utenfor kommunen. Internt fikk de forskjellige organisatoriske enhetene ulike oppgaver – for eksempel skulle bydelene fatte vedtak om tildeling av tjenester og bestille sykehjemsplasser fra kommunens sykehjemsetat, som produserte selve tjenesten.

Byrådet, under ledelse av Hans Svelland (H), varslet allerede i 1987 at kommunens oppgaver skulle sorteres: «I det videre arbeidet med det nye styringssystemet ønsker byrådet å skille forvaltnings- og forretningsmessige oppgaver. Byrådet har bl.a. fremmet en sak om omorganisering av bolig-, nærings-, eiendoms-, bygge- og vedlikeholdsvirksomheten, hvor det ble foreslått opprettet egne selskaper til å ta seg av den forretningsmessige driften bl.a. av kommunens bygg.»²⁵⁷

257 Byrådets årsberetning for 1987. Utdrag fra kapitlet «Høydepunkter», s. 4.

Skillet mellom *forretning* og *forvaltning* var også viktig for de organisatoriske diskusjonene som skulle komme. Mens kommunen selv skulle ha direkte ansvar for forvaltningsoppgavene, var det flere ulike modeller som kunne tenkes for den mer forretningsmessige virksomheten og selve tjenesteproduksjonen. Vi kommer tilbake til fristilling og konkurranseutsetting i kapittel 6.

Styrking av anskaffelsesfunksjonen

Utover på 1990-tallet økte antall transaksjoner mellom private aktører og Oslo kommune betydelig. I 1997 lå kommunens innkjøp på om lag åtte milliarder kroner – omtrent 30 prosent av totalbudsjettet.²⁵⁸ Jo mer kommunen ble avhengig av å inngå avtaler om kjøp fra private, jo viktigere ble det med gode avtaler. Det ble satset på å profesjonalisere innkjøpsprosessene. Kommunens innkjøpsfunksjon ble oppgradert allerede i 1991, med innføring av et nytt anskaffelsesreglement som fastla rammene for hvordan kommunalt ansatte skulle gå frem ved anskaffelser. Da Rune Bjerke ble byråd for finans og plan i Rune Gerhardsens Ap/SV-byråd fra 1992, startet arbeidet med å profesjonalisere kommunens anskaffelsesfunksjon ytterligere. Under Gerhardsen-byrådet vokste det mot midten av 1990-tallet frem en erkjennelse av at kommunens kompetanse på anskaffelser var beskjeden, og at det fra sentralt hold ikke var lagt godt til rette for innkjøp i kommunens ulike virksomheter.

I 1995 ble SMIL, *Sammen mot intelligent logistikk* vedtatt av bystyret, som et treårig program for effektivisering og profesjonalisering av innkjøp i kommunen. SMIL var et tverrfaglig effektiviseringsprogram der samtlige fagmiljøer og organisasjonsmiljøer skulle trekkes inn, og et viktig virkemiddel for å bygge opp nødvendig kompetanse i alle deler av kommunen. Hovedoppgaven var å gjennomføre resultatorienterte effektiviseringstiltak i kommunens virksomheter, for å oppnå økonomiske besparelser.²⁵⁹

Målet med SMIL er å effektivisere kommunens anskaffelsesfunksjon med 10–15 %, og å sikre en varig endring av adferd.²⁶⁰

258 Tallet er hentet fra bystyreforhandlingene rundt Bystyremelding nr. 1/1998, bystyrets møte 22.01.1998.

259 Byrådets forslag til budsjett 1996.

260 Brev fra Byrådsavdeling for finans og plan, 12. september 1995.

I 1997 ble kommunaldirektør Nils Holm tildelt NIMAs pris «Årets logistikkprosjekt» for SMIL-prosjektet.²⁶¹ SMIL ble vedtatt forlenget ut 1999.²⁶² Konserninnkjøpsseksjonen eksisterte i vel ti år, inntil den gikk inn i *utviklings- og kompetanseenheten* som ble opprettet i 2003 (se nærmere beskrivelse av denne i avsnitt 5.4).

Anskaffelser i det private markedet ble strengt lovregulert som følge av EØS-avtalen som trådte i kraft i 1994. Alle offentlige innkjøp over en viss grense måtte legges ut for anbudskonkurranse. For å motivere til konkurranseutsetting ble det ifølge byrådet drevet «en utstrakt informasjonsvirksomhet for kommunens virksomheter».²⁶³ I løpet av 1999 fikk mer enn to tusen ansatte og politikere informasjon om og opplæring i slike prosesser, og det ble utarbeidet en veileder om konkurranseutsetting og kjøp av varer, tjenester, bygg og anlegg.

Arbeidet med profesjonalisering av innkjøpsfunksjonen, som ble igangsatt av Ap/SV-byrådet, hadde bred politisk oppslutning i Oslo. Arbeidet la et nødvendig grunnlag også for konkurranseutsetting av *tjenester*, som senere ble et av de mest kontroversielle temaene i Oslopolitikken.



Mål- og resultatstyring

Da Oslo kommune ga seg i kast med målstyring som instrument, var det med inspirasjon fra tankegangen i New Public Management. Mål- og resultatstyring fikk økende gjennomslagskraft i offentlig sektor fra slutten av 1980-tallet. Hovedideen var at ledelsen først skulle fastsette virksomhetens mål. Så skulle administrasjonen definere og finne de mest egnede virkemidlene for å nå målene. Målstyring i offentlig virksomhet ble et supplement til eksisterende saksbehandlingsprinsipper som likebehandling, medbestemmelse, personvern og rettssikkerhet.

Mål- og resultatstyring var et viktig element i utviklingen av kommunene i alle de skandinaviske landene mot slutten av 1980- og særlig utover på 1990-tallet.²⁶⁴ I Norge var kommunenes organisasjon KS tidlig ute med å fremheve slik styring i kommunenes reformarbeid.²⁶⁵

²⁶¹ NIMA (Norsk Forbund for Innkjøp og Logistikk) deler hvert år ut en pris for «beste logistikkprosjekt».

²⁶² Byrådets årsberetning for 1998.

²⁶³ Byrådets årsberetning for 1999, s. 42.

²⁶⁴ Kleven (red.) 2002.

²⁶⁵ Kommunenes Sentralforbund (1989).

Den første bystyremeldingen om målstyring i Oslo, fra 1987, kom som en «erkjennelse av at det tidligere styringssystemet ikke har vært tilstrekkelig funksjonsdyktig», og at det var viktig «å orientere hele kommunens virksomhet mot de resultater som skal oppnås for ulike målgrupper».²⁶⁶ Det handlet om produktivitetsøkning for å dempe offentlige vekst, med mer differensierte tjenester, effektiv saksbehandling og større tilgjengelighet i forvaltningen uten at kvaliteten ble redusert.



Målstyring som prinsipp skulle også styrke den *politiske* styringen i kommunen gjennom mer overordnet og strategisk styring, samtidig som administrasjonen ble gitt økt frihet innenfor rammene av de politiske beslutningene. I byrådets melding til bystyret heter det at målstyring vil gi «mulighet for bedre politisk styring og kontroll samt delegering av ansvar til administrasjonen».²⁶⁷ Slik kan mål- og resultatstyring sees som en forutsetning for den omfattende desentraliseringen som skjedde i Oslo.²⁶⁸ Kommunens virksomheter – inkludert bydelene – fikk større frihet til å fatte egne beslutninger, mens overordnede kommunale myndigheter beholdt retten til å kontrollere resultatoppnåelsen i virksomhetene.²⁶⁹ Byrådenes styring av virksomhetene var målorientert, med fokus på interne prosesser.²⁷⁰ På denne måten ble kortsiktige driftsoppgaver koblet med langsiktige visjoner, mål og strategier. Målstyring ble antatt å fremme helhetstenkning og styrke lederskapet i kommunen som organisasjon.

Et viktig element i målstyringen i Oslo var strategisk planlegging.²⁷¹ Med vekt på langsiktige perspektiver skulle en strategisk plan blant annet vise nødvendige kursendringer for å tilpasse seg endrede behov.²⁷² Alle virksomheter i kommunen skulle ha en strategisk plan. Det ble i 1988 satt i gang et arbeid for å synliggjøre mål i kommunale plan-dokumenter.²⁷³ I 1989 utarbeidet Oslo en praktisk veileder i målstyring og strategisk planlegging.²⁷⁴ Her ble det lagt vekt på å klargjøre begreper, for å øke bevisstheten om hva målstyring er og hvordan systemet kan brukes aktivt i styring av virksomheter.

266 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1987. *Om målstyring i kommunen*, s. 3.

267 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1987. *Om målstyring i kommunen*, s. 3.

268 Jamfør Oslo kommune: *Strategi for økonomisk handlefrihet*. Innstilling fra Perspektivutvalget, s. 51, hvor desentralisering og styring av Oslo kommune ikke sees som organisatoriske motsetninger. Snarere oppfattes det dit hen at sterk styring, basert blant annet på målstyring, er en forutsetning for måloppnåelse gjennom omfattende desentralisering.

269 Nyen 1992, s. 35, som viser til sammenhenger mellom vertikal desentralisering og «performance control», jamfør Mintzberg 1983, s. 104.

270 Dette er utgangspunktet for at Terje P. Hagen (1991, s. 36) definerte byrådenes rolle i dette, som «bedriftsleder».

271 Hovedutvalgets uttalelse om målstyring av 21.05.1987, vedtatt 4. juni 1987.

272 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1987. *Om målstyring i kommunen*, s. 7.

273 Dette ble aktuelt fra 1988. Jamfør Oslo kommune, Byrådets årsmelding 1988, s. 16.

274 Oslo kommune 1989. Veiledning i målstyring og strategisk planlegging i kommunen. Denne var en oppfølging av Bystyremelding nr. 3/1987. *Om målstyring i kommunen*.

Allerede ved inngangen til den perioden som dekkes av denne beretningen, hadde flere virksomheter i Oslo kommune innført målstyring som et prøveprosjekt. Særlig innenfor helse- og sykehussektoren og teknisk sektor, men også i samferdsels-, kultur- og byutviklingssektoren var det etater som hadde tatt i bruk målstyringsmetoden eller utarbeidet strategiske planer. I begynnelsen var arbeidet først og fremst etatsinternt og ikke et verktøy for overordnet styring. Erfaringene fra etatene som deltok i prøveordningen, var at målstyring var et godt virkemiddel i deres interne organisasjons- og ledelsesutvikling. Samtidig kom det frem at etatene opplevde avstand mellom mål og idealer som skulle ivaretas, og de ressurser som var tilgjengelige.²⁷⁵ En interessant erfaring fra forsøkene var at i etater der organisasjons-, medarbeider- og ledelsesutvikling gikk parallelt med målstyringsprosessen, virket dette positivt inn på resultatet.

Det tok likevel noen år før mål- og resultatstyring var blitt en gjennomgående arbeidsform i hele Oslo kommune. Byrådets årsberetning for 1993 var den første i sin sjanger som var systematisk bygget opp rundt mål og resultater. Dette speilet at *budsjettet* for 1993 var det første som systematisk anga konkrete mål for produksjonen. I tillegg til tall inneholdt budsjettet mange hundre konkrete delmål, tiltak og produksjonsmål, derav 108 mål som ble trukket frem i budsjettforslagets innledning. Byrådet ga kommunens virksomheter honnør for at de hadde «tatt målstyringen og resultatrapporteringen på alvor».²⁷⁶ Den systematiske og detaljerte gjennomgangen av alle mål og resultater ble foretatt i årsberetningene for hver kommunale virksomhet, mens et utvalg av dem fant veien til byrådets overordnede beretning. Målformuleringene var som regel knappe i formen, og innebar nokså generelle lovnader om forbedringer eller at det gode arbeidet skulle holde frem.

Målformuleringer fra Byrådsavdeling for barn og utdanning 1993

- «Etablere flere barnehageplasser»
- «Fortsette utbyggingen av 6-årstilbud»
- «Økte ressurser til bydelsbarnevernet»
- «Høyere kvalitet på undervisningen og flere differensierte tilbud»
- «Bedre norskundervisning for innvandrerbarn»
- «Utvikle samarbeid mellom skolen og lokalmiljøet»

Byrådets årsberetning 1993, s. 36–37

Målstyring var et bærende prinsipp for kommunens administrative arbeid i hele perioden. Målstyringssystemet ble videreutviklet og tilpasset kommunens behov.²⁷⁷

²⁷⁵ Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1987. *Om målstyring i kommunen*.

²⁷⁶ Byrådets årsberetning 1993, s. 5.

²⁷⁷ Målstyring på ulike områder omtales også i kapitlene 2.1, 5.8, 6.2, 8.4 og 11.3.



I 1998 ble det utarbeidet en veileder i strategisk planlegging, og i 2011 kom en ny veileder i mål- og resultatstyring. Som en oppfølging av kommunens arbeid mot korrupsjon og misligheter, ble det lagt vekt på virksomhetsstyring og internkontroll (se avsnitt 5.7).²⁷⁸ I *Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune* fra 2011 beskrives de fem prinsippene som gjelder for kommunens virksomhetsstyring.²⁷⁹ Her fremholdes det at: «Virksomhetsstyringen skal baseres på mål- og resultatstyring som overordnet styringsprinsipp.»²⁸⁰

Mål- og resultatstyring har etter årtusenskiftet vært omdiskutert som offentlig virkemiddel, mye på grunn av det utstrakte behovet for intern rapportering som gjerne følger med modellen. Men meldingen om målstyring var ikke spesielt kontroversiell da den kom til behandling i komiteene og bystyret i Oslo i 1987. Politisk ble innføring av målstyring som prinsipp i Oslo kommune sett i sammenheng med en aktiv personal- og ledelsespolitikk.²⁸¹ Dette hadde ikke opposisjonen i bystyret innvendinger imot. Snarere syntes viljen til å målstyre kommunen å være stor i det største opposisjonspartiet. Dette er nærliggende å lese ut av innlegget til Arbeiderpartiets Lene Løken, da hun i bystyrebehandlingen hevdet: «hvis det (målstyring) skal virke i praksis, må det være konkret, det må være resultatrettet og det må være klart definerte mål.» Løken syntes for øvrig at dette manglet i byrådets melding.²⁸²

5.4 Personal- og ledelsesutvikling

Oslo kommune knyttet målstyring tett opp til prinsippene for ledelse i kommunen. Kombinert med desentralisering ble målstyring sett som en mulighet til å frigjøre kapasitet til strategisk ledelse, med vekt på resultatoppfølging. Personal- og ledelsesutvikling ble derfor satt på dagsordenen med bystyremeldingen *Om styrking av personal- og ledelsesfunksjonen i kommunen*²⁸³, samtidig som bystyremeldingen om målstyring ble lagt frem i 1987. Denne koblingen lå også inne i Hovedutvalgets uttalelse om målstyring i kommunen, hvor det het: «Målstyringsprosessen må legges opp slik at den kan kombineres med organisasjons-, leder- og medarbeiderutvikling.»²⁸⁴ Da bystyret i løpet av 1988 behandlet sin første bystyremelding om styrking av personal- og ledelsesfunksjonen, ble en god personal- og ledelsespolitikk direkte knyttet til gjennomføringen av den parlamentariske modellen, ved blant annet å fremme «helhetsstyring og intensjonene i

278 Byrådssak 82/07 om forebygging av korrupsjon; byrådssak 1170/07 om Prosjekt styrket internkontroll.

279 Oslo kommune, Byrådsavdeling for finans 22.09.2011. Prosjekt virksomhetsstyring, Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune.

280 Oslo kommune. Prinsipper for virksomhetsstyring i Oslo kommune, s. 5.

281 Bystyremelding nr. 4/1987.

282 Bystyrets behandling av sak 399, møte 13.04.1988, Lene Løken (Ap).

283 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987.

284 Hovedutvalgets uttalelse om målstyring i Oslo kommune, vedtatt 4. juni 1987, punkt 10.

det nye styringssystemet».²⁸⁵ Ledere i Oslo kommune fikk ansvar for at deres virksomhet ble vurdert og styrt etter fastlagte mål. De fikk også selvstendig ansvar for virksomhetens resultater og rapportering av disse til overordnede instanser.

Profesjonalitet i ledelse ble sentralt, og særlig knyttet til begrepet *forandringsledelse*²⁸⁶, hvor vellykket målstyring betinges av virksomhetenes vilje og evne til endring. Lederne fikk ansvar for å skape et realistisk bilde av virksomhetens fremtid, slik at de gjennom strategisk ledelse kunne foreta nødvendig omstilling. I dette lå også et skille mellom drifts- og utviklingsstyring, som måtte innarbeides i kommunenes nye ledelsesstrategier. Målstyring som prosess hadde konsekvenser for personal-, ledelses- og organisasjonsutviklingen innad i etatene, samtidig som ledelsesutvikling også var en forutsetning for god målstyring.

Personalutvikling på leting etter en organisasjon

Bystyremeldingen om personal- og ledelsesfunksjonen fordelte ansvaret for personalarbeidet på tre nivåer i organisasjonen. *Byrådet og sentraladministrasjonen* ble tillagt ansvaret for den overordnede personalpolitikken i kommunen, i form av prinsippprogrammer og handlingsplaner. Den nyopprettede *Personaletaten* fikk ansvaret for at programmer og planer ble gjennomført i kommunen. Staten ga direkte bistand til utviklingsarbeid i kommunale virksomheter, etablerte tverretatlige opplæringsprogrammer og ivaretok kommunens arbeidsgiverfunksjon. *De enkelte etatene, bedriftene og bydelsforvaltningene* fikk ansvaret for konkret å følge opp intensjonene i ulike programmer og planer i sine virksomheter, gjennom personalplanlegging, personalutvikling og arbeidsmiljøtiltak.²⁸⁷

De personalpolitiske oppgavene ble stadig omorganisert på slutten av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet. Personaletaten fikk et kort liv. Den ble opprettet tidlig i 1987 og nedlagt ved inngangen til 1990. Oppgavene ble delegert til de ulike virksomhetene eller kuttet ved budsjettnedskjæringer. Noen sentrale personaloppgaver ble flyttet til Byrådslederens avdeling og til Byrådsavdeling for finans.

I 1987 ble det opprettet en egen Seksjon for ledelse og service i sentraladministrasjonen. Seksjonen fikk ansvar for målstyring, ledelsesutvikling, herunder profesjonalisering av lederrollen, samt serviceutvikling i Oslo kommune. Seksjonen ble opprettet delvis som et initiativ fra daværende finansdirektør Viggo Johannessen, som ønsket økt oppmerksomhet om dette arbeidet.

285 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987. Om styrking av personal- og ledelsesfunksjonen i kommunen, s. 2.

286 Begrepet brukes i Bystyremelding nr. 3/1987, s. 17.

287 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987.

For blant annet å bidra til fornyelse og omstilling kom personalutvikling i form av kompetanseheving inn som et selvstendig tema. Dette skulle gjøre kommunen mer tilpassningsdyktig til teknologisk og organisatorisk endring.²⁸⁸ Byrådet Svelland understreket i bystyremeldingen dreiningen fra ren forvaltningsledelse til serviceledelse, og la særlig vekt på opplæring av personalet. Dette handlet ikke bare om å styrke kompetansen for å løse daglige oppgaver, men også om å sikre omstillingsevne i den store reorganiseringen Oslo var i ferd med å gjennomføre.

1. januar 1990 ble det etablert et eget Opplæringscenter. Senteret erstattet kommunalskolen på Bryn, som i en årrekke hadde vært et tilbud for kommunalt ansatte som ønsket eller trengte mer kompetanse. Senteret gjennomførte, i samarbeid med sentraladministrasjonen, en rekke kurs i ledelse og administrasjon, med god oppslutning og deltakelse fra etatene.²⁸⁹ Det ble også opprettet en opplærings- og utviklingspris.

Hovedstrategien i Oslo kommunes personal- og ledelsesutviklingsarbeid ble videreført gjennom 1990-tallet og utover på 2000-tallet. Tiltak kommunen hadde god erfaring med, måtte videreutvikles. Presset for å henge med i omstillingstakten opptok mange personalaktører i Oslo mot slutten av 1990-tallet. I Huitfeldtbyrådets bystyremelding om personalutvikling og ledelse fra 1998²⁹⁰ ble også uformell lederkompetanse vektlagt, med krav til «relasjonelle ferdigheter og med god forståelse og innsikt i menneskelige og mellommenneskelige forhold».²⁹¹ Omstillingsarbeid i organisasjonen ble ikke bare knyttet til fagkunnskap, men til de ansattes «holdninger og innstillinger, motivasjon og innsatsvilje». Oppmerksomheten rettet mot organisasjonskulturen ble enda tydeligere. Kommunen stilte ikke bare formelle kompetansekrav til sine ansatte, men også krav om velvilje og motivasjon. Og innsatsvilje og motivasjon syntes nødvendig med de store omleggingene ansatte i Oslo måtte ta inn over seg. Det var knapt en ansatt i kommunens administrasjon som i løpet av få år ikke ble omorganisert minst én gang.

I februar 2000 etablerte Huitfeldt-byrådet (H) Byrådsavdeling for service- og organisasjonsutvikling (SOU) som et slags «administrasjonsdepartement» i Oslo kommune. SOU fikk overført arbeidsgiver- og personaloppgaver og oppgaver knyttet til konkurranseutsetting fra Byrådsavdeling for finans. IKT, virksomhetsutvikling og opplæring ble overført fra Byrådsleders avdeling. Dette ga opphav til uklarhet om ansvarsfordelingen mellom byrådsavdelingene, siden utviklingsarbeidet måtte finne sted i den enkelte avdeling og det parlamentariske ansvaret måtte følge den enkelte byråd. Avdelingen hadde hovedsakelig etatspregede oppgaver og fremmet få egne saker. Knappe tre år



288 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987.

289 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1991, s. 19.

290 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 7/1998. Denne viderefører Bystyremelding nr. 3/1991 *Om ledelse og ledelsesutvikling i Oslo kommune i 90-årene* og supplerer Bystyremelding nr. 4/1998 *Arbeidsgiverpolitikken i Oslo kommune – Fremtidig plattform* og Bystyremelding nr. 2/1995.

291 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 7/1998, s. 3.

senere valgte Lae å nedlegge avdelingen. Dette skjedde samtidig som Byrådsavdeling for helse- og sykehus ble nedlagt etter sykehusreformen. Oppgavene ble lagt til andre enheter.

Hovedtyngden av SOUs oppgaver ble overført til en ny etat, Utviklings- og kompetanseetaten (UKE), organisert under Byrådsavdeling for finans. Formålet med etaten var bredere enn å drive kompetanseutvikling. Utviklings- og kompetanseetaten fikk i oppgave å utvikle og ivareta kommuneovergripende tjenester, strategier og fellesfunksjoner som skulle modernisere og effektivisere Oslo kommune.²⁹² UKE hadde og har flere avdelinger, blant annet HR konsern, med ansvar for kompetanseutvikling for kommunens virksomheter. Tiltakene rettet seg mot kommunen som helhet og supplerte kompetansetiltak som andre enheter utviklet. Kommunens Opplærings- og utviklingsfond var viktig. Fondet delte blant annet ut personlige stipendier til ansatte, som ledd i en strategi for å styrke kompetanse innenfor prioriterte felt. Fondets midler består av avgifter fra Oslo kommune og fra den enkelte arbeidstaker. Fondet ledes av et parts sammensatt styre. Sekretariatet og den daglige driften lå ved avslutningen av denne beretningens periode til Byrådsavdeling for finans.

Lederutvikling og lederlønninger

Bystyremeldingen om personal og ledelse la sterk vekt på ledelsesfunksjonen, i erkjennelse av at lederne var sentrale aktører i fornyelsen av kommunen. Allerede året etter ble et lederutviklingsprogram for toppledere (KLUT) iverksatt.²⁹³ Byrådet ønsket at KLUT-programmet skulle legge vekt på ledelse og personlig lederstil, utviklings- og endringsledelse, mål- og resultatorientert ledelse samt serviceledelse og -utvikling. I 1989 ble det såkalte KLUT 2 gjennomført, med fokus på profesjonell rekruttering til styreverv og topplederstillinger. Målet med lederutviklingen var å gjøre kommunen mer effektiv og profesjonell.²⁹⁴

I en ny melding til bystyret i 1991 *Om ledelse og ledelsesutvikling i kommunen i 90-årene* videreførte byrådet arbeidet med ledelse.²⁹⁵ Her ble det lagt opp til lederopplæring og -utvelgelse samt økt bevisstgjøring om prinsipper og lederrollens ansvar. Byrådet og sentraladministrasjonen skulle ha overordnet ansvar for ledelsespolitikken i kommunen og påse at prinsipper og handlingsplaner på området ble realisert. Etater, bedrifter og bydelsforvaltningene fikk ansvaret for å følge opp i egen virksomhet, gjennom lokale handlingsplaner og tiltak.

²⁹² Utviklings- og kompetanseetatens oppgaver, ansvar og myndighet er beskrevet i byrådssak 1295/03, om opprettelsen av etaten.

²⁹³ Lederprogrammet var organisert i moduler, som ble gjennomført i en 9-måneders periode.

²⁹⁴ Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987.

²⁹⁵ Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1991. *Om ledelse og ledelsesutvikling i kommunen i 90-årene*, byrådssak 547/91.



Tiltakene var så generelle at det ble liten politisk debatt om temaet. Dette leser vi også ut av replikker som falt i bystyret under forhandlingene om saken.²⁹⁶ Her oppsummerte en bystyrerepresentant fra Fremskrittspartiet diskusjonen slik: «Resultatet av denne sakens behandling i finanskomiteen er at kommunen er enstemmig og har sluttet seg til den betydning byrådet legger i arbeidet med ledelse og ledelsesutvikling i kommunen.»²⁹⁷ Også bystyrerepresentanten Kari Pahle Koritzinsky fra SV hevdet at det var «bred politisk enighet om de retningslinjer for videre lederutvikling i Oslo kommune, som byrådet nå foreslår».²⁹⁸

Under diskusjonen i bystyret ble det lagt vekt på hvilken betydning ledelse og lederutvikling ville ha for å håndtere utfordringer kommunen sto overfor. Bystyrerepresentant Margit Glomm fra Arbeiderpartiet viser til at det nye Gerhardsen-byrådet hadde som ambisjon å ta fatt på det hun beskriver som «lukkethet, manglende målstyring og uklare ansvarsforhold», for å «gjenreise tilliten til Oslo kommune i befolkningen».²⁹⁹ Lederutvikling ble sett som et virkemiddel for å bøte på de omkostninger de pågående korrupsjonssakene hadde for kommunens renommé. Byrådet tok til orde for å samle all lederopplæring i et Senter for ledertrening.³⁰⁰ Her ble kompetanse og ledelse eksplisitt koblet til målstyring som planleggings- og styringsprinsipp.

Den brede politiske ryggdekningen for byrådets arbeid med lederrollen kan vi følge helt inn i kommunens lederutviklingsprogram. Her deltok sentrale parter i arbeidslivet, med representanter for Akademikerne, Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund (YS), Norsk Kommuneforbund og Norsk Sykepleierforbund sammen med den administrative ledelsen i kommunen. Dette bidro til å gi programmet høy legitimitet, både politisk og overfor partene i arbeidslivet.

Lederlønninger

Adskillig mer politisk krutt skulle det vise seg å være i diskusjonen om de kommunale ledernes lønninger. For å rekruttere gode ledere foreslo Tetzschner-byrådet (H, FrP, KrF) i 1991 å innføre et lønnssystem for toppledere i Oslo etter mønster fra tilsvarende system i staten. Byrådet fikk fullmakt av bystyret til å inngå nye avtaler med inntil 30 toppledere om ny grunnlønn pluss tillegg. Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti gikk i bystyret sterkt imot denne «systemendring av topplederes lønns- og tilsettingsvilkår» og viste til kommunens svært vanskelige økonomiske situasjon. Venstresiden vant valget i Oslo høsten 1991, og det nye byrådet var ikke sene om å foreslå endringer i lederlønnssystemet. Allerede 3. januar 1992, bare tre dager etter at Ap/SV-byrådet tiltrådte, og som Gerhardsen-byrådets aller første sak, anbefalte byrådet at bystyret

296 Bystyrets behandling av Bystyremelding nr. 3/1991, i møte 20.05.1992, sak 267.

297 Bystyrets møte 20.05.1992, sak 267. Bystyremelding nr. 3/1991.

298 Bystyrets møte 20.05.1992, sak 267. Bystyremelding nr. 3/1991.

299 Bystyrets møte 20.05.1992, sak 267. Bystyremelding nr. 3/1991.

300 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1991. *Om ledelse og ledelsesutvikling i kommunen i 90-årene.*

skulle oppheve vedtaket om lønns- og tilsettingsvilkår for toppledere. I finanskomiteen fremholdt de to byrådspartiene at det var

[...] viktig å gjenreise tilliten til Oslo kommune i befolkningen. Det er derfor viktig å treffe tiltak mot sløsing av offentlige midler gjennom å sette tæring etter næring. Det gjelder hele kommunens drift, herunder toppledernes lønn.³⁰¹

Mindretallet i finanskomiteen – H, FrP og KrF – argumenterte med at kommunen konkurrerte med privat næringsliv og staten om gode ledere, og derfor måtte ha konkurransedyktige lønnsvilkår. Partiene viste til Stortingets behandling av lederlønninger som inspirasjon for Oslo kommunes ordning. På riksplan forsvarte Arbeiderpartiet lederlønnsordningen som «en nødvendig forutsetning for omstilling i statlig sektor»,³⁰² mens partiet lokalt var sterkt negative. I bystyrets behandling 29. januar 1992 ble det vedtatt å oppheve vedtaket om topplederes lønns- og tilsettingsvilkår mot stemmene fra Høyre, Fremskrittspartiet og Kristelig Folkeparti.³⁰³ De avtalene som allerede var inngått med ledere i løpet av det året ordningen hadde virket, måtte dermed reforhandles.

Diskusjonen om topplederes lønns- og tilsettingsvilkår i Oslo kommune kom igjen på dagsordenen da de borgerlige kom til makten i 1997. Det rene Høyrebyrådet, ledet av Fritz Huitfeldt, var bekymret for kommunens evne til å rekruttere tilstrekkelig gode ledere. Byrådet foreslo at topplederes lønns- og arbeidsvilkår kunne vurderes individuelt, med personlige tillegg til basislønnen.³⁰⁴ I finanskomiteens behandling av saken var det enighet om behovet for endringer i toppledernes lønns-, tilsettings- og arbeidsvilkår, men partiene var uenige i hvordan systemet burde endres. Mens Høyre og Fremskrittspartiet støttet byrådets syn, og mente innføringen av systemet lå innenfor arbeidsgivers styringsrett, ville Arbeiderpartiet, Kristelig Folkeparti og Pensjonistpartiet³⁰⁵ at et nytt system skulle fremforhandles med arbeidstakerorganisasjonene. Byrådets forslag ble derfor avvist av finanskomiteen. Dette ble også resultatet i bystyret, der bare Høyre og Fremskrittspartiet støttet byrådets forslag.³⁰⁶

Det ble forhandlinger mellom Oslo kommune og arbeidstakerorganisasjonene, og bystyret godkjente resultatet etter noe debatt. Sosialistisk Venstreparti fremmet et forslag om at konsekvensene av lønnssystemet skulle evalueres etter to år, noe som ble nedstemt

301 Byrådssak 1/92.

302 St.prp. nr. 42 (1990/1991).

303 Bystyresak 23/92.

304 Byrådssak 181/97.

305 Pensjonistpartiet kom inn i finanskomiteen i 1997, da Bodil Hägerstrom, som ble valgt inn for Fremskrittspartiet meldte seg ut av partiet og – etter en periode som uavhengig – ble medlem av Pensjonistpartiet.

306 Bystyresak 620/97.



til tross for støtten fra Venstre og Rød Valgallianse (RV). RV hadde et eget forslag om at forbedring av topplederlønningene ikke skulle skje før de lavtlønte i Oslo kommune hadde oppnådd 85 % av gjennomsnittlig industriarbeiderlønn. Forslaget fikk bare RVs ene stemme.³⁰⁷ I etterkant av vedtaket kom det opp flere saker der bystyret måtte bestemme hvilke stillingskategorier som skulle omfattes av den fremforhandlede avtalen, men disse sakene skapte lite politisk konflikt. Dermed fikk Oslo kommune et virksomt system for fastsettelse av lønns- og arbeidsvilkår for topplederne i kommunen.

I 2003 foreslo Lae-byrådet i en sak for bystyret at toppledere i kommunen ansattes på åremål. I bystyret stemte bare RV mot dette, mens det ble større uenighet om byrådet skulle gis fullmakt til å forhandle med sittende toppledere om å gjøre om deres stillinger til åremål. Et mindretall bestående av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Rød Valgallianse og to uavhengige representanter mente at en slik omgjøring av stillinger først måtte forhandles med ansattes organisasjoner.

Spørsmålet om lønns- og arbeidsvilkår for Oslo kommunes toppledere har vært et gjentatt stridstema i Oslopolitikken. Dels har uenigheten dreid seg om lønnsnivået, men mest om *hvordan* lønns- og arbeidsvilkårene skal fastsettes. Mens Høyre og Fremskrittspartiet har ment at fastsettelse av topplederlønninger ligger innenfor arbeidsgivers styringsrett, har partiene på venstresiden fastholdt at arbeidstakernes organisasjoner må få mulighet til å forhandle med kommunen også om disse ansattes vilkår.

Ledernes opplevelse av den nye lederrollen

Den nye lederrollen i Oslo innebar store forventninger til den enkelte leder. Ikke bare skulle lederne tilpasse seg et nytt styringssystem, men rutiner og arbeidsoppgaver ble også endret. Særlig utfordrende må det ha vært for personer som hadde vært ledere i mange år under det gamle styringssystemet. I en kartlegging fra 1991 blant om lag 2 300 ledere i Oslo kommune, kom det frem at lederne selv stort sett opplevde kompetanse- og ledelsesutviklingen i kommunen positivt.³⁰⁸ Bevisstheten om lederrollen og lederansvaret hadde økt, samtidig som holdningene til å bli målt på resultater var positiv. Lederne viste velvilje overfor målstyringens grunnleggende prinsipp. Kartleggingen fant også at helhetstenkning og samhandling på tvers av sektorer økte. Det fikk byrådet til å konkludere med at den «omfattende styringen av ledelsesfunksjonen og satsingen på lederopplæring har bidratt til en mer helhetlig administrativ ledelse av kommunen» i sin bystyremelding fra 1991 *Om ledelse og ledelsesutvikling i 90-årene*.³⁰⁹ Byrådet hevdet også i sin melding at lederopplæring og etiske prinsipper hadde «synliggjort verdigrunnlaget lederne skal vektlegge i sitt arbeid».

³⁰⁷ Bystyresak 379/1998.

³⁰⁸ Resultatene av kartleggingen gjengis i Bystyremelding nr. 3, 1991. *Om ledelse og ledelsesutvikling i kommunen i 90-årene*. Omtrent 70 prosent av kommunens om lag 80 etater besvarte studien.

³⁰⁹ Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1991, s. 2.

Hvem var Oslo kommunes ledere i 1991?

65 % var kvinner. Jo høyere ledernivå, jo større andel menn.

77 % var rekruttert fra nåværende eller annen virksomhet i kommunen.

Nærmere 100 % av topplederne hadde universitets- eller høyskoleutdanning. Det samme hadde 79 % av mellomlederne og 62 % av førstelinjelederne.

64 % hadde vært under 5 år i stillingen.

56 % så avansemulighetene i egen etat som mindre gode, 28 % som gode og 3 % som meget gode.

Fra kartlegging blant kommunens ledere i 1991

Undersøkelsen viste variasjoner mellom ledere i de ulike sektorene. Særlig innen finans, helse, kultur- og utdanning og teknisk var det mange ledere som opplevde mål og resultater som var vanskelige å imøtekomme. Dette var alle store og tunge sektorer hvor målstyring som strategi kunne være utfordrende å innføre på kort sikt. Blant årsakene til at enkelte ledelsesprinsipper var vanskelige å realisere, trakk lederne frem uklare og skiftende rammebetingelser, detaljstyring fra sentraladministrasjonen/politikerne, motstridende krav og urealistisk budsjettering.³¹⁰

Kommunens oppmerksomhet på lederrollen kan ha blitt forsterket av de mange mislighetssakene som ble avslørt rundt 1990 i Oslo. Behovet for å rydde opp var stort, og ledernes rolle i dette arbeidet var viktig for kommunen.

Organisasjonskultur som styringsvirkemiddel

I Oslo ble personal- og ledelsesstrategier koblet til det man noe vagt kan kalle organisasjonskultur. Særlig mente den politiske ledelsen at det var viktig å bygge en felles kultur blant de ansatte for å lykkes med omleggingen av styringssystemet. Byrådet påpekte allerede i 1987 at «sektortenkning» og «særkulturer» var uønskede trekk om kommunen skulle fungere optimalt.³¹¹ Bystyremeldingen som rettet seg mot en styrking av personal- og ledelsesfunksjonene, var nesten formanende i sin oppfordring om lojalitet til det nye styringssystemet:

Skal kommunen få full uttelling for sin totale omstrukturering, forutsetter det at politikere, administrasjonen, fagforeninger og den enkelte person viser lojalitet, respekt og tillit til det som skjer og overfor hverandres roller samt stiller opp på nye verdier i organisasjonen.³¹²

310 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1991.

311 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987, s. 12.

312 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987, s. 12.

Samtidig ble det appellert til fellesskapsfølelsen: «Lykkes ikke kommunens mange tusen ansatte, lykkes ikke Oslo kommune.»³¹³

Byrådet vektla at lederskapet skulle være synlig og inspirerende, og det skulle satses på lokalt initiativ og motivasjon.³¹⁴ Det var viktig at de ansatte i størst mulig grad så resultatene av sitt arbeid, og gode resultater skulle berømmes og synliggjøres. En klar forutsetning var at alle ansatte spilte på samme lag, uavhengig av plassering i organisasjonen.

På slutten av 1990-tallet, da byrådet Huitfeldt la frem sin bystyremelding om styrking av personal- og ledelsesfunksjonene i kommunen, var organisasjonskultur og målstyring fortsatt i fokus, men vinklingen noe annerledes. Medarbeidermedvirkning og medarbeiderne som ressurs ble understreket. Ved at medarbeiderne ble involvert i målformuleringene, skulle en sikre deres tilslutning til målene.³¹⁵ Dette var ment å skape entusiasme blant de ansatte, som da i sterkere grad ville identifisere seg med målene. Medarbeidermedvirkning ville også bidra til å gjøre målene mer realistiske.³¹⁶ Byrådet Huitfeldts vekt på kulturutvikling var med andre ord direkte koblet til arbeidet mot felles mål i kommunen: gjennom bygging av kultur ble mål- og strategiarbeidet forankret ikke bare innenfor ledelsen på de ulike nivåene, men også blant de ansatte.

5.5 Likestilling mellom kvinner og menn

Likestilling mellom kjønnene var et viktig element i organisasjonsutviklingen i Oslo, løftet frem i bystyremeldingen om personal- og ledelsesfunksjonen fra 1987.³¹⁷ Her het det at kvinner og menn skulle ha like muligheter for ansettelse, lønn, opplæring og avansement. Det skulle arbeides aktivt for å øke andelen kvinner i ledende stillinger på alle nivåer i kommunen. Dette ble også slått fast i *Rammeavtale for likestilling for Oslo kommune*, som ble inngått i april 1987 mellom Oslo kommune og forhandlings-sammenslutningene.³¹⁸ Her ble det lagt opp til å etablere et *sentralt likestillingsutvalg*,³¹⁹ som skulle være et rådgivende organ for byrådet, samt *lokale likestillingsavtaler*³²⁰ basert på etats- eller bedriftsspesifikke forhold. I rammeavtalen ble det lagt inn en rekke tiltak knyttet til opplæring, rekruttering og kvotering for å sikre likestilling. Rammeavtalen omhandlet også likestilling i arbeidssituasjonen, gjennom bedre mulighet for fleksibel arbeidstid og permisjoner.

313 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987, s. 13.

314 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987, kap. 3.

315 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 7/1998.

316 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 7/1998.

317 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987, omtalt som prinsipp 4.

318 Partene i avtalen var i 1987 foruten Oslo kommune organisasjonene tilsluttet KAH, Oslo, organisasjonene tilsluttet YF SAK, og organisasjonene tilsluttet YF, Oslo.

319 Rammeavtale om likestilling for Oslo kommune, av april 1987, punkt 2.

320 Rammeavtale om likestilling for Oslo kommune, av april 1987, punkt 3.

Kommunens likestillingspris 1989

Byrådet deler onsdag ut kommunens likestillingspris for 1989 til Oslo Sporveier, i form av en nonfigurativ statuett av billedkunstneren Aase Texmon Rygh. I premissene heter det at prisen tildeles bl.a. for et internt lederutviklingsprogram for 15 kvinner fra det lavere mellomleds- og saksbehandlersjikt. 10 av dem er enten ansatt eller vikarierer i avansementsstillinger. Prisen er tidligere tildelt Oslo vann og avløpsverk (1986) og Geoteknisk kontor (1987).

Aftenposten 04.12.1990

Av de om lag 57 000 arbeidstakerne Oslo kommune hadde i 1987, var omtrent 33 000 kvinner.³²¹ Kvinnene var klart overrepresentert i de laveste lønnstrinnene og underrepresentert i de høyeste. Av ca. 100 toppledere var bare 22 kvinner. For å skape bevissthet om behovet for å jobbe aktivt for likestilling etablerte kommunen i 1987 *Kvinner til ledelse i Oslo kommune* (KLOK), et prosjekt med ti etater og 20 kvinner som aktive deltakere. Målet var å få frem potensielle kvinnelige ledere, samtidig som byrådet satte som mål at samtlige etater/bedrifter/bydelsforvaltninger innen 1991 skulle ha økt kvinneandelen til 40 prosent i lønnstrinn 24–27 og til 30 prosent kvinner i lønnstrinn 29 og over.³²² Målet ble innfridd i 1990.³²³ KLOK-prosjektet ble avsluttet i 1990, og evalueringen konkluderte med at prosjektet hadde endret holdninger og praksis i flere av virksomhetene.³²⁴



Oslo kommunes likestillingspris for 1995 ble tildelt prosjektet *Quo Vadis?*, Bydel Grünerløkka.

Over tid har kvinneandelen i ledelsen i Oslo hatt en positiv utvikling. Tall fra 2006 viste god representasjon av kvinner blant kommunens toppledere. Blant kommunaldirektørene var 43 prosent kvinner, og kvinner utgjorde 47 prosent av avdelingsdirektørene og 67 prosent av bydelsdirektørene. Også blant lederne av etater og kommunale foretak var det 43 prosent kvinner.³²⁵

321 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987, s. 34.

322 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 4/1987.

323 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 1/1991, s. 9.

324 Oslo kommune, Byrådets årsmelding 1990, s. 24. Jamfør også Andersson og Kverum 1991.

325 Fra foredrag holdt av Eldri Langåker for en delegasjon fra Sør-Afrika i 2006.



Parallelt med arbeidet for kvinnelig lederskap, ble det arbeidet bredt for å fremme likestilling i kommunen. I 1990 ble det holdt jobbutviklingskurs for å motivere og dyktiggjøre kvinner til å satse på egne utviklingsmuligheter. Det ble gitt informasjon i skolen knyttet til kvinner i mannsdominerte yrker, og en jobbet internt i kommunen med å skolere førstelinjeledere og mellomledere i likestillingsspørsmål. Byrådet Tetzschner (H) oppnevnte våren 1990 et sentralt likestillingsutvalg som skulle påskynde gjennomføring av intensjonene i kommunens rammeavtale om likestilling fra 1987. I november 1991 vedtok bystyret meldingen *Om likestilling i kommunens personalpolitikk*.³²⁶ Denne trakk opp retningslinjene for kommunens likestillingspolitikk og fulgte opp rammeavtalen.

Bystyremeldingen skisserte en aktiv ledelses- og personalpolitikk, samtidig som den understreket at kommunen skulle fremme likestilling gjennom tjenestene til befolkningen. Meldingen baserte seg på status i likestillingsarbeidet, slik det kom til uttrykk blant annet i en undersøkelse fra 1989 blant i alt 58 etater, bedrifter og bydeler. Status viste at 55 av virksomhetene hadde opprettet egne likestillingsansvarlige. 15 av virksomhetene hadde egne likestillingsutvalg, hvorav fem var innenfor etater eller bedrifter med sterk underrepresentasjon av kvinner.

Personaletats studie synliggjorde liten interesse for å jobbe med likestilling innenfor finanssektoren. Heller ikke mange bydeler var særlig aktive. Flere bydeler viste til at de allerede hadde høy kvinneandel, både blant ledere og i andre stillinger, og de mente at likestillingsarbeid allerede var godt integrert i det daglige virket.³²⁷ Få av virksomhetene hadde konkrete mål for å øke kvinneandelen i lederstillinger, men elleve av de 55 virksomhetene hadde startet opp rekrutteringstiltak for kvinner i ledende stillinger.

Ros med piskesnert til Oslo kommune

Oslo kommune har fått årets likestillingspris fra YS (Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund).

YS-leder Randi Bjørgen overrakte tirsdag formiddag prisen, et bilde laget av Gro Hege Bergan, til byrådsleder Erling Lae. YS begrunner pristildelingen med at kommunen jobber godt for å løfte kvinner opp i ledende stillinger. I dag er halvparten av topplederne i Oslo kvinner. Men samtidig med prisen fikk byrådslederen kjeft fordi han ikke har undertegnet avtale om inkluderende arbeidsliv (IA)

Oslo kommunes innsats på likestillingssiden er god. Derfor er jeg litt skuffet over at kommunen har vært tilsvarende sen med å sette i gang IA-arbeidet, sier Bjørgen, som nå utfordrer Lae til å signere avtalen.

NTB 29.10.2002

³²⁶ Oslo kommune, Bystyremelding nr. 1/1991.

³²⁷ Oslo kommune, Bystyremelding nr. 1/1991, s. 7. For en mer detaljert fremstilling av funn fra studien, se *Statusrapport over likestillingsarbeidet*, Oslo kommune, ved finansdirektøren 1991. Dette var for øvrig en revisjon av Bystyremelding nr. 4/1987.



YS konferanse og utdeling av Likestillingspris på Oslo Plaza hotell. YS-leder Randi Bjørgen (t.v) delte ut likestillingsprisen til Oslo Kommune. Byrådsleder Erling Lae og kommunaldirektør Eldri Langåker mottok prisen.

Bystyremeldingen om likestilling, som bystyret sluttet seg til høsten 1991, satte en rekke konkrete mål for å følge opp virksomhetenes arbeid. Meldingen fikk stor betydning, og likestilling ble jobbet inn i kommunens personalreglement og i *Veileder i personalrekruttering*. Meldingen tilsa at samtlige virksomheter innen utgangen av 1991 skulle ha utarbeidet handlingsplaner for likestilling. Videre fikk virksomhetene plikt til å avgi årsrapport til Hovedutvalget for arbeidsmiljø om eget likestillingsarbeid. Som ledd i å oppnå konkrete resultater ble det satset på felles lederopplæring for kvinner og menn i kommunen. Kvinner og menn skulle stille likt i å kvalifisere seg for avansement, ved å få kompetansegivende arbeidsoppgaver. Økt ledermobilitet ble dessuten lansert som en viktig læringsarena som kunne gi økt kvinneandel i lederposisjoner.³²⁸ Et viktig mål for kommunen var å redusere kjønnsforskjellene mellom sektorer med mange kvinner og få menn, som i helse- og omsorgssektoren (75 prosent kvinner i 1991), og virksomheter innen teknisk sektor, samferdsel og miljø (17 prosent kvinner samme år).

I 1992 satte Oslo kommune i gang et toårig prosjekt, KITY-prosjektet. Dette var et samarbeid mellom kommunen, Oslo Sporveier og Oslo vann- og avløpsverk. Hovedmålet med prosjektet var å legge til rette for en større rekruttering av kvinner til såkalte «kjeledressyrker», som for eksempel elektrikere, snekkere og automatikere. Prosjektet

³²⁸ Se Oslo kommune, Bystyremelding nr. 1/1991, s. 24 for disse og andre tiltak.

fikk gode resultater i form av en økning i andelen kvinner innenfor disse yrkene fra 1,9 % til 3,5 %, og man så også en holdningsendring blant deltakerne i prosjektet.³²⁹

Fra Kvinner Kan-messen på Sjølystsenteret i mai 1994, der KITY-prosjektet deltok. Fra venstre prosjektmedarbeider Lone Lønne Christiansen og prosjektleder Rita Bjørnulf i Byrådslederens avdeling, lokal prosjektleder i Oslo vann- og avløpsverk Bjørn Lundberg, lokal prosjektleder i AS Oslo Sporveier Torill Lundli og en av deltakerne, maskinist Anne Thoresen fra Bekkelaget renseanlegg.



5.6 Tilpasninger i etatsstrukturen

I kjølvannet av innføringen av det parlamentariske styringssystemet ble det vedtatt små og store endringer i etatsstrukturen gjennom hele perioden fra 1987 til 2011. Byrådsleder Stian Berger Røslands etatsreform fra 2010 var den mest omfattende omstruktureringen av kommunens etater i løpet av disse årene.³³⁰

Før Røslands store etatsreform skjedde det flere endringer i etatsorganiseringen. Som tidligere nevnt ble Personaletaten lagt ned etter knappe tre år. Flere etater ble krympet eller nedlagt da bydelene ble opprettet i 1988. I forrige kapittel så vi at en del byomfattende oppgaver ble lagt til enkeltbydeler, som fikk ansvar for å yte tjenester til alle bydelene innenfor dette feltet. Noen år etter bydelsreformen ble utviklingen i stor grad reversert, slik at de fleste byomfattende tjenestene igjen ble lagt til sentrale etater i kommunen. Fra januar 1992 ble de tre tidligere bygningsetatene – byggningskontrollen, byplankontoret og oppmålingsvesenet – erstattet av Plan- og bygningsetaten.

³²⁹ Odden 1996.

³³⁰ Byrådssak 1130/10.

Da Stian Berger Røsland ble byrådsleder i 2009, gikk han raskt i gang med å forberede en større omorganisering av etatsstrukturen – såkalt *Sentral etatsreform*. Mål for denne reformen var å:³³¹

- tydeliggjøre politiske målsettinger – og øke gjennomføringsevnen
- bedre kommunikasjon med brukere og samfunn og å bedre brukertilpasning av kommunens tjenester
- etablere færre, større og mer robuste fagetater
- sikre klar funksjons- og rolledeling innenfor styringssystemet
- redusere dobbeltarbeid og overlappende funksjoner
- frigjøre ressurser

Hovedgrepet var omorganisering av oppgavene under Byrådsavdeling for miljø og samferdsel i 2010³³² og Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester i 2011.³³³

Endringene i 2010 omfattet Samferdselsetaten, Trafikketaten, Idrettsetaten, Friluftsetaten og Enøketaten, som ble lagt inn i en ny, stor Bymiljøetat. I tillegg ble enkelte oppgaver overført fra Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Helse- og velferdsetaten. Bymiljøetaten ble etablert fra mai 2010 med følgende hovedområder:

- bymiljø og naturmiljø
- friområder og friluftsliv
- klima og energiøkonomisering
- idrett
- infrastruktur og samferdsel
- drift og renhold av byrommet
- brukerkommunikasjon, service, tilsyn og kontroll

Ved omorganiseringen av helse- og velferdstjenestene var det behov for en rydding i arbeidsoppgaver. Områder som hørte naturlig sammen, ble organisert sammen. Resultatet ble at oppgaver innenfor de fire fagområdene helse, sosial/rus, barn/familie og sykehjem/eldre ble samlet i hver sin etat med virkning fra 1. januar 2012.

Velferdsetaten fikk ansvar for arbeidet rundt bruk av sosial- og boligvirkemidler, botiltak og rehabiliteringsinstitusjoner, anskaffelser og kontraktsstyring på området, sosial rehabilitering og arbeid mot negative sentrumsmiljøer.

331 Byrådssak 1130/10.

332 Byrådssak 1130/10.

333 Byrådssak 1042/11.



Helseetatens oppgaver ble legevakten og tannhelsetjenesten samt migrasjonshelsearbeidet. I tillegg fikk etaten utredningsoppgaver vedrørende folkehelse, miljørettet helsevern og omsorgsrelaterte tjenester samt tilsyns-, revisjons- og kontrolloppgaver.

Sykehjemsetaten ble opprettholdt, men fikk også ansvaret for intermediæravdelingene³³⁴ fra bydelene.

Barne- og familieetaten ble også opprettholdt, med noen justeringer i oppgavene.

5.7 Korrupsjonsskandaler, omorganisering og nye ordninger for tilsyn og kontroll

Korrupsjonsskandaler

En viktig dimensjon ved å «spille på samme lag» i kommunen dreier seg om å operere innenfor visse etiske retningslinjer for god forvaltningsdrift. Problemstillingen ble mer

aktuell enn både Oslo kommune og publikum flest var forberedt på, da smertefulle avsløringer ble rullet opp få år etter omleggingen til nytt styringssystem. Overskrifter som «Oslokorupsjonen økende»,³³⁵ «Flere i søkelyset for korrupsjon i Oslo»³³⁶ og «Oslo Ap rystet av korrupsjonsskandalen: Krever statlig gransking»³³⁷ tok mye oppmerksomhet fra den systematiske strategiutviklingen kommunen hadde lagt så mye vekt på. Samtidig ble arbeidet med ledelsesutvikling og personalpolitikk enda viktigere etter avsløringene om mislighold i tjenesten og korrupsjon.



³³⁴ Avdelinger for avklaring av pasienter som ikke (lenger) har behov for akutt hjelp, men som trenger forsterket observasjon.

³³⁵ *Aftenposten* 15.12.1989.

³³⁶ *NTB* 11.12.1989.

³³⁷ *NTB* 12.12.1989.

Byggesaken på Ullevål. Metoderapport SKUP 2004³³⁸

Da tre Aftenpostenjournalister 15 år etter korrupsjonssaken på 1980-tallet avdekket ytterligere mislighold i eiendomsavdelingen på Ullevål sykehus, fant de at tre av de ansatte som erkjente korrupsjon i 1989 fortsatt satt med til dels stort økonomisk ansvar i eiendomsavdelingen. En av dem hadde avansert til eiendomsdirektør siden Oslo-skandalen. Journalistene hadde også fått tilgang til en rapport som kommunerevisjonen laget i 2001 på oppdrag fra ledelsen på Ullevål, etter påstander om ukultur i eiendomsavdelingen. Konklusjonen var knusende: Omfattende brudd på anbuds- og innkjøpsregler, utdeling av oppdrag til bekjente, umulig å spore pengenes vei gjennom systemet, dobbel bokføring. Den umiddelbare konsekvensen av Aftenpostens avsløringer ble at eiendomssjefen gikk av. Samtidig ble hans overordnede, eiendomsdirektøren, flyttet til andre oppgaver på sykehuset. Journalistenes arbeid ble belønnet med SKUP-prisen, prisen som Stiftelsen for en Kritisk og Under-søkende Presse (SKUP) deler ut for årets beste journalistiske graveprosjekt.



Faksimile, Aftenposten
25.11.1989.

Alvorlige uregelmessigheter og uheldige subkulturer i enkeltstående etater i Oslo kom for en dag på slutten av 1980-tallet. Særlig var kommunens eiendomsforvaltning gjennomsyret av korrupsjon. Forholdene var knyttet til innkjøp i etater relatert til eiendom, vedlikehold og bolig. Den såkalte Oslo-skandalen ble avdekket i 1989. I den interne slutt-rapporten etter granskningen fra 1999 ble 31 kommuneansatte omtalt som mistenkte for misligheter i perioden 1982–89. Syv av dem var ansatt på Ullevål sykehus, og 13 hadde tilknytning til sykehuset. Eiendomsavdelingen ved sykehuset sto sentralt i saken.

Men korrupsjonssakene i Oslo kommune som ble avdekket i 1989, gikk langt ut over Ullevål sykehus. Sakene handlet om direkte økonomiske misligheter, og raskt ble tilsyns- og kontrollrutiner i kommunen et stort tema. Byrådet ønsket en fullstendig avklaring av alle mulige tilfeller av misligheter og reglementsbrudd. Flere utvalg ble nedsatt for å foreta granskning av forhold i kommunen, i tillegg til saker som ble etterforsket av politiet og undersøkt av kommunerevisjonen. Finanskomiteen nedsatte en arbeidsgruppe der samtlige bystyreparter deltok. Arbeidsgruppen brukte ett år på å gå gjennom alle sider ved korrupsjonssakene i Oslo kommune.

Finansdirektøren i Oslo oppnevnte det såkalte Backerutvalget i oktober 1989, sammensatt av tjenestemenn fra kommunen. Utvalget skulle utrede forhold knyttet til bolig- og vedlikeholdsetaten, og omfattet ikke den politiske ledelsen i Oslo. Backerutvalget avga to rapporter, i november og desember 1989.

Omtrent samtidig med at Backerutvalget leverte sin siste rapport, oppnevnte byrådet Gussgardutvalget, ledet av lagdommer Gunvald Gussgard. De øvrige medlemmene var

³³⁸ Hentet fra <http://www.skup.no/metoderapporter/2004/2004-08%20Byggesaken%20p%C3%A5%20Ullev%C3%A5l.pdf>. Lesedato 04.10.17.



også uavhengige av kommunen. Utvalgets oppdrag var å «gjennomgå tilfeller av økonomiske misligheter, regelbrudd eller klanderverdig praktisering av rutiner, samt belyse eventuelle mangler i det eksisterende regelverk i Oslo kommune. Utvalget forventes å legge særlig vekt på å vurdere lederansvaret på alle nivåer i Oslo kommunes administrasjon i forhold til misligheter m.v.».³³⁹ Utvalget skulle rapportere til byrådet, og mandatet omfattet ikke vurdering av politisk ledelse, bortsett fra byrådets funksjon som øverste leder av administrasjonen i kommunen. Gussgardutvalget leverte to rapporter våren 1990.

Oslo Ap rystet av korrupsjonsskandalen: Krever statlig granskning

Representantskapet i Oslo Arbeiderparti vedtok tirsdag å støtte kravet om statlig granskning av korrupsjonssaken i Oslo kommune. Møtet kritiserte byrådets håndtering av saken, og understreket at kommunens ledelse kan bli stilt til politisk og faktisk ansvar for det som har skjedd.

Samtidig stilte flere av deltakerne spørsmålsteget ved om den egne partikulturen må bære noe av ansvaret for uhumskhetene. Partisekretær Rune Bjerke understreket at rykteflommen i forbindelse med korrupsjonssaken er i ferd med å bli en tung belastning for Oslo-partiet, og som et ledd i arbeidet med å rydde opp i forholdene har bystyregruppa besluttet å gå nøye igjennom alle sider ved sin egen praksis når det gjelder kontakt med private firmaer.

NTB 12.12.1989

Formannskapet i Oslo fant at utvalgenes granskninger ikke var tilstrekkelig. Som ansvarlig for tilsynet med den kommunale virksomheten oppnevnte formannskapet Formannskapets tilsynsutvalg. Saken fikk en ytterligere omdreining da staten ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus nedsatte et utvalg for å undersøke kommunens forvaltning og styringssystemer på bakgrunn av de påståtte mislighetene. Jussprofessor Eivind Smith ledet utvalget, med mandat om blant annet at «Granskningen skal omfatte Oslo kommunes politiske ledelse, i første rekke bystyret, Formannskapet, Ordføreren og Byrådet».³⁴⁰ Smithutvalget gikk svært grundig gjennom kommunens forvaltning. Utvalget avla tre rapporter: i 1990, i 1991 og – som en oppfølging – i 1993.³⁴¹ De to første rapportene avdekket en rekke svakheter, blant annet i kommunens håndtering av habilitetsspørsmål, regnskapsbehandling og politisk tilsyn og kontroll. Den siste rapporten omhandlet kommunens oppfølging av de momentene som ble påpekt av utvalget.

Denne storstilte granskningen, for en stor del initiert av kommunen selv, viste hvor alvorlig Oslo så på sakene. Korrupsjonssakene var en stor belastning for både ansatte og folkevalgte i kommunen. Både partier og administrative virksomheter tok mistanker

³³⁹ NOU 1990: 26, s. 13.

³⁴⁰ NOU 1990: 26 Granskning av Oslo kommune. Rapport nr. 1, s. 9–10.

³⁴¹ Smithutvalget avga sin første rapport i oktober 1990 (NOU 1990: 26), rapport nr. 2 i mars 1991 (NOU 1991: 11) og oppfølgingsrapporten i januar 1993 (NOU 1993: 5).

om uryddige relasjoner mellom kommunen og private svært alvorlig. Dette handlet mye om kommunens troverdighet.

Stolte av Oslo kommune

Vi føler stolthet over å arbeide i Oslo kommune. Vi er glade i arbeidsplassen vår. Vi kjenner bare hederlige og arbeidsomme kolleger, som gjør en god jobb for byen. Bjørg Månum Andersson er avdelingsdirektør i Rådhuset. Wenche Ørstavik er administrasjonssjef i bydel 2 Uranienborg-Majorstuen. Begge sier fra, med brask og bram, at de overhodet ikke kjenner seg igjen i det bildet som nå tegnes av Oslo kommune. Alle meldinger om korrupsjon, snusk og fanteri er blitt en belastning for tusener av ansatte. (...)

Korrupsjonsskandalen har hittil sirklet rundt tre av kommunens nærmere 90 etater. Men alle får slett reklame. For kommunen er det ekstra ille at korrupsjonssaken kommer i en økonomisk krisetid. Alle etater går inn i 1990-årene med mindre penger å rutte med. Det stilles store krav til omstilling.

Aftenposten 08.12.1989

Backerutvalget fant at det overordnede regelverket for kjøp av varer og tjenester i Oslo kommune i hovedsak hadde vært tilfredsstillende, men at det hadde vært svikt i oppfølgingen av bestillings- og kontrollrutinene i Vedlikeholdsetaten og Boligetaten. Utvalget foreslo nye rutiner, hvor etatssjefene ble pålagt å føre bedre kontroll med at varer og tjenester var i samsvar med betaling, herunder at det ble gjennomført bedre etterprøving av bygge- og vedlikeholdsarbeider.

De interne granskningene og Smithutvalgets gjennomgang av kommunens virksomhet ga støtet til en omfattende opprydding. I Smithutvalgets siste rapport, fra januar 1993, konstateres det at «Oslo kommune har nedlagt et betydelig arbeid for å forbedre sin virksomhet».³⁴² Arbeidet besto både av en opprusting av regelverket og forbedring av rutiner for etterlevelse av gjeldende regler. Kommunen hadde i løpet av et par år blant annet fastsatt nytt reglement for anskaffelser og nye regler om fremgangsmåten ved behandling av habilitetsspørsmål. I 1990 ble det utarbeidet «etiske normer og regler for ansatte i Oslo kommune».³⁴³ Reglene skulle omtale forhold der det kunne bli sammenblanding av private interesser og den enkeltes rolle som kommunalt ansatt eller tillitsvalgt. Smithutvalget understreket imidlertid at det fortsatt gjensto arbeid for å sikre god forvaltning i Oslo, og at det var viktig at politisk ledelse holdt fast ved den forbedrede praksisen.

Korrupsjonssakene medførte også en gjennomgang av reglene for folkevalgtes habilitet. Det ble vedtatt et nytt reglement som slo fast at bystyrets medlemmer og varamedlemmer ikke kunne sitte i styrene til kommunale virksomheter og aksjeselskaper.

³⁴² NOU 1993: 5, s. 5.

³⁴³ Byrådssak 616, 10.12.1990.

I kjølvannet av disse uregelmessighetene i administrasjonen kom det en kraftig økning i antallet oppsigelses- og avskjedssaker med bakgrunn i klanderverdige forhold fra arbeidstakernes side. Dette hadde dels sammenheng med økonomiske misligheter og utroskap, dels ble virksomhetene mer innstilt på å reagere med oppsigelse når det ble oppdaget uregelmessigheter i arbeidsforholdet. Høsten 1989 ble det arrangert tema-dager i *Oppsigelse/avskjed fra arbeidsgiver – kommunal sektor*. Kommunen utarbeidet samtidig omfattende skriftlig veiledning for å dyktiggjøre seg selv i praktisk håndtering av slike personalsaker. Dette forteller noe om hvor alvorlig kommunen tok situasjonen.

Som følge av Smithutvalgets arbeid skjedde det også endringer på nasjonalt plan. Kommuneloven ble endret for å styrke kommunenes kontrollfunksjon, blant annet ved å etablere kontrollutvalgene, som fikk nytt mandat og autoritet.

Omorganisering av eiendomsforvaltningen etter avdekking av korrupsjon

Korrupsjonsskandalen på 1980-tallet gjorde det nødvendig med en kraftig omorganisering av kommunens eiendomsforvaltning. Allerede mot slutten av 1987 hadde byrådet lagt frem en sak for bystyret med ønske om å omorganisere bolig-, nærings-, eiendoms-, bygge- og vedlikeholdsvirksomheten. Hensikten var å skille bedre mellom forretnings- og forvaltningsvirksomhet i kommunen. Etter en utsettelse ble omorganiseringen gjennomført fra 1. april 1990. Forvaltning, drift og vedlikehold av kommunens boligmasse ble lagt til Boligbedriften. Samtidig ble Boligetaten og Vedlikeholdsetaten nedlagt, mens Etat for eiendom og utbygging og Bygge- og vedlikeholdstjenesten ble opprettet. Kommunens øvrige virksomheter fikk ansvaret for sine egne bygge- og vedlikeholdsoppgaver. Fra begynnelsen av 1990-tallet var derfor ansvaret for kommunens eiendomsforvaltning spredt på mange ulike enheter, og det var ikke gjennomført noe konsekvent organisatorisk skille mellom tildeling av tjenester og drift av eiendomsmassen.

I 1998 forvaltet hele 62 virksomheter Oslo kommunes eiendommer.³⁴⁴ Samme år behandlet bystyret en overordnet sak om omorganisering av kommunens eiendomsforvaltning.³⁴⁵ Omorganiseringen ble kjennetegnet av at eiendomsforvaltningen (kjøp, salg, utbygging, utvikling, drift, vedlikehold, rehabilitering og utleie) ble flyttet fra etater og andre deler av administrasjonen til egne enheter, først til kommunale bedrifter og etter hvert til kommunale foretak (KF).

Eier- og forvalteroppgavene for skolebygg ble skilt ut fra Skoleetaten og lagt til Undervisningsbygg Oslo KF med virkning fra 1. januar 2002.³⁴⁶ Senere samme år vedtok bystyret å etablere Boligbygg Oslo KF, Kultur- og kontorbygg Oslo KF og Omsorgsbygg



Styreleder i Undervisningsbygg Signe Horn (t.h.) og byråd Grete Horntvedt opplyste på en pressekonferanse i september 2006 at Undervisningsbyggs administrerende direktør Erik Krogseth fratrer sin stilling med øyeblikkelig virkning, etter at en tidligere eiendomssjef i selskapet er siktet for svindel.

344 Merknader fra finanskomiteens behandling av byrådsak 66/2006.

345 Bystyresak 840/98.

346 Bystyresak 253/2002.

Oslo KF med virkning fra 1. januar 2004. Ved eiendomsreformen ble altså fire nye eiendomsforetak etablert. Fra 1. januar 2005 ble imidlertid Kultur- og kontorbygg Oslo KF avvirket. Deler av foretakets eiendomsmasse ble overført til Kultur- og idrettsetaten, noe ble overført til Omsorgsbygg Oslo KF, og den resterende eiendomsmassen ble samlet i Eiendoms- og byfornyelsesetaten, primært med sikte på salg.³⁴⁷

Korrupsjon i Undervisningsbygg I

I mars 2006 avslørte Aftenposten at en prosjektleder i Undervisningsbygg hadde tette og irregulære forbindelser til leverandøren Håndverksekspressen.

Avsløringen førte til gransking som avdekket overfakturering og manipulering av anbudsreglene. Prosjektlederen i Undervisningsbygg hadde delt ut oppussingsjobber på Oslo-skolene for 90 millioner kroner til en kamerat og samarbeidspartner i forretningslivet. Jobbene var delt ut dels ved å manipulere anbudsreglene, dels ved å droppe anbud og dels ved å slippe kameraten inn på småjobber som vokste til store oppdrag.

Fem personer ble tiltalt for bedrageri, utroskap og korrupsjon. De tre mennene svindlet Oslo kommune for 8,5 millioner kroner. Hovedmannen ble dømt til fem års fengsel.

Korrupsjon i Undervisningsbygg II

I 2008 ble den tidligere eiendomssjefen i Undervisningsbygg i Oslo kommune dømt til sju år i fengsel for grov korrupsjon og annen økonomisk kriminalitet. To medeiere i snekkerfirmaet og to eiere av en elektrobedrift var også involvert, og fikk fengselsstraffer på mellom ett og tre år. Undervisningsbygg og eiendomsforvaltningsselskapet Neas ble tappet for nærmere 100 millioner krone. Den tidligere eiendomssjefen hadde fått 6,5 millioner kroner i bestikklser.

Disse to sakene var årsaken til at administrerende direktør Erik Krogseth i Undervisningsbygg og senere Undervisningsbyggs styreleder Signe Horn og byråd for byutvikling Grete Horntvedt måtte gå av høsten 2006. Kommunaldirektøren, Kjell Ove Sollie Johansen, gikk av sammen med byråden.

Kilde: Transparency International Norge (2016),
Korrupsjonsdommer i Norge 2003–2016

Omorganiseringen til kommunale foretak skjedde ikke uten politisk kamp. Arbeiderpartiets representanter i finanskomiteen markerte motstand ved å hevde at byrådssak 63/02 «Ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet» ikke svarte til deres forventninger, da saken ikke tok opp i seg de «overordnede og nødvendige diskusjonene om kommunens eierstrategi for eiendom».

Eiendomsreformen ble evaluert av Oslo bystyre i 2006. Evalueringen konkluderte med at reformen hadde vært vellykket, selv om det gjensto noe arbeid for å nå målene.³⁴⁸

347 Byrådssak 1043/06.

348 Bystyresak.

Samtidig var to store korrupsjonssaker i Undervisningsbygg Oslo KF under opprulling.³⁴⁹ Ved evalueringen uttalte flertallet i kultur- og utdanningskomiteen seg om forholdet mellom organiseringsform og risiko for korrupsjon og misligheter:

Medlemmene fra H, SV, F,V og KrF vil påpeke at de misligheter og uetiske forhold som vi nå kan se i Undervisningsbygg, ikke kan skrives tilbake til organiseringen i kommunalt foretak. Det er ikke slik at en etatsorganisering sikrer mot slike uheldige forhold. Årsakene til misligheter må man derfor søke andre steder enn i organiseringsformen. Komiteen mener det bør settes søkelys på flere forhold; herunder både kontrollrutiner, internkontroll, mulighetene for ansatte til å varsle, dessuten styrking av staben i forhold til størrelsen av den summen de skal forvalte og jobben de skal utføre.³⁵⁰

Etablering av internrevisjon

Den såkalte Oppfølgingsenheten underlagt Finansdirektøren ble opprettet for å håndtere korrupsjonssakene som ble avdekket på slutten av 1980-tallet. Under omorganisering av sentraladministrasjonen med innføring av direkte instruksjonsmyndighet for byrådene i 1992, tok byråds og byrådsavdelingenes tilsyns- og kontrollfunksjon i bruk internrevisjon som verktøy. Følgende ble presisert:

I tillegg til at hver byråd og byrådsavdeling har ansvar for det løpende tilsyn på sitt område, etableres en spesiell internrevisjon i byrådslederens avdeling basert på nåværende oppfølgingsenhet. [...] Navnet oppfølgingsenheten videreføres. [...] Oppfølgingsenheten skal ivareta oppfølging av uregelmessighets- og mislighetssaker, vurdering og testing av etablerte kontrollordninger i underliggende virksomheter og byrådsavdelingene.³⁵¹

Oppfølgingsenheten fikk i 1992 navnet Seksjon for internrevisjon. Instruks for internrevisjonens arbeidsområder ble vedtatt av byrådet i henhold til kommuneloven § 20, nr. 2, som påla kommunerådet å sørge for at administrasjonen ble drevet i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruks, og at den var «gjenstand for betryggende kontroll», som det heter i loven.³⁵²

I oppfølgingen av mislighetene i Undervisningsbygg Oslo KF styrket byrådet Lae i 2007 den interne kontrollen i kommunens virksomheter.³⁵³ Arbeidet ble organisert som et

349 Transparency International Norges Korrupsjonsdomssamling. Borgarting lagmannsrett september 2011/Høyesterett februar 2012.

350 Bystyresak 69/2006.

351 Byrådssak 120/92, s. 14.

352 Instruks for Seksjon for internrevisjons arbeidsområder ble vedtatt av byrådet i sak 1276/92.

353 Dette fremkommer i byrådssak 82/07.

eget prosjekt, med mandat til å utarbeide et overordnet rammeverk for internkontroll.³⁵⁴ I august 2008 ga kommunen også ut oppdaterte etiske regler for ansatte i Oslo kommune.³⁵⁵ Nye tilknytningsformer og konkurranseutsetting etablerte flere og tettere kontaktpunkter mellom kommunale virksomheter og det private. Kombinasjonen av etiske retningslinjer og rutiner for internkontroll ble Oslos viktigste grep for å øke bevisstheten rundt god forvaltningsskikk. Likevel ble kommunen rammet av en ny korrupsjonssak i 2011, da det ble det avdekket store økonomiske misligheter i et av kommunens heleide aksjeselskap, Unibuss AS.³⁵⁶

Med utallige justeringer i Oslo kommunes organisasjon samt endringer i internasjonale standarder for profesjonell internkontroll, endret internrevisjonen i Oslo karakter i perioden frem mot 2011. Fra å være en bekreftelses- og kontrollfunksjon har revisjonen gradvis fått mer rådgivende preg, med forebyggende aktiviteter, utviklings- og bistandsoppgaver. Internrevisjonen ble også sekretariat for kommunens sentrale varslingsordning.

Oslo kommunes varslingsjeneste

Mislighetssaken i Undervisningsbygg gjorde at Oslo fikk på plass en varslingsordning i 2007.³⁵⁷ 1. januar 2007 kom det også en endring i arbeidsmiljøloven, med krav om at arbeidsgiver skulle legge til rette for intern varslingsordning fra de ansatte. Oslo kommune etablerte to varslingsordninger. En lokal ordning som virksomhetene fikk ansvaret for å opprette, og en sentral ordning, der mottaket lå utenfor egen virksomhet. Da varslingsordningene ble etablert i 2007, var ordningenes formål formulert slik³⁵⁸:

- forebygge korrupsjon og øke tilliten til at Oslo kommune kan og vil rydde opp i uønskede forhold
- sikre ansattes rett til å varsle om forhold på arbeidsplassen etter arbeidsmiljøloven (gjøre det enkelt og trygt å varsle)
- sikre vern for varsleren mot gjengjeldelse
- sikre vern for den det varsles om
- sikre saksbehandling i tråd med lov- og regelverk (gjennom *Rundskriv 11/2007* med krav til saksbehandlingen)

354 Byrådssak 1170/07.

355 Oslo kommune, august 2008. Etiske regler for ansatte i Oslo kommune – hjelp til å ta de riktige valgene.

356 Rettskraftig dom for en rekke grove korrupsjonshandlinger falt først da Høyesterett behandlet saken i 2016.

357 Byrådssak 1001/07. Etablering av varslingsordninger i Oslo kommune, og Rundskriv 11/2007: Retningslinjer for lokale varslingsordninger.

358 Byrådssak 1001/07.

Får ingen varsler om korrupsjon

Oslo kommune har hatt et omfattende varslingsystem i fire år. Likevel har ingen varslet om økonomiske misligheter. (...) Antallet varslinger har økt hvert år siden 2007. For fire år siden var det 52 varsler, i 2010 var tallet 107. Men ingen av dem førte til avsløringer av korrupsjon.

Samtidig er økonomiske misligheter blitt avdekket på andre måter, som i Unibussaken, der 13 personer nå er siktet. Opprullingen startet som en følge av en dom mot den tyske bussprodusenten MAN.

Kommunal rapport 19.01.2012

I perioden 2007–2011 ble det mottatt 460 saker i Oslo kommunes varslingsystem.³⁵⁹ De fleste sakene kom gjennom den sentrale varslingsordningen. Evalueringen av ordningen viste at forhold knyttet til økonomi var den kategorien av kritikkverdige forhold ansatte *sjeldnest* opplevde, og som det *sjeldnest* ble varslet om. Evalueringen pekte på flere forbedringsområder.³⁶⁰ Arbeidet med å konkretisere tiltak på området ble igangsatt i 2012.

5.8 Med brukeren i førersetet

Parallelt med omorganiseringer og utskilling av kommunale virksomheter (se mer om dette i kapittel 6) kom et stadig sterkere fokus på *brukeren* av tjenestene. Tjenestene skulle utformes etter brukerens ønsker og behov. Brukertilpasningen av kommunens tilbud tok flere former, og kan oppfattes som større grad av myndiggjøring av brukerne.

«Bedre service til brukerne»³⁶¹ var et mål allerede fra starten ved omleggingen av Oslo kommunes styringssystem. Bydelsreformen ga gjennom økt nærhet og tilgjengelighet et viktig uttrykk for denne tenkningen, men brukerrettingen kom også andre steder med mye publikumskontakt, for eksempel i reguleringssaker og etableringsspmål. «Publikumsservice er et av de strategisk viktigste og høyest prioriterte områder. Utvidet åpningstid, bruk av ny teknologi for å informere om aktuelle planer og veiledning om de bestemmelser som gjelder for byggesaksbehandling, arealbruk o.l. er tiltak som er gjennomført», rapporterte byrådet i 1988 (se også kapittel 7 om kommunal informasjonspolitik).³⁶² Allment signaliserte byrådet at kommuneapparatet skulle bli mer fleksibelt. Med mål- og resultatstyringen fikk etatene og enhetene nærmest brukerne større frihet til å velge hvordan oppgavene praktisk skulle løses. Konkurransetsettingen, som

³⁵⁹ Oslo kommune 2012. Orientering fra Kommunerevisjonen til Kontrollutvalget, vedrørende «Kommunens varslingsordning», datert 17.09.2012.

³⁶⁰ Oslo kommune, Byrådslederens avdeling. Evaluering av varslingsordningen.

³⁶¹ Finansrådmannens innstilling om nytt styringssystem i Oslo kommune, 11.09.1985, s. 17.

³⁶² Byrådets årsberetning 1987, s. 43.

skjød fart utover på 1990-tallet, stilte også krav til et organisatorisk skille mellom forvaltning og forretning, og mellom bestiller og utfører. I en del tilfeller innebar dette at brukerne fikk mulighet til å velge mellom flere tilbydere.



Debatthefta brukt i utviklingsprosjektet «Oslo – en nær og brukervennlig kommune».



I 1992 overtok Gerhardsen-byrådet makten i Oslo. Da budsjettet ble vedtatt høsten 1992, ble det formulert et felles hovedmål for arbeidet til Oslo kommune: «Å skape en nær kommune som viser at den er til for innbyggerne og som er i stand til å utvikle nye, brukervennlige løsninger.» Ordlyden i hovedmålet – eller programmerklæringen for kommunens virke – er i seg selv interessant. Den anskueliggjør at kommunen så seg selv som en serviceprodusent, med sin eksistensberettigelse basert på å kunne tjene innbyggerne, eller brukerne, med nærhet og brukervennlighet som to viktige ledestjerner. Et uttrykk for denne tenkningen var at kommunen benyttet *brukerundersøkelser* som et middel for å «tilpasse tjenesteproduksjonen best mulig til befolkningens behov».³⁶³ Brukerrettingen kan spores flere steder i byrådets årsberetning. Byrådet kunne blant annet melde om at tilgjengeligheten til byens sosialsentre var sterkt forbedret i løpet av 1993. Alle sentre unntatt ett hadde en ekspedisjonstid på syv timer pr. dag, og saksbehandlingstiden for administrative søknader var sterkt redusert, slik at 70–80 prosent av søknadene nå ble behandlet innen to uker. Alle bydeler ga akutthjelp på dagtid og forbedret mottak av nye klienter både med hensyn til kapasitet og kvalitet.³⁶⁴

I januar 1997 ble Gerhardsen erstattet av Fritz Huitfeldt, som dannet et rent Høyre-byråd – også dette i mindretall – frem til november 2000. Under Huitfeldt-byrådet ble prosessen for å gjøre kommunen mer brukerrettet ført videre. I byrådets årsberetning for 1999 ble den enkelte innbyggers valgfrihet og medbestemmelse løftet frem som et overordnet mål: «Det er innbyggernes behov for kommunale tjenester og service som skal styre hvordan kommunen er organisert og hvordan kommunalt ansatte opptrer i sitt møte med publikum. Innbyggerne og næringslivet er kommunens oppdragsgivere eller kunder, og skal følgelig møtes med respekt og serviceinnstilling.» Oslo skulle vise veien for god brukerservice og effektiv oppgaveløsning.³⁶⁵ I 1999 avga byrådet en egen bystyremelding (nr. 3/1999) om *serviceerklæringer*. Etter behandling bestemte bystyret at slike erklæringer skulle innføres i alle kommunens virksomheter i løpet av tre år:

*Oslo skal være en kommune for brukerne, hvor brukerorientering står sentralt i alt arbeid på alle nivåer. Oslo kommune skal være en attraktiv, konkurransedyktig og effektiv serviceorganisasjon. Som ledd i dette skal alle etater, bedrifter og bydeler i Oslo kommune innføre serviceerklæringer.*³⁶⁶



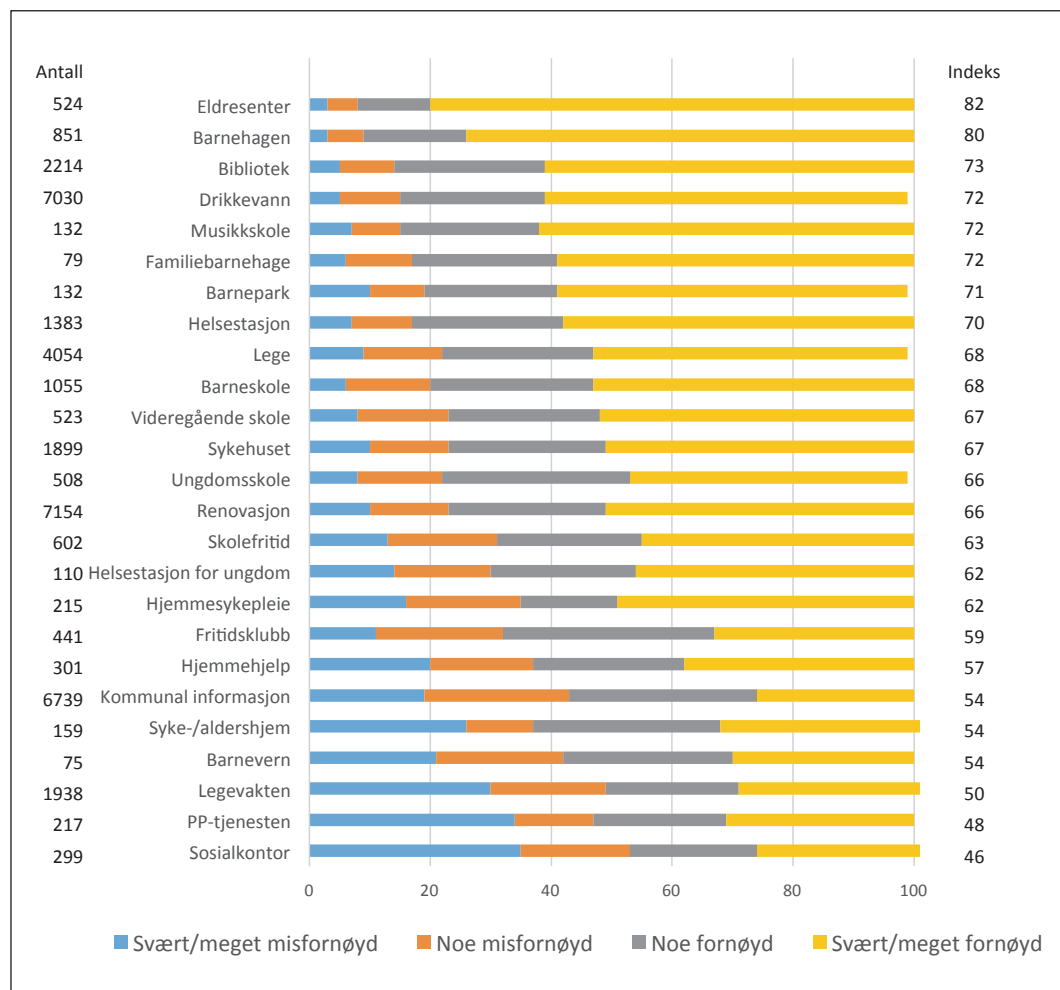
³⁶³ Byrådets årsberetning 1993, s. 27.

³⁶⁴ Byrådets årsberetning 1993.

³⁶⁵ Byrådets årsberetning 1999, s. 34 (sitatet) og 36.

³⁶⁶ Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1999.

Vurdering av tjenester – Brukertilfredshet



Oslo kommunes publikumsundersøkelse 1998. Kilde: Byrådets årsberetning 1999

Resultatene fra Oslo kommunes undersøkelse av brukertilfredshet på ulike tjenesteområder i 1998 taler sitt tydeligste språk: Brukerne var mest fornøyd med kommunens eldresentre, barnehager og bibliotek – mens sosialkontorene, PP-tjenesten (pedagogisk-psykologisk tjeneste) og legevakten scoret lavest.

Byrådets årsberetning 1998, s. 36

Slike erklæringer inneholdt konkrete forpliktelser om hva den enkelte bruker kunne forvente seg – og ikke forvente seg – av kommunen som tjenesteprodusent. Bystyremeldingen la vekt på effektiv tidsbruk, tidsfrister ved svar på henvendelser, åpenhet og rask oppfølging av forespørsler om innsyn i dokumenter, som viktige serviceelementer



i møte med publikum og brukere. Formålet med serviceerklæringer var blant annet å utvikle en «dialog med brukerne av kommunale tjenester og derigjennom gi brukerne innflytelse på utforming og kvalitet av tjenestetilbudet, samt avklare de gjensidige forventningene mellom bruker og tjenesteytende virksomhet».³⁶⁷ I tillegg kom ønsket om økt oppmerksomhet på utøving av og kvalitet i tjenestene. Serviceerklæringer ble et supplement til øvrige strategier for serviceutvikling, som ellers baserte seg på resultatindikatorer og publikums- og brukerundersøkelser.

Som for ledelsesprinsippene var det viktig at også serviceerklæringer ble utarbeidet av etatene og ikke sentralt i kommunen, for å skape den nødvendige forankringen av disse og etatsbasert eierforhold. Serviceerklæringer var av de mer ukontroversielle tiltakene som ble gjennomført i videreutviklingen av Oslo kommunes forvaltningsstruktur. Rød Valgallianse stemte riktignok mot ved behandling av den aktuelle bystyremeldingen i bystyret, mens den øvrige opposisjonen i Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti støttet innføringen av serviceerklæringer og understreket at dette måtte bli en integrert del av det ordinære målstyringsarbeidet i kommunen.³⁶⁸

For å motivere til innsats valgte kommunen blant annet å etablere en Oslo kommunes servicepris, basert på «best service» overfor brukerne, med mottakelse i Rådhuset og stor oppmerksomhet.



Da initiativet ble summert opp tre år senere, hadde Oslo kommune utviklet hele 261 serviceerklæringer fordelt på 57 virksomheter og byrådsavdelinger. I tillegg hadde man utprøvd fem servicegarantier, som var mer bindende, og som ga brukerne rett til kompensasjon dersom de ikke fikk den service de kunne forvente. Dette gjaldt områder som renhold innenfor eldreomsorgen, tilbud om barnehageplass og tilfredsstillende vannleveranse og avløpshåndtering.³⁶⁹

Arbeidet med *brukerundersøkelser* ble også profesjonalisert. Bare å gjennomføre slike undersøkelser var ikke tilstrekkelig. Resultatene skulle gi en læringseffekt som innebar endringer når det var nødvendig. Byrådslederens avdeling publiserte dokumentet *Fra måling til forbedring – en veileder i oppfølging av publikums- og brukerundersøkelsene i Oslo kommune*, og det ble gjennomført seminarer for ledere, lokale tillitsvalgte og bydelspolitikere.³⁷⁰

³⁶⁷ Oslo kommune, Bystyremelding nr. 3/1999.

³⁶⁸ Oslo kommune, finanskomiteens behandling av Bystyremelding nr. 3, 1999, i møte 03.11.1999, sak 154.

³⁶⁹ Byrådets årsberetning 2002.

³⁷⁰ Byrådets årsberetning 1999.

Tjenester med dårlig image

De kommunale tjenestene er bedre enn sitt rykte! Det var en av konklusjonene som ble gjort da Oslo kommunes publikums- og brukerundersøkelse fra 1998 ble evaluert. Oslo-undersøkelsen bekreftet en tendens fra lignende undersøkelser ellers i landet, ved å avdekke at enkelte tjenester hadde et imageproblem: Innbyggernes inntrykk, skapt bl.a. gjennom oppslag i massemedia, var mindre positivt enn brukernes kvalitetsopplevelse. Sagt med andre ord: De som personlig hadde benyttet seg av Oslo kommunes tjenester var mer positive i sin vurdering enn de som ikke hadde slike personlige erfaringer.

Andersen og Hella Eide 2000, s. 15

Det er verdt å legge merke til at Oslo kommune i hele beretningsperioden, og særlig byrådet ledet av Erling Lae (H), i realiteten utfordret en etablert forståelse av at innbyggerne spilte ulike roller i det kommunale fellesskapet; som «borgere» når de engasjerte seg demokratisk, og som «brukere» når de benyttet kommunens tjenester. Lae-byrådet opphevet denne motsetningen, og ga uttrykk for en utvidet demokratiforståelse, der innbyggernes valgfrihet som tjenestemottakere ble oppfattet som en integrert del av folkestyret.

I 2002 lanserte byrådet en *Faglig plattform for innføring av brukervalg i Oslo kommune*.³⁷¹ Brukervalg innebar at brukeren selv kunne velge mellom ulike leverandører av en kommunalt tildelt tjeneste. I plattformen ble brukervalg sett som en alternativ konkurranseform når konkurranseutsetting av hele tjenesteområder ikke var mulig. Brukervalgsmodellen kunne ta to ulike former: enten ved autorisering av et antall leverandører som ble gitt rett til å levere tjenesten, eller ved at det ble inngått rammeavtaler med et antall leverandører etter konkurranse. 1. april 2003 ble det startet et prøveprosjekt med brukervalg innenfor hjemmetjenestene i to bydeler, Lambertseter og Nordstrand.³⁷² Det var modellen med rammeavtaler som ble prøvd ut.

Brukervalgsforsøket ble evaluert, og byrådet mente erfaringene var gode nok til å innføre ordningen i alle bydeler i løpet av 2005.³⁷³ Byrådet ønsket å prøve ut brukervalg også i andre tjenester. Fra høsten 2006 ble det gjennomført et prøveprosjekt i Bydel Vestre Aker med brukervalg innen hjemmesykepleien, som ble innført i samtlige bydeler i 2011.³⁷⁴ Samtidig ble det etablert fritt brukervalg for brukerstyrt personlig assistanse i alle bydeler.



Byrådsleder Erling Lae i 2007, med Oslo kommunes egen nettside der folk kan angi tullete byråkrati og tungvinte løsninger.

³⁷¹ Byrådssak 212/02.

³⁷² Ved omorganiseringen til færre og større bydeler ble ordningen innført i hele den nye Bydel Nordstrand.

³⁷³ Byrådssak 222/04.

³⁷⁴ Byrådssak 98/07 og Byrådssak 173/10.



Under overskriften *Den demokratiske byen* slo Lae-byrådet i 2007 fast at arbeidet med å legge til rette for økte valgmuligheter og rettigheter for brukerne av kommunale tjenester var videreført. Brukerundersøkelsenes rolle i arbeidet med «å videreutvikle tjenestene etter innspill fra brukerne» ble oppfattet som en demokratisk kanal.³⁷⁵ Noen grupper fikk med dette mulighet til å «stemme seg til sol og varme». Blant de mange tiltakene innenfor det byrådet omtalte som et krafttak for eldreomsorgen, fantes nemlig muligheten for at brukerne kunne velge rehabilitering på et sykehjem i Spania. Gjennom rammeavtaler hadde kommunen fått tilgang til inntil 100 plasser i solfylte strøk – og brukere som fikk innvilget korttidsopphold, kunne derfor fra høsten 2007 velge om de ville ha oppholdet i Oslo eller i Spania.³⁷⁶

Kommunens satsing i Spania forløp ikke uten komplikasjoner. Oslo tapte 23 millioner kroner da det etter flere år ble klart at en landbrukstomt de kjøpte for bygging av sykehjem i Altea, ikke ble omregulert av de lokale politikerne. Under bystyremøte onsdag 29. september 2010 fremmet Ap, Rødt og SV mistillitsforslag mot FrPs byråd for velferd og sosiale tjenester, Sylvi Listhaug. Venstre og KrF støttet ikke mistillitsforslaget, og Listhaug ble sittende.

5.9 Norsk kommunerekord i endringer?

Oslo kommune gikk gjennom omfattende endringer i årene rundt 1990. Nye internasjonale trender innenfor New Public Management preget også Oslo: med inspirasjon fra privat sektor skulle kommunen effektiviseres og omorganiseres. De administrative systemene skulle dessuten tilpasses den parlamentariske modellen og bydelsordningen. Forvaltningen skulle imøtekomme forventninger fra mange hold. Den skulle målstyres, likestilles, ledelsesutvikles, personalutvikles og bevisstgjøres på etikk. Selv for de mest erfarne – eller kanskje *særlig* for de med lang erfaring – ble det mye nytt å forholde seg til. Men mange ledere i kommunen hadde relativt kort fartstid som ledere, noe som kan ha bidratt til å gjøre dem mer åpne for endringsprosesser.³⁷⁷

Det omfattende reform- og utviklingsarbeidet som ble gjennomført i Oslo kommunes forvaltnings- og tjenesteapparat i løpet av noen relativt få år fra 1986, la et viktig grunnlag for videre utvikling. Komponentene i arbeidet er i dette kapitlet presentert noe hver for seg, men også mye på tvers og med referanse til andre kapitler i beretningen. Dette er symptomatisk for utviklingen i perioden 1987–2011. Alt hang sammen med alt. Endringsprosessene i Oslo var influert av større, internasjonale trender i organisering

³⁷⁵ Byrådets årsberetning 2007, s. 52.

³⁷⁶ Byrådets årsberetning 2007, s. 53.

³⁷⁷ Ifølge en kartlegging av ledelse i gjennomført i fire virksomheter i Oslo kommune: sentraladministrasjonen, Oslo havnevesen, Stovner bydel og 2. avdeling ved Aker sykehus. Resultater fra undersøkelsen er gjengitt i Bystyremelding nr. 3, 1991. Her kommer det frem at 64 prosent av lederne i undersøkelsen har hatt stillingen i mindre enn 5 år, jamfør Bystyremelding nr. 3/1991, s. 23.

av offentlig forvaltning. Men prinsippene for det nye parlamentariske styringssystemet la også viktige føringer på utviklingen av kommuneorganisasjonen. Omorganiseringen av sentraladministrasjonen og tjenesteapparatet kan leses både som forutsetning for og konsekvens av den nye styringsstrukturen. Dette gjelder alt fra innføring av mål- og resultatstyring, produktivitetsmåling, personal- og ledelsesutvikling og etikk i forvaltningen, til desentralisering til bydelene. Også skillet mellom bestiller og utfører samt bruken av markedsrelaterte prinsipper synes å være ledd i en større strategi, slik kommunen definerte dette. Det har vært relativt stor politisk enighet om mange av de administrative endringsprosessene som ble gjennomført i perioden. Størst uenighet oppsto rundt lønnsforhold for ansatte i kommunen. I neste kapittel behandler vi markedsutsetting og fristilling av Oslos tjenester. Som vi skal se, skapte det betydelig større politisk konflikt mellom høyre- og venstresiden i Oslopolitikken.





Kapittel 6

Fristilling og markedsretting

6.1 Oppgaveløsning i spenningsfeltet mellom offentlig og privat

Oslo kommunes mangfoldige aktiviteter berører de fleste sider av innbyggernes liv. Om vi tar for oss en alminnelig hverdag, det være seg i 1987 eller i 2011, kan vi med ganske stor sikkerhet si at de aller fleste av hovedstadens borgere på en eller annen måte var i nærkontakt med kommunen. Som barnehagebarn eller skoleelever, som kollektivreisende, bibliotek kunder eller pleietrengende pasienter, ja, selv som fotgjengere eller bilister på en av byens gater – for å nevne et lite knippe av roller – benyttet de seg av tjenester og infrastruktur som ble tilbudt eller utviklet og vedlikeholdt i kommunal regi eller med kommunal medvirkning. Ikke alle disse oppgavene ble løst av kommunens egen administrasjon. Oslo kommune har lang historie for å la private løse kommunale oppgaver. Samtidig skjedde det store endringer i organiseringen av kommunens oppgaveløsning i perioden 1987 til 2011. I dette kapitlet skal vi se nærmere på hvordan kommunen i denne perioden beveget seg i feltet mellom kommunal og privat oppgaveløsning. Det vokste frem et mangfold av løsninger for å organisere tjenesteproduksjonen *utenfor* kommunens egen administrasjon, gjennom prosesser som til dels var politisk kontroversielle. Hvilke modeller skulle kommunen velge, og hvor langt skulle kommunen gå i markedsretting av oppgaveløsningen?

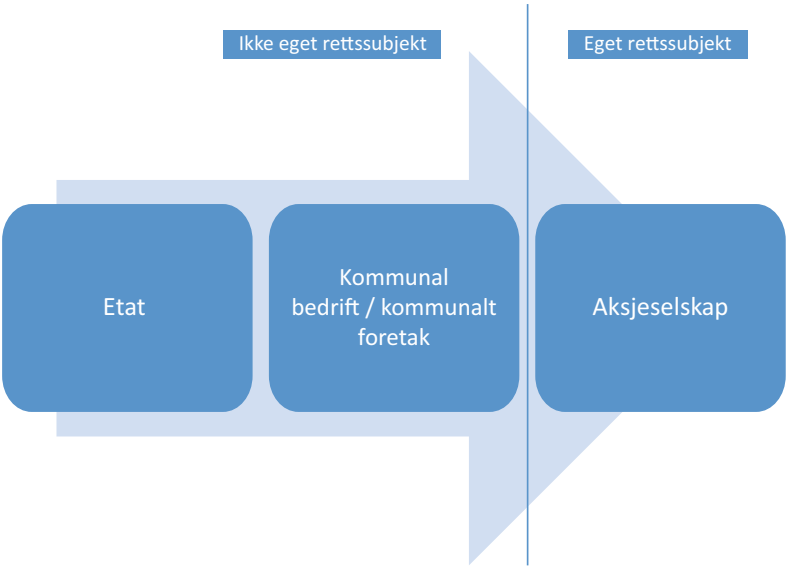
6.2 Modeller for organisering av oppgaveløsningen

Arbeidet med å utvikle de kommunale etatene til effektive driftsorganisasjoner var et av satsingsområdene for byrådet i 1987, under Hans Svellands (H) ledelse.³⁷⁸ Ved innføringen av parlamentarisk styringsmodell i Oslo ble etatene entydig lagt inn under byrådets myndighet og parlamentariske ansvar. Da den enkelte byråd fikk direkte instruksjonsmyndighet i 1992, ble etatene fordelt i linjen under de enkelte medlemmene av byrådet. I sin melding om strategier for organisering og styring i Oslo kommune så Gerhardsen-byrådet (Ap og SV) i 1995 fortsatt etatsformen som «den mest egnede organisasjonsformen for det meste av den byomfattende kommunale virksomheten, både når det gjelder myndighetsutøvelse og store deler av den tjenesteytende virksomheten».³⁷⁹ De viktigste alternative organiseringsformene var kommunal bedrift og aksjeselskap.

³⁷⁸ Byrådets årsmelding 1987, s. 16.

³⁷⁹ Bystyremelding nr. 2/1995. *Strategier for organisering og styring av Oslo kommunes virksomhet*, s. 7.

Disse hovedmodellene for oppgaveløsning har ulik grad av fristilling fra kommunens folkevalgte og administrasjon.



Figur 6.1 Modeller for oppgaveløsning

Mens etatene styres direkte, har andre modeller ulik nærhet og tilknytning til kommunens folkevalgte og administrasjon. I punkt 5.7 har vi beskrevet reformen i eiendomsforvaltningen, som startet på begynnelsen av 1990-tallet og endte med etableringen av de fire store kommunale eiendomsforetakene i 2002–2005. Disse foretakene er blant landets største eiendomsforvaltere.

Eiendomsmassens verdi i milliarder kroner ved utgangen av 2004

Undervisningsbygg Oslo KF: 15
Boligbygg Oslo KF: 6,7
Omsorgsbygg Oslo KF: 6,5
Kultur- og kontorbygg Oslo KF: 1,4
Samlet vedlikeholdsetterslep: 7–8³⁸⁰

Kommunale foretak er en organiseringsform som kommuneloven åpnet for å bruke fra januar 2000. Den erstattet tidligere kommunale *bedrifter*. Kommunale foretak har eget styre og egen daglig leder, og er, i motsetning til øvrige deler av kommunen, gitt betydelig myndighet direkte i loven. Samtidig er de kommunale foretakene en del av kommunen som rettssubjekt. Kommuneloven la styringen av de kommunale foretakene til

380 Byrådssak 1237/05. Eierstrategi – de kommunale eiendomsforetakene.

kommunestyret og åpnet for at deler av denne myndigheten kunne delegeres til kommunerådet i parlamentarisk styrte kommuner, men det var ikke adgang til å delegere videre til den enkelte byråden. For å skape klare linjer søkte Oslo kommune imidlertid om å få drive forsøk med å delegere styring av foretakene til den enkelte byråden, med hjemmel i forsøksloven. Forsøket ble godkjent, og etter forsøksperioden er ordningen nå tatt inn i kommuneloven. Valget av kommunale foretak som tilknytningsform gjenspeiler at kommunen ønsket en viss adskillelse fra kommunens øvrige virksomhet, samtidig som bystyret og byrådet beholdt viktige elementer i styringsretten. Den nye organiseringen skulle legge til rette for å bruke markedsmekanismer samtidig som viktige bånd til kommunen var opprettholdt.

Fristillingen av kommunal virksomhet går et langt skritt videre hvis kommunen velger å opprette egne rettssubjekter, som aksjeselskaper og stiftelser. Da utføres oppgavene av enheter som reguleres av andre lover enn kommuneloven – som aksjeloven og lov om stiftelser. De ansatte er ikke kommunalt ansatt, men får status som i en privat virksomhet, hvor arbeidsmiljøloven gjelder for tilsettingsforholdet. Kommunal innflytelse skjer gjennom vedtekter, oppnevning av styremedlemmer og eventuelt gjennom generalforsamlingen og eierstyring for øvrig.³⁸¹ Samtidig som kommunens direkte styring begrenses, reduseres også kommunens økonomiske ansvar for virksomheten. Kommunalt *eide selskaper* kan gå konkurs, til forskjell fra kommunens *egne* foretak.

Da Gerhardsen-byrådet presenterte meldingen *Strategier for organisering og styring av Oslo kommunes virksomhet* for bystyret i 1995, var et overordnet mål å sikre en sentral styring med utviklingen av konsernstrukturen, med tydelig opptreden i forhold til private rettssubjekter som samarbeidet med kommunen.³⁸² Flere hensyn begrunnet valg av ulike modeller:

Oslo kommune skulle benytte formelle organisasjonsformer tilpasset behovet for overordnet styring og lokal handlefrihet. *Etatsformen* skulle videreutvikles som rådende tilknytningsform. Bydelene burde videreutvikles som forvaltningsnivå. *Bedriftsformen* var aktuell for selvfinansierende virksomhet eller ved behov for å synliggjøre økonomiske resultater. *Styrer* skulle kun benyttes på områder uten behov for kontinuerlig, folkevalgt helhetsstyring eller markering av byrådets parlamentariske ansvar. *Aksjeselskap* kunne benyttes der kommunen ønsket å begrense sitt økonomiske ansvar og holde seg til ren eierstyring gjennom generalforsamlingen. Denne organisasjonsformen var dermed best egnet for virksomhet som fullt ut kunne overlates til markedet. *Stiftelsesformen* kunne benyttes for oppgaver der kommunen ikke ønsket eierinnflytelse. *Ansvarlig selskap* burde ifølge Oslo kommunes strategi ikke være aktuelt for kommunen.

381 Bystyremelding nr. 2/1995. *Strategier for organisering og styring av Oslo kommunes virksomhet*.

382 Bystyremelding nr. 2/1995. *Strategier for organisering og styring av Oslo kommunes virksomhet*. Strategi 2.1–2.9, s. 46–50.



Valg av tilknytningsform skulle baseres på en avveining mellom behovet for overordnet styring, og lokal handlefrihet og tilpasning – som igjen var antatt å fremme effektivitet. Med dette kjennetegnes perioden av at Oslo kommune fristilte betydelige deler av kommunens virksomhet fra bystyrets og byrådets direkte styring. Noe virksomhet ble fristilt til å bli en del av et marked, enten ved at kommunen selv deltok på linje med andre aktører, eller ved at kommunen helt overlot oppgaver til eksterne aktører.

Private, *frivillige* aktørers bidrag til den kommunale oppgaveløsningen hadde lenge vært akseptert og verdsatt på tvers av det politiske spekteret, som for eksempel Kirkens Bymisjons omsorg for rusavhengige og andre vanskeligstilte. Oppfatningen var at disse aktørene ga tjenestene en merverdi – en kvalitet og et omfang som kommunen ikke selv kunne levere «for egen maskin». Frivilligheten i seg selv ble også sett som verdifull. De private, *kommersielle* aktørenes bidrag var betydelig mer kontroversielt. Bruken av konkurranseutsetting var da også det temaet som mer enn noe annet skapte ideologisk strid i Oslo bystyre i tiårene etter 1987.

Under julerushet i 1987 tok mange mennesker turen innom Klingenberg kino for å se den nye storfilmene *De ubestikkelige*. Vertskap for deres nervepirrende timer i kinosetet var Oslo kommune – gjennom den daværende kommunale bedriften Oslo Kinematografer. Oslo Kinematografer er ett eksempel på oppgaveløsning som var gitt en friere stilling innen kommunen som kommunal bedrift frem til 1997. Kinematografene ble da omdannet til heleid aksjeselskap, før det i 2007 fikk navnet Oslo Kino og til slutt ble solgt. I perioden 1987 til 2011 finner vi også flere eksempler på at tidligere kommunal virksomhet ble omdannet til kommunalt eide aksjeselskaper. Slik fristilling i seg selv, og i neste omgang spørsmålet om salg av aksjene, var gjenstand for store politiske dragkamper.

Flere ytre faktorer har hatt betydning for utviklingen mot mer markedsretting av oppgaveløsningen i Oslo kommune. I forrige kapittel viste vi hvordan Oslo kommune på 1980- og 90-tallet innførte en rekke styringsverktøy inspirert av det som kalles New Public Management (NPM), blant annet bestiller–utfører-modell og mål- og resultatstyring. NPM-tankegangen åpnet for å vurdere oppgaveløsningen på nye måter. Hermansenutvalgets utredning fra 1989³⁸³ om bedre organisering av staten, fikk en oppfølging preget av stor reformvilje også i kommunene. Få år etter kom EØS-avtalen, og anbudsreglene for offentlige anskaffelser og statsstøtteforbudet var også med på å prege organiseringen av oppgaveløsningen. Når det gjelder konkurranseutsetting av sykehjem, fikk Oslo viktige impulser fra myndigheter og fagbevegelse i Sverige.

383 NOU 1989: 5 En bedre organisert stat.

6.3 Konkurransetsetting og kommunal deltakelse i anbudprosesser

Den omfattende konkurransetsettingsstrategien som ble fulgt i Oslo kommune fra midten av 1990-tallet, hadde ikke vært mulig å gjennomføre uten oppbygging av anskaffelsesfunksjonen og det organisatoriske skillet mellom bestiller og utfører (se kapittel 4). Temaet hadde vært på den kommunale dagsorden allerede tidlig på 1980-tallet, uten at tiden da var moden. Endret politisk klima, med større velvilje først og fremst blant de ikke-sosialistiske partiene til å bruke markedsprinsipper i produksjon av offentlige tjenester, banet vei for bruk av konkurransetsetting.

Oslo kommunes strategi for konkurransetsetting må ikke uten videre brukes synonymt med det en ofte kaller «privatisering». Med konkurransetsetting, slik det etter hvert ble gjennomført i Oslo, siktes det vanligvis til ulike måter å etablere større eller mindre grad av markedseksposering i produksjonen av offentlige tjenester. Kommunen står fortsatt ansvarlig for at tjenesten tilbys befolkningen, men uten monopol på å levere tjenesten. Det innebærer at *utføreroppgaven*, selve tjenesteproduksjonen, konkurransetsettes, mens ansvaret for tildeling av tjeneste og *bestillerfunksjonen* stadig ivaretas av kommunen.

Oslopolitikerne fulgte ofte det tradisjonelle høyre-venstreskillet i synet på endringene. Høyresiden i norsk politikk har hatt større tro på bruk av markedsmekanismer i offentlig forvaltning enn venstresiden. Arbeiderpartiet og SV har motsatt seg konkurransetsetting av «myke» tjenester, som hjemmehjelp og sykehjemsplasser. Men vi har også sett at de har vært positive til konkurransetsetting, for eksempel ble renovasjonstjenester først konkurransetsett av Gerhardsen-byrådet i 1995, da Raymond Johansen (den gang fra SV) var ansvarlig byråd.

Det borgerlige Huitfeldt-byrådet som avløste Gerhardsen-byrådet i 1997, hadde konkurransetsetting som viktig prinsipp, formulert som «i sterkere grad å ta i bruk konkurranse som et virkemiddel for å oppnå flere, bedre og billigere tjenester, til beste for brukerne».³⁸⁴ Med Heidi Larssen fra Høyre som ny finansbyråd la byrådet frem Bystyremelding nr. 1/98 – *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*.³⁸⁵ Ved finanskomiteens behandling av meldingen argumenterte komiteens flertall, bestående av representantene fra Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Pensjonistpartiet, for at konkurransetsetting innebar en mer rendyrket forståelse av kommunens rolle. I dette lå et ønske om å frigjøre kommunen fra produsent- og leverandørrollen, slik at kommunen kunne «konsentrere seg om bestilling, kvalitetskontroll og betaling for korrekt tjeneste til avtalt tid og kvalitet», som det het i finanskomiteens innstilling.³⁸⁶

³⁸⁴ Bystyremelding nr. 1/98. *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*, s. 2.

³⁸⁵ Bystyremelding nr. 1/98. *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*.

³⁸⁶ Finanskomiteens behandling av Bystyremelding nr. 1/98. *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*, i møte 7.10.1998, sak 144.





Slik fremsto konkurranseutsetting som et ledd i en større strukturell omlegging av prinsippene for den kommunale virksomheten. Fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Pensjonistpartiet het det dessuten at «konkurranseutsetting ikke [er] et ideologisk spørsmål, men et hensiktsmessighetsspørsmål»,³⁸⁷ som ville gi mer effektive modeller for tjenesteproduksjonen. Da heller ikke Arbeiderpartiets fire medlemmer i finanskomiteen syntes å være prinsipielle motstandere av konkurranseutsetting, kom det ikke til store politiske meningsutvekslinger i komiteen.³⁸⁸ Større motstand skulle det bli da bystyremeldingen ble behandlet i et samlet bystyre,³⁸⁹ samt i den påfølgende diskusjonen i de tre bydelene som først skulle forsøke konkurranseutsetting.

Konkurranseutsetting berørte prinsipielle og praktiske spørsmål, med hensyn til grensene for offentlig og privat ansvar, kvaliteten på tjenestetilbudet og hva som utgjør likeverdige tilbud. Både de politiske partiene i bystyret og fagforeningene hadde sterke meninger om dette.

Under bystyrets forhandling om bystyremeldingen sa blant annet bystyrets medlemmer fra SV seg uenig med byrådet i at «konkurranseutsetting er et godt virkemiddel for å legge til rette for gode tjenestetilbud i Oslo kommune». SVs gruppe mente at «effektivisering og kvalitetsforbedring i kommunens egen regi er de viktigste virkemidler for å oppnå den best mulige utnyttelsen av kommunens ressurser». Spesielt understreket SV at konkurranseutsetting av velferdstjenester ikke måtte bli et mål i seg selv. For å hindre dette ønsket de at alle enkeltsaker vedrørende konkurranseutsetting/anbud av kommunale tjenester skulle fremmes for bystyret til behandling. Berit Jagmann fra Rød Valgallianse var enig med SV og så «konkurranseutsetting eller privatisering som et ledd i å redusere omfanget av offentlig sektor, blant annet gjennom offentlige ansatte».

«Tøvet» markedsretting?

Tidligere byrådsleder Rune Gerhardsen (Ap) gikk til angrep på «markedstenkningen» til det høyrestyrte byrådet i Oslo gjennom boka Rune G's håndbok i tøv, utgitt første gang i 2005, og deretter i utvidet versjon til kommunevalget to år senere. Gerhardsen hevdet i boken (som i realiteten var et hefte i lommeformat) at det skjedde en ideologisk splittelse på slutten av 1900-tallet, og at markedets logikk og mekanismer var blitt innført som premiss for velferdspolitikken. Denne politikken innebar at kommunen måtte innføre et «lik-som-marked» med adskilte bestiller- og utførerenheter innenfor de ulike sektorer – noe som igjen skapte unødig papirarbeid og byråkrati («faktura-kommunen»). «Tøvet» var en

387 Bystyremelding nr. 1/98. *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*.

388 Finanskomiteens behandling av Bystyremelding nr. 1/98. *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*, i møte 07.10.1998, sak 144. Verken SV eller RV var imidlertid representert i finanskomiteen på dette tidspunkt og slapp ikke til orde før behandlingen i bystyret 21.10.1998, sak 766.

389 Bystyremelding nr. 1/98. *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*, ble behandlet i bystyret i møte 21.10.1998, sak 766.

rekke eksempler på praksisen, der ett gjennomgående trekk var at leieprisen for kommunale bygg og eiendommer var satt så høyt at organisasjonene som var ansvarlige for den tiltenkte aktiviteten ikke hadde råd til å leie. Kommunen var ryddig på organisasjonskartene – men den burde i stedet være «effektiv, romslig og imøtekommende» ute i det levende liv, polemiserende Gerhardsen.

Byrådsleder Erling Lae (H) hadde, ikke uventet, liten sans for harselasen. «Det er Gerhardsens eksempler og ikke vår praksis som er tøvete. Mange av historiene stemmer rett og slett ikke. Men det er enkelte områder der innsatsen mot korrupsjon gjør det nødvendig med sterke kontrollrutiner som kan virke byråkratiske», poengterte Lae.³⁹⁰

Fra byrådets side ble imidlertid konkurranseutsetting sett på som fremtiden. Dette kom til uttrykk da Bård Folke Fredriksen fra byrådspartiet Høyre optimistisk hevdet at «dette er fremtiden, dette er fremgangsmåten».³⁹¹ Samtidig følte han et behov for å understreke det prinsipielle: ved «bruk av konkurranse beholder kommunen fortsatt ansvaret for at tjenesten finnes og for dens kvalitet, men oppgaven utføres av en som gjør jobben best». Høyres representant søkte med dette å tone ned de ideologiske sidene ved saken, som særlig SV og RV fremhevet i diskusjonene. Arbeiderpartiets representanter, med blant annet Ann-Marit Sæbønes, vektla partiets ønske om en «gjennomgående og grundig kvalitetsvurdering av alle kommunale tjenester, uavhengig av om de skulle konkurranseutsettes eller ikke», og gikk således ikke inn i en ideologisk debatt om temaet.

Byrådets melding til bystyret tonet også ned det ideologiske i konkurranseutsettingen. Meldingen argumenterte med hensiktsmessighet og kostnadseffektive tjenester, der det ble understreket at hvordan prosessen rundt konkurranseutsetting ble gjennomført, var det utslagsgivende. Dette passet også godt med det politiske fokuset på kvalitet i tjenester. Under finanskomiteens behandling av bystyremeldingen pekte – illustrerende nok – komiteens medlemmer fra Høyre, Kristelig Folkeparti og Pensjonistpartiet på behovet for «omfattende kvalitetskontroll-arbeid for å sikre at tjenestene som ytes holder de kvalitetskrav kommunen har lagt til grunn».³⁹² Både Høyre, Fremskrittspartiet, Kristelig Folkeparti og Venstre stilte seg bak et ønske om å bruke konkurranseutsetting som et virkemiddel for å gi et tjenestetilbud av «høy kvalitet og et tilstrekkelig omfang, produsert på en mest mulig kostnadseffektiv måte».³⁹³ Byrådet argumenterte også med at skillet mellom bestiller og utfører, med konkurranse på utførersiden, ville innebære at *brukerne* av tjenestene kunne velge mellom ulike tilbydere.

Byrådet la til grunn for konkurranseutsettingen at kommunen selv skulle beholde ansvaret for tjenestene, og at kommunens kompetanse skulle økes for å håndtere

390 Intervju med Erling Lae i artikkelen «Jokeren i Oslo-valget». *NRK Østlandssendingen*. 02.09.2007.

391 Bystyret 21.01.1998, sak 766, Bystyremelding nr. 1/98. *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*.

392 Finanskomiteens behandling av Bystyremelding nr. 1/98. *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*.

393 Bystyret 21.10.1998, sak 766, Bystyremelding nr. 1/98. *Konkurranse og kvalitet i Oslo kommune*.



konkurransen. I 1998 hadde kommunen allerede etablert en seksjon for konsern-innkjøp og et innkjøpseffektiviseringsprogram, så kompetanseoppbygging på feltet var i full gang. Bystyremeldingen om konkurranseutsetting og kvalitet i Oslo kommune ble vedtatt i henhold til finanskomiteens bifallende innstilling, mot stemmene til SV og RV.

Blant organisasjonene i arbeidslivet var konkurranseutsetting kontroversielt, og bystyremeldingen om konkurranseutsetting vekket ikke stor entusiasme, ifølge høringsuttalelsene. Kommuneforbundet forsvarte de kommunalt ansattes rettigheter. De understreket i sin høringsuttalelse betydningen av omstilling og utvikling av offentlig sektor, som et alternativ til det som ble oppfattet som en ensidig bruk av konkurranseutsetting.³⁹⁴ Akademikernes Fellesorganisasjon mente hensynet til arbeidstakernes rettigheter var for lite vektlagt i meldingen. De fremhevet dessuten at kommunen manglet tilstrekkelig erfaring til å gjennomføre en så omfattende konkurranseutsetting.³⁹⁵

Fagforeningenes skepsis mot konkurranseutsetting bidro til at kommunen etablerte Kommunal konkurranse Oslo KF i 2000, et kommunalt foretak som skulle sikre at kommunens egne enheter kunne delta i anbudskonkurranser med såkalte *internbud*. Vi skal snart se nærmere på foretakets oppgaver og endelikt.

Som vi har sett, ble konkurranseutsetting først realisert for renovasjonstjenester, av Gerhardsen-byrådet. Neste skritt, for byrådet Huitfeldt, var å konkurranseutsette sykehjem og renholdstjenester. Selv om kommunen valgte en forsiktig linje, med utprøving i de tre bydelene St. Hanshaugen, Vinderen og Røa, skulle dette bli en kontroversiell sak også ved behandlingen i bydelsutvalgene. I Røa bydel vedtok bydelsutvalget med ti stemmer mot tre at tjenester skulle konkurranseutsettes, etter et forslag fra Høyre, Fremskrittspartiet og felleslisten fra Venstre, Kristelig Folkeparti og Senterpartiet. Opposisjonen i bydelsutvalget, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti, hadde allierte, særlig i Kommuneforbundet, som i sterke ordelag argumenterte imot. Det skulle imidlertid gå enda en stund før konkurranseutsetting ble en realitet. Først gikk veien om en utredningsgruppe, som avsluttet sitt arbeid i september 1998. Her hadde også lokale tillitsvalgte plass. De viktigste argumentene til Kommuneforbundet lokalt mot konkurranseutsetting var knyttet til arbeidsmiljø og arbeidsforhold, med sikring av arbeidsplasser og pensjon som to viktige elementer. Diskusjonen i bydelen Røa forteller også historien om hvordan konkurranseutsetting ble koblet til prinsippet om å skille mellom bestiller- og utførerfunksjonen. Omorganiseringen skjedde i 1999. Bestillerfunksjonen ble lagt til bydelen, som også fattet vedtaket om tildeling av tjenesten til den enkelte søker, med bydelsdirektøren som overordnet ansvarlig for bestillinger. Et servicekontor tok seg av de enkelte bestillingene og kontakten med utfører.

394 Norsk Kommuneforbund, Oslo 1998. Brev til Oslo kommune av 18.06.1998.

395 Akademikernes Fellesorganisasjon, Oslo 1998. Brev til Oslo kommune av 17.06.1998.

Endelig vedtak om konkurranseutsetting av sykehjem ble gjort i 1999.³⁹⁶ Gangen i konkurranseutsettingen skulle i prinsippet være slik: De som vant anbudskonkurransen, tok over driften ved sykehjemmet og arbeidsgiveransvaret for de ansatte. Alle ansatte, med unntak av øverste leder, ble overført til den aktøren som vant anbudet. Kontrakten mellom kommunen og utfører skulle i hovedsak være på fem år, hvoretter kommunen kunne ha en opsjon på å fornye den.

Hovseterhjemmet ble første sykehjem hvor driften ble konkurranseutsatt og overført til en privat aktør i 2000. Røa bydel fulgte opp i 2002 med å vedta konkurranseutsetting av bo- og dagtilbudet for psykisk utviklingshemmede.³⁹⁷ Senere samme år ble muligheten for å konkurranseutsette hjemmetjenesten i bydelene utredet. Norsk Kommuneforbund og Fellesorganisasjonen var fortsatt skeptiske og bekymret for kvaliteten på tjenestene.

Hvordan var så stemningen blant de ansatte som ble berørt av konkurranseutsettingen? I en spørreundersøkelse foretatt blant medlemmer av Norsk Kommuneforbund og Norsk Helse- og Sosialforbund som var ansatt på Hovseterhjemmet i etterkant av konkurranseutsettingen, svarte 41 prosent at de hadde vært negative til konkurranseutsetting før vedtaket, mens 35 prosent var positive. De resterende var nøytrale.³⁹⁸ I etterkant av konkurranseutsettingen svarte 31 prosent at de var blitt mer positive til konkurranseutsetting, mens 22 prosent sa de var blitt mer negative. Resten anså sine holdninger å være som før.³⁹⁹ Selv om dette viste et noe delt syn på konkurranseutsetting blant de ansatte, svarte allikevel tre av fire at eldreomsorg burde drives i offentlig regi.

Ansatte vant pleieanbud i Oslo

Applausen og hurraropene brøt løs blant de ansatte på det framtidige St. Hanshaugen Omsorgssenter da nyheten ble kunngjort tidligere i dag. Deres anbud var best på pris, kvalitet og organisering. Bydel St. Hanshaugen-Ullevål regner med å spare 63 millioner i løpet av den femårsperioden kontrakten løper.⁴⁰⁰

Ved innføringen av konkurranseutsetting ble det bestemt at kommunen som hovedregel selv skulle delta i konkurransen ved å legge inn bud, senere kalt internbud. Dette kan oppfattes som en innrømmelse til Kommuneforbundet for å dempe konfliktene rundt prosessene. Lovverket tilsa at kommunen måtte skille den konkurrerende enheten fra kommunen som forvalter og bestiller, og foretaket Kommunal konkurranse Oslo KF ble opprettet i 2000. Foretaket avløste Sekretariatet for internbud under Byrådsavdeling

³⁹⁶ Bystyresak 279 av 05.05.1999.

³⁹⁷ BU-sak 21/2002.

³⁹⁸ De Facto 2001. *Private sykehjem – en rapport om kommersiell sykehjemsdrift*, s. 64.

³⁹⁹ De Facto 2001. *Private sykehjem – en rapport om kommersiell sykehjemsdrift*, s. 65.

⁴⁰⁰ *Kommunal Rapport* 30.08.2000.

for eldre og bydelene. Kommunal konkurranse Oslo KF var ansvarlig for å utarbeide og inngi kommunens interntilbud i forbindelse med konkurranseutsetting av kommunale tjenester. Hvis internbudet vant konkurransen, overtok foretaket driftsansvaret i henhold til kontrakt med oppdragsgiver. Foretakets aktivitet dreide seg særlig om pleie- og omsorgskontrakter, som oftest sykehjemsdrift.

Fagforbundet i Oslo var sterkt kritisk til måten byrådet drev konkurransevirkomheten på:

- De ansatte betaler prisen når kommersielle aktører vinner. Dette kunne byrådet gjort noe med. Det er ekstremt opptatt av private, kommersielle aktørers konkurransevilkår, men synes åpenbart det er greit at Omsorg Oslo KF skal konkurrere uten likebehandling, sier Mari Sanden, leder for Fagforbundet i Oslo.
- Byrådet kunne for eksempel holdt pensjon utenom konkurransen, eller de kunne bedt de kommersielle aktørene legge samme lønns- og arbeidsvilkår som gjelder i Oslo kommune til grunn i sine tilbud, sier hun.
- Men det fins ikke vilje i byrådet til å la et kommunalt foretak konkurrere på like vilkår med de private.⁴⁰¹



Ammerudlunden sykehjem. Oslo kommune sa opp avtalen med Adecco om å drive sykehjemmet på grunn av kontraktsbrudd.

Sykehjemsforvaltningen i Oslo kommune lå først i perioden til bydelene. Fra 2007 overtok den sentrale Sykehjemsetaten bydelenes ansvar for å drive kommunale sykehjem og følge opp private sykehjem, mens bydelene skulle treffe vedtak og bestille sykehjemstjenester fra etaten.

I 2007 var Kommunal konkurranse Oslo KF den største enkeltleverandøren av konkurranseutsatte pleie- og omsorgskontrakter til Oslo kommune.⁴⁰² Det kommunale foretaket hadde ofte lagt inn anbud i konkurransene, men tapte imidlertid i mange tilfeller anbudsrunden. I 2009 sto foretaket uten kontrakter og inntekter. Styret iverksatte flere tiltak for å bedre konkurransekraften, ansatte ny direktør og vedtok ny visjon og profil. I 2010 ble navnet endret til Omsorg Oslo KF. Det ble arbeidet videre med å utvikle nytt anbudskonsept, økt brukermedvirkning og ny driftspolitikk og faglig profil for å bedre tjenestetilbudet.⁴⁰³ Ved bystyrets behandling av årsoppgjøret for 2011 fremkom det at foretaket hadde vært uten driftsinntekter fra 2009 til mars 2011, da Oslo kommune sa opp kontrakten med Adecco Helse om drift av Ammerudlunden sykehjem og Omsorg Oslo KF overtok driften.⁴⁰⁴ I finanskomiteen uttalte medlemmene fra Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti at foretaket hadde spist av egenkapitalen over flere år på grunn av manglende inntjeningsmuligheter og store pensjonsforpliktelser

⁴⁰¹ Aftenposten 17.10.2013.

⁴⁰² Oslo kommune 2007. *Kommunal håndbok*, 2007, s. 140.

⁴⁰³ Byrådssak 134 av 27.05.2010.

⁴⁰⁴ Byrådssak 100 av 24.05.2012.

for over 500 tidligere kommunalt ansatte. De var opptatt av at den kommunale aktøren fortsatt skulle ha rammebetingelser som gjorde det mulig å delta i anbudskonkurranser. Da byrådet ville legge ned foretaket i 2013, viste foretakslederen til at Omsorg Oslo KF tapte i konkurransen med private fordi de var forpliktet til å legge kommunens pensjons- og lønnsvilkår inn i tilbudene. Forskjellen utgjorde ifølge henne mellom 3 000 og 4 000 kroner mer i pensjon hver måned for én hjelpepleier. Private tilbydere kunne derfor legge inn flere årsverk enn det kommunale Omsorg Oslo KF kunne, og slik sett tilby bedre kvalitet til samme pris.⁴⁰⁵

6.4 Hvor langt gikk kommunen i markedsrettingen?

I omorganiseringsprosessene ble det ofte politisk strid om hvor langt kommunen skulle gå i markedsrettingen. Forholdet til kommunens ansatte ved konkurranseutsetting og fristilling av kommunal virksomhet var både rettslig og politisk krevende. Og debatten om ytterpunktet i markedsrettingen: salg av kommunalt eide selskaper, skapte store overskrifter. Noen av de virksomhetene som opplevde ulike varianter av markedsretting i årene fra 1987 til 2011, var Oslo Lysverker, Miljøtransport, Oslo veivesen, A/S Oslo Sporveier og Oslo Kinematografer. Vi gir i det følgende en kort fremstilling av de til dels mangslungne omorganiseringsprosessene disse virksomhetene har gått igjennom i det politiske minefeltet mellom offentlig og privat sektor.

Oslo Lysverker – omdanning til aksjeselskap, fisjoner, fusjoner, konserner og nesten salg av kommunens Hafslund-aksjer

Tidlig på 1990-tallet valgte Tetzschner-byrådet å omorganisere Oslo Lysverker. Lysverkene var organisert som en kommunal bedrift med eget styre, men ble omdannet til aksjeselskap i 1991 og skiftet på samme tid navn til Oslo Energi AS.⁴⁰⁶ Oslo Energi AS ble i 1996 delt i to selskaper: nettselskapet Oslo Energi Nett AS med datterselskaper og Oslo Energi Holding AS med datterselskaper.⁴⁰⁷ Omdannelsen ivaretok den nye energilovens krav til skille mellom produksjon/salg og overføringsnett.⁴⁰⁸ Selskapsstrukturen gjennomgikk så flere endringer med fisjoner og fusjoner.

Underveis i perioden for denne beretningen utløste kommunens eierskap til strømfordelingsnett stor politisk strid. I 2003 hadde Viken Energinett AS og Hafslund ASA fusjonert, og Oslo kommune eide 53,7 prosent av alle aksjene i Hafslund. Samme år satte byrådet i gang en prosess med sikte på salg av aksjene. Mens omdanningen fra kommunal bedrift til AS ikke skapte tydelige politiske skillelinjer mellom høyre- og



Dramatisk møte i Oslo bystyre om salg av Oslo kommunes aksjer i energiselskapet Hafslund 7. mai 2003. Kulturbyråd Bård Folke Fredriksen, stående, snakker med finansbyråd Andre Støylen.

405 *Osloby* 18.10.2013 <http://www.osloby.no/nyheter/Byradet-vil-legge-ned-Omsorg-Oslo-7343237.html>
Lesedato 04.03.16.

406 Bystyresak 407 av 18.09.91.

407 Bystyresak 743 av 30.10.1996.

408 Bystyresak 433 av 22.06.1999.



venstresiden i bystyret, var Arbeiderpartiet, SV og RV klare motstandere av *salg* av aksjene i Hafslund. Hovedargumentet var at aksjene sikret offentlig eierskap og kontroll over nettet. De viste også til at dette hadde vært flertallets politikk så sent som i 1999. Representanter fra Arbeiderpartiet og SV fremmet forslag om å tilbakekalle byrådets fullmakt til å selge kommunens aksjer. De foreslo også å avholde rådgivende folkeavstemning om salget av Hafslund. Ingen av disse forslagene fikk flertall.⁴⁰⁹ Men budene som kom på aksjene, var ikke høye nok, og aksjene ble ikke solgt.

I 2004 kom det imidlertid nytt bud fra det finske energiselskapet Fortum Oyj. Tilbudet var ifølge byrådet 50 prosent over børskursen, og mer enn en milliard kroner mer enn høyeste bud i forrige runde. Totalt ville det utgjøre en verdi på nesten 5,5 milliarder kroner for kommunen. Byrådet innstilte til bystyret å godkjenne salget.⁴¹⁰ Det kom igjen sterke protester. Kristelig Folkeparti i komiteen støttet ikke lenger planen om å selge, og under behandlingen i finanskomiteen valgte byrådet å anmode om retur av saken til byrådet. Heller ikke Venstres bystyregruppe støttet salget, men partiet hadde ikke medlemmer verken i byrådet eller i finanskomiteen i 2004. Siden byråden trakk saken da den var til behandling i komiteen, kom salgssaken ikke til behandling i bystyret. Byrådet avsluttet prosessen uten salg, og avtalen med Fortum ble kansellert.⁴¹¹

Ved utgangen av 2011 var Oslo kommune fortsatt en av de største aktørene i kraftmarkedet i Norge. Da var eierskap, utbygging, drift og vedlikehold av vannkraftanlegg samt omsetning av kraft i engrosmarkedet samlet i E-CO Energi Holding AS, morselskapet i energikonsernet E-CO Energi, som var 100 prosent eid av Oslo kommune. I 2011 var utbyttet til Oslo kommune på 800 millioner kroner.⁴¹²

Miljøtransport – utskilling av aksjeselskap og salg

Oslo renholdsverk har en over 100 år lang historie. Renholdsverket ble etablert i 1897, og tvungen kommunal renovasjon ble innført i Oslo i 1932. Deler av transportdelen av Oslos renovasjonsvirksomhet gikk hele veien fra etat, via kommunal bedrift, til aksjeselskap og ble til slutt solgt ut av kommunen. I 1993 ble deler av transportdelen etablert som egen kommunal bedrift, Miljøtransport,⁴¹³ men bedriften ble omorganisert til aksjeselskap bare tre år senere, under byrådet Gerhardsen.

409 Bystyresak 142 av 07.05.2003.

410 Bystyresak 256 av 26.05.2004; byrådssak 104 av 09.05.2004.

411 Finanskomiteen sak 63 av 18.05.2004, notat fra byråden for finans og utvikling til finanskomiteen 24/2004 av 18.05.2004.

412 Pressemelding om årsresultat for 2011 fra E-CO Energi <http://www.e-co.no/?module=Articles;action=Article.publicShow;ID=1489> Lesedato 16.06.2017.

413 Oslo kommune 1995. *Kommunal håndbok 1995*, s. 274.



Kommunalt eide Miljøtransport AS mistet renovasjonsjobben i Oslo. 100 000 medlemmer i Kommuneforbundet deltok i en sympatistreik over hele landet.

Omdanningen til aksjeselskap utløste en rettstvist med de ansatte, som endte i Høyesterett. Saken gjaldt arbeidstakernes stilling ved virksomhetsoverdragelse. Kommunen var saksøkt av 102 ansatte med hjelp fra Norsk Kommuneforbund og Miljøtransport fagforening. Arbeidstakerne påsto at kommunen fortsatt var deres arbeidsgiver da de tok ut stevning litt over ett år etter at selskapet ble etablert, mens kommunen hevdet at arbeidsgiveransvaret var overdratt til selskapet. Kommunen vant i tingretten, tapte i lagmannsretten og vant i Høyesterett.⁴¹⁴ Etter fire år var spørsmålet om hvem som var arbeidsgiver, endelig avgjort.

Arne Halaas, nestleder i Fagforbundet Oslo, uttaler seg til avisen *Osloby* om streik i protest mot byrådens planer om å selge kommunens aksjer i Miljøtransport AS og Unibuss AS:

– Vi ser nå at kommunen vil selge unna to selskaper. Hva blir neste? T-banen? Trikken? Folk er redde for hva som kan komme til å skje.⁴¹⁵

Overgangen for Miljøtransport til aksjeselskap endte med at kommunen solgte virksomheten i 2009 til konkurrenten Franzefoss Gjenvinning for 100 millioner kroner.⁴¹⁶

⁴¹⁴ Rt. 2000, s. 2058. (HR-2000-54-B).

⁴¹⁵ *Osloby*, 10. desember 2007.

⁴¹⁶ Hentet fra <http://www.budstikka.no/okonomi/okonomi-bolig/blir-avfallsgigant/s/2-2.310-1.3494872> Lesedato 03.03.2016.

Oslo veivesen – utskilling av aksjeselskap og konkurs

Kommunens entreprenør- og servicetjenester for vei fulgte også utviklingslinjen fra etat til kommunal bedrift. Oslo Vei ble etablert som kommunal bedrift i 1996 etter deling av Oslo veivesen i en forvaltningsetat og en kommunal bedrift for drifts- og anleggsoppgaver. Derfra valgte bystyret i 2001 å skille ut virksomheten i et aksjeselskap, Oslo Vei AS.⁴¹⁷ Avgjørende for dette valget var at drifts-, vedlikeholds- og investeringsoppgaver på veinettet i Oslo var av forretningsmessig karakter og fungerte i et marked.

Samferdselsetaten har siden etableringen gradvis arbeidet for at alle tjenestekjøp skulle være konkurranseutsatt innen utløpet av 1999. Oslo Vei som fortsatt kommunal bedrift, vil ha bindinger som gjør det vanskelig å fungere i et slikt marked. Virksomheten bør derfor ha rammebetingelser tilsvarende det konkurrerende virksomheter har.

Byrådssak 255/00

Finanskomiteens behandling av saken illustrerer hvordan den politiske debatten om slik fristilling kunne foregå. Under finanskomiteens saksbehandling var medlemmene fra Arbeiderpartiet og SV kritiske og stemte mot byrådets forslag. De viste til at Oslo Vei hadde fungert som en kommunal bedrift siden 1996, at den hadde vist seg å være konkurransedyktig, og at videre omdanning til aksjeselskap da ikke var nødvendig for å sikre bedriftens rammevilkår. I tillegg viste de til uavklarte forhold rundt de ansattes rettigheter ved slik omdanning, og de mente at kommunen måtte forhandle med de ansatte om deres nye status. Medlemmene fra Fremskrittspartiet støttet byrådets forslag, og understreket i tillegg at neste skritt etter omdannelsen måtte være å forberede salg av aksjene. SVs medlem i komiteen fulgte opp dette med å vise til et internt notat fra byrådslederen til byrådet, datert 16. mai 2000, der det var sagt at selskapet skulle selges etter at bedriften var vel etablert etter omdanningen. Bystyret vedtok byrådets innstilling mot stemmene fra Arbeiderpartiet, SV og RV.⁴¹⁸ Men RV fikk en liten seier i debatten: Partiet fikk flertall for et tilleggssforslag om at alle avtaler vedrørende styremedlemmers honorar og økonomiske vilkår skulle forelegges fagkomiteen til orientering.

Aksjene i Oslo Vei AS ble ikke solgt, men selskapet fikk etter hvert store økonomiske problemer. Høsten 2012 stemte byråden i ekstraordinær generalforsamling nei til forslag om å øke aksjekapitalen, og selskapet gikk konkurs samme år.⁴¹⁹ Den videre oppfølgingen i kommunen ligger utenfor denne beretningens periode.

⁴¹⁷ Oslo kommune 2007. *Kommunal håndbok 2007*.

⁴¹⁸ Bystyresak 658 av 29.11.00.

⁴¹⁹ Notat fra byråden for kultur og næring til samferdsels- og miljøkomiteen av 7.12.2012, sak 8/2012.

Sporveiene – oppsplitting av AS Oslo Sporveier til flere selskaper og konkurranseutsetting av bussvirksomheten

AS Oslo Sporveier ble fusjonert med AS Holmenkollbanen og AS Ekebergbanen i 1991, etter at de tre selskapene i mange år hadde hatt felles administrasjon. I 1997 ble bussdivisjonen skilt ut i et eget aksjeselskap, AS Sporveisbussene.



Trikker, type SL-79 til høyre, den siste levert 1989 og type SL-95, den første levert i 1999, er klare til utkjøring fra Grefsen vognhall.

Byrådssak 00/320 om strategiske vurderinger av eierskap og organisering av kollektivtrafikken i Oslo, viser hvordan byrådet Huitfeldt vurderte mulighetene for omorganisering, konkurranseutsetting og salg av deler av virksomheten. De gikk blant annet inn for en oppsplitting av virksomheten i ulike selskaper. I tillegg kunne konkurranseutsetting av driften av T-bane og trikk være aktuelt. Saken ble imidlertid trukket under behandlingen i samferdsels- og miljøkomiteen. Da den kom til bystyret på nytt året etter, var det gjort noen endringer.⁴²⁰ Blant annet var det presisert at byrådet ikke ville legge opp til konkurranseutsetting av T-banedriften og den øvrige spurvognsdriften. På bystyresiden fikk byrådssaken likevel ikke støtte hos opposisjonen. Bystyret vedtok i 2001 forslag til strategi for kollektivtrafikken mot stemmene fra Arbeiderpartiet, SV og RV.⁴²¹

Strategien ble fulgt opp i flere ledd. I 2003 ble T-banedrift og trikkedrift skilt ut i egne aksjeselskaper. 1. juli 2006 ble selskapet delt i et administrasjonsselskap, som beholdt navnet AS Oslo Sporveier, og et produksjonsselskap, Kollektivtransportproduksjon AS (KTP). Begge selskapene var heleid av Oslo kommune. Oslo Vognselskap AS ble

⁴²⁰ Byrådssak 265 av 20.09.2001.

⁴²¹ Bystyremøte 28.11.2001, sak 530.

fisjonert fra KTP fra 2007, og fikk ansvar for å finansiere, anskaffe og eie trikker og T-banevogner, oppgradere eksisterende vogner og fastsette krav til periodisk vedlikehold. Vognparken skulle leies ut til KTPs datterselskaper, Oslo Sporvognsdrift AS og Oslo T-banedrift AS som driftet trikkene og T-banene. Bystyret vedtok også i 2007 å etablere Ruter AS, et nytt felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus.⁴²² Aksjene ble fordelt med 60 prosent til Oslo kommune og 40 prosent til Akershus fylkeskommune. Selskapet skulle kjøpe tjenester til sporvogns- og T-banedrift av de operative selskapene som tilbød slike tjenester. Selskapet forhandlet årlige kontrakter med Oslo T-banedrift AS, Oslotrikken AS og Oslo Vognselskap AS.

Bussvirksomheten ble den eneste delen av virksomheten som ble konkurranseutsatt. Unibuss AS het frem til 1. januar 2005 Sporveisbussene AS. Selskapet er heleid av Kollektivtransportproduksjon AS, som igjen er heleid av Oslo kommune. Unibuss ble etablert som et eget aksjeselskap for å kunne delta i konkurranseutsatte anbud på bussruter. Bussrutene tildeles av Ruter AS etter anbudskonkurranser.

Oslo Kino

Kommunen hadde hatt hånd om filmvisningen i byen helt fra begynnelsen av 1900-tallet. Filmtilbudet ble gitt gjennom den kommunale bedriften Oslo Kinematografer. Selskapet var i 1987 fortsatt en integrert del av kommunens kulturpolitikk, noe som innebar at ulike preferanser om selve kinoprogrammet skapte politisk debatt, og at lokalisering av kinoer inngikk som et element i diskusjoner om byutvikling. «Oslo Kinematografer arbeider ut fra målsettingen om at tilbudet av film skal basere seg på kvalitetskriterier innen alle genre. Alle norske spillefilmer skal vises og kinotilbud i lokalmiljøer skal opprettholdes», het det i byrådets årsberetning for 1993.⁴²³ Men også her trakk politikken seg gradvis tilbake. Oslo Kinematografer ble omgjort til et heleid kommunalt aksjeselskap i 1997,⁴²⁴ og endret navn til Oslo Kino AS i 2007. Etter perioden som dekkes av denne beretningen, i april 2013, var kommunen helt ute av kinodriften. Selskapet ble da solgt for 630 millioner kroner til det danske mediekonsernet Egmont Nordisk Film.⁴²⁵ (Kapittel 10 inneholder en mer utførlig beskrivelse av Oslo Kinos skjebne.)



Eldorado kino 2001.

6.5 Sterkere bånd mellom kommunen og privat sektor

Det finnes, som vi har sett flere eksempler på, *avkommunalisering av oppgaveløsningen i perioden 1987–2011*, altså at kommunen sa fra seg ansvaret for enkelte oppgaver og overlot arenaen til kommersielle aktører. I disse tilfellene ble den politiske sfæren snevret inn til fordel for markedskreftene. Avkommunaliseringen var mest åpenbar der

⁴²² Bystyremøte 29.08.2007, sak 271.

⁴²³ Byrådets årsberetning for 1993, s. 80.

⁴²⁴ Byrådets årsberetning for 1997, s. 52.

⁴²⁵ Skal bruke pengene til å bygge museum og bibliotek. *Aftenposten* 05.04.2013.

hele eller deler av kommunale bedrifter eller driftsorganisasjoner ble solgt til private aktører. De viktigste endringene i den kommunale oppgaveløsningen i skjæringspunktet mot «det private» i tiårene etter 1987, handlet *ikke* om utviding eller innsnevring av kommunale oppgaver, men om i hvilken grad private aktører skulle utøve tjenesteproduksjonen – i stedet for kommunale enheter og organisasjoner. Oslo kommune hadde allerede en lang tradisjon for å samarbeide med – eller overlate oppgaver til – private aktører, kommersielle og frivillige. Det hadde lenge vært bred aksept for å styre en relativt stor andel av ressursene mot institusjoner som sprang ut fra sivilsamfunnet. De diakonale (dvs. kirkelig tilknyttede) sykehusene Lovisenberg og Diakonhjemmet fungerte for eksempel som en integrert del av kommunens sykehusvesen, og organisasjoner som Kirkens Bymisjon, Røde Kors og Blå Kors gjorde en stor innsats innenfor rusomsorgen og på en rekke andre felter.

Hovedmønsteret i striden er forholdsvis oversiktlig: Partiene på høyresiden var mest ivrige etter å la kommersielle aktører produsere tjenester på kommunal bestilling. Partiene på venstresiden var skeptiske, blant annet basert på en forståelse av at det i seg selv var prinsipielt problematisk at det ble generert profit basert på offentlige midler, og at interessene til de svakeste best ble ivaretatt gjennom offentlige løsninger. I den politiske debatten ble det fra denne grupperingen gjerne antydnet at konkurranseutsetting var første skritt på veien til full privatisering – altså til å definere tjenesten som et ikke-kommunalt ansvar. Men i det politiske ordskiftet var det ikke uvesentlig hvilke oppgaver det var snakk om, vi har for eksempel sett at venstresiden skilte mellom konkurranseutsetting av sykehjem og renovasjonstjenester.

Det synes dessuten, til tross for meningsbrytninger, å ha hersket bred enighet på tvers av blokkene i Oslopolitikken om at kommunen aldri kunne «organisere seg bort fra» selve *ansvaret*. Det politiske ansvaret for feil og mangler ved et tjenestetilbud var med andre ord i prinsippet like stort, uavhengig av om det var en kommunal etat eller en kommersiell aktør som handlet på oppdrag for kommunen og utgjorde førstelinjen.

Og selv om kunnskapen om ansvarsforhold og «hvem som gjorde hva» kunne være mangelfull blant byens borgere, slo ikke dette feil: Når de private brøytebilene år om annet ble overveldet av årets første store snøfall og ikke maktet å holde tritt med naturkreftene – ja, så var det kommunen som, helt i tråd med de formelle ansvarslinjer, fikk mesteparten av kjeften!





NSB

Trafikanten

TOURIST

Oslo

Kapittel 7

På talefot – den kommunale kommunikasjonsrevolusjonen

7.1 Oslo kommunes informasjon til og kontakt med innbyggerne

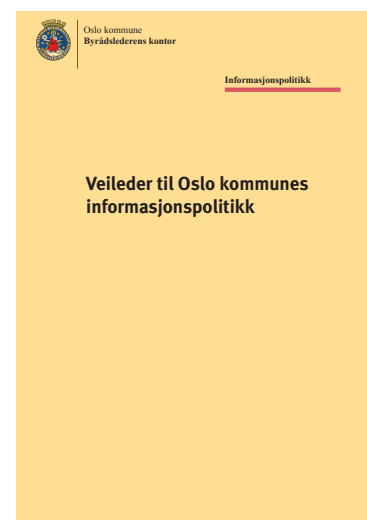
I 1970 vedtok Oslo kommune å opprette et eget kommunalt informasjonssenter i ledige lokaler i det nye Oslo Konserthus. Samtidig ble den første kommunale informasjonssjefen ansatt. Noen år senere ble senteret lagt til Rådhuset. Gjennom utstillinger ble allmennheten informert om hva som rørte seg i kommunen, og publikum søkte til senterets lokaler for å hente all slags informasjon, for eksempel om sakspapirer og informasjon om vedtak som var gjort i kommunens politiske organer. Senteret var også ansvarlig for å kanalisere informasjon fra allmennheten inn til den politiske og administrative ledelsen, blant annet gjennom systematisering av ytringer om kommunal virksomhet.⁴²⁶

I 2013, etter drøye 40 års drift, ble senteret lagt ned. Etter en lang periode med jevnt tilslag av Osloborgere, var det blitt lenger mellom de besøkende, og mot slutten var det nesten ingen henvendelser til senteret. Hva hadde skjedd?

Kommunen og byens borgere hadde ikke fjernet seg fra hverandre etter tusenårsskiftet. Informasjonssenteret, som et viktig uttrykk for kommunens vilje til å stå på talefot med sine innbyggere, var i løpet av bare få år blitt fullstendig passé, fordi det hadde oppstått langt mer effektive kanaler for gjensidig kontakt. I perioden fra 1987 til 2011 fikk vi en *kommunikasjonsrevolusjon*, med en fundamental endring i kontakt- og kommunikasjonsmønsteret. Selve mengden av informasjon økte kraftig, og arbeidet med å sortere den ble tilsvarende mer utfordrende.

Endringene var politisk villet, men de hadde vært umulig å oppnå uten tekniske nyvinninger. Den nye informasjons- og kommunikasjonsteknologien virket fra midten av 1990-årene som en katalysator på prosesser som allerede var i gang for å gjøre Oslo kommune mer brukerrettet. Teknologien innebar at kommunen fikk hundretusenvís av virtuelle «informasjonssentre», i første omgang via personlige datamaskiner rundt om i innbyggernes stuer, og i neste omgang i form av smarttelefoner i innbyggernes lommer.

⁴²⁶ For saksopplysninger om opprettelsen, se Lund 2000, s. 217 (punkt 8.2.3).



Det som i 1987 var «science fiction», var i 2011 blitt dagligdags. De store, teknologidrevne endringene foregikk på bred front i så godt som alle sfærer av samfunnslivet.

Ny teknologi var viktigste enkeltfaktor, men det fantes andre drivkrefter bak endringene, så som ny lovgivning og nytt syn på offentlig sektors plikter overfor den enkelte innbygger. Innbyggernes krav og forventninger til kommunens tjenester, både om innhold og tilgjengelighet, var definitivt større i 2011 enn 25 år tidligere. Nyttiggjøringen av teknologien handlet om langt mer enn bare å stikke en kontakt i veggen for å «være på nett». Teknologien skapte muligheter, men den måtte styres ut fra kommunens egenforståelse, oppgaver og formål. Ikke alle handlingsvalg var opplagte. Hvilket ansikt skulle Oslo kommune vise omverdenen? Skulle kommunen fremstå som en monolitt, eller i form av «de mange kommuner», med skreddersydde løsninger for hver enkelt enhet i den mangfoldige organisasjonen? Hvordan skulle informasjonen formes og styres, og hva var kommunens syn på sitt oppdrag overfor den enkelte innbygger? Handlet det om å åpne alle sluser, eller fantes det deler av den kommunale sfære som burde holdes unna offentligheten? Og innebar den nye digitale virkeligheten at flere kommunikasjonskanaler ble overflødige – slik som informasjonssenteret?

7.2 Informasjonsstrategier forut for det digitale gjennombruddet

1996 er i denne sammenheng skillet mellom «før» og «etter»; året da Oslo kommune ble tilgjengelig over internett. I 1993 ble den første nettleseren til *World Wide Web* lansert.⁴²⁷ Det gjorde nettet tilgjengelig for «vanlige folk», og teknologien ga et direkte forbindelseledd mellom publikum og offentlige institusjoner. Men også i forkant av det digitale gjennombruddet fantes det en kommunal informasjonspolitik.

Det sentrale kommunale informasjonssenteret fra 1970 var bare ett av flere uttrykk for kommunal informasjonstenkning. Egne medarbeidere for utadrettet informasjonsvirksomhet startet ved de inntektsgivende bedriftene Oslo Sporveier AS og Oslo havnevesen i midten av 1960-årene.⁴²⁸ Hovedoppgaven var å markedsføre varer og tjenester for bedriftene. Fremover mot 1990 ble det opprettet en rekke nye informasjonsstillinger, gjerne nær knyttet til de enkelte kommunale oppgavefelt. Oppgavene ble dels knyttet til rådmannsavdelingene og underliggende etater, dels til politiske utvalg i sektorene. Hver rådmannsavdeling hadde minst én informasjonsmedarbeider som drev med løpende informasjonsarbeid, og som bisto de ansatte i kontakt med media. Organisatorisk ble altså informasjonen i hovedsak kanalisert gjennom den enkelte rådmannsavdeling. Dette var bærende prinsipp frem til parlamentarismen ble vedtatt innført i byen i 1986 (se kapittel 3). I 1989 var det omtrent tretti medarbeidere i sentraladministrasjonen og

⁴²⁷ *Store norske leksikon*.

⁴²⁸ Bystyremelding nr. 4/1989.

i etatsapparatet med informasjonsformidling som hovedoppgave. Dessuten fantes det omtrent ti stillingshjemler for informasjonsmedarbeidere i de kommunale bedriftene. I tillegg til disse førti fantes det en rekke kommunale stillinger der informasjonsformidling var blant de daglige arbeidsoppgavene.⁴²⁹

Et såkalt *Informasjonsforum* (som senere skiftet navn til Kommunikasjonsforum) ble opprettet før overgangen til byparlamentarisme, etter initiativ fra den informasjonsansvarlige i det som den gang het teknisk rådmannsavdeling. Forumet fungerte i tiårene etterpå som en møteplass for alle informasjonsmedarbeidere i kommunen. På begynnelsen av 2000-tallet hadde forumet 70–80 navn på sin liste, og i 2011 var antallet om lag 170. Ikke alle på listen hadde informasjon som hovedarbeid. Siden informasjon gjennomgående ble definert som et lederansvar i Oslo kommune, var mange på listen først og fremst nettopp ledere. De kunne ikke direkte betegnes som «informasjonsarbeidere». Veksten i antall medlemmer indikerte likevel at antallet som primært arbeidet med informasjon, økte, og mest i virksomhetene med størst publikumskontakt, fremfor alt i de tekniske etatene, som Renovasjonsetaten og Plan- og bygningsetaten. Rundt Informasjonsforum utviklet det seg et miljø der kunnskap og erfaringer ble delt, og der informasjonsfaglige standarder ble diskutert. En økende andel av kommunens informasjonsarbeid foregikk i samarbeid med andre aktører, særlig andre offentlige organer på regionalt nivå.

Yrkesgruppens vekst var typisk for hele samfunnet i perioden, i offentlig så vel som i privat sektor. Kommunen, både sentralt og i etatene, rekrutterte i økende grad folk med informasjonsfaglig bakgrunn. I hele perioden var gruppen av informasjonsmedarbeidere likevel mangslungen og uensartet, med alt fra omplasserte helsearbeidere, til folk med journalistisk bakgrunn.

Ved inngangen til «vår» periode ble tenkningen rundt kommunalt informasjonsarbeid mer systematisert. I 1989 ble det fattet vedtak om en kommunal *informasjonspolitik* i Oslo – det første av i alt tre slike vedtak i 25-årsperioden (de øvrige kom i 1998 og 2007). I bystyremeldingen med tittelen *Om informasjonsvirksomheten i Oslo kommune*⁴³⁰ ble det slått fast at informasjonsansvaret led under for mye desentralisering. Det fantes behov for sentral koordinering, og meldingen varslet at det skulle bygges opp et informasjonskontor underlagt finansdirektøren, altså den øverste administrativt ansvarlige for finanspolitikken i kommunen. Kontoret skulle ha overordnet *ansvar* for informasjonsvirksomheten til hele tjenesteapparatet. Dette innebar ikke et brudd, men heller et supplement til den desentraliserte modellen – for meldingen understreket samtidig at *informasjonsarbeidet* burde forbli desentralisert, at informasjonen skulle følge organet med ansvaret for hvert formål, og at informasjon skulle kategoriseres som en lederoppgave. Det etablerte leder- og linjeprinsippet ble dermed ikke utfordret.

429 Bystyremelding nr. 4/1989.

430 Fremstillingen nedenfor bygger, når ikke annet er spesifisert, på Bystyremelding nr. 4/1989.





Målet for informasjonsvirksomheten var ifølge bystyremeldingen å sikre et aktivt samarbeid mellom kommunens innbyggere og de politiske og administrative organ i kommunen. Ut fra denne formuleringen ble det utarbeidet fire delmål: Informasjonsarbeidet skulle 1) holde innbyggerne orientert om kommunens virksomhet, tilbud og tjenester, 2) gi de som ble berørt, mulighet til å delta i utformingen av kommunale planer og vedtak, 3) sørge for at all kommunal virksomhet ble publikumsorientert, og 4) at kommunens egne ansatte skulle bli godt orientert om kommunens virksomhet.

Delmålene ble presentert som likeverdige. Etter hvert skulle delmålet om publikumsorientering, senere hyppigere omtalt som *brukerorientering*, bli dominerende: Innbyggeren som (potensiell) bruker eller mottaker av kommunale tjenester og ytelser ble det primære målet for kommunal informasjonspolitik. Delmålet om innbyggernes mulighet til å involvere seg i demokratiske prosesser ble etter hvert betydelig mindre synlig i kommunal informasjonsstrategi.

Utviklingen viste en forskyvning i kommunens syn på innbyggeren: fra borger til bruker – og i synet kommunen hadde på seg selv: fra demokratisk arena til tjenesteytende organ. Prioriteringene avspeiler en fordeling av informasjonsansvaret mellom bystyre og byråd, og at mediehandtering på vegne av kommunens utøvende politiske lederskap dels ble oppfattet som et felt noe på siden av ordinær informasjonsvirksomhet. På høyere nivå speilet det også en funksjonell arbeidsdeling mellom Oslo kommune som organisasjon og andre aktører og organisasjoner i kommunens nærhet: For kommunal tjenesteproduksjon kunne knapt andre aktører enn kommunen selv fylle informasjonsbehovet. Men når det gjaldt de kommunale politiske prosesser, fylte partiene, organisasjonene og ikke minst uavhengige medier rollen som arenaer for politisk debatt, videreformidling, fortolkning osv. Det innebar at kommunen kunne nøye seg med å sikre allmennheten innsyn i prosessene, fra saksforberedelse via debatt til endelig vedtak. Gjennom hele perioden ble saker og vedtak rutinemessig og systematisk gjort tilgjengelig for befolkningen – i de første årene for dem som henvendte seg til Informasjonssenteret, etter hvert gjennom sakarkiv og søkefunksjoner, og mot slutten av perioden også med digitale direktesendinger av bystyremøtene på kommunens nettsted.

Oslo kommune var ikke alene om den sterke brukerorienteringen fra inngangen til «vår» periode. Ambisjonen om at offentlig sektor skulle formes ut fra hensynet til publikums rettigheter, ønsker og behov, ble befestet på statlig hold fra første halvdel av 1980-årene. I 1983 kom *Aksjon Publikum*, en statlig handlingsplan for publikumsrettet forvaltning. I årene som fulgte, ble det utarbeidet hele programmer for det som i borgerlig språkdrakt ble omtalt som «modernisering» og i sosialdemokratisk språkdrakt for «fornyelse». I begge tilfeller handlet det – blant mye annet – om å sette brukeren i sentrum for offentlig sektors virksomhet.⁴³¹ I Oslo kommune støtte man overalt på begrepet

431 Grønlie og Flo 2009, kap. 2.

«brukervennlig», ikke bare i kommunale informasjonsstrategier. I budsjettet for 1993 ble ordet for sikkerhets skyld nevnt to ganger i byrådets felles hovedmål for kommunen: Man skulle skape «en nær og brukervennlig kommune som viser at den er til for innbyggerne og er i stand til å utvikle nye og brukervennlige løsninger». Publikums behov skulle være utgangspunktet for kommunikasjonen. For å identifisere behovene iverksatte kommunen en rekke tiltak. I første halvdel av 1990-årene ble det arrangert en «åpen kommunedag», det ble gjennomført brukerundersøkelser,⁴³² og det ble utviklet informasjonsmateriell i ulike former. I samarbeid med Statens informasjonstjeneste opprettet kommunen også en opplysningstjeneste i bydelene (se rammetekst).

De nære ting: Bydelenes informasjonsarbeid

Ved bydelsreformen i 1988 (se kapittel 4) fikk Oslo 25 bydeler også et selvstendig ansvar for informasjon. Bystyret anbefalte bydelene å prioritere informasjonsarbeidet og å opprette minst én full stilling som informasjons- eller opplæringskonsulent, underlagt personalsjefen. Men ordningen var frivillig, og i perioden frem til 2011 var bydelenes oppfølging variabel. Enkelte bydeler la kraft inn i informasjonsarbeidet og hadde profesjonelle informasjonsmedarbeidere gjennom hele perioden. I de fleste bydeler var det likevel slik at informasjon forble en typisk salderingspost når bydelenes ressurser skulle fordeles. I disse bydelene var informasjon gjerne ett ansvarsområde blant flere for én og samme person.

Fra 1992 samarbeidet Oslo kommune med Statens informasjonstjeneste om å bygge ut en lokal opplysningstjeneste, og bydelenes opplysningstjeneste ble offisielt åpnet i 1995 – i samtlige bydeler. Fire av tjenestene var, i samsvar med ønsker fra sentralt hold, fysisk lokalisert i filialer av Deichmanske bibliotek. På sentrene ble blant annet lokale reguleringsplaner lagt ut til ettersyn. Opplysningstjenestenes primæroppgave var å svare på henvendelser fra bydelens innbyggere, men de kunne også ta initiativer til egne tiltak. Opplysningstjenesten for bydelen Bygdøy-Frogner var for eksempel i 1995 medarrangør for en temauke om flyktninger og flyktningarbeid, som fikk stor publikumstilstrømning. Her ble det blant annet arrangert en salgsutstilling med bilder av en bosnisk kunstner og innsamling av barneklær og leker til Bosnia. Mot slutten av vår periode ble de lokale opplysningstjenestenes funksjoner gradvis overført til nett.

I årene frem til 2010 utga bydelene informasjonskatalogen *Bydelsguiden*, i samarbeid med et profesjonelt kommunikasjonsbyrå. Katalogen ble distribuert til alle husstander i Oslo. «En hvem-hva-hvor for byens innbyggere», og «en fast nyttårshilsen til alle Oslos husstander», skrev Aftenposten da den første bydelsguiden ble lansert på nyåret 1989. Den inneholdt en mengde lokal informasjon, blant annet om kommunens organisasjon og tjenester, regler om innsyn, klagerett og tilsynsordninger. Mesteparten av stoffet var felles for kommunen, men en del var unikt for hver enkelt bydel. Tiltaket kostet ikke kommunen og skattebetalerne en krone, da inntektene stammet fra annonser for de næringsdrivende.

Kilder: Bystyremelding nr. 2/1998; *Aftenposten* 27.01.1989

432 Se også kapittel 5 om brukerroetting av tjenester.



Kommunens egne ansatte ble i 1993 mobilisert for å diskutere hvordan profilering og opptreden overfor publikum kunne innfri ambisjonen om en mer brukervennlig kommune. For å drive prosessen brukte kommunen ekstern hjelp. Kommunikasjonsbyrået Alfa Omega utviklet et omfattende skriftlig og visuelt profileringsmateriale, og prosjektledere i de enkelte virksomhetene fikk opplæring i hvordan de skulle jobbe for at ansatte helt ytterst i organisasjonen best skulle møte innbyggerne. Selve prosjektet, med tittelen *Oslo – en nær og brukervennlig kommune*, pågikk fra 1993 til 1995, men oppmerksomheten rundt temaet vedvarte, og fikk ytterligere kraft etter det digitale gjennombruddet.

Bystyremeldingen fra 1989 viser klare tegn på at informasjon var i ferd med å bli en egen profesjon. Meldingen ga overordnede retningslinjer, med faglige råd om hva som var godt informasjonsarbeid. Retningslinjene fokuserte særlig på å identifisere klare målgrupper, å utforme budskap tilpasset hver gruppe, å presentere budskapet riktig overfor målgruppen og å unngå å informere bredere enn nødvendig. Mange typer informasjon var mest interessant for avgrensede grupper, og følgelig var det ikke nødvendig å informere hele kommunens befolkning, het det seg. Allmenn informasjon som burde ha vært spisset, bidro til «generell informasjonsforurensing», og innebar for øvrig sløsing med ressurser, gikk det frem av meldingen. Brukerorienteringen kom ellers gjennom formaninger om å styre unna «byråkratiske» eller kommunalfaglige uttrykk. Faguttrykk burde forklares i et enklere språk. I forbindelse med prosjektet nevnt over ble mer enn 120 vedtaksmaler endret for å gjøre språket i skriftlig informasjonsmaterieell mer forståelig.

Det kommunale informasjonsarbeidet var frem til 1986 i hovedsak basert på de enkelte rådmannsavdelinger, men med innføringen av kommunal parlamentarisme startet en periode med hyppige organisatoriske endringer. Fra 1989 til 1992 fantes en stilling som kommunikasjonsdirektør direkte underlagt finansdirektøren. Stillingen ble opprettet i forbindelse med en rekke avsløringer av korrupsjon og misligheter, som krevde spesiell kompetanse for å håndtere media.⁴³³ Resultatet var at Oslo fikk en administrativ todeling av ansvaret for å være kommunens ansikt utad: kommunikasjonsdirektøren arbeidet mot media, og skulle redde kommunens omdømme og støtte politisk lederskap, i tillegg fantes Informasjonssenteret, først og fremst rettet inn mot byens innbyggere. I 1992 gikk kommunen over til en styringsmodell med direkte instruksjonsrett, der byråder sto ansvarlig for sine respektive byrådsavdelinger (sammenlignbart med statsrådets stilling i de enkelte departementer, se kapittel 3). I denne forbindelse ble Byrådslederens avdeling opprettet, og ansvaret for informasjon ble lagt til denne avdelingens seksjon for forvaltningsutvikling. Samtidig ble stillingen som kommunikasjonsdirektør inndratt.⁴³⁴ Kontakten mot media ble da – i alle fall i prinsippet – utøvd av politisk ledelse i den enkelte byrådsavdeling. Dette innebar et slags makeskifte, der informasjon ble sett på

⁴³³ Se avsnitt 5.7.

⁴³⁴ Byrådssak 1145/92.

som en administrativ funksjon i Byrådslederens avdeling, mens allmenn mediehåndtering falt inn under den politiske sfæren.

Selv etter reformene ble informasjonsarbeidet oppfattet som for oppsplittet. Kort tid etter at direkte instruksjonsrett for byrådene ble innført, startet et arbeid for å bedre koordineringen av fellesfunksjonene mellom bystyrets sekretariat, byrådsavdelingene og rådhusets forvaltningstjeneste. I 1993 ble det vedtatt at bystyrets sekretariat og Byrådslederens avdeling hver for seg skulle ivareta linjerettet informasjonsvirksomhet, og at drift og betjening av rådhusets publikums- og informasjonstjeneste skulle utføres av rådhusforvalterens etat.⁴³⁵ I 1994 ble prinsippene for organisering, oppgavefordeling og bemanningsbehov fastlagt.⁴³⁶ Bystyrets sekretariat og byrådsavdelingene skulle hver for seg ha ansvar for å ivareta enhetenes linjerettede informasjonsvirksomhet. Byrådet skulle ha det overordnede ansvaret for å utvikle og iverksette en felles informasjonspolitikk for Oslo kommune. Bystyret fikk ansvaret for informasjon om den politiske saksbehandlingen i bystyrets organer.

7.3 Fra skranke til nett

Den kommunale informasjonen i tiden før internett foregikk dels pr. telefon, og dels gjennom personlige møter der borgeren oppsøkte en «skranke», det vil si et fysisk mottaksrom for publikum, enten på Informasjonssenteret eller direkte i den aktuelle kommunale enhet. Dels skjedde informasjonsutvekslingen skriftlig, en kategori som i «førdigital tid» dekket alt fra brevveksling mellom kommunale instanser og enkeltpersoner, til store annonsekampanjer rettet inn mot alle byens borgere. Det avgjørende for kommunens valg av kommunikasjonskanal var hvem som var målgruppen. Etater som informerte om allmenne tjenester, slik som Oslo Sporveier, Vann- og avløpsetaten eller Renovasjonsetaten, benyttet ofte selve byrommet til å informere. Kampanjer med tekst og bilder på trikk, buss og T-bane ble ofte brukt og var regnet som en effektiv måte å nå befolkningen på. Andre hyppig brukte formidlingskanaler i årene rundt 1990 var annonser i avisene, pressemeldinger, reklameinnslag på kino, leskur og store plakastativer.⁴³⁷ Informasjonen var gjerne planmessige fremstøt for å fange folks oppmerksomhet. Informasjonens form kunne til forveksling minne om kommersielle markedsføringstiltak, og kampanjene var gjerne også utformet av private byråer. Formen brøt med den saklige, «kommunegrå» tonen mange forventet fra kommunalt hold.⁴³⁸ Brosjyrer – små trykksaker – ble også mye brukt for å formidle et budskap til befolkningen. Trykksakene ble dels distribuert til husstandene gjennom posten, dels gjort tilgjengelige gjennom Informasjonssenteret eller i lokalene til den aktuelle etat.

⁴³⁵ Byrådssak 1145/92.

⁴³⁶ Byrådssak 548/94.

⁴³⁷ Bystyremelding nr. 4/1989.

⁴³⁸ Byrådsleder Rune Gerhardsens kampanje *Taggerhue* fra 1994, en holdningskampanje mot graffiti, er et eksempel på dette.



Skranken i Informasjonssenteret
i rådhuset.



Forutsetningene for informasjonspolitikken ble dramatisk endret gjennom det digitale gjennombruddet fra midten av 1990-årene. Gjennombruddet innebar ikke et første møte med datateknologi, som ble introdusert allerede en generasjon tidligere. EDB, altså elektronisk databehandling, var frem til 1990-årene den allmenne betegnelsen for håndtering av store datamengder ved hjelp av elektronisk teknologi. Oslo kommune begynte med dette allerede ved inngangen til 1960-årene. Høsten 1962 ble hullkortkontoret hos regnskapsdirektøren omgjort til en sentral EDB-avdeling. Denne skulle stå for felles ledelse av planlegging, drift og utvikling av databehandlingen og være service-sentral for samtlige kommunale etater og bedrifter. I 1978 ble EDB-avdelingen skilt ut som en egen etat.⁴³⁹ EDB var et nyttig og praktisk hjelpemiddel for å utføre kommunens mangfoldige oppgaver, men teknologien var ikke egnet for kommunikasjon utad før introduksjonen av World Wide Web.

I bystyremeldingen fra 1989 om informasjonspolitikken spilte datateknologien fremdeles en underordnet rolle. Det het at man ville forsøke å gjøre kommunale databaser som var bygget opp eller under oppbygging, tilgjengelige for publikum, og man forestilte seg at et slikt tiltak ville *underlette informasjonsflyten*. Ambisjonene og vyene skulle definitivt bli større i årene som fulgte, både i Oslo kommune og i samfunnet for øvrig!

Begrepet EDB forsvant ut av bruk i 1990-årene og ble først erstattet av begrepet informasjonsteknologi (IT) og deretter informasjons- og kommunikasjonsteknologi (IKT).

⁴³⁹ Lund 2000, s. 216 (punkt 8.2.1).

Navneendringene viser forskyvningen som foregikk i synet på datateknologiens muligheter, ikke minst innenfor offentlig sektor: Det essensielle var ikke lenger å kunne *behandle* store mengder data, men å bruke teknologien til å *informere*, og i neste omgang å *kommunisere* toveis med omverdenen.

Forholdet til bruken av IKT i Oslo kommune var omtrent som i offentlig sektor for øvrig. Oslo «kom på nett», som man uttrykte det i 1996 – fremskyndet av at landets nummer to-kommune, Bergen, fortredelig nok kom hovedstaden i forkjøpet.⁴⁴⁰ Oslos nettdebut skjedde på nettportalen AGORA, oppkalt etter torget i det gamle Athen, der borgerne møttes for å diskutere offentlige anliggender. Politiske saksdokumenter ble gjort tilgjengelige ved opprettelsen, noe som var mulig fordi kommunen allerede hadde utviklet et elektronisk saksbehandlingssystem til internt bruk. Innholdet på nettportalen økte fort, først og fremst fordi stadig flere kommunale virksomheter utviklet sine egne nettbaserte tjenester og koblet seg på. Resultatet ble i løpet av få år en uoversiktlig flora av nettstedet som nesten bare hadde til felles at de sorterte under Oslo kommune. Bruken av ordet *webhotell* om Oslo kommunes nettsatsing beskriver situasjonen godt; her kunne alle kommunale enheter «sjekke inn», uten altfor nærgående krav om å måtte innrette seg etter en felles mal.

De overordnede informasjons- og kommunikasjonsstrategiene i Oslo kommune fra denne tiden viser at man oppfattet mangelen på helhet og konsistens som et reelt problem. Det enkleste grepet for å få til en forbedring var å endre formen eller «innpakningen». I 1996 fattet bystyret vedtak om å lage en overordnet og tverretattlig designhåndbok for Oslo kommune. Målet var «visuell orden» i kommunens myndighetsutøvelse og tjenesteyting, bedre kommunikasjon overfor brukerne og omgivelsene, å fremstå som en «effektiv, velordnet og tidløs» kommune og å bidra til et positivt selvilde for de ansatte. Virksomhetenes nettsider skulle få samme visuelle uttrykk som nettportalen til enhver tid. Alle nettsidene måtte derfor underlegges en sentral *webredaktør*.

Den første utgaven av *Designhåndboken* ble utgitt i 1997, og en revidert versjon kom ut fem år senere.⁴⁴¹ Grunnelementene i og oppbygningen av den reviderte håndboken ble beholdt, men oppdatert, særlig som resultat av tilbakemeldinger fra brukerne. Designhåndboken gjelder for alle kommunens virksomheter. Det ga etter hvert resultater. Boken ble ansett som viktig for å innfri kommunens ambisjon om å fremstå som et konsern, og for å sikre intern informasjonsflyt. Utdrag fra Designhåndboken ble distribuert som hefter og brosjyrer, og ideen om å utvikle egne, spesialtilpassede håndbøker spredte seg til underliggende enheter og ytre etater.

440 *Bergens Tidende* 30.4.1996.

441 Byrådssak 1095/02.

Avduking av Klemetrudsanlegget, logoen er i tråd med kommunens designhåndbok.



I en håndbok som ble utviklet av Plan- og bygningsetaten, en etat med mye publikumskontakt, ble de ansatte minnet om formålet med å fremstå mer enhetlig:

Plan- og bygningsetaten har kontakt med mange instanser og mange mennesker. Vi opptrer i høyst ulike sammenhenger, og på mange forskjellige måter. Våre kunder og kontakter danner seg sin oppfatning av oss på grunnlag av hvordan de blir møtt, hva de hører, hva de leser og hva de ser. [...] En ny designprofil for alle deler av virksomheten gir oss en visuell identitet og styrker oss som én institusjon utad. Det bidrar igjen sterkt til bevisstgjøring om, og markedsføring av, etaten. Omverdenen skal raskt se at det er Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten, det dreier seg om. [...] Designprofilen vil også bidra til bygging av identitet, fellesskap og enhetsfølelse internt.⁴⁴²

De kommunale foretakene var fritatt fra kravet om å benytte *Designhåndbokens* bestemmelser for visuelt uttrykk på nett, men måtte underkaste seg spesielle regler for digital bruk av byvåpenet.⁴⁴³

Designhåndboken handlet ikke bare om det visuelle og grafiske. Også hensynet til klart, enkelt og godt språk sto sentralt, som i kommunens melding om informasjonsvirksomheten fra 1989. Klart språk var blant annet viktig i utforming av vedtak og i direkte

⁴⁴² Oslo kommune 2005. Plan- og bygningsetatens designhåndbok, 2005.

⁴⁴³ Bystyresak 395/07.

korrespondanse med enkeltindivider, som for eksempel brukere av helsetjenester. Viktige tips ble samlet i brosjyren *Språktips – en veiledning i korrekt språk*, som kom i flere opplag (se rammetekst).

«Hvordan står det ellers til i en virksomhet som ikke greier å stave navnet sitt korrekt? Helhetsinntrykket skapes av alle de små detaljene. Blant annet det å skrive korrekt og forståelig.» Denne formaningen overfor kommunens ansatte, ført i pennen av byrådsleder Erling Lae, ble gitt i forordet til den tredje utgaven av *Språktips*. Heftet inneholdt en rekke regler som det, ifølge byrådslederen, ble syndet mye mot.

Innledningsvis i brosjyren ble det vist til at målformen i kommunen formelt sett var nøytral, noe som innebar at statlige organer kunne henvende seg skriftlig til kommunen på valgfri målform, bokmål eller nynorsk. Kommunens egne tjenestemenn var imidlertid pålagt å uttrykke seg på bokmål, som var kommunens administrasjonsspråk. For øvrig inneholdt brosjyren regler for navnsetting av virksomheter, skrivemåte for gate- og fornavn, forkortelser og så videre.

7.4 Informasjonspolitik – helhetlig eller i linjen?

Som vi så tidligere i kapitlet, var administrasjonen av kommunens informasjonsarbeid allerede omorganisert flere ganger fra byparlamentarismen ble innført, frem til det digitale gjennombruddet ti år senere. Endringstempoet ble ikke dempet etter 1996. Man jaktet stadig på idealmodellen for å utnytte teknologien, og for å finne riktig balanse mellom linjeansvar og helhetlig styring.

I 1997 ble informasjonsvirksomheten evaluert av konsulentbyrået Geelmuyden Kiese. Evalueringsrapporten konkluderte med at kommunen burde reorganisere virksomheten. Rapporten understreket at informasjonsfeltet hadde utvidet seg raskt de siste årene. Dessuten stilte staten strengere krav til kommunen. I kommuneloven fra 1992 het det i § 4 at «kommuner og fylkeskommuner skal drive aktiv informasjon om sin virksomhet», og dessuten legge forholdene «best mulig til rette for offentlig innsyn i den kommunale og fylkeskommunale forvaltning».⁴⁴⁴ Rapporten stemplet Oslo kommunes informasjonsvirksomhet som usynlig, uhensiktsmessig organisert og med uklar ansvarsfordeling. Dessuten ble avstanden mellom lokalpolitikere og informasjonsmedarbeiderne beskrevet som så stor at de sistnevnte ikke, som forutsatt, reelt sett fungerte som rådgivere og pådrivere.⁴⁴⁵ Det ble videre påpekt at media og publikum burde være de viktigste målgruppene for den sentrale informasjonsvirksomheten.

⁴⁴⁴ Jf. Bernt, Overå og Hove 2002, s. 345.

⁴⁴⁵ Byrådssak 1622/98.



Åtte informasjonsprinsipper for Oslo kommune anno 1998

- 1 Oslo kommunes informasjonsansvar skal følge linjelederansvaret.
- 2 Oslo kommune skal drive aktiv informasjonsvirksomhet.
- 3 Oslo kommunes kommunikasjon skal være målrettet, brukervennlig og relevant.
- 4 Ledere og ansatte i Oslo kommune har ansvar for å informere seg og for å dele sin informasjon med medarbeidere og kollegaer.
- 5 Oslo kommunes informasjonsvirksomhet skal være åpen og korrekt.
- 6 Oslo kommune skal fremstå som en helhet i design og profil.
- 7 Oslo kommunes informasjon skal være enkel, rask og tilgjengelig for alle.
- 8 Oslo kommunes kriseinformasjon skal være profesjonell, hurtig og samordnet.

Bystyremelding nr. 2/1998

Kritikken lå nok i bakhodet da politikerne i 1998 behandlet byrådets forslag til en ny, samlet informasjonspolitikk for Oslo kommune.⁴⁴⁶ Byrådets melding vektla brukerorientering enda tydeligere enn den forrige, og *kommunen som konsern* – altså som en klarere definert enhet – ble fremhevet. I tillegg til «brukerorientering» ble «profilering» tatt i bruk når viktige mål for informasjonsvirksomheten ble skildret. Meldingen beskrev at man hadde «beveget seg fra å snakke om informasjon (enveistale) til å snakke om kommunikasjon (dialog)», og den ga ellers uttrykk for at informasjon i for stor grad hadde blitt vurdert som et *teknisk* hjelpemiddel. Nå skulle informasjon og kommunikasjon bli *strategiske* virkemidler for å oppfylle Oslo kommunes mål.

I meldingen fra 1998 ble åtte informasjonsprinsipper for Oslo kommune knesatt (se rammeteksten). Gjennom prinsippene 1 og 6 videreførte kommunen en både-og-strategi. Ansvar for informasjon skulle fortsatt følge linjelederansvaret, der ansvaret for informasjon eksempelvis på helsefeltet lå under det politiske og administrative lederskapet på dette feltet. På den andre siden skulle kommunen fremstå helhetlig i design og profil.

Spredt ansvar i substans, samlet ansvar i form karakteriserer tenkningen om informasjons- og kommunikasjonspolitikken i Oslo kommune da det tjuende århundre ebbet ut. Prinsippene fra 1998 ble i hovedsak stående «vår» periode ut, om enn supplert med nye mål gjennom senere strategidokumenter – som i dokumentet *Informasjonspolitikken for Oslo kommune* fra 2007, som fastslo at kommunal informasjon skulle gjøres forståelig også for grupper med ikke-norsk språkbakgrunn.⁴⁴⁷

Kommunen erkjente at informasjonen ikke nødvendigvis var «nøytral», men gjorde en betydelig innsats for å skille områdene informasjon og politikk ved å markere avstand til politikken. Informasjonsrådgiverne skulle ikke være partipolitisk orientert

⁴⁴⁶ Bystyremelding nr. 2/1998.

⁴⁴⁷ Bystyresak 395/07.

eller rekruttert. De skulle heller ikke brukes til partipolitisk kampanjearbeid eller partipolitiske uttalelser fra byrådsavdelingene. Partipolitikk skulle i prinsippet håndteres av det politiske lederskapet alene. Det var ikke gitt at grensene ville være enkle å håndtere i praksis. Rådgiverne skulle administrere byrådsavdelingenes mediekontakt. I et notat om erfaringene, skrevet til informasjonstjenesten i Bergen, ble det understreket at det oppsto gråsoner, og at det følgelig var viktig å vise varsomhet.

Grensen mellom informasjon og politikk på kommunens nettsider ble også diskutert. Som systemeier hadde Byrådslederens avdeling redaksjonelt ansvar for sidene og skulle koordinere aktiviteter på konsernnivå.⁴⁴⁸ Etter at det i 2002 ble stilt spørsmål i bystyret om publiseringspraksisen, ble det understreket at nettsidene var felles for hele kommunen og ikke skulle brukes som en kanal for det sittende byråds pressemeldinger og nyheter. Det ble tatt noen grep for å avpolitiserer nyheter og informasjon, og for å få kommunens nettsider til å fremstå som nøytrale og uavhengige av det til enhver tid sittende regimet.

Byrådslederens avdeling fremstår helt fra opprettelsen i 1992 og i alle fall frem til 2011 som et knutepunkt for Oslo kommunes informasjonspolitikk. Selv om viktige informasjonsoppgaver også var plassert andre steder, hadde avdelingen samordningsansvar og ansvar for den strategiske tenkningen på feltet. Formålet med å samle så mange informasjonsressurser på ett sted var at informasjonsmedarbeiderne skulle arbeide ut fra en konserntanke: Fokuset burde ideelt sett ikke være at man arbeidet i en bestemt byrådsavdeling eller virksomhet, men i *Oslo kommune*. Byrådslederens avdeling skulle fungere som en slags grenserytter mellom byrådsavdelinger og underliggende virksomheter. Men konserntanken sto i et spenningsforhold til den parlamentariske modellen, som innebar at den enkelte byråd hadde instruksjonsmyndighet i egen avdeling. Enkelte byrådsavdelinger ytret et ønske om å få sine egne informasjonsrådgivere, tettere på den politiske ledelsen.⁴⁴⁹

7.5 Informasjonspolitikk i praksis

Det er uvisst når IKT overtok som den viktigste kanalen for kommunikasjon mellom Oslo kommune og byens innbyggere. Selv om gjennombruddet skjedde i 1996, tok det flere år før teknologien var lett tilgjengelig for et flertall av Osloborgerne og de elektroniske tjenestene holdt en kvalitet som kunne erstatte annen kommunikasjon. Mange tradisjonelle kanaler for kommunal informasjon, som plakatkampanjer, annonsering i

⁴⁴⁸ Byrådssakene 1096/00, 10/2001.

⁴⁴⁹ Etter denne beretningens periode, i 2013, ble virksomheten omorganisert i tråd med ønsket om å legge større del av informasjonsressursene i byrådsavdelingene. Fire medarbeidere underlagt informasjonssjefen i Byrådslederens kontor, ble nå plassert i de enkelte byrådsavdelingene, og sorterte der under avdelingens faglig-administrative leder, ikke under informasjonssjefen. Omorganiseringen forskjøv rådgiverrollen fra å representere sentraladministrasjonen og «konsernet» Oslo kommune, til å representerte hver enkelt byråd.

avisene, reklame på kino og fysiske brev hjem i postkassen, var ennå hyppig brukt i 2011. For perioden vår er det derfor mest treffende å si at IKT innebar et kraftig *supplement* til kommunens informasjons- og kommunikasjonsstrategi.

Når det gjaldt informasjon innrettet mot spesifikke brukergrupper – for eksempel eldre, som brukte digitale informasjonskilder i mindre grad enn øvrig befolkning – var brosjyrer fortsatt en viktig kanal mot slutten av perioden. Etter en brann i Urtegata i 2008 der seks menneskeliv gikk tapt, fant kommunen det nødvendig å lage flerspråklig informasjon om brannvern, rettet mot innvandrerbefolkningen i området og distribuert gjennom ulike foreninger. Å tilrettelegge informasjon på flere språk var utfordrende, også fordi Oslo etter hvert huset befolkningsgrupper fra mange ulike opprinnelsesland og språkområder. Uventede problemer oppsto, som da kommunen i etterkant av tsunamien i Sørøst-Asia i romjulen 2004 utarbeidet informasjon til den tamilske befolkningen og distribuerte denne gjennom Tamilsk ressurscenter. Den srilankiske ambassaden kritiserte fremgangsmåten og pekte på at tamilene bare utgjorde én srilankisk folkegruppe – underforstått, at andre folkegrupper av srilankisk opphav ble diskriminert. Slike hendelser ble diskutert i kommunens informasjonskorps, og erfaringene ble brukt når kommunen senere vurderte i hvilket omfang informasjon skulle publiseres på andre språk enn norsk. Kommunens informasjonsvirksomhet ble ellers og av andre grunner mer flerspråklig i perioden, med internasjonale vennskapsavtaler, etablering av Oslo-regionens Europakontor og deltakelse i EU-prosjekter og -programmer. Ett praktisk resultat var en norsk-engelsk ordliste med alle aktuelle organisasjonsbetegnelser, utgitt første gang i 2001 og revidert i 2004 og 2009.

Telefonen var fortsatt viktig for å sikre kommunikasjon mellom kommunen og kommunens innbyggere. Som for internett (utdypet nedenfor) var også telefonløsningene til kommunen lite enhetlige. I år 2002 fantes det stort sett én sentralbordløsning i alle kommunens virksomheter – og kommunen hadde på dette tidspunktet om lag 70 virksomheter, 1 400 tjenestesteder, 70 000 telefonnumre og 43 000 ansatte. Omkring 110 årsverk gikk med til sentralbordtjenester. Prosjektet *Nye Oslo* ble gjennomført i årene 2002 til 2005, og opprettelsen av et felles telefonnummer (02 180) i januar 2004 var et viktig tiltak for å bedre tilgjengeligheten og publikumshåndteringen. Prinsippet var én kommune – ett telefonnummer, altså at alle kommunens virksomheter skulle kunne nås gjennom dette femsifrede nummeret, også via telefaks (dvs. elektronisk oversendelse av innholdet på papirark over det ordinære telenettet) og sms (korte tekstmeldinger fra mobiltelefon). Ved å registrere og systematisere publikumshenvendelsene fikk kommunen også et godt grunnlag for å vurdere hvilke opplysninger som det burde informeres tydeligere om på nett.

I alle informasjonspolitiske meldinger fra 1990-tallet og gjennom resten av vår periode ble internett trukket frem som den sentrale informasjons- og kommunikasjonskanalen. I 2007 het det for eksempel at alle kommunale virksomheter måtte ha et proaktivt forhold

til bruk av nettet som informasjonskanal, og videre at nettinformasjon *alltid* skulle vurderes, både på selvstendig grunnlag og i kombinasjon med andre virkemidler.⁴⁵⁰ Nettsatsingen ble også sett som ressursbesparende. Byrådet hevdet i 2011 at gode nettsider, i tillegg til å øke tilgjengeligheten til tjenester og styrke kommunens omdømme, bidro til å redusere antall henvendelser gjennom andre kanaler, og dermed kunne føre til besparelser.⁴⁵¹ I 2008 hadde kommunen ca. 850 000 månedlige besøk på sine nettsider, og tallet økte fra år til år.⁴⁵²



Ved Oslo kommunes inntreden på internett i 1996 fikk kommunen en felles nettportal der de ulike enhetene fra starten av levde sitt eget liv. Det samsvarte med linjeprinsippet, men streid mot ønsket om helhet og brukervennlighet. I 2000 ble det besluttet å samle hele kommunen under én felles løsning for nettbasert publisering, interaksjon og tjenesteforvidling. Nå ble alle sider av virksomheten underlagt samme rammer for informasjonsarkitektur og -design. Visuell og funksjonell ensartethet var målet, og 13. februar 2001 ble den felles nettsiden *oslo.kommune.no* lansert. Imidlertid ble ikke det grunnleggende problemet løst. Status i 2009 var at hele 400 personer fungerte som publisister på

450 Bystyresak 395/07.

451 Byrådssak 1001/11.

452 Oslo kommune 2008. *Håndbok i informasjonshåndtering*.

kommunens nettsider, uten noe samstemt uttrykk. Profesjonaliteten varierte avhengig av ressursene som ble brukt på nettpublisering i hver enkelt enhet. I praksis kunne etater og virksomheter ennå gjøre omtrent som de ville. Det ble publisert «i hytt og pine», som en informasjonsmedarbeider oppgitt uttrykte det, og det ble behov for mer opprydding.

2009 ble det gjennomført en brukertest blant innbyggerne. Den avdekket at nettsidene ikke tilfredsstilte brukernes ønsker og krav. Innholdet ble oppfattet som overflødig og fragmentert, og – paradoksalt nok – både utdatert og med for stort nyhetsfokus. Nettsidene burde være enda mer innrettet mot oppgavene, ha bedre navigasjonsstruktur og søkefunksjon, og kommunen burde bruke samme språk og begreper som brukerne av sidene. I 2011 ble det foreslått en ny instruks som imøtekom krav til universell utforming, altså størst mulig brukervennlighet, uavhengig av digital kompetanse. Instruksen fanget dessuten opp nye lover og regler etter 2007, blant annet offentlighetsloven (se nedenfor).⁴⁵³ Den nye instruksen styrket den sentrale nettstedetørens mandat og fagansvar, og den klargjorde og definerte virksomhetens ansvar, rolle og muligheter på internett og på intranettet, det vil si kommunens interne nett, stengt for allmennheten. Byrådet understreket igjen hvor viktig det var at brukerne møtte en enhetlig, felles og gjenkjennbar nettløsning, med likt design og god funksjonalitet, uavhengig av hvilke av kommunens nettsider man navigerte på.

Den nye publiseringspraksisen speilet en stadig sterkere erkjennelse av at *tjenestene* var mer essensielle for brukerne enn organiseringen av de enkelte sektorer og virksomheter. Erkjennelsen hang nøye sammen med konserntenkningen og ambisjonen om at Oslo kommune skulle fremstå som en helhet. Om en innbygger var på jakt etter sykehjemsplass eller et gitarkurs gjennom kulturskolen, ville bygge garasje eller undersøke om det var mulig å bytte skolekrets, var det «Oslo kommune» de skulle søke. Hvorvidt det var etat, bydel eller den enkelte institusjon som hadde ansvar for tjenesten – og dermed også for å informere – skulle ikke bety noe for nettbrukeren.

I arbeidet med å forme det konkrete innholdet på kommunens nettsider, og i den kommunale informasjonsstrategien for øvrig, var publikumsundersøkelsene et viktig hjelpemiddel. Undersøkelsene ble gjennomført hvert tredje år fra 1998, for å gi kommunens politikere og administratorer en oppdatert oversikt over innbyggernes og brukernes tilfredshet med kommunens tjenester og holdninger til det å bo i Oslo kommune. Undersøkelsene ble foretatt blant ca. 20 000 innbyggere over 15 år, og de avslørte at publikumsvurderingene gjennomgående var svakere enn brukervurderingene. Sagt med andre ord: de som *ikke hadde* personlige erfaringer med Oslo kommunes tjenester, hadde dårligere inntrykk av tjenestene enn de som *hadde* slike erfaringer. Fenomenet, som ikke bare gjorde seg gjeldende i Oslo kommune, ble omtalt som omdømmegapet, og mye av informasjonsarbeidet hadde som formål å lukke dette gapet.

⁴⁵³ Byrådssak 1001/11.

Omdømmegapet ble forsøkt dekket gjennom systematisk innsats for å informere om det verdifulle arbeidet som ble utført i kommunal regi. Noe av årsaken til at ikke-brukerne vurderte tjenestene lavt, var at det problematiske og dysfunksjonelle fikk – vurdert fra kommunalt hold – urettmessig stor plass i media. På begynnelsen av 2000-tallet begynte kommunen for eksempel å sende pressen oversikter over hvilke Osloskoler som skulle pusses opp det kommende år, for på denne måten å skape en motvekt mot de negative sakene. Men arbeidet for å sikre kommunens omdømme handlet òg om brannslukking, om å håndtere det som oppsto av skandalesaker, for eksempel underslag eller andre former for uregelmessigheter i kommunens underliggende virksomheter.

I 2008 ga informasjonsseksjonen ved Byrådslederens avdeling ut brosjyren *Håndbok i informasjonshåndtering*. Også Medie-Norge hadde gått gjennom store omveltninger i de foregående årene som følge av kommunikasjonsrevolusjonen, med døgnkontinuerlig overvåkning og fortløpende publisering gjennom stadig flere mediekkanaler. Dette stilte langt sterkere krav til en organisasjon som Oslo kommune, som kontinuerlig sto i medias søkelys. Viktige budskap i håndboken var god interninformasjon og helhetlig informasjonskultur. Informasjonen skulle vise hvem kommunen var og hva den sto for, og bidra til å bygge omdømme. Et viktig poeng var at de kommunalt ansvarlige for informasjon ikke bare skulle vente på at media tok kontakt. Media skulle brukes bevisst for å presentere organisasjonen og dens tjenester, og om noe gikk galt, skulle kommunen gå raskt og korrekt ut med å forklare hva som var skjedd. Det forutsatte gode rutiner.

Kunnskap om medienes spilleregler og også jevnlig trening for intervju situasjoner ble nødvendig. Hver opptreden i media skulle sees som en anledning til å «profilere kommunen, bygge omdømme og gi et bilde av en organisasjon som opptrer i samsvar med kommunens verdigrunnlag». Mediehåndtering handlet om å selge inn saker, og håndboken ga gode råd, blant annet om alltid å stille forberedt, og at man måtte be om å få lese saken før den ble publisert. Dessuten het det: «Bruk alltid anledningen til å bli bedre kjent med journalisten. Neste gang kan vi ringe inn en sak vi ønsker å få omtalt.» Men vennskapeligheten måtte ikke gå for langt, og det gjaldt å være på vakt: «Husk at journalister alltid er på jobb, enten du treffer dem i skiløypa, over en pils på byen eller i et middagsselskap med felles bekjente. Vær ikke løsmunnet!»

Kommunen ville påvirke de redaksjonelle vurderingene mer aktivt, og den fant også et mer direkte utløp for å skaffe seg positiv redaksjonell omtale. I årene 2002 til 2010 ga kommunen fem ganger årlig ut en egen informasjonsavis på papir, *Oslo nå*. Avisen ble produsert av et profesjonelt byrå. Den skulle være et journalistisk godt produkt, og bryte med den nøytrale og tørre informasjonsstilen kommunen tradisjonelt hadde brukt når den henvendte seg til befolkningen. Om enn *Oslo nå* var ment å være «journalistisk», skulle den ikke være kritisk. Formålet var å styrke kommunens omdømme blant folk, og å vise potensielle arbeidstakere, ved hjelp av historier fra innsiden av det kommunale apparatet, at Oslo kommune var en god arbeidsplass, for ingeniører, lærere, økonomer



og mange andre yrkesgrupper. Oslonå ble oppfattet som en suksess fra kommunens side, særlig fordi øvrige Oslomedier leste den og plukket historier fra den.

En særskilt utfordring for kommunal informasjon var håndtering av kravene til innsyn og offentlighet innenfor kommunens parlamentariske styringsmodell. Byrådet kan sies å ha en dobbeltrolle: som et folkevalgt organ og som «administrasjonssjef». Mens det var mulighet for å holde tilbake saksforberedende dokumenter i administrative organer som «interne dokumenter», krevde kommuneloven og offentlighetsloven at dokumenter knyttet til behandling av saker i folkevalgte organer skulle være åpent tilgjengelige (med unntak av f.eks. taushetsbelagte opplysninger).

Praksis for byrådet i Oslo kommune var at saksfremlegg med vedlegg og sakslister ble unntatt offentlighet inntil byrådet hadde avklart sitt standpunkt og lagt frem sin innstilling. Det skapte debatt om byrådet hadde rett til å unnta sine forberedende dokumenter offentlighet. Byrådet ville opplagt ha arbeidsro, men ga også uttrykk for at fortløpende innsyn i prosessene ikke var i allmennhetens interesse: «En offentlighet før avgitt innstilling kan virke mer villedende enn opplysende», ble det for eksempel argumentert med i 1989.⁴⁵⁴ Fra tidlig i første tiår på 2000-tallet ble det ytterligere oppmerksomhet om offentlighet og meroffentlighet. Veilederen til Oslo kommunes informasjonspolitikk presiserte at meroffentlighet skulle praktiseres av alle ansatte i saksbehandlingen «slik lover og regelverk forutsetter». I et rundskriv fra 2003 og i Oslo kommunes såkalte *Vær åpen-plakat* fra 2007 ble det presisert at kommunen ønsket mest mulig åpenhet i forvaltningen, ut fra demokratihensyn og borgernes tillit til og kontroll med forvaltningen.⁴⁵⁵ Samtidig ble det pekt på at innsyn kunne være skadelig for aktører som ble omtalt. Mange innsynsbegjæringer fra media handlet om enkeltsaker, og det var kommunens oppgave å balansere mellom ønsket om å praktisere meroffentlighet og ansvaret for å skjerme den enkelte brukeren. Myndigheten til å praktisere innsynsretten var delegert til den enkelte virksomhet. Antall krav om innsyn varierte sterkt mellom virksomhetene, men totalt kom det en stor økning i antall innsynsbegjæringer i løpet av 25-årsperioden. Mot slutten av perioden ble pågangen beskrevet som eksplosjonsartet, både om innsynskrav og klagesaker. Offentlighetsloven ble endret i 2006/2009, og det ble mer komplisert å håndtere innsynsbegjæringer, spesielt der saksforholdet ikke var begrenset til én enkelt enhet eller hierarkisk struktur, men gikk «på tvers» av enheter.⁴⁵⁶

⁴⁵⁴ Bystyremelding nr. 4/1989, s. 12.

⁴⁵⁵ Rundskriv nr. 24/2003, byrådssak 1039/07.

⁴⁵⁶ I slutten av 2011 ba Kommunal Rapport Sivilombudsmannen vurdere lovligheten av at kommunen «i tilknytning til at det holdes byrådsmøter i saker der byrådet skal innstille for bystyrets organer, ikke bekjentgjør møteinnkalling med saksfremlegg før etter at byrådet har vedtatt endelig innstilling». Sivilombudsmannens uttalelse resulterte i at kommunen endret deler av sin praksis. Men det hører med til historien at saken også førte til at Stortinget i 2015 vedtok endringer i offentlighetsloven, som presiserer at kommunerådet i parlamentarisk styrte kommuner kan unnta dokumenter til forberedende møter i byrådet og anse dem som interne.

Oslo i mediernes lys

Som landets hovedstad og største by, og dessuten sete for de fleste riksdekkende medier, har Oslo kommune til stadighet journalistenes granskende blikk rettet mot seg. Viktige hendelser i kommunens politiske liv og ekstraordinære hendelser ute i den kommunale virksomheten har derfor raskt blitt gjenstand for riksmedienes oppmerksomhet, og har ført til oppslag i VG, Dagbladet, NRK Dagsrevyen og en rekke andre medieinstitusjoner med hele landet som virkefelt. For borgere som ønsket å holde seg *kontinuerlig* oppdatert om hva som foregikk i Oslo kommune, var utvalget av mediekilder betydelig snevrere. De viktigste aktørene var to lokalaviser (med regionale og nasjonale aspirasjoner), Aftenposten (med kveldsutgaven) og Arbeiderbladet (fra 1997: Dagsavisen), sammen med NRKs lokale tilbud på radio og TV (Østlandssendingen). I tillegg fulgte et mylder av mindre nyhetsaktører, blant annet flere lokale nærradiostasjoner. De fleste medieinstitusjonene gikk gjennom store endringer i årene fra 1987 til 2011, primært som følge av en teknologisk utvikling som muliggjorde kontinuerlig og umiddelbar nyhetsdekning. Aftenposten kom på nett i 1995, Dagsavisen i 1997.

Aftenposten var den største avisen med klar «Osloprofil», men dekningsgraden for papiravisen gikk jevnt og trutt nedover i perioden. Avisen hadde for øvrig en sprikende profil, i og med at den også tok sikte på å dekke lesernes behov for nasjonalt og internasjonalt stoff. Løsningen ble å samle det lokale stoffet i kveldsutgaven, slik at Aftenposten Aften (fra 2006 til nedleggelsen av kveldsutgaven i desember 2012) fungerte som en slags lokalavis for Oslo og deler av Akershus. Avisen slet i kampen om annonsekronene og møtte sterke utfordrere. Først ute var gratisavisen Osloposten i 1997, som i enkelte deler av byen faktisk oppnådde høyere leserdekning enn Aftenposten. Aftenposten-eier Schibsted svarte med gratisavisen Avis 1 i 1999, som i samløp med Aftenposten Aften utkonkurrerte Osloposten i 2002 – før Avis 1 selv ble lagt ned ved utgangen av 2005. Et annet «angrep» kom fra konsernet Orkla Media, som startet opp en rekke avisutgivelser på bydelsnivå, først ved å kjøpe opp Nordstrands Blad i 1999 og gjøre denne til en opplagssuksess, så ved å utvide tilbudet slik at man dekket samtlige av byens bydeler med ukentlige aviser – i hovedsak gratis. Det meste av stoffet i disse avisene var felles, men en del var unikt for hver enkelt lokalutgave.

Ifølge medieforsker Sigurd Høst var bydelene i Oslo i en informasjonsskygge i de periodene da gratisavisene ikke eksisterte. Mange bydelsmøter ble ikke dekket journalistisk overhodet. De bydelsvise gratisavisene bøtte langt på vei på dette journalistiske underskuddet, og flere av bydelsavisene rapporterte både systematisk og kritisk om politikken som ble utøvd på bydelsnivå.

Kilder: Sigurd Høst (diverse publikasjoner); Store Norske Leksikon.

7.6 Brukerretting i informasjon og kommunikasjon

Den nye informasjons- og kommunikasjonsteknologien førte Oslo kommune og dens innbyggere nærmere hverandre enn noen gang tidligere, og må derfor kunne karakteriseres som en av de mest skjellsettende overganger i Oslo kommunes historie mellom 1987 og 2011. Allerede fra andre halvdel av 1980-årene var hensynet til brukervennlighet blitt vesentlig for kommunens virksomhet generelt, og informasjonspolitikken spesielt. Forutsetningene for å komme brukerne i møte ble langt bedre med ny teknologi.

Å ta i bruk den nye teknologien var imidlertid krevende. Viktige allmenne dilemmaer i den kommunale sfæren – som spenningen mellom helhet og linje, og mellom politikk og nøytral administrasjon – fulgte også i informasjons- og kommunikasjonsarbeidet. Hensynet til å profilere Oslo kommune som en enhetlig virksomhet falt sammen med ønsket om høy brukervennlighet, men sto i kontrast til å forankre informasjonen i linjeansvaret og i de utøvende ledd. De hyppige organisatoriske endringene i perioden var resultatet av kontinuerlige forsøk på å finne riktig balanse mellom hensynene.

Oslo kommune

INFORMASJON

Nr. 1 – februar 2010
Informasjonsavis til
byens innbyggere fra
Oslo kommune

Oslo nå

Side 4-5
Markastuene
venter på deg!

Side 11-15
Slik er Oslo-
budsjettet i 2010

Side 26-27
Hopp i Tøyen-
badet

Side 30
Alina gjør
lekse sine

Kildesortering av avfall
er endelig i gang i Oslo.
Undersøkelser viser at
oppslutningen er god
og i løpet av 2011 er
hele byen med.
– Ikke glem dobbel-
knute på avfalls-
posene, er Renova-
sjonsetatens bønn
til byens
innbyggere.
Side 18-21

**Husk
doppelknuten!**

Kilde-
sortering
i Oslo

Munch-museet
i Bjørvika:

«Vi har folkelig støtte. Jeg blir stoppet på gaten av forbipasserende som støtter bygget vårt.
Det er fenomenalt og inspirerende, og jeg har aldri opplevd det før.» Juan Herreros, arkitekt Side 6-9

Den kommunale informasjonen handlet i perioden primært om tjenesteproduksjon, og informasjonen ble formet ut fra en økende erkjennelse om at enkeltmenneskets behov, ikke kommunens egen organisasjon, måtte ligge til grunn. Kommunikasjons- og informasjonsarbeidet støttet opp om – og muliggjorde – den brukerrettingen som ble stadig tydeligere i Oslo kommunes virksomhet i årene fra 1987 til 2011.



Oslo kommune lanserer i 2004 kommunale tjenester på nett. Fra venstre, programutviklere Ove Scheel, Henrik Rouyer Johnsen, Jan Henrik Gundelsby, finansbyråd Andre Støylen, prosjektleder Christer Gundersen, programutviklere Per Frode Pedersen og Morten Tuft.





Kapittel 8

Store grep i tunge sektorer

8.1 Et økende mangfold i befolkningen fordrer mer mangfoldige tjenester

Samtidig som kommunen gjennom de mange organisatoriske, politiske og økonomiske reformene la et grunnlag for en mer kostnadseffektiv drift, fortsatte kommunens befolkning å vokse, samtidig som den ble yngre og mer mangfoldig (se kapittel 2). Dette økte presset på samtlige kommunale tjenester, og da særlig tjenestene rettet mot barn og unge, som barnehageutbygging, sosiale støttetiltak for barn i en utsatt situasjon og flere oppgaver for barnevernet. Samtidig ble også omstillingskravene innenfor skolen særlig sterke som følge av statlige reformer, i tillegg til en sterk økning i elevtallet i perioden. Dette gjaldt både grunnskoleopplæringen, med blant annet senket skolealder til seks år med *Reform 97*, og innenfor videregående opplæring med *Reform 94*, som ga alle rett til videregående opplæring. Dette ga en sterk vekst i både driftsutgiftene og investeringsbehovet i Oslo skolen. Samtidig fordret en mer mangfoldig elevmasse mer bevisste strategier for læring.

Oslo kommune møtte også følgene av sosial segregering for fullt i denne perioden. Utfordringen var ikke volumet på de sosiale tiltakene, målt eksempelvis i sosialhjelpsutbetalinger, for det nivået ble nesten halvert i perioden. Utfordringen lå i store geografiske forskjeller i forekomsten av sosiale problemer på slutten av 1980-tallet og utover på 1990-tallet. De geografiske skillene førte til handlingsplaner for bedre levekår, som *Handlingsplan Oslo indre øst* på 1990-tallet og for Groruddalen etter årtusenskiftet. Endringer i de geografiske skillelinjene kom dessuten med de nye urbane trendene i Oslo, og det gamle arbeiderstrøket Grünerløkka ble et av byens mest populære boområder.

Hvordan håndterte kommunen de betydelige endringene som skjedde i perioden 1987 til 2011 når det kom til tjenesteproduksjon og tjenestetilpasning? Hvilket handlingsrom hadde kommunen til å prege utviklingen innenfor de ulike sektorene? Hvilke strategier tok byråd og bydeler i bruk i møte med det sterkt stigende barnetallet? Og hvordan møtte kommunen utfordringene knyttet til «den delte byen»?

Dette kapitlet viser noen linjer i Oslos prioriteringer og strategiske valg, hentet fra sentrale sektorer som skole og helse samt omsorgen for utsatte grupper. Fremstillingen illustrerer utvalgte kommunalpolitiske satsinger som fikk stor betydning for livskvalitet og levekår for mange av Oslos innbyggere i perioden fra 1987 til 2011.



8.2 Statlige rammer for kommunal virksomhet

De politiske valgene for Oslos velferdstjenester i årene 1987 til 2011 speilet lokale aktørers engasjement og politiske mål. Den kommunale autonomien var likevel begrenset innenfor en lang rekke tjenesteområder. De statlige rammene setter klare premisser for organisering og innhold i nær sagt alle kommunale tjenester innen skole og helse. For skolen kommer dette særlig til uttrykk i de såkalte mønsterplanene, som definerte læringsmål og forventninger til hvert enkelt skolefag. Kommunens rolle ble å finne sin vei for å ivareta innbyggernes behov innenfor de statlige forventningene. Som vi snart skal se, klarte Oslos politikere og administrasjon å sette sitt preg på velferdstjenestene i perioden.

Oslo er i norsk sammenheng i en særstilling ved å ha fylkeskommunale oppgaver i tillegg til de kommunale. Dette gir Oslo unike muligheter til å kombinere politikkkfelt som ellers i landet er splittet. Oslo hadde i begynnelsen av perioden ansvar for både primærhelsetjeneste, eldreomsorg, rusomsorg og spesialisthelsetjeneste. Oslo hadde ansvaret for utdanningsløpet helt fra barnehage til fullført videregående skole. Oslo hadde hånd om både arealplanleggingen, samferdselspolitikken og næringspolitikken. Oslo fikk også beholde viktige oppgaver innenfor barnevernet ved statliggjøringen av det tidligere fylkeskommunale barnevernet og opprettelsen av Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir).⁴⁵⁷

Oppgaver endres i statlig regi

I perioden 1987 til 2011 ble det gjennomført en lang rekke statlige reformer med store konsekvenser for kommunal oppgaveløsning. Av «sektorinterne» reformer kan vi nevne de tre viktigste innenfor utdanningsfeltet: *Reform 94* innebar lovfestet rett til videregående opplæring, og *Reform 97* lovfestet rett til tiårig grunnskole; det vil si skolestart ved seks års alder. *Kunnskapsløftet* fra 2006 var en omfattende reform både av skolens innhold, organisasjon og struktur, fra første klasse i grunnskolen til siste trinn på videregående skole.

Flere reformer innebar forskyvninger i selve ansvars- og oppgavefordelingen i offentlig sektor. De fire mest omfattende skjedde alle etter 2000:

Ved *helseforetaksreformen* (fra 1.1.2002) ble hele spesialisthelsetjenesten overført fra fylkeskommunene (og dermed også fra Oslo) til staten, og organisert gjennom regionale foretak.

Ved *forvaltningsreformen i barnevernet* (fra 1.1.2004) ble de fylkeskommunale oppgavene i barnevernet overført til staten. Reformen endret ikke kommunenes forvaltningsmessige oppgaver, og i motsetning til andre fylker fikk Oslo beholde sitt ansvarsfelt.

⁴⁵⁷ Trondheim kommune fikk også beholde de fylkeskommunale oppgavene innenfor barnevernet i en prøveperiode, men måtte avslutte forsøket etter prøveperiodens slutt (Myrvold mfl. 2011). Hovedbegrunnelsen for dette var at det statlige barnevernet hadde behov for kompetansen og befolkningsgrunnlaget i Trondheim for å kunne drive et godt barnevern i regionen.

Ved NAV-reformen (fra 2006 og utover) ble det opprettet felles organisatoriske enheter for den statlige trygdeetaten og arbeidsmarkedsetaten (Aetat) samt de kommunale sosial-etatene. Det var opp til hver enkelt kommune å inngå avtaler om hvilke tjenester de lokale NAV-kontorene skulle tilby, noe som betydde at tjenestetilbudet ved kontorene varierte kommunene imellom.

Med *samhandlingsreformen* (fra 1.1.2012) kommer kommunene til å få et utvidet ansvar for å sørge for å ivareta innbyggernes helsebehov, uavhengig av hvem som leverer tjenestene. Tanken er at kommunene skal spores til å satse på forebyggende helsevern, og ellers samordne ansvaret for helsetjenester, sosialomsorg og eldreomsorg.

Dette ga muligheter for synergieffekter som var vanskelige å oppnå andre steder i landet, der ansvaret var delt, og der det fantes interessemotsetninger mellom fylkeskommunene og kommunene, eller mellom regionale statlige organer og kommunene.⁴⁵⁸

Den største enkeltendringen i kommunens oppgaver i løpet av 25-årsperioden fant sted på det fylkeskommunale området. Ved nyttår 2002 ble hele spesialisthelsetjenesten – inkludert samtlige sykehus – løftet ut av den kommunale sfæren og gjort til statlige foretak. Det innebar at nesten hvert fjerde kommunale årsverk i Oslo forsvant over natten.⁴⁵⁹ Denne helseforetaksreformen (også omtalt som sykehusreformen) viste statens suverene makt over oppgavefordelingen i offentlig sektor. Kommunen beholdt ansvaret for bare primærhelsetjenesten og tannhelsetjenesten.

8.3 Endringer i befolkningen gir endrede prioriteringer

For å forstå fordelinger og prioriteringer mellom ulike tjenester i Oslo kommune i perioden 1987 til 2011, er det viktig å se på den aldersbestemte befolkningsutviklingen. Samtidig med den store befolkningsveksten og det økende mangfoldet som lå i denne utviklingen, opplevde Oslo, som vi så i kapittel 2, i perioden å få en langt yngre befolkning. Figur 8.1 nedenfor viser utviklingen i antall personer innenfor alderskategoriene 0–5 år, 6–18 år, 67–79 år samt 80 år og eldre. Disse gruppene er storbrukere av kommunale tjenester som barnehager, barnevern, skole, hjemmetjenester og sykehjem.

Antallet barn og unge økte betydelig i perioden fra 1987 til 2011.⁴⁶⁰ Særlig stor var veksten i gruppen med de yngste barna (0–5 år), med over 84 prosent. Antall barn

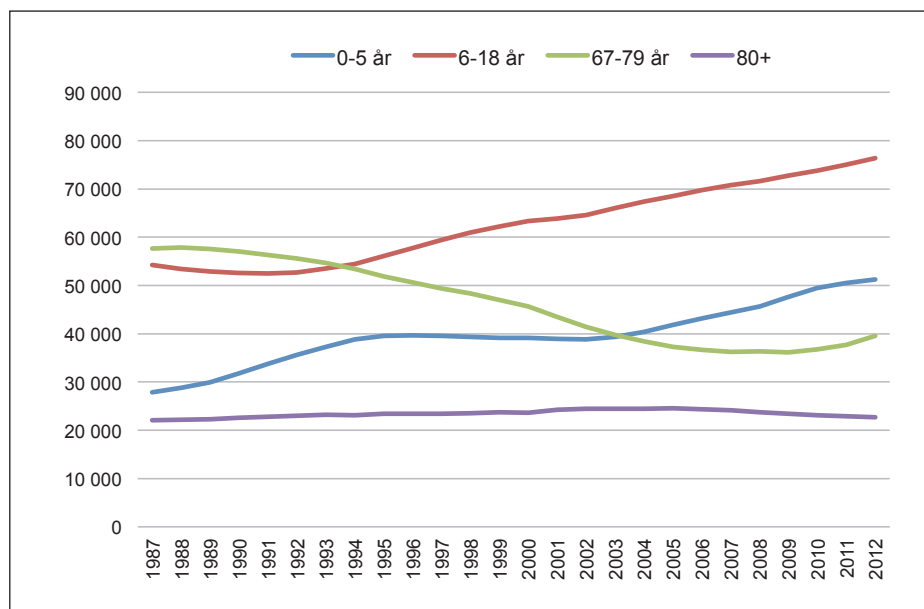
458 Se f.eks. fremstilling av kommuneproblematikken i Flo 2014, s. 461 ff. og flere andre steder (se registrert). Se Myrvold mfl. (2011) for samhandlingsproblemer mellom statlig og kommunalt barnevern.

459 Antall årsverk i Oslo kommune ble redusert fra 43 752 til 33 502 fra 2001 til 2002, altså med 23,4 prosent. Dette er samlede tall for hele kommunen, men nedgangen er i hovedsak identisk med antallet årsverk som ble statliggjort ved reformen. Byrådets årsberetning for 2002, s. 34.

460 Vi viser tall fra 2012, da innbyggertall regnes pr. 01.01., dvs. at tallene fra 01.01.2012 gir det beste bildet av befolkningen i 2011.

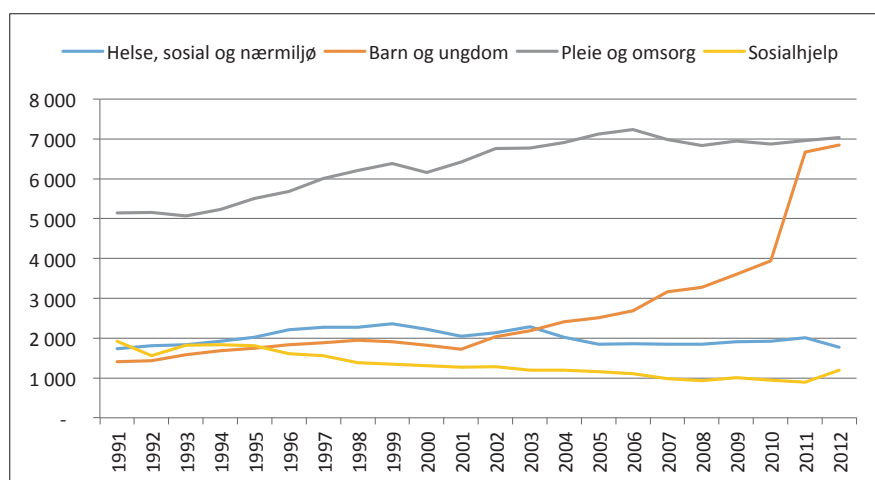
i skolealder (6–18 år) økte med over 40 prosent. Samtidig avtok antall innbyggere i aldersgruppen 67–79 år med hele 31 prosent. Antallet personer i kategorien 80 år eller eldre holdt seg ganske stabilt, med en vekst i denne gruppen på knappe tre prosent i 25-årsperioden. Dette fremgår av figuren nedenfor. Det som ikke vises i figuren, er at også antall innbyggere i den «økonomisk aktive» aldersgruppen, 19–66 år, økte mye i perioden, med over 46 prosent.

Oslo ble «en yngre by» fra 1987 til 2011, både målt i absolutte og relative tall. Endringene i aldersstruktur, kombinert med et økende mangfold i byens befolkning, var et viktig bakteppe for prioriteringer både mellom og innenfor de kommunale tjenestoområdene.



Figur 8.1. Antall personer i ulike aldersgrupper, barn og eldre, for perioden 1987 til 2012.

I de første årene av vår periode var prioriteringene og de strategiske grepene preget av den økonomiske krisen kommunen sto i ved overgangen til parlamentarisme og bydelsordning. Inntil den økonomiske balansen igjen var rettet opp, på 1990-tallet, ble politikk og prioriteringer mellom kommunale sektorer i stor grad et spørsmål om hvor det kunne kuttes mest mulig skånsomt i tjenestene. Dette preget særlig byrådsperioden til Michael Tetzschner (1989–1991), de økonomisk mest utfordrende årene i denne beretningen. Samtidig fikk Oslo kommune prøvd ut hvilket styringspotensial som ligger både i det parlamentariske systemet og i bydelsordningen. Gjennom rammebudsjettering ble særlig bydelene viktige aktører for å organisere tjenestene slik at nedskjæringer ikke rammet befolkningen unødig hardt.



Figur 8.2. Netto utgifter mellom tjenesteområder forvaltet av Oslos bydeler fra og med 1991 til og med 2011, målt i faste 2012-tall. Alle tall i millioner kroner.

Bydelenes netto utgifter til temaområdene helse, sosial og nærmiljø (funksjonsområde 1 hos bydelene) lå stabilt på rundt to milliarder kroner årlig i årene fra 1991 til og med 2011, målt i faste 2012-kroner (figur 8.2).⁴⁶¹ Sosialhjelpsutgiftene ble mer enn halvert i perioden. Den største utgiften på bydelsnivå var pleie- og omsorgstjenester. Her kom det også en klar vekst, fra vel fem milliarder kroner i 1991 til om lag syv milliarder i 2011. I 2011 var utgiftene til barn og ungdom på god vei til å legge seg på et tilsvarende nivå, men den voldsomme utgiftsveksten, særlig fra 2010, hadde i stor grad en teknisk forklaring med bortfall av øremerkede tilskudd til barnehager. Kostnadene til barnehager kom derfor inn under bydelenes ordinære rammer. Ikke desto mindre fikk vi en markert økning i utgiftene til temaområdet for barn og ungdom i bydelene, særlig fra 2001 til 2010, noe som speiler den store veksten i andelen barn i befolkningen i Oslo. Utgiftene til pleie og omsorg økte jevnt i hele perioden, til tross for nedgangen i antall eldre innbyggere.

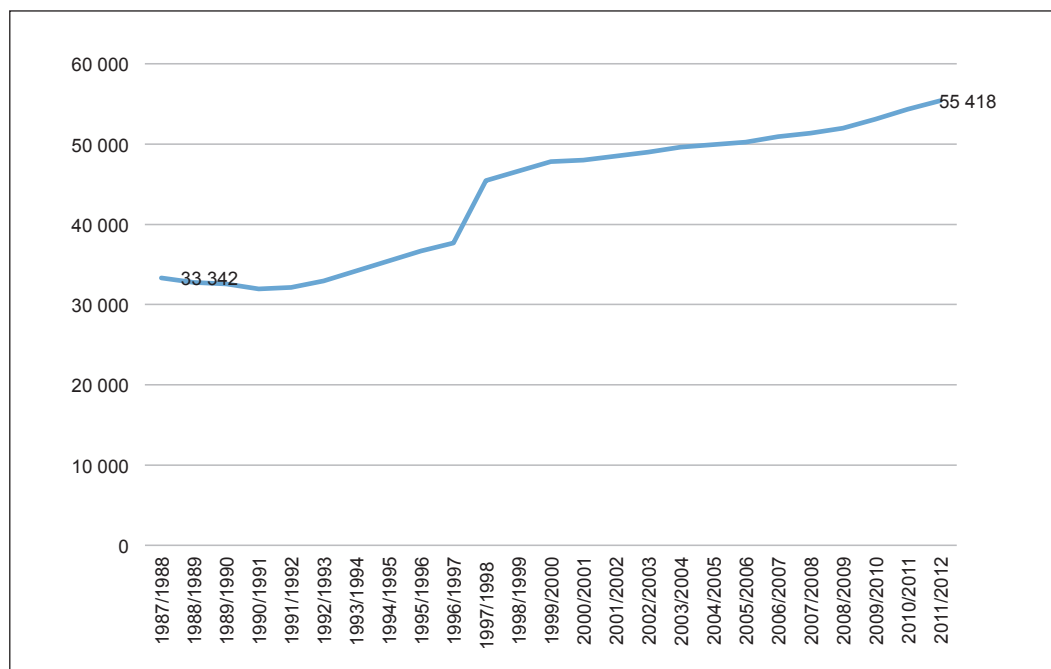
8.4 En kunnskapsskole for mangfold og sosial mobilitet

Osloskolen er en av de sektorene som sterkest speiler endringene i Oslos demografi, med store konsekvenser for kommunens økonomi. Fra å ha vært en sektor preget av nedgang i elevtall ved inngangen til vår periode, ble skolen en sektor med sterk vekst, fremgang og nyvinninger. I dette avsnittet følger vi utviklingen i Osloskolen i noen korte trekk, og vi begynner med endringene i elevtall og elevmassens sammensetning. Deretter følger vi opp med et blikk på hvilke utfordringer Osloskolen har stått overfor gjennom 25 år, og ikke minst hvordan kommunen har møtt disse utfordringene. Avslutningsvis i dette avsnittet ser vi på noen resultater av de prioriteringer som er gjort i Osloskolen.

⁴⁶¹ Når tallrekken her begynner på 1991, har dette sammenheng med at utgiftsføringene før 1991 ikke er sammenliknbare med den senere perioden.

Elevtall i Oslos grunnskole gjennom 25 år

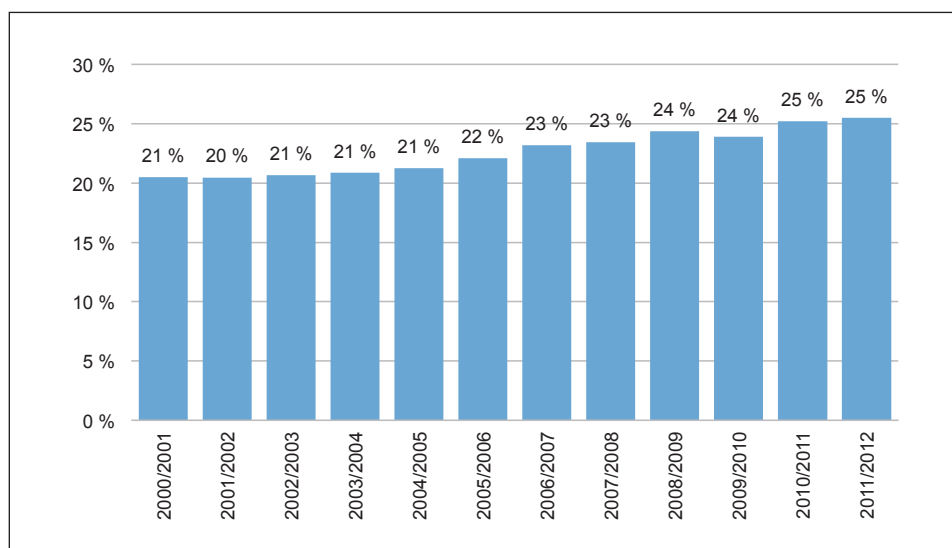
Oslobefolkningens sterke vekst, særlig blant yngre innbyggere, ga direkte utslag i utviklingen av elevtallet i Oslo skolen fra 1987 til 2011. I 1987 var antallet elever i grunnskolen 33 342, en nedgang på 632 fra 1986. Til sammenlikning var elevtallet på hele 46 862 i 1970. Nedgangen i elevtall som skjedde de første årene inn i vår 25-årsperiode, var med andre ord ikke noe enkeltstående fenomen, men slutten på en nedadgående trend som hadde vart i over to tiår. Figur 8.3 viser utviklingen i antall elever i Oslos grunnskoler fra 1987 til og med skoleåret 2011/2012.



Figur 8.3 Elevtallet i grunnskolen i Oslo kommune, skoleårene 1987/1988 til 2011/2012.

I hele perioden etter skoleåret 1990/1991 var det en jevn vekst i elevtall. Totalt utgjorde elevtallet i skoleåret 2011/2012 hele 166 prosent av tilsvarende tall for skoleåret 1987/1988. Det eneste markerte spranget kom med *Reform 97* i 1997, da alder ved skolestart ble senket fra syv til seks år og obligatorisk skolegang økte fra 9-årig til 10-årig skole.

Elevmassen ble ikke bare større, den ble også mer sammensatt i disse årene. Dette ser vi i økningen i antallet fremmedspråklige elever og antallet med særskilt norskopplæring (figur 8.4). Andelen Osloelever med særskilt opplæring i norsk økte fra 21 prosent i skoleåret 2000/2001 til 25 prosent i skoleåret 2011/2012.



Figur 8.4. Andel elever med særskilt norskopplæring i Oslo kommune 2000–2011.

Andelen elever med behov for spesialundervisning økte også tydelig i perioden. I skoleåret 1992/1993, som er det første året vi har tall for, hadde 4,8 prosent av elevene i Oslo vedtak om spesialundervisning etter opplæringsloven. I skoleåret 2011/2012 hadde dette økt til 8,2 prosent. Økningen hadde ingen enkel forklaring, men var betinget både av diagnostiske, medisinske og rettighetsbaserte forhold.

Store geografiske variasjoner i elevsammensetningen

Det var betydelige variasjoner i elevtallet og ikke minst i elevsammensetningen bydelene imellom. Dette fulgte av de demografiske variasjonene vi beskrev i kapittel 2. Således var andelen elever med behov for morsmålsundervisning betydelig høyere i indre by øst på 1990-tallet enn den var i de vestlige bydelene. Senere skjedde det i noen grad en forskyving her, til de nyere bydelene i Groruddalen, hvor det språklige mangfoldet økte betydelig etter årtusenskiftet.

De geografiske variasjonene i befolkningen fulgte ikke bare språklige grenselinjer, men også sosiale og kulturelle skiller for øvrig. Som vi så i kapittel 2, snakket man på 1990-tallet om den delte byen, og siktet med det til de store geografiske variasjonene i sosialhjelp, barnevernssaker, utdanningsnivå, inntekt og andre levekårsindikatorer. En studie fra 2000, basert på tall fra Oslos grunnskoler pr. 1.9.1992, fant klare sammenhenger mellom sosiale kjennetegn ved bydelene, målt ved andeler av saker i barnevernet, sosialhjelpsutbetalinger, grunn- og hjelpestønad, enslige forsørgere, utdanning og personer med utenlandsk statsborgerskap på den ene siden, og antall timer til spesialundervisning (såkalte T-timer) på den andre.⁴⁶² Studien fant også sammenhenger mellom andelen

⁴⁶² Holm 2000, s. 168.

elever med ikke-europeisk morsmål, og utgifter til pedagogisk personale som jobbet med ekstraundervisning i språk. Dette viste at skolenes utgifter og prioriteringer speilet elevsammensetningen og levekårsutfordringene lokalt.

Store utfordringer for Osloskolen

Utviklingen i elevmassen som fremkommer ovenfor, ga Oslo kommune store utfordringer i arbeidet for å sikre et likeverdig undervisningstilbud over hele byen, som var et av hovedprinsippene i forbindelse med Oslo skolestyres behandling av skolebruksplanen i februar 1991. Dette dannet mandatet til skolesjefen da han ble bedt om å legge frem en samlet plan for grunnskolen i Oslo samme år. Her var det også et mål å skape «allsidige og godt integrerte skolemiljøer, slik at rene innvandrerskoler unngås».⁴⁶³ Allerede ved inngangen til 1990-årene var det altså et ønske om å jobbe for geografisk utjevning mellom Oslos mange bydeler. Samtidig forutså kommunen økningen i elevtallet, da skolesjefen i en utredning fra 1992 uttrykte: «Et vesentlig trekk i utviklingen av grunnskolen fram mot år 2000 vil være den store økningen i elevtallet.»⁴⁶⁴

I 1990-tallet som skolereformenes tiår

På 1990-tallet fikk også kommunene store utfordringer innenfor både grunnskolen og videregående skole gjennom et helt sett av statlige reformer. Vi har allerede nevnt tidligere skolestart, som kom i 1996, med ikrafttredelse i 1997. Men historien om de statlige reformene begynte allerede i det første året for denne beretningen, med revidering av mønsterplanen for grunnskolen, den såkalte M87. Året etter innvarslet St.meld. nr. 43 (1988–89) *Mer kunnskap til flere* skolestart for seksåringer, med en utvidelse av den obligatoriske skolen til ti år. Samme melding satte også nye mål for videregående opplæring. Blegenutvalget ble oppnevnt i 1989, med mandat til å utrede lovfestet rett til utdanning for ungdom mellom 16 og 19 år. Utgangspunktet var et ønske om at all ungdom som ønsket det, skulle sikres opplæring frem til studiekompetanse eller full yrkeskompetanse. Utvalgets arbeid, som resulterte i *Reform 94*, innebar en plikt for fylkeskommunene, og dermed Oslo som ansvarlig for de fylkeskommunale oppgavene i hovedstaden, til å innfri denne retten.⁴⁶⁵

I 1990 la regjeringen frem stortingsmeldingen om organisering og styring av utdanningssektoren, der målstyring som overordnet prinsipp ble lagt til grunn. I Oslo kom dette samme år som selvforvaltning ble innført (se mer om dette senere), og de to styringselementene supplerte hverandre godt.

⁴⁶³ Oslo kommune, skolesjefen. *Oslo kommune mot år 2000. En samlet plan for grunnskolen i Oslo*. Utredningsutvalget oppnevnt av skolesjefen. Oslo, september 1992, s. 2.

⁴⁶⁴ Oslo kommune, skolesjefen. *Oslo kommune mot år 2000. En samlet plan for grunnskolen i Oslo*. Utredningsutvalget oppnevnt av skolesjefen. Oslo, september 1992, s. 3.

⁴⁶⁵ St.meld. nr. 33 (1991–92).

På riksplan ble Grunnskolerådet, Rådet for videregående opplæring og Voksenopplæringsrådet lagt ned i 1992, og Statens utdanningskontorer ble innlemmet i fylkesmannens kontor. Oslo valgte å overføre oppgaver som lå til Oslo skolestyre til bystyrets kultur- og utdanningskomité.

I 1994 ble altså *Reform 94* innført i videregående skole, og tre år senere *Reform 97*, med tiårig grunnskole og senket skolestart til 6 år. Kombinert med kravene i møte med en stadig større og mer sammensatt elevgruppe, var ikke dette bagateller å håndtere for Oslo kommune i løpet av ett tiår.

Den nye Osloskolen

For å imøtekomme de utfordringene som knyttet seg spesifikt til Osloskolen og det å utvikle den til den kvalitetsskolen en ønsket seg, samtidig som de statlige reformene også skulle innfris, satte Oslo i gang flere delvis parallelle løp – dels fysiske, dels organisatoriske og dels pedagogiske endringsprosesser. Som vi skal se i de følgende avsnittene, ble det arbeidet målrettet med kvalitetsutvikling på flere fronter: fysisk læringsmiljø, elevenes læringsutbytte, psykososialt miljø, fysisk miljø, og kompetanseutvikling hos ledere og undervisningspersonale.

Et stort løft i hele perioden i form av investeringer i skolebygg

Tilpasning, opprustning og utvidelse av skolebyggene ble en helt sentral utfordring, ikke bare ved inngangen til vår periode, men gjennom hele perioden frem til og med 2011.



Det gamle skolebygget på Grorud, med første byggetrinn i 1900, var ferdig rehabilitert i 2004.



Et utredningsutvalg oppnevnt av skolesjefen i 1992 for å legge en plan for grunnskolen i Oslo frem mot 2000, beskrev hvor vanskelig det hadde vært å tilpasse skoleanleggene til endringer i elevtallet gjennom 1980-årene: «Reduksjonen i elevtallet og flytting innenfor byens grenser og ut av byen har gjort det nødvendig å foreta en løpende vurdering av Oslos samlede skoletilbud.» Og videre: «Elevreduksjonen i Oslos grunnskoler har vært markant. Dette har naturlig nok ført til at man har måttet vurdere om det er mulig å opprettholde alle grunnskoleanleggene.»⁴⁶⁶ Kontrasten kunne ikke vært større til de siste årene av vår 25-årsperiode, hvor utfordringene snarere var å finne plass til det sterkt voksende elevtallet raskt nok.

Sentrale tiltak i «den nye Osloskolen»

2000:

- Redusering av vedlikeholdsetterslep på bygninger
- Forberedelse til omorganisering

2001:

- Gjennomføring av omorganisering

2002:

- Innføring av kvalitetsbarometer
- Eiendomsreform med opprettelse av Undervisningsbygg Oslo KF

2003:

- Ny ressursfordelingsmodell i grunnskolen
- Arbeid mot mobbing, vold og rasisme

2004:

- Sammenslåing av Fagopplæringsetaten og Skoleetaten til Utdanningsetaten
- Endret strategi for innhenting av vedlikeholdsetterslepet

2005:

- Kunnskapsløftet (Oslo)
- Ny ressurstilodelingsmodell for videregående opplæring
- Helhetlig skolebehovsplan

2006:

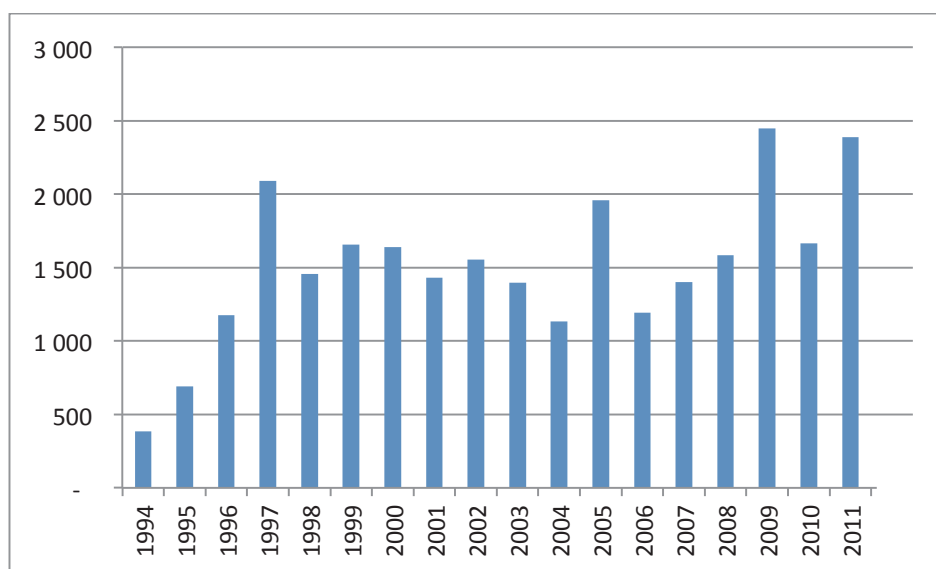
- Etablering av sommerskolen
- Kunnskapsløftet (statlig)

2008:

- Skolefritidsordning fra bydel til Utdanningsetaten

⁴⁶⁶ Oslo kommune, skolesjefen. *Oslo kommune mot år 2000. En samlet plan for grunnskolen i Oslo*. Utredningsutvalget oppnevnt av skolesjefen. Oslo, september 1992, s. 1.

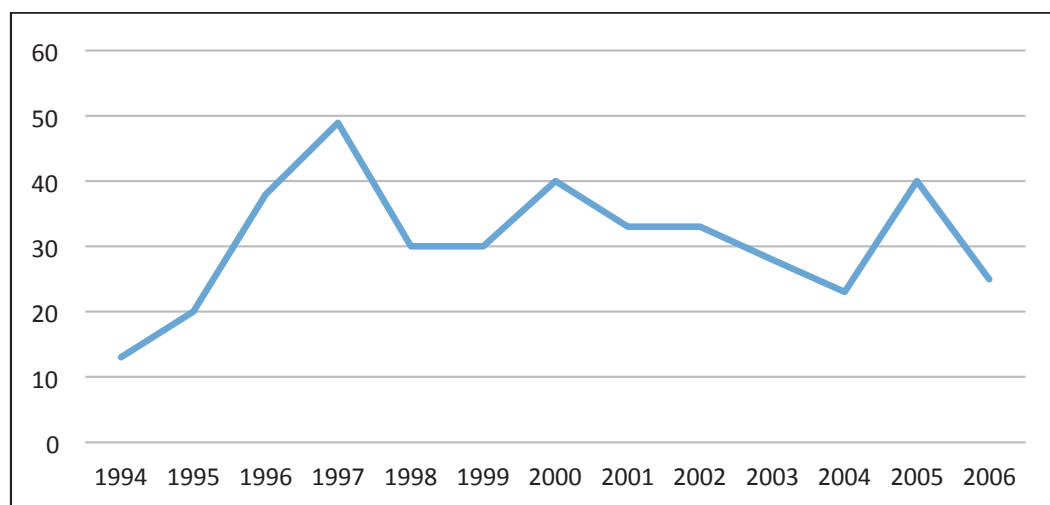
Vedlikeholdsetterslepet i skolen var stort, og under byrådet Gerhardsen på midten av 1990-tallet ble det første store løftet for skolebyggene planlagt og implementert. Utdanningsetatens vernetjeneste var svært aktiv, og etaten fikk mange pålegg fra Arbeidstilsynet på begynnelsen av 2000-tallet. Byrådet Laes (H) strategi for å håndtere dette var opprettelsen av Undervisningsbygg, streng prioritering av de alvorlige manglene⁴⁶⁷ og økning i bevilgninger både til løpende drift, vedlikehold og investeringer. Dette kan vi også lese ut av figur 8.5., som viser investeringer i skolebygg i Oslo kommune fra 1994 og ut perioden, målt i faste priser. Veksten i investeringstakten var særlig stor mot andre halvdel av 1990-tallet, med et foreløpig toppunkt i 1997. Investeringstakten holdt seg så ganske stabil frem mot 2004, med en viss avtakende tendens, før den regelrett skjøt i været mot slutten av perioden.



Figur 8.5. Investeringer i skolebygg i Oslo kommune for årene 1994 til 2012, i millioner 2012-kroner.

Investeringene i skolebygg utgjorde 13 prosent av kommunens totale investeringsbudsjett tidlig på 1990-tallet (figur 8.6), og nådde en topp på 50 prosent av kommunens investeringer ved innføringen av 6-årsreformen i 1997.

467 Bystyresak 540/04. Vedlikeholdssituasjonen i Osloskolen.



Figur 8.6. Investeringer i skolebygg i Oslo kommune for årene 1994 til 2006, som andel av kommunens totale investeringer.

Med eiendomsreformen som kom i 2002, fulgte også økte bevilgninger til drift og vedlikehold, med sterkere vekt på forebygging av forfall, gjennom planlagt løpende vedlikehold.⁴⁶⁸

Omtrent samtidig med at vedlikeholdsetterslepet kom under kontroll, nådde den siste bølgen av befolkningsveksten skolealder. I tillegg endret trendene seg, og flere familier valgte å bli boende i byen også med barn. Strategien var uansett først å fylle opp den ledige kapasiteten i skolene fra nedgangen på 1980-tallet. Deretter ble det behov for å bygge mange nye skoleplasser svært raskt. Kommunens befolkningsprognoser fanget ikke opp de endrede trendene raskt nok, noe som førte til stor utbygging fra ca. 2008 og fremover.

For å møte det sterkt økende behovet for elevplasser raskt, spesielt i indre by, var det behov for en helhetlig strategi. I 2005 ble det innført en byomfattende, tiårig skolebehovsplan,⁴⁶⁹ som så kapasiteten i videregående skole og grunnskole i sammenheng. Denne avløste de tidligere soneplanene for grunnskolen samt rammeplanen *Mangfold og valgfrihet i den videregående skole*. De kommende skolebehovsplanene la grunnlag for stor vekst gjennom omstruktureringer, utvidelser og nybygg. Det ble samtidig utarbeidet et standard areal- og funksjonsprogram for nye grunnskoler⁴⁷⁰ og nye rutiner for brukermedvirkning for å effektivisere byggeprosessene og sikre like rammer for skolebygg over hele byen.

⁴⁶⁸ Jamfør utviklingen i løpende årlige utgifter til vedlikehold, fra byrådssak 237/04, bystyresak 540/04.

⁴⁶⁹ Bystyresak 59/06, av 01.03.2006, *Skolebehovsplan 2005–2015*.

⁴⁷⁰ Bystyresak 397/10. Bygg for læring. Standard areal og funksjonsprogram for nye grunnskoler.

Oslos ansvar for skoleløpet fra 1. klasse til ut videregående, gjorde at kommunen kunne vurdere kapasiteten under ett i skolebehovsplanene. Da det ble behov for mange nye skoleplasser i barneskolene på slutten av første tiår av 2000-tallet, løste Oslo dette blant annet ved å foreslå omstruktureringer av en rekke videregående skoler til grunnskoler, og barne- og ungdomsskoler til rene barneskoler. Dette ga samtidig en mulighet til å revitalisere det videregående skoletilbudet, satse på sterke fagmiljøer og utvikle profil-skoler⁴⁷¹ i tett samarbeid med næringsliv og høyere utdanning.

Ansaret for bygg skilles ut som egen virksomhet: Opprettelsen av Undervisningsbygg

Et prinsipielt viktig grep i økonomistyringen i Oslo skolen, som må trekkes frem, var opprettelsen av Undervisningsbygg 1. januar 2002 som et kommunalt foretak underlagt Byrådsavdeling for kultur og næring. Hovedoppgaven var å utvikle, bygge, drifte og forvalte skolebyggene i Oslo. Foretaket er Oslo kommunes største eiendomsforvalter. I forbindelse med etableringen av foretaket ble det laget en ansvarsfordeling mellom skolene og Undervisningsbygg, knyttet til hvem som hadde ansvaret for de ulike vedlikeholdsoppgavene eller driftsutgiftene. Undervisningsbygg fikk ansvaret for investeringsbudsjettet. Dette innebar at investeringer og drift ikke ble prioritert opp mot hverandre. Skolenes rektorer hadde således kun ansvaret for drift og ikke investeringer.

Selvstyrte skoler og en sterk fagetat

1990-tallet skulle komme til å bli preget av flere styringspolitiske endringer i Oslo skolen. Noen stikkord kan være selvforvaltning, driftsstyrer og målstyring samt økonomistyring og innføring av et kriteriebasert ressursfordelingssystem til skolene. I tillegg kom et sterkt fokus på skoleledelse. Dette var ledd i en overordnet strategi om å overlate et økende ansvar for å tilpasse ressursbruk og tiltak til behovssituasjonen lokalt, til den enkelte skolen og skoleledelsen. Gjennom økt vekt på skoleledelse og desentralisering av ansvar var målet å ivareta hensynet til tilpassede løsninger, men også å bidra til en mer effektiv utnyttelse av ressursene.

Diskusjonen om Oslo skolens organisering nådde et høydepunkt i årene tidlig på 1990-tallet. Både grunnskolene, de videregående skolene og voksenopplæringen var samlet i én og samme administrasjon, Skolesjefens kontor. Begrunnelsen for å videreføre en slik organisasjonsmodell bygget blant annet på at dette ga en mulighet for å se og organisere for helhetlige skoleløp. Mandatet til skolesjef Ragnvald Thiesen (skolesjef fra 1993 til 1999) da han tiltrådte som skolesjef, var da også å bedre ressurseffektiviteten i skolen og samtidig øke måloppnåelsen gjennom å gi skolene større grad av selvforvaltning. Prinsippet som var ment å ligge til grunn, var som på andre områder i kommunens organisering, målstyring. Dette var da også fremholdt av regjeringen som det overordnede styringsprinsippet i utdanningssektoren i St.meld. nr. 37 (1990–91)

471 Kuben yrkesarena, Ullern vgs. Edvard Munch vgs., Blindern vgs. og Valle Hovin vgs.

Om organisering og styring i utdanningssektoren, og var også retningsgivende for den diskusjonen som fulgte om hvilke oppgaver som kunne delegeres til skolene, og hvilke oppgaver som mest optimalt kunne løses sentralt i kommunen.

Med de positive erfaringene med den desentraliserte bydelsmodellen kom imidlertid diskusjonen om hvorvidt ansvaret for skolene burde legges til bydelene. Byrådet Gerhardsen hadde som uttalt mål å desentralisere forvaltningsansvaret for grunnskolen til bydelene. Dette ble begrunnet med et ønske om å få til et «bedre samarbeid i lokalmiljøet om bruk av de samlede ressurser som stilles til disposisjon for barn og unge». Høyre var på sin side forsvarere av en sentralisert og helhetlig modell for forvaltning av skolen i Oslo, hvilket også ble modellen som fikk flertall.

Selv om det ikke ble noen desentralisering av grunnskolen, må satsingen på selvforvaltning leses som et ledd i en desentraliseringsprosess. Hovedpoenget var at avgjørelsesmyndighet i større grad skulle gis den enkelte institusjon eller skole. Dette var i tråd med statlige intensjoner, slik det kom til uttrykk i St.meld. nr. 37 (1990–91), der det blant annet het: «Skolenivået bør få større myndighet når det gjelder organisering, ressursbruk og personalspørsmål.» I samme dokument ble det trukket opp noen ideer for en driftsstyremodell i grunnskolen, der foreldre, elever og lærere var representert, men uten å ha flertall. Allerede høsten 1987 ble det nedsatt en prosjektgruppe med representanter fra organisasjonene og skolesjefen for å planlegge et prosjekt som ble kalt *Selvstyrte skoler*. Brukerinnflytelse som kime til økt engasjement og innflytelse sto sentralt. Desentraliseringstrendene i grunnskolen ble ikke umiddelbart støttet av lærerorganisasjonene, som fryktet at dette kunne kompromisere enhetsskoleidealet. Etter en del uenighet ble de nødvendige vedtak om lokale styrer fattet i Oslo skolestyre høsten 1988. Forsøket, som omfattet ti skoler, kom i stand fra 1.1.1990. Større grad av selvforvaltning ved skolene i Oslo innebar en større handlefrihet til selv å disponere tildelte ressurser og se budsjettet for sin skole i sammenheng.

Fra 1.1.2004 ble ansvaret for forhandlingene med lærernes arbeidstakerorganisasjoner overført fra staten til Oslo kommune og Kommunenes Sentralforbund. Dette bidro også til økt grad av selvforvaltning og lokale prioriteringer gjennom lokale forhandlinger. Ansvaret ble brukt målrettet til blant annet å beholde lærere med realfagskompetanse i Osloskolen. Parallelt med dette ble det også innført rekrutteringspakker for skoler med særskilte utfordringer, hvor et tiltak besto i å gi ekstra lønnstrinn til lærerne.

Resultatansvar på alle nivåer

Som ledd i innføringen av målstyring som prinsipp i Osloskolen ble det tatt i bruk systemer for oppfølging og resultatvurdering, samtidig som den enkelte skole skulle få utvidet ansvar for egen ressursdisponering.⁴⁷² Økende grad av selvstendig

⁴⁷² For utviklingen av Osloskolen 1990 til 2000, jamfør Storaas 2011, s. 304 ff.

økonomistyring ved skolene skulle bli enda en viktig bærebjelke i styrkingen av sektoren. Et viktig grep ble tatt i 1993 da skolesjefen meddelte rektorene i grunnskolene at det nå var utviklet en krone- og årsverksbasert budsjettmodell som fordelte budsjettet mellom skolene. I brev til rektorene understreket skolesjefen at «som en naturlig del av lederoppgavene har rektor ansvar for at driften av skolen skjer innenfor tildelt ressursramme». Det het videre at det var «nødvendig å gjøre endringer i styringsprinsippene som innebærer at rektor heretter har ansvar for at også ressurser til undervisning disponeres i henhold til tildelt kronebudsjett. (...) Det er således den enkelte rektors ansvar å organisere aktiviteten og disponere tildelte kroneressurser på en slik måte at intensjonen med økte ressurser ivaretas».⁴⁷³

I den videre utviklingen av Oslo skolenes budsjetttrammer ble det tatt i bruk en ny ressursfordelingsmodell for grunnskolen i 2003 og i videregående opplæring i 2006. Modellen innebar at den enkelte skoles rammebudsjett ble fastsatt etter gitte kriterier, som en parallell til rammebudsjetteringen av bydelene. I dette ble undervisningsbehov knyttet til blant annet språkundervisning for elever med minoritetsspråklig bakgrunn vektet spesielt. Systemet ansvarliggjorde skolens ledelse i betydelig sterkere grad med hensyn til økonomistyring, disponeringer og prioriteringer. Dette var et første skritt mot den sterke profesjonaliseringen av skoleledelse, som fikk en sentral plass i videreutviklingen av Oslo skolen etter årtusenskiftet, med egen skolelederutdanning (se nedenfor).

Prinsippet om at «penger følger eleven», gjorde grunnskolenes ressurser avhengig av elevtallet,⁴⁷⁴ og fra byrådets side var dette et bidrag til å «videreutvikle selvstyret i Oslo skolen og gi skolene et utvidet handlingsrom» slik det ble understreket i byrådsmeldingen. Meldingen definerte i alt fire hovedkriterier for ressursfordeling til grunnskolene, da ordningen ble innført fra 1.1.2003:⁴⁷⁵

- 1) Et grunnbeløp pr. elev, med ulike satser for elever for barnetrinnet og ungdomstrinnet; for øvrig er grunnbeløpet likt for alle elever
- 2) Ressurser til elever med minoritetsspråklig bakgrunn, i samsvar med den statlige tilskuddsordningen
- 3) Ressurser til spesialundervisning / elever med særskilte behov, etter demografiske og sosioøkonomiske kriterier
- 4) Ressurser til bygningsrelaterte kostnader (forvaltning, drift og vedlikehold)

I tillegg kom at noen skoler har spesialklasser og mottaksklasser. Dette ble imidlertid sett som byomfattende tiltak, og ressursene til dette ble tildelt særskilt.

⁴⁷³ Skolesjefen i Oslo 1993. Brev til rektorene 27.4.1993.

⁴⁷⁴ Byrådssak nr. 278/05. Pengene følger eleven. Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for grunnskolen.

⁴⁷⁵ Byrådssak nr. 299/02. Pengene følger eleven.





Sammenkoblingen mellom kriteriene for midler til spesialundervisning og sosioøkonomiske kriterier ble gjort med utgangspunkt i studier som viste en sammenheng mellom elevenes levekår og læresituasjon på skolen. Elever med sosiale vansker i hjemmet var overrepresentert i bydelene i sentrum øst og i de nyere drabantbyene i ytre Oslo øst. Ordningen som var gjeldende frem til nytt ressursfordelingssystem kom i 2003, baserte seg på beregninger lagt til grunn ved statens tilskudd til grunnskolesektoren i kommunene, med visse justeringer. Modellen ga barnetrinnet en grunntildeling etter uketimetall for elever og timer til pedagogiske styrkingstiltak, som eksempelvis klassestyrertjeneste, delingstimer og annet. Tildelinger til undervisning av språklige minoriteter, til spesialundervisning (såkalte T-timer), spesialklasser og så videre, fant sted etter egne kriterier. Denne ordningen ble oppfattet som «urettferdig» av enkelte skoler, som blant annet hevdet at det var lagt inn galt antall klasser, spesialtimer og ansatte i utregningene. Byrådet hentet inspirasjon til reform av systemet i tilsvarende fordelingsmodell fra Göteborg, som nettopp tok utgangspunkt i alderskriterier og sosiale kriterier. I forkant var det også gjort en rekke utredninger som viste et behov for en ny ressursoverføringsmodell.⁴⁷⁶ Med den nye modellen ønsket byrådet å bidra til å gi skolene nødvendig frihet til å kunne møte det økende mangfoldet i elevmassen, og til å foreta de prioriteringer som skolen mente var sentrale for å nå sine kvalitetskrav. Den nye ressursfordelingsmodellen var også ment å være mer følsom overfor geografisk betingede variasjoner i elevenes behovssituasjon.

For den videregående skolen ble det fremmet forslag om en «elevtilpasset ressursfordeling» i 2004.⁴⁷⁷ Også her var prinsippet at pengene fulgte eleven. Målene med den nye modellen var da også at de videregående skolene skulle motiveres, gjennom økonomiske incentiver, til å organisere og tilpasse undervisningen ut fra elevenes behov samt bidra til økt gjennomstrømning og redusert frafall. Det ble spesielt understreket i byrådsmeldingen at det var viktig «å utvikle en ressursfordelingsmodell som bidrar til at de videregående skolene arbeider systematisk med utvikling og implementering av varierte undervisningsformer tilpasset lærestoffet».⁴⁷⁸ Denne nye ressursfordelingsmodellen var i tillegg ment å bidra til en mer fleksibel og individtilpasset organisering av opplæringen, for slik å bedre læringsutbyttet.

Mens det tidligere tildelingssystemet var knyttet til klasser, ble det nye overførings-systemet for den videregående skolen i Oslo basert på tre kriterier:

- 1) en kronesats pr. elev, som varierte avhengig av studieretning
- 2) et individbasert tildelingskriterium
- 3) bygningsrelaterte kostnader

⁴⁷⁶ Jæmfør Roland Fürst og Lillian Høverstad ANS i 1997/1998 og Probat Consult A/S 2001.

⁴⁷⁷ Byrådssak 247/04. Elevtilpasset ressursfordeling. Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for den videregående skole.

⁴⁷⁸ Byrådssak 247/04. Elevtilpasset ressursfordeling. Prinsipper for en ny ressursfordelingsmodell for den videregående skole, s. 1.

De individbaserte tildelingskriteriene knyttet seg til elevenes behov, og indikatorene som ble innført var følgende:

- Skolens andel av elever inntatt med avgangskarakter som var lavere enn et fastsatt nivå; nivået varierte mellom ulike studieretninger
- Minoritetsspråklige elever med behov for særskilt tilpassing innenfor norsk og engelsk
- Antall elever tatt inn på særskilte vilkår i ordinære klasser ut fra en sakkyndig vurdering fra PP-tjenesten

Dette innebar at overføringssystemet for den videregående skolen ikke skilte seg vesentlig fra det systemet som ble etablert for grunnskolen.

Etablering av Utdanningsetaten

Skolesjefens kontor ble gitt navnet Skoleetaten i 1999. Skoleetaten ble omorganisert i 2002, da en gikk bort fra et skille mellom en egen avdeling for grunnskole og en for videregående opplæring. Fra 1.1.2004 ble Fagopplæringsetaten slått sammen med Skoleetaten. Samme år ble det gjennomført et «samordningsprosjekt» for å samordne funksjonene i de to etatene, og Utdanningsetaten ble opprettet.

Formålet var å styrke den enkelte skole og voksenopplæringssentrene og øke fokus på kjernevirksomheten til skolen, herunder elevenes læringsresultater. Det ble derfor utviklet et helhetlig system for å vurdere kvalitet, som også utgjorde et viktig grunnlag for å drive mål- og resultatstyring i skolen. Kommunens skoler ble etter hvert fordelt på syv skolegrupper, alle ledet av en områdedirektør, som rapporterte direkte til skoledirektøren. Områdedirektørene forvaltet ledelsesfunksjoner på vegne av direktøren. Forvaltningsmessige og administrative oppgaver ivaretas av skolene og stabsavdelingene i den sentrale utdanningsadministrasjonen.

Setter inn skolestøtet – Gratis språkopplæring før skolestart

Før sommeren lovte byrådsleder Erling Lae en nøktern valgkamp. Nå flesker han likevel til i det helt store formatet.

«Satsing på skole er det aller viktigste i denne byen, ikke minst for sosial utjevning. Når vi – med 36 prosent innvandrelever i skolen – har oppnådd landets beste leseferdigheter, blir neste mål å bli best i Europa», sier han.

Aftenposten Aften 03.09.2007

Elevfokus – kvalitetsutvikler og resultater

Et viktig mål med opplæring, enten den finner sted i grunnskolen eller i videregående skole, er at elevene i størst mulig grad skal mestre kompetansemålene slik de er definert i læreplanene. Organiseringen av skolen er ment å bygge opp under dette overordnede målet. Som vi har sett la Oslo kommune et grunnlag for kvalitetsutviklingen i skolen gjennom styringsprinsipper som selvforvaltning, desentralisert ansvar til den enkelte skole og ikke minst kriteriebaserte ressurstildelinger der pengene følger elevene. Viktigheten av å jobbe målbevisst for læring og utvikling ble ikke minst synliggjort i oversikter over karakternivåer skoler, kommuner og fylker imellom. Gitt at Osloskolen i løpet av få år hadde endret sammensetning totalt, skulle det også bli nødvendig med grep for å bedre læringsmiljøet i skolen.

Fokuset på de organisatoriske sidene ved skolen ble derfor mot årtusenskiftet kombinert med det en kanskje kan kalle et pedagogisk eller læringsbasert løft. Oppfatningen av å styrke kvaliteten på undervisningen fikk derfor bred politisk oppslutning mot slutten av 1990-tallet. I dette lå det også en prinsipielt viktig dreining i Oslo kommunes skolepolitikk, med en uttrykt vilje til å påvirke det faglige innholdet i skolen, i tillegg til infrastrukturen og de ytre rammene for skolehverdagen. Begrepet en «sterkere kunnskapsskole» ble tatt i bruk.

For å styrke læringspotensialet og kvaliteten i Osloskolen foretok Utdanningsetaten en rekke grep utover 2000-tallet, som vi her bare vil presentere i korte trekk.

Dokumentasjon, oppfølging og åpenhet

Det var et sterkt ønske om å styrke det strategiske arbeidet med vekt på elevenes læring. Derfor ble det i 2004 utviklet en dokumentasjonsdatabase som hadde som formål å gi relevant kunnskap knyttet til Utdanningsetatens mål- og resultatoppfølging. Alle skoler satte egne mål for elevenes læring og læringsmiljø.

Informasjon om læringsresultater, læringsmiljø og ressursbruk ble presentert i en egen portal, Kvalitetsportalen Oslo, som en del av kommunens mål- og resultatoppfølging. Kunnskapen ble benyttet som grunnlag for forbedringer.

Årlig gjennomførte etaten en brukerundersøkelse rettet mot foresatte. Resultatene fra undersøkelsen inngikk i samarbeidet mellom skole og hjem.

Tydelige og varige politiske mål med prioriterte tiltak

For å styrke ferdighetsnivået til elevene vedtok Oslo bystyre også en egen *kunnskaps-pakke*, hvor strategier for å forbedre elevenes prestasjoner ble beskrevet. *Kunnskapsløftet Oslo* startet 1.1.2005, som en oppfølging av St.meld. nr. 30 (2003–2004). Kunnskaps-pakken var en måte å synliggjøre satsingen i budsjettsammenheng.

Kunnskapspakken omfattet også kompetanseheving blant lærerne. I dette er det gjort noen prioriteringer, der Oslo kommune blant annet definerte et mål om å styrke elevenes grunnleggende ferdigheter i lesing, regning og kompetanse i basisfag. Grunnlaget for disse prioriteringene ligger i de såkalte Osloprøvene i basisfagene norsk, engelsk, matematikk og annet fremmedspråk, som ble innført allerede på slutten av 1990-tallet for å kartlegge elevenes grunnleggende ferdigheter. Utdanningsetaten har videre også utarbeidet en egen *Prøveplan Oslo* som omfatter de nasjonale prøvene, statlige kartleggingsprøver og Osloprøver. Denne dokumentasjonen av elevenes læringsresultater danner igjen grunnlaget for å tilpasse opplæringen samt sikre et godt læringsutbytte og læringsmiljø.

Som ledd i et tilpasset opplæringstilbud tilbys spesielt dyktige elever en mulighet til å videreutvikle sine talenter gjennom Osloskolens «talentsatsing». Dette omfatter både et mål om at 10 prosent av elevene på 10. trinn skal ta fag på Vg1-nivå, i tillegg til at det er igangsatt byomfattende grunnskoletilbud i samarbeid med blant annet Den Norske Opera & Ballett samt Barratt Due Musikk institutt. Også samarbeid med Universitetet i Oslo og muligheten innenfor videregående skole til å ta et studieår i London, Cambridge og Berlin er etablert som ledd i denne satsingen.

Et spesialtilbud som Osloskolen etablerte første gang i 2006, var den såkalte Sommer-skolen Oslo. Dette er et tilbud til elever som ønsker å bruke deler av sommerferien på læring. Tilbudet er gratis, og sommeren 2011 var 11 000 elever påmeldt kurs.



Tre elever lager og programmerer nano-roboter på Sommer-skolen i Oslo i 2008.

Et viktig funn i delrapport 2 fra det nasjonale prosjektet *Ressurser og resultater: Elevers prestasjonsutvikling – hvor mye betyr skolen og familien?* er at:

(...) Oslo-skolen kan sies å opptre på en kompensatorisk måte, ved at skolene i Oslo i gjennomsnitt får den beste prestasjonsutviklingen for elever som presterer blant de 25 % svakeste i alle tre fagene på femte trinn.⁴⁷⁹

Osloskolens innsats innen lesing og regning fremholdes som en mulig årsak for det som blir omtalt som Osloefferen.⁴⁸⁰ Også andre forskningsresultater underbygger dette:

Fjorårets rapport avdekket at Oslo-elevene presterer bedre enn elever i landet for øvrig. Det ble vist at resultatet ikke drives av en spesiell undergruppe av elever, men gjelder de fleste typer elever; dvs. både elever med høyt utdannede foreldre og elever med lavt utdannede foreldre; både elever med norsk bakgrunn og innvandrere. I årets rapport, der prestasjonene i Oslo-skolen sammenlignes med elevprestasjonene i de andre store norske byene, fremgår at Oslo-elevene presterer signifikant bedre enn elevene i alle de andre store byene.⁴⁸¹

Fullført og bestått videregående opplæring

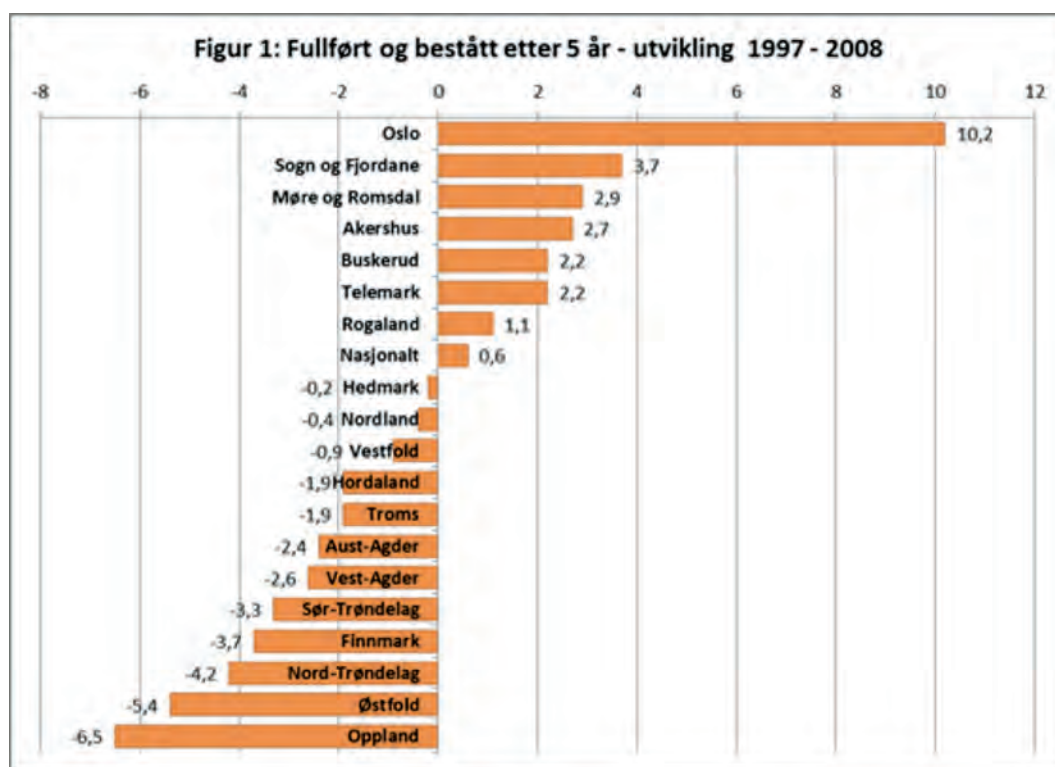
Fullført og bestått videregående opplæring har vært et prioritert område både nasjonalt og på kommunenivå. Det viste seg at elever som falt fra i videregående opplæring, manglet grunnleggende ferdigheter i lesing og regning og hadde svake karakterer i basisfagene. For Oslo kommune var det derfor viktig å sikre kunnskapsnivået og ferdighetene ikke minst i norsk språk, for en svært sammensatt elevgruppe. Nasjonale tall viser at Oslo hadde den klareste forbedringen i elevenes gjennomføring i videregående opplæring i perioden 1997–2008 (figur 8.7).⁴⁸²

⁴⁷⁹ Wiborg mfl. 2011, s. 12.

⁴⁸⁰ NIFU-rapport 35/2011, s. 152.

⁴⁸¹ Prestasjonsforskjeller mellom skoler. SØF-rapport nr. 10/10, s. 3.

⁴⁸² Årstallene (1997 og 2008) beskriver året eleven begynte på videregående skole. Retten deres til videregående opplæring utløper 5 år etter oppstart. Årskullet som begynte i 1997, hadde en fullføringsgrad på 65 %. Årskullet som begynte i Oslo i 2008, nådde 75,2 % i å fullføre og bestå. Nasjonalt var tilsvarende tall 70 % og 70,6 %.



Figur 8.7. Utvikling i andel elever som gjennomfører videregående opplæring, endring fra 1997 til 2008. Kilde: Gjennomføringsbarometeret, Utdanningsdirektoratet.

Lederopplæring og etter- og videreutdanning av lærere

Det er ikke bare for elevene det er etablert en rekke ulike læringstiltak. Også ansatte i Oslo skolen har fått tilbud om omfattende etter- og videreutdanning. Denne innsatsen rettes både mot ledere og lærere. Således er det etablert egne rekrutteringskurs i skoleledelse for å motivere skolens lærere til å søke lederstillinger. I tillegg tilbyr Oslo kommune en skolelederutdanning på masternivå, i samarbeid med Handelshøyskolen BI. Dette er et treårig deltidsstudium og gir kunnskap innenfor blant annet pedagogisk ledelse og økonomistyring. Ved utgangen av 2011 hadde totalt 147 skoleledere og lærere fullført masterstudiet.

Oslo kommune har også gjennom *Lærerløftet Oslo* satt av midler til videreutdanning for lærere i Oslo skolen. Dette ble første gang gjennomført i 2008. Utdanningsetaten gjennomfører også i økende grad etterutdanning som tar utgangspunkt i enkeltskolens behov for kompetanse.

Faglig og sosial læring i et trygt og inspirerende læringsmiljø

Et mål i Osloskolen har i hele perioden vært å skape gode og trygge læringsmiljøer. Men gjennom 25 år har en rekke enkelthendelser og trender truet miljøet. Mest utfordrende synes dette å ha vært på 1990-tallet, hvor en rekke avisoppslag kunne fortelle om voldshandlinger utløst av og utført mellom skoleelever.

Gjenger skapte uro, og det var enkeltepisoder i skoletiden, trusler og represalier. Særlig tragisk var hendelsen på Hersleb skole i februar 1993, der en elev ble knivstukket og drept.

Dette utløste en innsats mot vold, rasisme og mobbing i skolen. På Gran skole på Furuset kom prosjektet *I stedet for vold* i stand som et samarbeid mellom skolen og Helse- og sosialdirektoratet. Temaet var voldsforebygging, og nærmiljøet med både politi, helsevesen, sosialkontor og barnevern samarbeidet om prosjektet. Liknende samarbeidsløsninger kom i stand på andre skoler med utfordringer, blant annet Bjølsen skole. Her ble også organisasjonen Non Fighting Generation en del av nettverket.

Høsten 1993 ble tiltaksplanen *Stopp volden* lansert av skolesjefen. Målet var å styrke skolens voldsforebyggende arbeid. I den forbindelse ble *Stopp volden. Idéhefte om forebyggende arbeid i skole* utgitt. Byrådet lanserte året etter kampanjen *Game over*, i arbeidet mot vold og mobbing. Kampanjen var rettet mot skolen, men også mot befolkningen generelt.

Etter hvert fikk alle skoler handlingsplaner mot mobbing, vold og rasisme.

Aktivitetsskolen som læringsarena

Skolefritidsordninger (SFO) ble etablert i Oslo i 1992. Tilbudet var underlagt bydelene, inntil bystyret i 1998 vedtok at skolefritidsordningen skulle overføres til daværende Skoleetaten med virkning fra 1. januar 1999. SFO-ene ble tilbakeført til bydelene med *Bydelsreform 2004*. I 2008 ble ordningen igjen underlagt Utdanningsetaten. Oslo bystyre vedtok i 2009 forskrift og en rammeplan for skolefritidsordningen. Samtidig skiftet alle kommunale skolefritidsordninger i Oslo navn til Aktivitetsskolen (AKS). Et hovedmål med rammeplanen var å gi retningslinjer for innhold og kvalitet i tilbudet, med mål om å skape bedre sammenheng mellom skole og aktivitetsskole.

For å tydeliggjøre brukernes forventninger til Aktivitetsskolen ble det i 2011 innført en kvalitetsstandard for tilbudet – Oslostandarden. Oslostandarden beskriver hvilke forventninger elever, foresatte, ansatte og skoleledere kan ha til Aktivitetsskolen i Oslo, og skal sikre likeverdighet i tilbudet på tvers av skolene.



Skolebarn med foreldre på tur. Juleavslutning for skolefritidsordningen, SFO. Bøler skole. Østmarka, 2001.

8.5 Barnehager

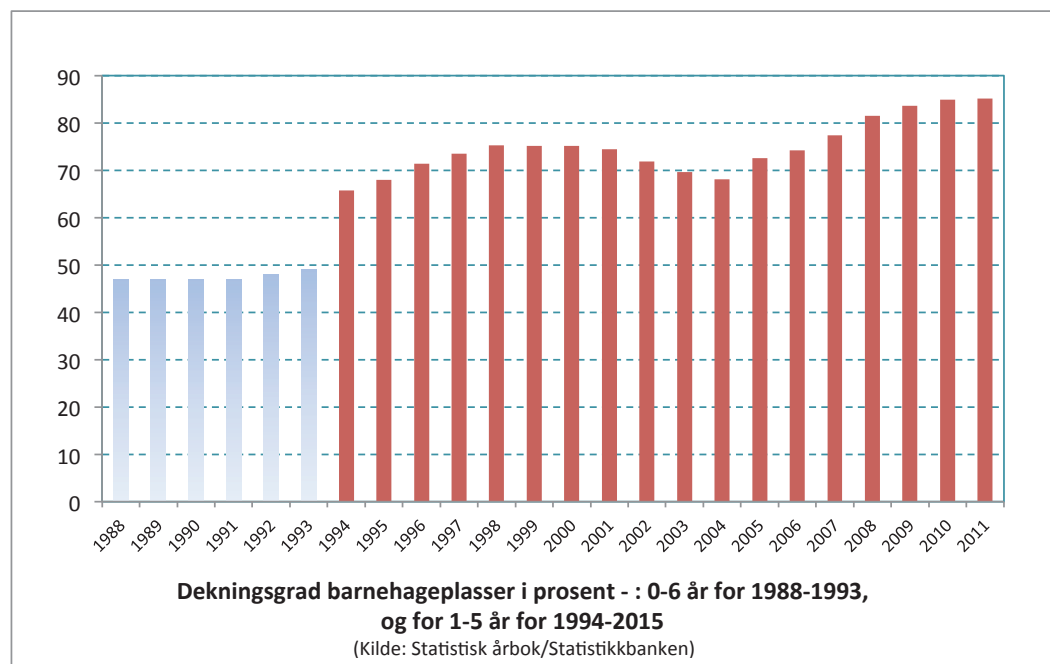
Andelen yngre i Oslos befolkning økte påfallende fra 1987 til 2011. Særlig var det kraftig vekst i antall førskolebarn, med 42 prosent frem til midten av 1990-tallet. Derneft flatet barnetallet ut, for deretter å øke betydelig igjen. Ved utgangen av 2011 var tallet på 0–5-åringer i Oslo 84 prosent høyere enn i 1987. Dette ga stor vekst i behovet for barnehageplasser, særlig fordi økningen i barnetallet kom samtidig med en ambisjon om full barnehagedekning.



Barn leker i Myrvoll barnehage på Bøler i 1998.

For Oslo som en flerkulturell by var gode og tilgjengelige barnehageplasser særlig viktig for å gi alle barn like muligheter, og ikke minst for å forberede til skolestart gjennom å bedre norskkunnskapene for barn med minoritetsspråklige foreldre. Mot slutten av perioden var dekningsgraden for barnehageplasser, i gjennomsnitt for byen, nesten doblet sammenliknet med situasjonen i andre halvdel av 1980-tallet. Det betyr ikke at Oslo var noen sinke i barnehageutbygging på 1980-tallet. Snarere tvert imot – på slutten av 1980-tallet hadde Oslo kommune høy barnehagedekning sammenliknet med andre kommuner. Dekningsgraden var i 1989 på 47 prosent for barn i alderen 0–6 år, mens landsgjennomsnittet lå på 32 prosent. Dekningen i Oslo var spesielt høy for barn under tre år. Kommunen hadde derfor langt større utgifter til barnehager sammenliknet med landet for øvrig. Ifølge kommuneregnskapene for 1988 lå utgiftene til barnehager på kroner 24 826 brutto pr. barn i alderen 0–6 år, mens landsgjennomsnittet var 10 133. Denne merbruken skyldtes ikke bare stor dekning av plasser, men også at Oslo hadde høyere bemanning, flere funksjonshemmede barn og flere fremmedspråklige barn i barnehagene.

Barnehagedekningen viste en voksende trend fra 1994 til 1998, for så å avta noe frem mot 2004. Etter dette økte dekningsgraden igjen til ca. 85 prosent, hvor den har ligget stabilt fra om lag 2009. Dette går frem av figur 8.9 nedenfor.



Figur 8.9. Dekningsgrad i barnehage i Oslo kommune, for 0–6 år for perioden 1988–1993 og 1–5 år for årene fra 1994 og frem til og med 2011 .*

* Den tilsynelatende store økningen i dekningsgrad fra 1993 til 1994 skyldes primært at grunnlaget for beregning av dekningsgrad blir snevret inn, da verken «nullåringer» og seksåringer regnes med. Samtidig skjuler endringen fra 1996 til 1997 antakelig en større økning enn søylene viser, da *Reform 97* innebærer at det frigjøres en rekke plasser som tidligere ble besatt av seksåringer.

På barnehageområdet fikk tilbudet preg av sterkere statlig styring, særlig på 2000-tallet. I juni 2002 ble opposisjonspartiene på Stortinget, Ap, SV, FrP og SP, enige om en avtale om finansiering og styring av barnehagesektoren. Bondevikregjeringen (KrF, H, V) ble bedt om å komme med forslag til hvordan avtalen kunne gjennomføres. Under behandlingen av stortingsmeldingen våren 2003 ble det såkalte *barnehageforliket* inngått. Det gikk ut på at alle familier som ønsket det, skulle få tilbud om barnehageplass i løpet av 2005. Målet var full barnehagedekning i løpet av dette året. Samtidig skulle det innføres en maksimalpris på barnehageplass.

Makspriskravet ble gjennomført, men målet om full barnehagedekning ble ikke nådd i 2005. Det ble satt i gang arbeid med ny barnehagelov, som resulterte i at alle barn under opplæringspliktig alder fra og med 1. januar 2009 fikk rett til barnehageplass.

Dette innebærer at kommunene er forpliktet til å etablere det antallet barnehageplasser det er behov for. Lovfestingen av rett til barnehageplass var et ledd i å skape gode og trygge oppvekst- og opplæringsvilkår for barn. Figur 8.8 viser at barnehagedekningen i Oslo økte jevnt mellom 2004 og 2009 – kommunen gjorde seg klar for å møte kravene i den nye loven. Mot slutten av perioden lå barnehagedekningen i Oslo på 85 prosent.



Margarinfabrikken barnehage på Bjølsen åpnet i 2010. Den ombygde fabrikken fra 1920-tallet, og et nyere tilbygg, er i dag barnehage for nesten 500 barn.

Dekningsgraden varierte mellom ulike grupper av barn, med lavest dekning for barn i alderen 1–2 år og høyest for 3–5-åringer. I 2011 var dekningsgraden for de eldre førskolebarna på vel 93 prosent, mens den for 1–2-åringer lå på drøyt 74 prosent.

Samtidig var det betydelige variasjoner i dekningsgrad mellom bydelene. Dekningsgraden i 2004 (etter innføring av nye bydelsgrenser) varierte mellom 60 prosent i bydelen Sagene til nesten 106 prosent i bydelen St. Hanshaugen. Det er viktig å merke seg at mange barn i Oslo hadde barnehageplass i andre bydeler enn de bodde i, for eksempel i bydelen der de foresatte jobbet. Lav dekningsgrad er derfor ikke det samme som at barn i en gitt bydel manglet barnehageplass.

Frem til 2011 fant det sted et løft i dekningsgrad i samtlige bydeler, men fortsatt var det variasjoner mellom bydelene. Igjen lå bydel St. Hanshaugen på topp med høyest dekningsgrad, nå med 114 prosent, mens bydel Stovner lå lavest med knapt 63 prosent. Også bydeler som Grorud og Søndre Nordstrand var blant bydelene med lavest dekningsgrad i 2011. Bydelene Frogner, Ullern og Nordre Aker var blant bydelene med



høyest dekningsgrad. Dette er interessante variasjoner om en ser i relasjon til bydelenes befolkningssammensetning. Bydelene med lave dekningsgrader var gjennomgående de bydelene som hadde en høy andel innbyggere med landbakgrunn fra Asia og Afrika, mens bydelene med høy dekningsgrad var bydelene med høy andel innbyggere med norsk bakgrunn.

Uavhengig av disse variasjonene hadde utbygging av barnehageplasser i Oslo høy prioritet gjennom hele perioden. Det frie barnehagevalget som etter hvert ble innført i Oslo, bidro også til å gjøre det lettere for foreldre å søke barna sine inn i barnehager som det var mer praktisk å benytte. Dette kan være en del av bakgrunnen for den høye barnehagedekningen i det sentrumsnære byområdet ved St. Hanshaugen.

8.6 Barnevern

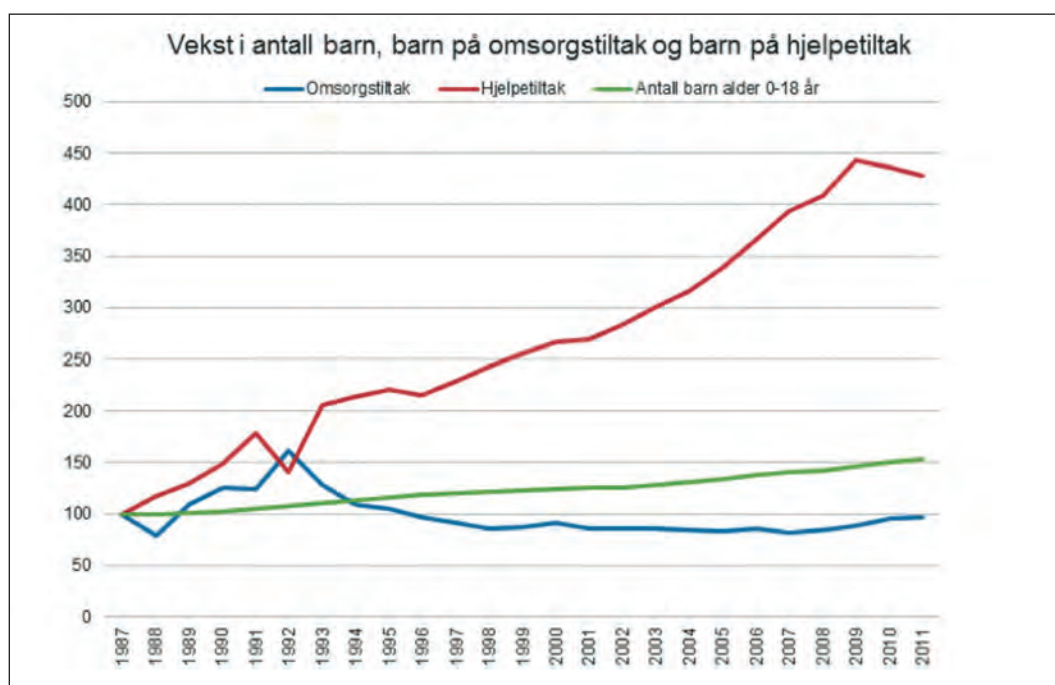
I takt med veksten i antall barn i Oslo økte antall barn som mottok hjelpetiltak fra barnevernet. Ved forvaltningsreformen i barnevernet i 2004 ble en del arbeidsoppgaver innenfor barnevernet knyttet blant annet til tiltak for barn og unge som skulle plasseres utenfor hjemmet – blant annet etablering og drift av institusjoner etter barnevernloven – flyttet fra fylkene og over til det statlige Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat), som er regionalt inndelt. Oslo fikk beholde disse oppgavene, som kan oppfattes som en slags andrelinjetjenester, eller spesialisttjenester. Disse ble lagt til Barne-, ungdoms- og familieetaten, som også beholdt ansvaret for å rekruttere og formidle fosterhjem og gi disse opplæring. Ansvaret for å godkjenne og kvalitetskontrollere Oslos kommunale institusjoner og private tiltak forble også sentralisert i kommunen. Den øvrige delen av barnevernet ble bydelenes ansvar.

Allerede i 1989, året etter at store oppgaver innenfor barnevernet var delegert til bydelene, var ressursinnsatsen i denne tjenesten styrket. Dette gjaldt både i form av flere barnevernfaglige stillinger og økte utgifter til klientrettede tiltak. Samtidig økte omfanget av meldinger om mulig omsorgssvikt, og de nyopprettede bydelene rapporterte om en økning i antallet alvorlige barnevernstilfeller. Flere barn ble tatt under offentlig omsorg.

Antall barn som mottok hjelpetiltak fra barnevernet, steg fra 674 i 1987 til 3 247 i 2011, en firedobling. Hjelpetiltak er tiltak som settes inn overfor barnet eller familien mens barnet bor hjemme. Hjelpen kan være direkte rettet mot barnet, så som støttekontakt og annen oppfølging, eller for å avlaste foreldrene, øke foreldrekompetanse eller liknende. I Oslo økte antallet barn som mottok hjelpetiltak fra barnevernet, forholdsmessig mye mer enn økningen i antall barn totalt sett fra 1987 til og med 2011. Én grunn kan være at en høyere andel barn i Oslo hadde behov for hjelp fra barnevernet i 2011 enn i 1987. En annen mulighet er at barnevernet ble styrket, blant annet ved å bli desentralisert til bydelene, og at barnevernet etter hvert i større grad lyktes i å fange opp saker. En tredje forklaring er at kommunen valgte å prioritere hjelpetiltak fremfor omsorgstiltak, som

innebærer at det offentlige overtar omsorgen for barnet ved å plassere det i fosterfamilie, institusjon eller annet. Utviklingen av tiltak i perioden 1987 til 2011 viser at det først og fremst var bruken av hjelpetiltak som økte. Antall omsorgstiltak økte frem til 1992, men sank deretter igjen frem mot 2009. Etter det har det vært en svak økning, og antallet lå i 2011 på om lag samme nivå som i 1987. Antall barn som ble omfattet av omsorgstiltak, var i hele perioden uansett mye lavere enn antall barn som fikk hjelpetiltak.

Dette ser vi illustrert i figur 8.9, sammen med utviklingen i målgruppen for barnevernet, med tall for utviklingen i antallet barn og unge i alderen 0–18 år fra 1987 til 2011. Denne viser at antallet barn og unge i aldersgruppen steg med 55 prosent fra 1987 til 2011, mens altså antall barn som mottok hjelpetiltak fra barnevernet, økte med 310 prosent.



Figur 8.9. Utvikling i antall barn i alderen 0–18 år og antall barn som mottok omsorgstiltak og hjelpetiltak fra barnevernet. Antall barn i 1987 = 100. Indeksert vekst. Kilde: SSB, tabell 07459 og tabell tilsendt fra Oslo kommune.

Den geografiske fordelingen av saker i barnevernstjenesten i Oslo i perioden følger i stor grad de samme skillelinjene mellom øst og vest som andre kjennetegn ved befolkningen.

I 2004 fant det sted i alt 2 558 undersøkelsessaker i barnevernet i Oslo, hvilket berørte 2,47 prosent av alle unge i alderen 0 til og med 17 år. I 2008 var antallet undersøkelsessaker steget til 3 607, og i 2011 til 4 611 saker, hvilket berørte henholdsvis 3,22 prosent barn og unge i 2008 og 3,84 prosent i 2011. Fordelingen av disse geografisk på Oslos bydeler fremgår av tabell 8.1, som viser andelen undersøkelsessaker i de 15 bydelene i henholdsvis årene 2004, 2008 og 2011, i forhold til de respektive bydelenes befolkning mellom 0 til og med 17 år.

Bydel	2004	2008	2011
Gamle Oslo	4,05	4,21	3,16
Grünerløkka	4,35	5,58	5,27
Sagene	5,41	4,87	5,36
St. Hanshaugen	2,93	3,12	4,88
Frogner	2,38	2,38	3,00
Ullern	0,72	1,38	1,93
Vestre Aker	0,91	1,10	1,96
Nordre Aker	0,91	1,05	1,54
Bjerke	2,35	2,54	3,45
Grorud	4,04	4,19	5,68
Stovner	3,22	4,49	6,05
Alna	2,15	4,15	4,84
Østensjø	1,78	2,92	3,59
Nordstrand	1,67	2,76	3,02
Søndre Nordstrand	3,90	5,24	5,15
Undersøkelsessaker i alt, pr. innbygger 0–17 år	2,47	3,22	3,84

Tabell 8.1. Andel (i prosent) undersøkelsessaker i barnevernet i forhold til antall barn og unge i alderen 0 til og med 17 år, fordelt på bydel, for årene 2004, 2008 og 2011.

Som tabellen viser, er det klare variasjoner mellom bydelene i forekomst av undersøkelsessaker, også når vi tar hensyn til størrelsen på bydelenes barnebefolkning. Mens bydelene Ullern, Nordre Aker og Vestre Aker i 2004 hadde under én undersøkelsessak pr. 100 innbyggere i alderen 0–17 år i, ligger andelen på over fem i Sagene bydel. Også i de andre bydelene i indre by øst er det høyere antall undersøkelsessaker pr. 100 barn enn det er i bydelene i vest og nord i byen. Disse forskjellene holder seg når vi kommer til 2008, samtidig som bydelene Grünerløkka og Søndre Nordstrand nå er på topp som bydeler med flest saker i forhold til størrelsen på barnebefolkningen.

Går vi til tallene for 2011, ser vi for det første at andelen saker pr. 100 barn har gått litt ned i noen av de bydelene som tidligere lå høyt, Grünerløkka, Søndre Nordstrand og Gamle Oslo. Samtidig har det funnet sted en vekst i relativt antall undersøkelsessaker

i bydelene vest og nord i byen, som tradisjonelt har ligget svært lavt. Vi snakker her blant annet om bydelene Frogner, Ullern, Vestre Aker og Nordre Aker, i tillegg til Nordstrand. Disse har alle hatt en økning i antall undersøkelser fra barnevernet pr. 100 barn i bydelen, selv om de fortsatt har den laveste forekomsten i byen. De bydelene som har hatt den tydeligste veksten fra 2004 til 2011, er de nyere drabantbydelene Stovner og Grorud, som nå har de høyeste forekomstene i byen, tett fulgt av bydelene Grünerløkka, Grorud og Søndre Nordstrand.

Det interessante i denne sammenhengen er de store variasjonene mellom bydeler i øst og bydeler i vest. Selv om også bydelene i vest har opplevd en vekst i antall undersøkelsessaker fra barnevernet, relativt til antallet barn i bydelen, er økningen minst like stor i de bydelene som i utgangspunktet hadde mange saker. Samtidig ser det ut til at den største veksten i andelen undersøkelsessaker i barnevernet har kommet i de nyere drabantbyene og ikke i de indre bydelene i øst. Dette kan indikere at en befolkningsutskiftning – og økende levestandard – i de indre østlige bydelene er på gang, med økende gentrifisering, som vi så i kapittel 2.

8.7 Helsepolitikk under endring

Helsepolitisk sto Oslo kommune overfor flere utfordringer i tiden fra 1987 til 2011. I samme periode ble det også fra statens side iverksatt helsepolitiske reformer som fikk konsekvenser for både organisering og økonomi i Oslo.

Organisatorisk skjedde det første store helsepolitiske grepet i perioden allerede i 1988, da primærlegetjenesten, fysioterapi, psykisk helsearbeid, forebyggende helsearbeid, helsetjenester i skolen, helsestasjon for barn og hjemmetjenestene ble desentralisert til bydelene. Mer byomfattende helsetiltak som legevakt, deler av smittevernet, folkehelsearbeid og migrasjonshelse ble imidlertid beholdt sentralt i kommunen. Det samme gjaldt sykehusene, som Oslo hadde ansvaret for frem til 2002, da sykehusreformen ble implementert.

Perioden fikk en ganske sjokkartet start da det relativt nyoppdagede hiv-viruset også nådde hovedstaden. Dette utfordret hele det etablerte smittevernarbeidet som kommunen så langt hadde bygget opp. Man fryktet i flere år en voldsom epidemi, men omfanget ble mindre enn ventet.

Kommunens sykehjemstjeneste ligger i grenselandet mellom eldreomsorg og helsetjeneste, men bør også nevnes som en del av det kommunale helsearbeidet. Sykehjemstjenesten ble også desentralisert da bydelene ble opprettet, men ble etter hvert resentralisert og lagt til Sykehjemsetaten.

På bakgrunn av de store befolkningsendringene som skjedde i de 25 årene fra 1987 til 2011, står det klart frem at også de helsepolitiske utfordringene i Oslo endret seg i



perioden. Med flere barn var behovet for helsestasjonstjenester for småbarn og skolehelsetjeneste langt større i 2011 enn i 1987. Dette ble også forsterket av det større mangfoldet i befolkningens etniske og kulturelle opphav og kultur, noe som økte behovet for informasjon og oppfølging fra helsetjenesten. I tillegg ble det også gjennom perioden implementert en rekke statlige reformer med konsekvenser for kommunale arbeidsoppgaver innen helsesektoren.

Ansvarsreformen innen helsevernet for psykisk utviklingshemmede, *HVPU-reformen* fra 1991, skulle bare være første steget på veien mot et samfunn der mennesker med psykiske og somatiske helseutfordringer skulle bo i et lokalmiljø og få tjenester fra sin hjemkommune. I stedet for store institusjoner ble det etablert omsorgsboliger der beboerne kunne leve normaliserte liv. *Opptappingsplanen for psykisk helse* fra 1998 var også et ledd i dette arbeidet. I praksis innebar opptappingsplanen nedbygging av institusjonstilbudet for personer med psykiske vansker, og overgang til egen bolig, med oppfølging fra kommunen. *Samhandlingsreformen*, som ble iverksatt ved utgangen av beretningens periode, kan også til dels leses i et slikt perspektiv. Målet var å korte ned liggetiden på sykehus og gi kommunene et større ansvar for oppfølging av ferdigbehandlede pasienter.

Kommunene i Norge fikk ansvaret for å gjennomføre *fastlegeordningen*, som ble innført i juni 2001, etter at det hadde blitt drevet omfattende forsøk i tiåret før. Ordningen skulle sikre alle kommunens innbyggere en fast legекontakt, med ansvar for å følge opp den enkelte. I Oslo ble fastlegene underlagt bydelenes ansvarsområde.

Helseforetaksreformen fra 2002 utgjorde en helsepolitisk milepæl i denne perioden. Reformen omfattet for Oslo kommunes vedkommende Ullevål sykehus, Aker sykehus, Sunnaas sykehus og barne- og ungdomspsykiatrien under Barne- og familieetaten samt avtalene med de private sykehusene Diakonhjemmets sykehus og Lovisenberg Diakonale Sykehus. Reformen omfattet også statlig overtakelse av sykehusapotek, avtaler med privatpraktiserende lege- og psykologspesialister og avtaler med private laboratorier og røntgeninstitutter. De virksomhetene som skulle organiseres sentralt i kommunen, ble skilt ut fra Ullevål sykehus og etablert som egen etat 18.12.2001.⁴⁸³ Dette gjaldt legvakten, Olafiaklinikken, vaksinasjonspoliklinikken og Senter for internasjonal helse.

For mange fylkeskommuner innebar helseforetaksreformen fra 2002 nærmest en eksistensiell krise, siden ansvaret for spesialisthelsetjenesten hadde stått for godt over halvparten av de årlige drifts- og investeringsbudsjettene. Også for Oslo innebar statliggjøringen av sykehusene en stor omlegging, og kommunen var sterkt imot reformen. Men det store tomrommet som de andre fylkeskommunene kjente på, kom ikke i Oslo. Kommunen hadde langt flere ben å stå på.

⁴⁸³ Byrådssak 1714/01.

Før reformen hadde Oslo (under det som helt frem til reformen het Byrådsavdeling for helse og sykehus) gjennomført siste trinn i funksjonsfordelingen mellom Ullevål sykehus og Aker sykehus og en større omstilling innen voksenpsykiatrien. Ullevål sykehus ble omdannet til kommunalt foretak fra 1. mai 2001, en drøy måned før foretaksreformen ble bestemt av Stortinget. Selv om Stortingets vedtak forutsatte at driften skulle videreføres innen vedtatte rammer frem til virksomhetsoverdragelsen, konstaterte byrådsavdelingen at reformen begrenset byrådets mulighet for å gjennomføre strukturelle endringer og nye omstillingstiltak innen spesialisthelsetjenesten. Flere byråds- og bystyrevedtak ble lagt på is fordi reformen hadde gjort dem uaktuelle.⁴⁸⁴

Som konsekvens av helseforetaksreformen ble Byrådsavdeling for helse og sykehus lagt ned i 2002 og stillingene for byråd og kommunaldirektør trukket inn. Ansvarsområdet ble i stedet overført til Byrådsavdeling for eldre og bydelene, under daværende byråd Torger Ødegaard fra Høyre. Denne byrådsavdelingen ble for øvrig senere endret til Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester.

Helseforetaksreformen endret arbeidsdelingen mellom det kommunale og statlige helsearbeidet. Staten fikk ansvaret for de spesialiserte helsetjenestene, og kommunene fikk ansvaret for de øvrige helsetjenestene innen forebygging, behandling og oppfølging. I Oslo resulterte reformen i et nært samarbeid mellom Helse Øst (fra 2007 Helse Sør-Øst) og byrådsavdelingen, blant annet ved regelmessige møter og, fra 2006, skriftlige samarbeidsavtaler. Som resultat av en slik avtale ble en egen storbylegevakt etablert i 2008. Byrådsavdelingen tok også initiativ til faste samarbeidsmøter med direktørene for sykehusene eller andre deler av spesialisthelsetjenesten med ansvar for å yte helsetjenester til Oslos befolkning. Det ble også etablert et samarbeidsforum mellom direktørene for sykehusene, bydelene og etatene for ytterligere å styrke samarbeidet mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Politiske representanter fra bystyret ble også oppnevnt i styrene i Helse Sør-Øst og helseforetakene, inntil ordningen falt bort i 2013, da Helse Sør-Øst ønsket å profesjonalisere styret med egne eierrepresentanter.

Sammenslåingen av de statlige Oslo sykehusene Aker, Ullevål, Radiumhospitalet og Rikshospitalet til Oslo universitetssykehus (OUS) i 2008 fikk konsekvenser for hovedstadens helsetilbud. Det ble også en omdiskutert og kontroversiell sak med betydelig politisk engasjement. Det som særlig vakte engasjement var nedleggelsen av Aker sykehus. Helse Sør-Øst og ledelsen ved OUS ble flere ganger innkalt til helse- og sosialkomiteen i Oslo bystyre, som ville ha forsikringer om at spesialisthelsetjenestene for byens befolkning ikke ble svekket. Også helseministeren engasjerte seg i saken, og stilte midler til rådighet for å investere og utvikle nye tjenester ved Aker sykehus. Det ble etablert et eget prosjekt, *Helsearena Aker*, med representanter fra OUS og byrådsavdelingen. En rekke oppgaver ble lagt til prosjektet fra OUS og Sunnaas sykehus, blant annet tverrfaglig

484 Byrådets årsberetning 2002, s. 98–99.

rehabilitering, kommunale akuttjenester, migrasjonshelse, eldremedisin og velferdsteknologi samt behandling av livsstilssykdommer.

Den største konflikten mellom Oslo kommune og staten i overdragelsen av sykehusene oppstod om sykehusboligene. Boligene for de ansatte, og områdene der de lå, representerte store verdier for kommunen, staten og beboerne. Oslo kommune solgte de 1 744 boligene ved sykehusene Ullevål, Aker, Sunnaas og Gaustad til private investorer for 715 millioner kroner i 2001, et drøyt halvår før staten skulle overta sykehusene. Senere inndro staten gevinsten etter kommunens salg. Beboerne kjempet i flere år for retten til å kjøpe de leilighetene de bodde i. Kommunen sa først nei, men bystyret snudde i desember 2005 og stemte enstemmig ja til forkjøpsretten. Investoren som hadde kjøpt boligene nektet, og gikk rettens vei for å hindre salg til beboerne. I januar 2008 vant beboerne frem i Høyesterett, men det kom til å stå flere slag om hvilken pris de skulle betale for leilighetene. Salget av sykehusboligene i Oslo er et av de mest omstridte eiendomssalg i offentlig sektor noensinne. Salget ble ikke annonsert, og det ble ikke foretatt uavhengige takster forut for salget.⁴⁸⁵

I kjølvannet av helseforetaksreformen har ytre press og gode samarbeidsrelasjoner bidratt til at Oslo kommune har skaffet seg viktige kanaler for kommunikasjon med spesialisthelsetjenesten, og derved innflytelse på utviklingen av sykehus tilbudet for hovedstadens innbyggere. Kommunen selv var tydelig på at den ønsket å beholde sykehusene, men helseforetaksreformen var en vann-vann-situasjon: kommunen ble kvitt ansvaret for en meget krevende sykehusdrift, samtidig som den sikret seg mulighet for innflytelse på tjenesteutviklingen. Sykehussektoren var krevende å styre, ikke minst økonomisk. Reformen representerte derfor en avlastning og ga politikerne og det kommunale apparatet for øvrig større rom for å videreutvikle kommunens øvrige tilbud. Det er dermed mulig å betrakte Oslo kommunes satsinger utover 2000-tallet – innen skole og utdanning, byutvikling, næringspolitikk, sosial omsorg og en rekke andre felter – som positive ringvirkninger av at kommunen var frigjort fra en særdeles oppmerksomhets- og ressurskrevende funksjon.

Samtidig svekket helseforetaksreformen Oslo kommune som tjenesteytende instans. De godt over en halv million polikliniske konsultasjonene som ble foretatt ved Ullevål sykehus og Aker sykehus det siste året før reformen,⁴⁸⁶ var ett av flere vitnesbyrd om hvor viktig spesialisthelsetjenesten var for innbyggerne. Fordelen Oslo hadde hatt av å kunne tenke helhetlige og samordnede løp i sine tjenester, forsvant med sykehusene. Dette gjaldt både internt på helsefeltet og på tvers av oppgavefelt, med koblinger mellom spesialisthelsetjenesten og for eksempel eldreomsorgen, rusomsorgen og barnevernet.

⁴⁸⁵ Hentet fra aftenposten.no/norge/Ni-ars-kamp-om-sykehusleiligheter-231599b.html. Lesedato 04.10.17. nrk.no/ostlandssendingen/millionkrangel-om-sykehusboliger-1.7754412. Lesedato 04.10.17.

⁴⁸⁶ Det ble foretatt 438 399 slike konsultasjoner ved Ullevål sykehus og 90 413 ved Aker sykehus, se Byrådets årsberetning 2001, s. 103.

Helt mot slutten av perioden, i 2011, kom samhandlingsreformen. Denne la flere oppgaver innenfor helsearbeidet til kommunene, gjennom en plikt for kommuner og sykehus til å samarbeide. Målet var å legge helsetjenester nærmere brukerne, styrke brukermedvirkningen og redusere pasientenes liggetid på sykehus. Oslo kommune hadde allerede et nært samarbeid med «sine» sykehus, og også medarbeidere med stor kompetanse på feltet. Slik sett hadde kommunen et forsprang på mange mindre kommuner, som måtte bygge opp en samarbeidsrelasjon til sykehusene i sitt område.

8.8 Sosialpolitikk

Sosialpolitikkenes mål er å gi trygghet og omsorg for alle og samtidig bidra til å gi alle et verdig liv. Dette er et velferdspolitisk mål som har stått sentralt i Oslo gjennom hele perioden. Tiltak og organisatoriske grep for å sikre ivaretagelsen av målet har imidlertid variert gjennom de 25 årene. Ansvaret for å fordele økonomisk sosialhjelp ble lagt til bydelene da bydelene ble etablert. Dette var blant annet motivert ut fra et ønske om å sikre en bedre tilpasning mellom behov og støtte, siden bydelene var tettere på innbyggerne.

Store ulikheter i sosialstatistikken på slutten av 1980-tallet

Sosialstatistikken i 1988 viser at 30 prosent av de totale sosialhjelpsutbetalingene i landet ble utbetalt til innbyggere i Oslo, mens kommunen på den tiden hadde om lag elleve prosent av landets befolkning.⁴⁸⁷ Oslo lå nesten tre ganger høyere enn landsgjennomsnittet i utbetalt sosialhjelp pr. innbygger i alderen 18 til 66 år. Samtidig betalte Oslo kommune i 1988 ut 51 prosent mer enn landsgjennomsnittet pr. mottaker i løpet av et år. Dette innebar en klar merbruk av sosialhjelp i Oslo sammenliknet med landet som helhet. Utbetalingene var høye også sammenliknet med de andre større byene i landet, selv om alle storbyene lå over landsgjennomsnittet.⁴⁸⁸

Oslos utgifter til økonomisk sosialhjelp økte gjennom hele 1980-tallet. Utgiftsveksten fra 1988 til 1989 var imidlertid lavere enn veksten i antall mottakere. Dette hang sammen med innstramminger i reglene for utmåling da bydelene fikk ansvar for sosialhjelpen. Fra 1991 og fram til 2011 ble utgiftene til sosialhjelp mer enn halvert, til tross for den store befolkningsøkningen (figur 8.1 ovenfor): fra om lag 2 000 millioner kroner i 1991, til knapt 900 millioner i 2011 (målt i faste 2012-kroner).

Merbruken av sosialhjelp i Oslo hang sammen med flere forhold. Oslo hadde høyere andel av husholdninger som var høyt representert i sosialhjelpsstatistikken, sammenliknet med mange mindre kommuner. Dette omfattet enslige, personer med svakere sosial forankring, høyere innslag av personer med vansker i forhold til rusbruk med videre.

⁴⁸⁷ Oslo kommune 1990. Strategi for økonomisk handlefrihet. Innstilling fra perspektivutvalget, s. 104.

⁴⁸⁸ St.meld. nr. 11 (1990–91). Storbymeldingen.

Samtidig var boutgiftene høyere i Oslo enn i mange andre kommuner. Noen innbyggere var også uten bolig, og kombinert med få kommunale boliger relativt til behovet, ble kommunens utgifter til hospits høye.

De første årsmeldingene for bydelene viste imidlertid store variasjoner bydelene imellom med hensyn til utbetalinger til sosialhjelp. Vel en tredel av bydelene hadde en nedgang i sosialhjelpsutbetalingene fra 1989 til 1990. I andre bydeler var det til dels betydelig økning i utbetalingene.⁴⁸⁹ Forskjellene var tydelige mellom indre og ytre by, og mellom øst og vest. Høyest var utbetalingene i indre øst, lavest i ytre vest.

Utgiftene pr. innbygger i bydelene viser den samme dramatiske forskjellen. Sosialhjelpsutgiftene i Vinderen bydel, målt pr. innbygger, var 160 kroner i 1990, mens tilsvarende for bydel Gamle Oslo var 4 868 kroner. Samtidig var eksempevis 22 prosent av befolkningen mellom 18 og 67 år i bydel Grünerløkka-Sofienberg sosialhjelpsmottakere, mens i bydel Ullern var under fem prosent i denne aldersgruppen i samme situasjon. Tallene speiler klart at forskjellene i levkår og inntekt innad i Oslo i starten av vår periode var større enn mellom landets kommuner. Dette stilte sosialtjenesten i de nyopprettede bydelene overfor vidt forskjellige utfordringer.

Tiltak for å dempe de sosiale ulikhetene

For å bøte på forskjellene i levkår ble det satt i verk en rekke bydelsvise tiltak, som sosiallån, tiltak rettet mot arbeidsledig ungdom, prosjekt rettet mot enslige forsørgere og innvandrerkvinner, nettverksbygging i lokalmiljøet, bosetting av klienter uten fast bopel, fysisk trening av unge stoffmisbrukere, med videre.⁴⁹⁰ I tillegg kom tiltak for å effektivisere sosialhjelpstjenesten og for å harmonere bydelenes ulike praksis ved utøvelse av skjønn og utbetalinger. Ulikhetene ble blant annet påvist av Oslo kommune-revisjon, som gjennomgikk et utvalg klientsaker i 1989. Konklusjonen var at i 13 prosent av sakene tilfredsstilte ikke klienten kravene for å motta sosialhjelp. Kommunerevisjonen fant også en rekke saker der det var utbetalt sosialhjelp uten vedtak. Finansdirektøren nedsatte deretter et eget sosialhjelpsutvalg i juni 1989 for å vurdere sosialkontorenes praksis og lage en handlingsplan for sosialhjelpsutviklingen. Her var et av målene å sikre et mer rettferdig sosialsystem og bidra til at sosialhjelp i større grad ble en hjelp til selvhjelp.

Forskjeller i levkår, nærmiljøtiltak og sosial boligpolitikk kom til å bli viktige elementer i byrådet Gerhardsens (Ap/SV) politikk. Byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester ble opprettet i 1992. En rekke tiltak ble iverksatt for å avhjelpe de sosialpolitiske utfordringene. Det ble blant annet opprettet sysselsettingskoordinatorer og sysselsettingstiltak

⁴⁸⁹ Byrådets årsmelding for bydelene 1990, s. 34.

⁴⁹⁰ Ulike bydeler valgte å sette i verk ulike tiltak. Dette fremkommer blant annet i byrådets årsmeldinger for bydelene.

i samtlige 25 bydeler. Det ble også stilt tydeligere vilkår for hjelpen til sosialhjelpssøkere, knyttet til arbeid, behandling eller sysselsetting.

For å styrke kompetansen ble alle sosialkontorene organisert som mottak med sosionomer med bred faglig kompetanse. Det ble lagt økt vekt på rådgivning, noe som bidro til å redusere antallet klienter med behov for økonomisk sosialhjelp. Byrådsavdelingen opprettet dessuten et eget team som fulgte opp ledelsen ved 39 sosialkontorer gjennom blant annet et lederutviklingsprogram. Dette fikk for øvrig byrådsavdelingen OU-fondets opplæringspris for.⁴⁹¹

Et handlingsprogram for Oslo indre øst kom også i stand, som et samarbeid mellom staten og kommunen, ved bydelene i Oslo indre øst. Dette ble senere fulgt opp av *Grorud-dalssatsingen*. Aktivitetene som bydelene selv hadde ansvaret for, hadde en klar sosial profil rettet mot å bedre levekårene for de mest utsatte.

Antallet sosialklienter ble i løpet av 1990-tallet redusert fra om lag 30 000 til om lag 18 000, hvorav halvparten av disse var på aktive arbeidsrelaterte tiltak. Det ga en betydelig utgiftsreduksjon for kommunen. Nedgangen i tallet på sosialhjelpstilfeller i hovedstaden var langt sterkere enn i landet som helhet.⁴⁹² Reduksjonen var særlig stor i de indre østlige bydelene, selv om forskjellene mellom bydelene ved utgangen av 1990-tallet fortsatt var store.

Sosialt arbeid i NAV-reformen

Gjennom 1990-årene hadde det i Oslo vært et nært samarbeid mellom tjenestene trygd, sysselsetting og sosialt arbeid. Dette var regulert sentralt gjennom samarbeidsavtaler og en egen sekretariatsfunksjon. Intensjonene om nærmere samordning som ble uttrykt i regjeringens *NAV-reform* fra 2007, var langt på vei i tråd med den praksis som allerede hadde slått rot i Oslo kommune.

Det viktige for bydelene var at de fortsatt skulle ha ansvaret for økonomisk sosialhjelp og ha mulighet til å styre personalressursene. Det ble derfor først gjennomført et prøveprosjekt, før NAV-kontorer ble opprettet i alle bydelene. Disse fikk både en statlig og en kommunal ledelse.

Den største utfordringen for bydelene var at de ikke lenger fikk automatisk tilskudd til å opprette og disponere tiltaksplasser, som var et av de viktigste alternativene til passiv sosialhjelp. NAV innførte en anbudsordning, som resulterte i at andre aktører kom

⁴⁹¹ Under tarifforhandlingene i 1970 ble LO og NHO (N.A.F.) enige om å etablere et fond som skulle ha til formål å gjennomføre eller støtte tiltak til fremme av opplysning og utdanning i norsk arbeidsliv (OU-fondet).

⁴⁹² Barstad og Kirkeberg 2003.



på banen. Bydelene og tiltaksbedriftene ble dermed avhengige av utlysningene til NAV (stat). Dette innebar at kommunen mistet en betydelig kompetanse de hadde bygget opp over år.

Kommunen hadde likevel i hele perioden fra 1987 til 2011 deleieransvar i ni bedrifter og ett foretak innenfor vernet arbeid, attføring og sysselsetting. Disse samarbeidet nært med bydelene. Her fikk bydelene tilgang til flere hundre tiltaksplasser i året, som de kunne benytte til klienter og personer med særlige behov for tilrettelegging og arbeidsavklaring.

Økt fokus på bostedsløshet

Mot årtusenskiftet kom det også et stort fokus på bostedsløshet og boforholdene for de mest vanskeligstilte i hovedstaden. Utfordringene var dokumentert i en rekke studier og kartlegginger. En rapport viste en vekst i antallet barn opp til 18 år som befant seg i midlertidig boløsninger i Oslo, fra 153 i 1997 til 271⁴⁹³ i 2000.⁴⁹⁴ Barn med etnisk minoritetsbakgrunn var overrepresentert. En kartlegging av bostedsløshet fra 1996 viste at Oslo hadde 2 513 bostedsløse, eller 5,14 pr. 1000 innbyggere, mens gjennomsnittet for byene Oslo, Bergen, Trondheim og Stavanger lå på 4,01.⁴⁹⁵ Oslo lå klart høyst, mens Bergen lå på andreplass med 3,38 bostedsløse pr. 1000 innbyggere. I løpet av syv år fram til 2003 var antallet i Oslo mer enn halvert, til 2,45 bostedsløse pr. 1000 innbyggere, og Oslo lå ikke lenger høyst av storbyene. Denne positive trenden fortsatte gjennom perioden, som tabell 8.2 viser.

	1996	2003	2005	2008	2012
Antall bostedsløse	2 153	1 283	1 244	1 526	1 376
Bostedsløse pr. 1000 innbyggere	5,14	2,45	2,35	2,68	2,24

Tabell 8.2. Utviklingen i antall bostedsløse i Oslo fra 1996 til 2012, både i rene tall og pr. 1000 innbyggere. Kilde: Dyb og Johannessen 2013.

Etter 2003 stabiliserte antallet seg på noenlunde samme nivå. Mellom 1996 og 2000 tok byråden for eldre og bydelene, Erling Lae (H), grep for å bedre den dårlige kvaliteten på tilbudet om døgnovernatting fra private hospitseiere. Det ble utarbeidet kvalitetskriterier som omfattet selve boligen og rommet, krav til hygiene, ordensregler og kontroll samt prisnivå. Barnefamilier skulle ikke bo på hospits sammen med rusmisbrukere, men gis egne botilbud. Det resulterte i at de dårligste hospitsene forsvant, og at flere seriøse utleierye inngikk kontrakt med kommunen. Både Sosialdepartementet og Husbanken viste til Oslos kvalitetsarbeid som gode eksempler som også andre kommuner

493 Omfatter private hospits, Deichmannsgate bosenter og andre kommunale døgnovernattingssteder.

494 Holm og Yttri 2002, s. 14.

495 Hansen, Holm og Østerby 2004, s. 25.

burde legge til grunn. Dette var del av et større fokus på bosituasjonen for de mest vanskeligstilte i Oslo, med blant annet et eget prosjekt knyttet til bostedsløshet i Oslo, forankret i St. Hanshaugen-Ullevål bydel. Kommunen prioriterte høyt å bygge opp alternative egnede boligmodeller for personer med vansker på boligmarkedet, i form av blant annet leieboliger og gjennomgangsboliger. Dette skjedde i stor grad i et samarbeid med staten, ved Husbanken.

Innsatsen i Oslo falt også sammen med at staten, gjennom blant annet *Opptrappingsplanen for psykisk helse*, la opp til en normalisering av bosituasjonen for personer med psykiske vansker. Den samme ideologien preget også mye av boligarbeidet og oppfølgingsarbeidet for personer med rusvansker. Få år etter årtusenskiftet var fasiten for Oslo et betydelig mer differensiert botilbud, tilpasset ulike menneskers behov, enn hva det var et tiår før. Dette bidro ikke bare til å redusere antallet bostedsløse, men også å heve livskvaliteten for mange personer i livssituasjoner preget av rus og psykiatri.



Oslo kommune betaler
70 millioner i året for hospits
i Oslo i 2001. Hospitset
Sofistic Hotel.



Organisatoriske tiltak på det boligsosiale området

På det boligsosiale området ble det i perioden gjennomført reformer, dels kommunalt initierte, dels statlig initierte, som endret de grunnleggende betingelsene for arbeidet i Oslo. Særlig etableringen av Boligbygg som kommunalt foretak i 2004 var viktig. Foretaket ble opprettet for å fremskaffe boliger til de grupper kommunen til enhver tid ønsket å prioritere. Foretaket eide og forvaltet boliger på vegne av Oslo kommune, mens bydelene hadde tildelingsrett til foretakets boliger innenfor egne bydelsgrenser. Organiseringen gjorde det mulig for bydelene å konsentrere sitt boligsosiale arbeid rundt tildeling av boliger og oppfølging av beboerne, mens ansvaret for å skaffe til veie boligene ble overlatt til boligbedriften.

8.9 Rusomsorgen

Da Sosialetaten ble nedlagt i 1988 i forbindelse med bydelsreformen, ble oppgavene innen rusomsorgen overført til bydelene. Oslo kommune hadde samtidig et ansvar for behandling av rusmisbrukere, som ellers var lagt til fylkeskommunene. Oppgavene ble fordelt på elleve ulike instanser og institusjoner som skulle administrere tilbudene. Tilbud til narkomane og tilbud til alkoholikere var heller ikke samordnet på slutten av 1980-tallet, på tross av mye blandingsmisbruk. I sum ga det liten oversikt over samlet ressursbruk og kompetanse innen rusomsorgen. Behovet for omorganisering og samling av de byomfattende tjenestene førte til et eget sekretariat i 1994, senere omgjort til Rusmiddeletaten.

Rusmiddeletaten ble viktig i en mer helhetlig tilnærming til rusmiddelmisbrukere. Det ble utviklet en egen oppsøkende tjeneste og egne botilbud for rusmisbrukere uten fast bopel. På samme tid vedtok også Stortinget et pilotprosjekt i Norge med legemiddelassistert rehabilitering (metadon), som senere også skulle omfatte Subutex. Oslo kommune skulle gjennomføre prosjektet fra 1993. Dette ga utfordringer knyttet til tilgangen på kompetanse, da prosjektet forutsatte at leger og sykepleiere sto for behandlingen. Kommunen ble nødt til å hente kompetanse utenfra, blant annet fra Sverige, for å implementere prosjektet. En annen utfordring var å få etablert prosjektet geografisk. Naboklager gjorde at kommunen måtte anke helt til Høyesterett for å få etablert en poliklinikk i Oslo vest. Men naboklager fulgte etablering av tilbud til rusmiddelmisbrukere opp gjennom hele 1990-tallet, også da kommunen tok på seg å åpne et eget sprøyterom for heroinmisbrukere. Rommet var først et pilotprosjekt, men ble senere et permanent tilbud. Hensikten var å ivareta rusmiddelmisbrukernes helsesituasjon bedre ved å redusere hepatittsmitte og overdosedødsfall.

Samlet ga dette et bedre tilbud mot slutten av 1990-tallet for rusmiddelmisbrukerne. Det ble også etablert et samarbeid mellom relevante kommunale instanser og politiet lokalt og sentralt, for slik å få mer kontroll med miljøet. Utover i det første tiåret av

2000-tallet var det utfordringer knyttet til at illegalt kjøp og salg av narkotiske stoffer hopet seg opp i visse deler av byen. «Plata» ved Oslo sentralbanestasjon hadde et åpent rusmiljø, som det var ønskelig å få mer kontroll med, og som politiet brøt opp gjennom flere aksjoner fra tidlig på 2000-tallet. Nye samlingssteder etablerte seg imidlertid fort, selv om det åpne, tunge rusmiljøet ble redusert.

Ved den statlige rusreformen ble kommunens behandlingstilbud og spesialisttjenester lagt til helseforetakene. Reformen skulle gi rusmiddelmisbrukere et tverrfaglig, spesialisert behandlingssopplegg. Dette representerte en utfordring for Oslo kommunes ambisjon om å gi rusmiddelmisbrukere et helhetlig behandlings- og rehabiliteringstilbud. Kritikken dreide seg blant annet om at ansvarsdelingen mellom stat og kommune innebar mer byråkrati og lengre ventetid for den som skulle til behandling.

Rusproblematikk er en verdensomspennende utfordring, og fra tidlig på 1990-tallet har det vært et europeisk samarbeid på rusfeltet. I 1994 skrev ordfører i Oslo, Ann-Marit Sæbønes, under en erklæring mot legalisering av narkotika sammen med flere byer i Europa, den såkalte *European Cities Against Drugs-erklæringen*. Om lag 200 byer i Europa sluttet seg til avtalen, og i over 20 år har byene utvekslet erfaringer knyttet til politiske strategier og behandlingsformer. Oslo har hatt en sentral rolle i ECADs Advisory Board i mange år, og kommunaldirektøren for Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester mottok i 2013 «Lifetime Award» for innsatsen i organisasjonen. Oslo kommune tok også initiativ til organiseringen av *Norske byer mot narkotika*, hvor de største byene i Norge dannet et nettverk for erfaringsdeling og bekjempelse av narkotika.

Oslo kommune har også i hele perioden fra 1987 til 2011 hatt et nært og forpliktende samarbeid med frivillige organisasjoner innen ruspolitikken, særlig Kirkens Bymisjon og Frelsesarmeen. Disse har dels etablert egne tilbud, dels har de hatt avtaler med Oslo kommune. Kommunen har bevilget betydelige tilskudd til lavterskeltilbud, arbeidstrening, botilbud og forebyggende aktiviteter. Dette samspillet spilte en sentral rolle i arbeidet for å sikre et godt tilbud for personer med rusvansker og psykiske lidelser.

8.10 Tilbudet til eldre – valgfrihet og kvalitet

Færre eldre i Oslo i 2011 enn i 1987

I utviklingen mot en «yngre by» gikk både andelen og også i noen grad antallet eldre ned i Oslo fra 1987 til 2011 (se figur 8.1). Dette gjelder særlig gruppen i alderen 67–79 år, som gjerne kan omtales som «unge eldre». I 1987 bodde det 57 629 personer i denne aldersgruppen i Oslo. 25 år senere var antallet redusert til 39 547 personer, eller 69 prosent av antallet i 1987. Gruppen «eldre eldre», det vil si personer 80 år eller eldre, var omtrent like stor på de to tidspunktene: antallet i 2011 var 103 prosent av tilsvarende i 1987.



Tiltak for eldre – det største enkeltområdet i bydelsordningens første år

Tiltakene for eldre og funksjonshemmede utgjorde det største ansvarsområdet som ble desentralisert til bydelene i 1988, målt som budsjettandel. I bydelenes regnskap for 1990 utgjorde disse tjenesteområdene hele 66,8 prosent av bydelenes samlede netto driftsutgifter. Det omfattet i hovedsak utgifter til sykehjem og hjemmetjenester. I årene med innstramninger på slutten av 1980-tallet hadde bydelene i noen grad klart å skjerme eldreomsorgen mot nedskjæringer. Utgiftene til sektoren vokste som andel av bydelenes driftsutgifter. Dette var i samsvar med det daværende Høyrebyrådets prioriteringer. De hjemmebaserte tjenestene ble også klart styrket de første årene, med en vekst på fire prosent allerede fra 1989 til 1990, målt i faste kroner.

Avgrensning mellom hjemmehjelp og hjemmesykepleie syntes kunstig for en del bydeler. Mange bydeler valgte raskt å samordne de hjemmebaserte tjenestene. Utgifter til hjemmesykepleie og hjemmehjelp ble derfor allerede fra 1991 ført sammen i regnskapet.

Innen eldreomsorgen fikk fordeling av sykehjemsplasser særlig oppmerksomhet i de første årene av bydelsordningen. Plassene var av historiske grunner og ved tilfeldigheter svært ujevnt fordelt mellom bydelene. Dette ga raskt et marked for kjøp og salg av sykehjemsplasser mellom bydelene. Men som for skolesektoren ble et stort behov for nyinvesteringer etter hvert tydeligere, både til rehabilitering og til flere plasser. Mange sykehjemsplasser hadde lav standard, både sanitært og ved at pasienter måtte dele



Elev ved Oslo kulturskole spiller piano for eldre. Lambertseter sykehjem, 2007.

relativt små rom. Det ble omtalt som «uverdige eldrepolitikk», fikk stor oppmerksomhet i media, og det var bred politisk enighet om å løse problemene. Investeringer i nye sykehjemsplasser medførte store driftsutgifter utover kostnadene ved å bygge sykehjem. Dette var en utfordring i de første årene for bydelsordningen fra 1988, i en tid hvor hovedfokus mer enn noe annet var å gjenvinne økonomisk handlefrihet.

Mot slutten av 1990-tallet, med Erling Lae som byråd for eldre og bydelene, ble det satset betydelig på eldreomsorgen. Ambisjonen var tusen nye eller rehabiliterte sykehjemsplasser for å redusere ventelister og styrke kvaliteten i tilbudet. Fra rundt 2005 ble også ulike former for botilbud og trygghetsavdelinger for korttidsopphold etablert, i kombinasjon med en velferdsteknologisk satsing. Under byråd Sylvi Listhaugs (FrP) ledelse ble det utviklet og bygget tilrettelagte livsstilsboliger, som fikk navnet Omsorg+. Dette botilbudet var for eldre som klarte seg selv i rimelig stor grad, og det skulle utvikles til å bli et tilbud i samtlige bydeler.

Prinsipper som skulle øke trivselen på sykehjemmene, ble slått fast, blant annet gjennom en samboergaranti hvor den hjemmeboende ektefellen kunne få midlertidig opphold sammen med og på samme rom som ektefellen på sykehjemmet. Det ble også lagt vekt på kvalitetsplaner og individuell tilpasning i tjenestene. Et viktig verktøy for stadig å utvikle og forbedre tjenestene var regelmessige bruker-, pårørende- og ansatteundersøkelser (se også kapittel 5).

Fritt brukervalg både i hjemmetjenesten og på sykehjem forutsatte at bydelene måtte legge til rette for at det var flere leverandører å velge mellom. Det ble gjort forberedelser til konkurranseutsetting av sykehjemsdrift i 1998. Tre bydeler skulle prøve ut slik konkurranseutsetting. Forsøket, som fant sted i samarbeid med Fagforbundet, innebar også forsøk med å effektivisere og fornye sykehjemsdriften i kommunal regi. Landets første konkurranseutsetting av tjenesten fant sted i bydelen Røa. Sykehjem i bydelene Vinderen og St. Hanshaugen ble også forberedt for konkurranse om driften. Effekten var klart størst på de tre sykehjemmene der driften ble konkurranseutsatt. Bydel St. Hanshaugen skulle for øvrig bli den første bydelen til å konkurranseutsette hjemmetjenesten.

Frivillige organisasjoner hadde lang tradisjon for samarbeid med Oslo kommune i eldrepolitikken, gjennom sykehjemstilbud med driftsavtale med kommunen. En rekke av disse avtalene gikk tilbake til 1970-tallet, men ble reforhandlet under byrådet til Erling Lae (H) for å rydde i uklarerheter knyttet blant annet til panteforhold og pensjonsavtaler. De frivillige organisasjonene gjorde også et stort arbeid i den forebyggende delen av eldreomsorgen, delvis med kommunal støtte, blant annet gjennom frivillighetssentraler og eldresentre. Et annet eksempel er Fransiskushjelpen, som over år hadde gitt et viktig bidrag ved blant annet å bistå personer som ønsket å få dø hjemme, i den terminale fasen. På flere felt var kommunen helt avhengig av den frivillige hjelpen for å dekke viktige velferdstjenester, særlig innen eldreomsorgen.



I 2003 lanserte byrådet Lae i sin tiltredelseserklæring at ingen skulle behøve å vente mer enn i fire uker etter vedtak før de fikk tildelt sykehjemsplass. Alle som ønsket det, skulle få enerom. Det ble stilt strengere kompetansekrav til ansatte innen pleie- og omsorgsykker, og byrådet ønsket å forbedre ernærings situasjonen i de kommunale sykehjemmene.

Sykehjemsetaten ble opprettet i 2007 for å sikre optimal bruk av sykehjemmene. Etaten fikk ansvaret for alle kommunale sykehjem samt avtalene for sykehjem drevet av ideelle eller private. Forvaltning og vedlikehold av sykehjemmene var allerede i 2004 overført fra bydelene til Omsorgsbygg KF. Bydelene beholdt ansvaret for å tildele tjenester den enkelte hadde behov for. Bydelene disponerte også bevilgningen til å fremskaffe tjenesten i egen regi eller ved kjøp fra andre. Flyttingen av driften av sykehjem fra bydelen til sykehjemsetaten ble innført til tross for betydelig motstand i både bydelsutvalg og bystyret.

Eldreomsorgen frem mot år 2011 ble i hovedsak videreført etter de samme prinsipper som i slutten av 1990-årene, med individuell valgfrihet, brukerstyring og konkurranseutsetting. Dette innebar at kommunen tok mål av seg til å tilpasse sine tjenester til en stadig mer sammensatt og mangfoldig gruppe eldre innbyggere. Dette slås fast i en forskningsrapport om omsorgstjenester til personer med etnisk minoritetsbakgrunn, som viser at Oslo satset på kompetanseheving i tjenestene.⁴⁹⁶ Et eksempel som trekkes frem, er Sykehjemsetatens kurs om kulturkompetanse på arbeidsplassen.⁴⁹⁷

8.1 I Koblinger på tvers av sektorer

Mange saksfelt og sektorer er tett knyttet sammen, og dette ble etter hvert mer synliggjort. Ett konsept som gjorde seg gjeldende noen år etter årtusenskiftet, var «trygg by»; en felles paraply for tiltak på flere byrådsområder: informasjonskampanjer mot tvangsekteskap og styrking av legevaktens voldtektsmottak (under sosialbyråden), forebyggende hjemmebesøk for å vurdere faren for brann, fallulykker, skader, helsesvikt og sosial isolasjon blant eldre over 80 år (under bydelene), beredskapsplaner i et utvalg virksomheter og tiltak mot grove feilparkeringer som hindret fremkommelighet for utrykningskjøretøy (under samferdselsbyråden), og etablering av et politiråd, et fellesorgan for kommunen og politiet for informasjonsutveksling og etablering av felles problemforståelse.

I 2006 ble *SalTo* etablert; det står for *SAMmen Lager vi et Trygt Oslo*. *SalTo* er Oslo kommune og Oslo politidistrikts samarbeidsmodell om rus- og kriminalitetsforebyggende arbeid blant barn og unge. Gjennom modellen blir ressursene samordnet. Samarbeidet hadde som hovedoppgave å forebygge barne- og ungdomskriminalitet og rusmisbruk, og i 2011 ble også forebygging av hatkriminalitet og voldelig ekstremisme tatt inn i formålet. *SalTO* rapporterer til politirådet. Dette er et løpende samarbeid.

⁴⁹⁶ Ingebretsen 2011.

⁴⁹⁷ Oslo kommune, Sykehjemsetaten 2011.



Grubbegata, umiddelbart etter at bomben sprang 22.07.2011. Fungerende beredskapssjef Jan Egil Bäckmark tok bildet gjennom vinduet i Beredskaps-etaten.

Oslo kommunes håndtering av 22. juli 2011

Oslo kommune var sterkt berørt av terroren 22. juli 2011. Det første terroranslaget skjedde sentralt i byen, og Beredskapsetatens lokaler ble rammet. Av etatens fem medarbeidere var fire på ferie. Assisterende beredskapssjef, som var på jobb, fikk et vindu over seg da bomben gikk av.

43 virksomheter i Oslo kommune satte sin kriseledelse, inkludert alle bydelene. De fleste bydelene var berørt enten av bombeangrepet ved Regjeringsbygget eller av anslaget på Utøya. Oslo kommunes sentrale krisehåndteringsteam i Rådhuset ble etablert på ettermiddagen 22.7.2011. Beredskapsetaten benyttet sitt SMS-varslingssystem, og fikk innen én time etter bombeeksplosjonen sendt ut tre varsler. Til tross for ferieavviklingen lyktes det på kort tid å samle mellom 40 og 50 av kommunens nøkkelpersonell på øverste politiske og administrative nivå.⁴⁹⁸ I Gjörv-kommisjonens rapport fremheves varslingsrutinene i Oslo kommune som spesielt gode og effektive.⁴⁹⁹

498 Oslo kommune 2011. Oslo kommunes erfaringer med håndteringen av bombeangrepet ved Regjeringskvartalet og konsekvensene av skytingen på Utøya 22.7.2011; Oslo kommune 2012: Årsberetning Beredskapsetaten 2011.

499 Gjörv-kommisjonen 2012.

Oslo kommunale legevakt ble også satt på en hard prøve 22. juli. I Helsedirektoratets egevaluering av helseinnsatsen etter terroren berømmes legevakten for godt arbeid: «Oslo legevakt håndterte et uvanlig stort antall skadde pasienter på kort tid. Dette ble godt håndtert gjennom høy mobilisering, effektive arbeidsrutiner og god arbeidsfordeling mellom allmennlegevakt og skadepoliklinikk.»⁵⁰⁰ Også legevaktens psykososiale hjelp blir positivt vurdert: «Innsatsen til den kommunale allmennlegevakten anses å ha fungert meget bra under katastrofen, og pasienter som trengte umiddelbar oppfølging av psykiske sjokk-reaksjoner, ble ivaretatt der.»⁵⁰¹

Kunnskapsbyen for verdiskapning, Miljøbyen og Oslo – en internasjonal by var andre slike sektorovergripende konsepter. I omtalen av de enkelte virksomheter var man dessuten blitt mer påpasselige med å påpeke forbindelseslinjene utover. Under det kommunale foretaket Tannhelsetjenesten Oslo KF la man for eksempel vekt på tannhelses funksjon i det allmenne folkehelsearbeidet, på det forpliktende samarbeidet med Oslos sykehjem, med hjemmetjenesten og med helsestasjoner, og man la vekt på prosjekter og tiltak spesielt rettet inn mot tannhelsen til barn med minoritetsbakgrunn og grupper av rusavhengige.⁵⁰²

Hvorvidt ny «innpakning» og retorikk speilet reelle endringer i Oslo kommunes oppgavehåndtering, i form av tettere samhandling på tvers av etatsgrenser og mer helhetlige tjenester overfor brukerne, forblir usagt her. Egenforståelsen kan også leses som et uttrykk for omdømmestrategier, som preget norsk kommunal sektor ved inngangen til det 21. århundre – der det nettopp handlet om å «selge» kommunen som bosted og som organisasjon overfor potensielle tilflyttere, arbeidstakere og næringsaktører.⁵⁰³

8.12 Evne og vilje til å prioritere

Utviklingen av det knippet sektorer som vi har beskrevet i dette kapitlet, kan leses som et resultat av fire sterke krefter: som svar på befolkningsutviklingen, begrenset av kommunens økonomiske handlingsrom (særlig i de første årene), drevet av endringer i oppgavefordeling som staten introduserte, og som følge av sentrale politikeres og administrators strategier.

De økonomiske innstramningene under byrådet Tetzschner på slutten av 1980-tallet og innover på 1990-tallet, handlet mer enn noe annet om å finne rom og muligheter for å stramme inn, enn om å prioritere mellom sektorer og oppgaver. Først mot slutten av

⁵⁰⁰ Helsedirektoratet 2012, s. 27.

⁵⁰¹ Helsedirektoratet 2012, s. 69.

⁵⁰² Byrådets årsberetning 2007, s. 54–55.

⁵⁰³ Angell, Byrkjeflot og Wæraas (red.) 2011.

1990-tallet, inn i byrådsperioden til Fritz Huitfeldt, kommer den økonomiske muligheten til å prioritere og forfølge politiske strategier tydeligere til uttrykk. Dette kom klart frem i byrådets årsmeldinger, formulert gjennom slagordet «Det viktigste først» – som var valgt som overskrift på den allmenne introduksjonen til årsberetningene for 1998 og 1999 – og gjennom beslektede vendinger, som at kommunen nå skulle «konsentrere ressursene om hovedoppgavene».

En generell trend synes å være at kommunen, ved byrådet, hadde en klar ambisjon om å øke velferden uten å øke ressursbruken. Fokus var blant annet på omorganiseringer og nye måter å få mer velferd ut av hver krone, fremfor å øke utgiftene. Kommunen har heller ikke i vesentlig grad holdt et høyt skatte- og avgiftsnivå for å finansiere sine tjenester. 1999 var eksempelvis det første året uten kommunal eiendomsskatt i Oslo på et hundreår, og Oslo var i tillegg blant landets rimeligste når det gjaldt kommunale avgifter. Målet var at den økonomiske belastningen for hver enkelt innbygger skulle holdes nede, samtidig som tjenesteproduksjonen ble modernisert og forbedret. Kvaliteten på tjenestene har vært det primære, samtidig som man har innført antatt ressursbesparende tiltak som «pengene følger brukeren»-systemer og systematisk konkurranseutsetting.

Dernest prioriterte kommunen i stor grad en god forvaltning av byens verdier, i form av til dels betydelige investeringer i nybygg og rehabilitering av kommunens eiendommer, både innen skolesektoren og de kommunale sykehjemmene.

Oslo – og de andre

Hvordan presterer Oslo kommune som tjenesteleverandør? Rapporteringssystemet Kostra (som står for «kommune-stat-rapportering», og som ble gjort obligatorisk for landets kommuner fra 2001), ga bedre forutsetninger for å svare på dette spørsmålet. Kostra inneholdt data om alle norske kommuners tjenesteproduksjon og ressursbruk og ga nøkkelopplysninger om sammensetningen av befolkningen i kommunene; totalt omtrent 800 indikatorer. Oversikten var basert på data samlet inn av Statistisk sentralbyrå fra de enkelte kommuner. Systemet ble benyttet til systematiske sammenlikninger mot tilsvarende virksomheter med mål om å forbedre tjenestekvalitet eller effektivitet.

Ut over 2000-tallet kom Kostra-dataene inn i Oslo byråds årsberetninger, i form av et utvalg indikatorer der Oslo ble målt opp mot et landsgjennomsnitt for kommuner (og fylkeskommuner) samt mot byene Bergen, Stavanger og Trondheim. I årsberetningen for 2007 presenterte byrådet statistikker der Oslo utmerket seg. Byens innbyggere kunne blant annet glede seg over at Oslolevene både på 5. og 8. trinn slo sine jevnaldrende i de øvrige norske storbyene på alle nasjonale prøver i lesing, engelsk og regning, og at gebyrinntektene pr. innbygger for vann, avløp og avfall var lave. Like positivt var det ikke at Oslo i 2006 og 2007 hadde begynt å henge etter resten av landet når det gjaldt andel barn med barnehageplass, en utvikling som må forstås i lys av den veldige veksten i barnetallet i hovedstaden.

Kilder: Byrådets årsberetning 2007, s. 30–35; Christensen, Egeberg, Lægread og Aars 2014, s. 150–151 (om Kostra).





En tredje strategi i perioden var å blinke ut prioriterte brukergrupper. Som vi har sett, skiller skoleelever, eldre, sykehuspasienter og sosialt utsatte grupper, herunder bostedsløse og personer med rusproblemer og/eller psykiske vansker, seg ut. Dette var dels et svar på de store endringene i befolkningsprofilen, men også en bevisst prioritering for å oppnå bedre levekår, helse og velferd for byens innbyggere.

Vi er her kanskje ved noe av kjernen i mange av de prioriteringer og strategier Oslo kommune fulgte i årene fra 1987 til 2011. Gjennom å bygge en kvalitativt god skole, et godt tjenestetilbud for byens eldre, sikre rusmiddelavhengige en verdig bolig, gi barn og unge med kort botid i Norge et godt språktilbud, bidro kommunen samtidig til å utjevne de store forskjeller i levekår som tradisjonelt har preget Oslo. Som byrådet selv sa det i sin egen årsberetning fra 1999: «En bedre skole er et viktig tiltak for å utjevne levekårsforskjeller i Oslo.»⁵⁰⁴ Dette synes å ha gyldighet for langt flere sektorer enn skolen.

504 Oslo kommune, Byrådets årsberetning 1999, s. 52.



Kapittel 9

Byens nye ansikt – fra boligbygging til byutvikling

9.1 Byutvikling i endring

I perioden denne beretningen omhandler, kan vi slå fast at det først og fremst var utbyggingen av Bjørvika som satte sitt preg på byutviklingen i Oslo. Som resultat av et omfattende samarbeid mellom staten og Oslo kommune ble utbyggingen av Bjørvikaområdet det største byutviklingsprosjektet som hadde funnet sted i Oslo. Det var bred politisk enighet om å transformere havneområdene om til områder for boliger, ny næringsvirksomhet og rekreasjon. Samtidig var det også andre viktige endringer som politikerne gjennomførte fra slutten av 1980-årene og fram til 2011. Nybygging og rehabilitering av den eldste bygningsmassen i indre by ble satt i gang for fullt, eldre industriområder ble endret fra produksjonslokaler til boliger og ny næringsvirksomhet, og byen ble fortettet med nye boliger både i indre by og i randsonene. I tillegg ble byens uterom oppgradert og tilrettelagt for mer urbant liv.

Hva som var prioritert i byutviklingen endret seg fra tidligere år. Før dreide utvikling av byen seg først og fremst om å skaffe folk bolig og arbeid, og å tilrettelegge for et velfungerende næringsliv og god infrastruktur. Den sonedelte, monofunksjonelle byen var et kjennetegn, og hele sentrum ble i en periode kontorisert. Etter hvert ble det anlagt et bredere perspektiv på byutvikling, som også inkluderte tilrettelegging for gode livsforhold for alle innbyggere, med særlig vekt på urbane idealer som mangfold og byliv. Byrommet ble tatt i bruk på nye måter; det ble flere fortauskafeer, plasser ble rustet opp med kunst utformet som utemøbler, og byen fikk flere utendørs kulturarrangementer. Tidligere var dette vanlig først og fremst i søreuropeiske land, slik den danske arkitekten Jan Gehl påpekte i sin bok i 2010.⁵⁰⁵ Til dette bildet hørte også tilrettelegging for trygge og gode bomiljøer i sentrum, gode oppvekstmiljøer, ren luft, tilgang til grøntområder, til service og kulturtilbud og mindre biltrafikk i sentrumsområder.

Vi skal også se at næringer tilknyttet service og kunnskap klumpet seg sammen i kjer-ner, og at områder med god tilgjengelighet og godt servicetilbud ble integrert i den tette byen. Langs Akerselva ble tidligere industribygg endret til nye virksomheter. Også boligbyggingen foregikk først og fremst i områdene langs elva og i indre Oslos østlige

505 Gehl 2010.

områder for øvrig. Volumet av nye boligarealer og nye næringsarealer var tilnærmet likt, noe som ga en bedret balanse mellom nærings- og boligutvikling.⁵⁰⁶

Årsakene til at byutviklingen i denne perioden tok en ny vending, var mange og sammensatte, og det gjaldt også hva som påvirket de politiske prioriteringene i utviklingen av byen. Det dreide seg for det første om *globaliseringen* som fant sted i denne perioden. Industriproduksjon som ikke lenger var konkurransedyktig, ble flyttet til lavkostland. I tillegg førte økt globalisering med seg ny kunnskap og inspirasjon til nye måter å tenke byutvikling på, og planleggere og politikere reiste på studieturer for å lære om utvikling av storbyer i andre land. For det andre dreide det seg om endringer i økonomiske, sosiale, demografiske og kulturelle forhold på hjemmebane. Som det gikk frem av kapittel 2, endret *demografien* seg i Oslo i denne perioden. I tillegg til at antall innbyggere økte, endret også alderssammensetningen i befolkningen seg. Det var betydelig færre i aldersgruppen over 60 år i 2011 enn i 1987, samtidig som vi fikk en økning av unge voksne og middelaldrende. I tillegg ble Oslo også en flerkulturell by. Befolkningsandelen med innvandrerbakgrunn økte særlig gjennom første tiår av 2000-tallet. I 2011 viste statistikkene at rundt 30 prosent av byens innbyggere hadde innvandrerbakgrunn, og av disse hadde 60 prosent bakgrunn fra Asia og Afrika. Til sammenlikning bodde rundt 9 prosent med innvandrerbakgrunn i Oslo i 1987.⁵⁰⁷ Med endret alderssammensetning og etnisk bakgrunn i befolkningen oppsto nye preferanser og behov med hensyn til hvordan byen skulle brukes. For eksempel ble sentrumsbydelene igjen attraktive som boområder for den yngre generasjonen. Dette fikk betydning for hvilke tilbud kommunen skulle satse på og hvordan byen skulle utvikles.

En annen sentral drivkraft for byutviklingen var de sosiale ulikhetene i Oslo. Det var store *levestandardforskjeller* i hovedstaden, og særlig var politikerne opptatt av å gjøre noe med forholdene i Oslo indre øst. For å få et bedre kunnskapsgrunnlag bestilte Oslo kommune en rapport om levekår, Fafo-rapporten *Oslo: Den delte byen?* fra 1994. Funnene fra rapporten lå til grunn for stortingsmeldingen *Om levekår og boforhold i storbyene* som kom i 1995, med regjeringens mål om og tiltak for å utjevne levestandardforskjeller. De statlige føringene ble dermed styrende for den byutviklingspolitikken som kommunen sto for.

Videre i kapitlet vil vi gå nærmere inn på kommunens rolle i utviklingen av byen. Hvilke samarbeidsrelasjoner, planstrategier og prioriteringer ble lagt i perioden? I hvilken grad var det politisk uenighet om de store utviklingsprosjektene, og hva dreide det seg om? Kapitlet vil også sette søkelys på hvordan hovedstaden utvikles og omformes frem til

506 Oslo kommune, PBE 2005. *Fremtid med fortid. Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre Oslo 2005–2020*.

507 Blom og Huserbråten 1995. *Samfunnsspeilet* 2/1995. 1987 var for øvrig et år som utmerket seg når det gjaldt antall innvandrere til landet, grunnet en eksplosiv vekst i antall asylsøkere. Se også Bjørklund og Kval 2001, i *Samfunnsspeilet* 2/2001.

2011 både når det gjelder boligbygging, områdeutvikling, grøntområder og offentlige byrom. Hva var nytt i perioden? På hvilken måte endret byen seg?

9.2 Oslo kommunes rolle i byutviklingen

Oslo kommune hadde et større politisk handlingsrom enn andre kommuner fordi kommunen både hadde kommunal og fylkeskommunal funksjon.⁵⁰⁸ Samtidig ble det offentlige rolle i byutviklingen nedtonet i denne perioden, og private investorer ble trukket inn for å løse oppgaver som det offentlige ikke klarte. Frem til rundt midten av 1980-årene var det det offentlige som satt i førersetet i byplanleggingen. Byutviklingen skjedde i hovedsak gjennom nye anlegg på tidligere ubrukte arealer, og kommunen deltok både som reguleringsmyndighet og gjennom egne tomteerverv og investeringsprosjekter. Utover i 1980-årene skjedde byutviklingen i økende grad gjennom transformasjonsprosjekter og investeringer på allerede bebygde byarealer. I disse byutviklingsprosjektene ble, som vi senere skal se, staten en sentral samarbeidsaktør.

Egnede eiendommer for utvikling fra næring til bolig hadde andre eiere enn kommunen selv. Dette førte til nye måter å jobbe med byutvikling på. Som vi skal se nærmere i de neste avsnittene, ble kommunens praksis endret til å ha et tettere samarbeid med grunneiere. Det ble tatt i bruk reguleringsplaner, utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser for å legge til rette for god boligbygging og å sikre teknisk, sosial og grønn infrastruktur.

I Oslo kommune fikk markedskreftene økt spillerom i denne perioden, og kommunen lettet på reguleringene. Det ble tillatt med en vesentlig høyere utnyttelsesgrad enn tidligere, samtidig som det ble lettere å realisere ønsker om flere etasjer. Plan- og bygningsloven fra 1985 var mer fleksibel enn den forrige, og i kommuneplanen ble det lagt bedre til rette for at private utbyggingsplaner kunne legge premisser for byutviklingen. Planen la fleksible rammer og ga rom for forhandlinger om arealutvikling. Dette var nytt sammenliknet med tiårene før, som tidligere var preget av henholdsvis saneringstrend og grønn planlegging.⁵⁰⁹ I langt større grad enn tidligere var det derfor utover i 1990-årene private aktører som planla, prosjekterte og la premisser for byutviklingen. Mens utbygging av arealer i byen tidligere hovedsakelig ble gjennomført av den som selv skulle bruke arealet, fremsto eiendomsutvikling etter hvert som en egen type virksomhet. Aker Brygge, som omtales senere i kapitlet, var et eksempel på det.

På denne tiden hadde Plan- og bygningsetaten en mengde prosjekter til behandling, som hadde til felles at de ville kreve dispensasjon fra gjeldende bestemmelser både når det gjaldt arealbruk, utnyttelsesgrad og volumer/byggehøyder. Resultatet ble en krevende saksbehandlings- og samhandlingssituasjon. Prosjektforslag ble forandret av

508 Barlindhaug, Holm, Nordahl og Renå 2014.

509 Bowitz og Høegh 2005.

forslagsstillere under prosessen. Saksbehandling av private planer var på den tiden ikke gebyrbelagt, slik at den økonomiske terskelen for å starte en planprosess var lav.

Byens plangrunnlag viste seg å være utdatert tidlig i perioden. Den var basert på *Reguleringsplanen for sentrum og indre Oslo* fra 1976 (Soneplanen), og det ble derfor utviklet et mer hensiktsmessig planverktøy tilpasset en mer dynamisk og markedstilpasset virkelighet. Det ble større oppmerksomhet rundt planleggingens effektivitet, kvalitet og økonomi.⁵¹⁰ Planleggerrollen endret seg gradvis fra å ha søkelyset rettet mot byens fysiske utforming, til også å omfatte gjennomføring av medvirkningsprosesser og å styrke nettverk og samarbeid med private aktører. Etter plan- og bygningsloven fra 1985 fikk private aktører, både innbyggere og profesjonelle, selv muligheten til å utarbeide forslag til reguleringsplaner. Selv om planlegger var vant med å arbeide med medvirkningsprosesser også før 1985-loven, fikk nettverksstyring større oppmerksomhet. I praksis medførte det at kommunen måtte manøvrere i et mer komplekst interessedimensjonert og med de forhandlingsressurser som den enkelte aktør måtte bringe med seg. Sterke markedskrefter fikk, ved hjelp av miljøpolitikken, argumenter for å presse utnyttelsen av arealer, og planleggingen ble påvirket av dette.⁵¹¹ Gjennom første tiår av 2000-tallet ble den neo-liberale ideologien kjent som New Public Management mer synlig nedfelt i kommunens organisasjon. Da var den nye rolleoppfatningen i planleggingen for lengst etablert.

I praksis medførte dette også at lokale myndigheter måtte innta en mer strategisk rolle i byutviklingen, ved å kombinere det å sette rammer for markedsaktørene med det å initiere handlinger overfor markedet. Det ble arbeidet med å utvikle et planapparat som sikret kommunen styringen med byutviklingspolitikken og arealbruken, men som hadde tilstrekkelig fleksible rammer til at private prosjektutviklere var interessert i å satse. Private planforslag ble etter hvert gebyrbelagt. I løpet av første tiår på 2000-tallet ble det innført tidsfrister for kommunens saksbehandling både for plan- og byggesaksbehandling, for å sikre fremdrift og service. Saksbehandlingstid ble raskt et politisk målparameter overfor eiendomsbransjen og det byggende publikum.

9.3 Kommunale planer for arealbruk og byutvikling i perioden 1987 til 2011

Utviklingen av kommunens arealplanverktøy gikk trinnvis, fra de sonedelte planene, til mer strategiske og fleksible. Erfaringene viste at arealplanene ikke fungerte godt for å styre prosjektutforming og arkitektonisk kvalitet i samspillet mellom lovfestet og ulovfestete, om enn politisk vedtatte, prinsipper. Planverktøykassen ble utviklet gjennom hele perioden, med strategisk planlegging, privat prosjektutvikling og innsendte planer. Modellen ble kalt Oslo-modellen og innebar at man kunne velge plantyper – lovfestede

⁵¹⁰ Saglie, Hofstad og Hanssen 2015.

⁵¹¹ Næss mfl. 2015.

eller veiledende – og fremgangsmåte tilpasset situasjonen, slik at store, små, komplekse eller enkle prosjekter ble behandlet enklest mulig.⁵¹² Vi skal her se nærmere på de viktigste plandokumentene – kommuneplaner og kommunedelplaner – som lå til grunn for byutviklingen i denne perioden.

Kommuneplanene angir hovedtrekk for arealdisponeringen i kommunen og omfatter ikke detaljer om for eksempel plassering av bygg, grøntområder eller infrastruktur. Detaljer på områdenivå nedfelles i kommunedelplaner. Det ble lagt frem fire kommuneplaner i Oslo i denne perioden: i 1991, 2000, 2004 og 2008. I samme tidsrom ble det vedtatt flere kommunedelplaner som fikk betydning for byutviklingen i Oslo. Av de viktigste var plan for Akerselva Miljøpark fra 1990, for bærekraftig byutvikling i 1997, for byutvikling og bevaring i 2005, og om torg og møteplasser i 2009. Nedenfor gis en kort, kronologisk oversikt over planene. I tillegg ble det utarbeidet planer for Nydalen og Bjørvika, som omtales nærmere senere i kapitlet. Kommunedelplan *Akerselva Miljøpark* fra 1990 var en samlet plan for gjennomgående parkdrag, naturverdier, vannkvalitet, sikring av kulturminner og nye byggeprosjekter. Som byutviklingsstrategi var hovedbudskapet en revitalisering av nord-sør-akse gjennom hele indre Oslo – med betydelige utbyggingsmuligheter for attraktiv, ny boligbebyggelse og ny næring på de gamle industriotomtene – samt tverrforbindelser som skulle knytte øst og vest for elva sammen.

Kommuneplan 1991 ble vedtatt på bakgrunn av Bystyremelding nr. 1/1989 *Om byutvikling og arealsituasjonen i Oslo*. Byrådet ønsket økt tilrettelegging for boligbygging og gode bomiljøer i Oslo for å unngå befolkningsnedgang, økonomisk tilbakegang og forringelse av byen som helhet. Byrådet frarådet av miljøhensyn alternativene for bygging i Marka og en sterkt konsentrert utbygging i byggesonen. Det ble anbefalt en trinnvis strategi med fullføring av vedtatte sentrumsprosjekter på kort sikt, fortetting som suppleringsbebyggelse og i utpekte satsingsområder ved trafikknutepunkter/infrastruktur på mellomlang sikt, og regionale løsninger for hovedstadsområdet på lengre sikt. Videre la planen føringer for en balanse mellom vekst og vern ved å utpeke innsatsområder med gode byutviklingsmuligheter, fortetting i lavt utnyttede småhusområder samt vern av åpne arealer og lokal identitet og byform. I de påfølgende årene viste det seg at kun halvparten av de utpekte innsatsområdene ble utviklet, mens store prosjekter ble bygget på andre, privateide arealer som møtte markedets behov bedre på den tiden. Dessuten ble mange plan- og byggesaker i indre by konfliktområder i de påfølgende tiårene fordi murgårdsbebyggelsen fra slutten av 1800-årene i indre Oslo ble gitt nasjonal verneinteresse gjennom planen. (Prosessen med sterkere vern av indre Oslo beskrives nærmere i kapittel 10.)

⁵¹² Opplysninger er hentet fra samtale med tidligere avdelingssjef i Plan- og bygningsetaten Tore Langaard, mars 2017.





Kommunedelplan for indre Oslo 1997 – visjon og veivalg for bærekraftig byutvikling var en strategisk plan som for første gang brukte begrepet bærekraftig bystruktur. Begrepet ble brukt om et helhetlig konsept for samordnet areal og transport ved konsentrert utbygging av knutepunkter langs transportkorridorer, blanding mellom bevaring og nye utbyggingsområder i indre bys boligområder, sentrumsutvikling og funksjonskrav for endring og prosjekter. Arbeidet med planen ble påbegynt allerede i 1985 for å erstatte den utdaterte Soneplanen. I 1991 forelå et høringsutkast med planbestemmelser, men det fikk så mange protester at planen ble sendt tilbake. Etter restart og ny tenkepause kom planen i 1997 som en fleksibel rammeplan uten bindende planbestemmelser. Planen ga dermed nye politiske føringer for planarbeid, men uten grunnlag for å oppheve resten av Soneplanen. Det ble også satt søkelys på gode byrom og levende byområder. Kommunedelplanen fremhevet at sentrumsutvikling handlet om sentrum som handelssted og møtested, og fra «å være et flerfunksjonelt bysenter har Oslo sentrum utviklet seg i retning av å stå på to ben som kontorarbeidsplass og byrekreasjon».⁵¹³

Ved behandling av kommunedelplanen vedtok bystyret prioriterte planoppgaver. Det dreide seg om overordnet plan for avklaring av kulturminneinteressene, særlig med hensyn til murgårdsbebyggelsen fra slutten av 1800-tallet, samt plan for estetisk form og utforming av byens rom. I brev av 13.10.97 fra Byrådsavdeling for næring og byutvikling ble Plan- og bygningsetaten bedt om å «... vurdere hvilke planverktøy som vil være egnet for å ivareta bevaringsinteressene og samtidig legge til rette for fornyelse. Det synes hensiktsmessig at Plan- og bygningsetaten får hovedansvaret for utarbeidelse av slik arealplan med Byantikvaren som viktig premissleverandør».⁵¹⁴ Som resultat av denne bestillingen ble *Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre Oslo 2005–2020* lagt frem i 2005. I denne planen ble målet om en bærekraftig byutvikling og fortetting i en flerkjernet bystruktur videreført, med søkelys på bevaring, byutvikling og byform. Det ble pekt på utviklingskorridorer mot sentrum ved Akerselva og langs sjøfronten samt spredte utviklingsområder innenfor den tette byen for øvrig.⁵¹⁵ Plangrunnlaget sikret samtidig forenklet saksbehandling av plan- og byggesaker. Den opphevet gamle og utdaterte planer og hadde et omfattende og ganske detaljert sett av lovfestede bestemmelser og retningslinjer – ikke minst for bevaring og områdedifferensiert utnyttelse, byggehøyder og bokvaliteter.

I 2004 ble det vedtatt en ny kommuneplan for Oslo frem mot 2020. Denne planen var et strategisk dokument som ble sett i sammenheng med Fylkesplan 2004–2007 for Akershus. Planen ble behandlet som en fylkesplan fordi Oslo kommune også var omfattet av plan- og bygningslovens bestemmelser om fylkesplanlegging. I denne planen ble det lagt vekt på at «Oslo skal være en åpen og inkluderende hovedstad med rom for mangfold

⁵¹³ Byråds sak 467 av 20.11.97. *Kommunedelplan for Oslo indre by*.

⁵¹⁴ *Fremtid for fortid. Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i Oslo 2005–2020*.

⁵¹⁵ *Fremtid med fortid. Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre Oslo 2005–2020*.

og livsutfoldelse. Oslo skal være blant de mest innovative i Europa og skal gi rom for kreativitet og verdiskaping».⁵¹⁶ Videre ble fjorden og Marka trukket frem som blågrønt særpreg som skulle bevares og styrkes. I planens samfunnsdel skisseres temaer som boliger og vekst i fjordbyen Oslo, kunnskapsby for verdiskaping, mangfoldig kulturby, miljøby, trygg by, nye Oslo – en mer effektiv kommune, Oslo – en internasjonal by, samt den demokratiske byen. Det ble også vedtatt en arealdel med langsiktige arealbruksstrategier for Oslo mot 2020.

Visjonen i kommuneplanen 2008

Oslo skal være en åpen og inkluderende hovedstad med rom for mangfold og livsutfoldelse. Oslo skal være en by hvor det er lett å lykkes og vanskelig å gå til grunne.

Oslo skal være blant de mest innovative byene i Europa og gi rom for kreativitet og verdiskaping. Oslo skal ha en byutvikling med gode steds- og miljøkvaliteter og et miljøeffektivt transportsystem. Oslo skal være en av verdens mest miljøvennlige byer.

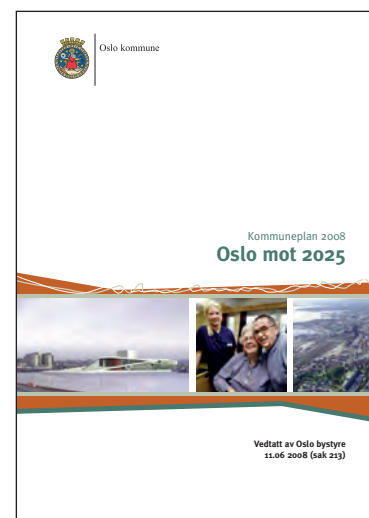
Fjorden og Marka gir Oslo et blågrønt preg som skal bevares og styrkes. Oslo skal være en by hvor innbyggere deltar aktivt og er med på å påvirke byens utvikling.

Kommuneplan 2008. *Oslo mot 2025*

Samtidig som miljøhensyn og bærekraftstanken ble sterkere i den påfølgende kommuneplanen som kom i 2008, *Oslo mot 2025*, fikk kommunens rolle i regionen og Oslo som del av et internasjonalt marked større oppmerksomhet. I planen het det: «Oslo er en viktig innfallsport og etableringssted for utenlandske selskaper. Det er viktig for Norge å ha en godt fungerende hovedstad som er kjent og attraktiv internasjonalt. Profilerings av Oslo blir derfor en viktig oppgave fremover.»⁵¹⁷ Det var også et annet tema som ble mer synlig i denne kommuneplanen, nemlig Oslo som en «åpen og inkluderende hovedstad med rom for mangfold og livsutfoldelse».⁵¹⁸

Kommunedelplan for torg og møteplasser ble vedtatt i bystyret i april 2009. Denne planen ga en overordnet struktur av torg og møteplasser i alle bydeler, og den slo fast at nye utbyggingsprosjekter skulle sørge for et godt tilbud av torg og møteplasser. Den omfattet ikke fellesarealer eller andre utearealer ment for privat bruk, og heller ikke overdekte torg i blant annet kjøpesentre. Kommunedelplanen var en del av *Vakker by – handlingsprogram for estetikk og god byarkitektur* som ble vedtatt av bystyret i 2006.⁵¹⁹

En annen plan som var viktig i utviklingen av boligområdene utenfor sentrum, var *Småhusplanen*. Den første småhusplanen (*Reguleringsplan for småhusområder i Oslo ytre by*)



⁵¹⁶ Kommuneplanen *Oslo frem mot 2020*.

⁵¹⁷ Kommuneplanen 2008. *Oslo mot 2025*. Vedtatt i Oslo bystyre 11.06.08.

⁵¹⁸ Kommuneplanen 2008. *Oslo mot 2025*. Vedtatt i Oslo bystyre 11.06.08.

⁵¹⁹ Oslo kommune, Oppvekst- og kulturkomiteen 19.04.2006. Protokoll 03/06.

ble vedtatt av Oslo bystyre i 1997, samme år som kommunedelplanen ble lagt frem. Et viktig mål med planen var å sikre at bystyrets vedtak om videre fortetting utnyttet arealressursene på best mulig måte, samtidig som utbyggingene skulle ta tilstrekkelig hensyn til småhusområdenes spesielle arkitektoniske og miljømessige kvaliteter. Småhusplanen ble evaluert i perioden fra 2001 til 2003. Konklusjonen ble at den skulle endres, og ny småhusplan ble vedtatt av bystyret 15.03.2006. Mens planen som ble vedtatt i 1997, la opp til en utvikling med omfattende fortetting, ble planen fra 2006 mer rettet mot vern. Planen skulle gjennom situasjonstilpasset utbygging ivareta områdenes estetiske, funksjonelle, kulturminnefaglige og miljømessige kvaliteter knyttet til eksisterende bebyggelse, landskap, vegetasjon og biologisk mangfold.⁵²⁰

Som gjennomgangen viser, gikk planene fra å angi utbyggingsvolum og arealutnyttelse, via vern av markagrensen, grøntområder og bærekraftig byutvikling, til også å inkludere tilrettelegging for bruk av byen med gode byrom, inkludering og mangfold.

9.4 Ny organisering av bolig- og byutvikling

Med nye utfordringer for utviklingen av byen i denne perioden ble også organiseringen av bolig- og byutviklingen i kommunen endret. For det første foregikk det en omorganisering i kommunens arbeid med planlegging og implementering i bolig- og byutviklingen parallelt med de nye utviklingstrendene. I april 1990 ble Etat for eiendom og utbygging og Oslo kommunes boligbedrift etablert. Hensikten var å skille kommunens forvaltningsmessige og forretningsmessige virksomhet, og å sikre en bedre publikumsservice tilpasset brukernes behov med en forenklet og effektivisert saksbehandling. Etatens kjerneoppgaver var eieroppfølging, forvaltning, utvikling og salg av kommunal grunn samt kjøp av eiendommer til kommunale formål. Gjennom eiendomsreformen var eier- og forvalterrollen til mesteparten av kommunens bebygde eiendommer overført til kommunale eiendomsforetak. Staten ivaretok eierrollen for den delen av kommunens eiendomsmasse som ikke var lagt til eiendomsforetakene, og fikk ansvaret for kommunens strategiske eiendomskjøp.

Boligbedriften erstattet det som tidligere var Boligetaten. Kommunens rolle som boligutvikler endret seg særlig fra 1970-årene og utover. Fra å eie en stor boligmasse som skulle forvaltes, og å være en viktig pådriver for utbygging av boliger, ble kommunens oppgaver mer rettet mot å ivareta de mest vanskeligstilte, i tråd med den nasjonale boligpolitikken. I 1992 ble også de tre bygningsetatene Byplankontoret, Oppmålingsvesenet og Bygningskontrollen slått sammen til én etat, Plan- og bygningsetaten.⁵²¹ Saksbehandlingstiden for byggesaker ble etter hvert redusert, og etaten tok sikte på en «rask, forutsigbar og forsvarlig saksbehandling». I 2001 ble *Byggesak på nett* etablert for

⁵²⁰ PBE 1997/2006/2013, juni 2016. Veileder til småhusplanen S-4220.

⁵²¹ Oslo kommune, Byrådets årsberetninger 1987–1992.

å legge ut basisinformasjon på internett, gi innsyn i etatens saksbehandlingssystem og skape elektronisk kommunikasjon mellom byggesaker og etat.⁵²²

For det andre ble offentlig virksomhet ble mer markedsorientert. Dette skjedde ved at den kommunale eiendomsforvaltningen i økende grad opptrådte som markedsaktør, med ønske om å oppnå best mulig pris på eiendommer i likhet med andre aktører. Både Havnevesenet og Oslo Sporveier⁵²³ var eksempler på aktører som utnyttet sine eiendomspotensi-aler som andre markedsaktører, men som tidligere hadde andre primær-oppgaver. Dette resulterte i at det etter hvert ble flere aktører på eiendoms- og utbygger-siden. Samtidig hadde kommunale eiendommer stor politisk betydning. Kommunens tjenester var lokaliserte i bygninger som kommunen eide eller leide. Skolebygninger og barnehager var viktige som rammer for barns oppvekst og læring og omsorgssentre var verdige hjem for eldre og de som trengte ekstra omsorg. I tillegg var kulturhus og idrettshaller viktige arenaer i lokalmiljøer. Kjøp, utvikling og salg av eiendommer var derfor et viktig virkemiddel for Oslo kommunes næringsutvikling og byutvikling.⁵²⁴

Behovet for en mer effektiv forvaltning av kommunens eiendommer ble altså etter hvert større i Oslo kommune, og i 1998 fattet et borgerlig bystyre et prinsippvedtak om mål og strategier for kommunens eiendomsforvaltning og organisering. Det dreide seg om å skille mellom tjenesteproduksjon og eiendomsforvaltning, langsiktig kapital-forvaltning og leie basert på markedspris, spesialisert eiendomskompetanse og færre forvaltningsenheter. I desember 2000 «arrangerte Oslo bystyre det reneste julesalget på kommunale eiendommer», ifølge Østlandssendingen.⁵²⁵ Det ble solgt eiendommer for en kvart milliard kroner. Flere av sakene var omstridt. Eiendommene ble solgt til private utviklere, mens flere av tomtene burde brukes til kommunale boliger, ifølge Arbeider-partiets Tom Pape. Han kritiserte det borgerlige bystyreflertallet for en «uhemmet og hodeløs salgspolitikk».⁵²⁶

I forslaget til organisering, som ble lagt frem juni 2001, dreide det seg om 40 kommunale virksomheter med en bygningsmasse på rundt 1,8 millioner kvadratmeter. Behovet for en ny ordning hadde sin bakgrunn i at det var vanskelig å ha full oversikt over eiendommassen og vanskelig å utarbeide sikre regnskaps- og nøkkeltall for kommunens samlede eiendomsvirksomhet. Ved en ny ordning fikk bystyret bedre redskap for å treffe riktige beslutninger i viktige enkeltsaker.⁵²⁷

⁵²² Oslo kommune, Byrådets årsberetning 2001.

⁵²³ Oslo Sporveier A/S omhandles i kapittel 11.

⁵²⁴ Statens bygningstekniske etat. HO-4/2011. *God kommunal eiendomsforvaltning*.

⁵²⁵ NRK Østlandssendingen 21.12.2000. Oslo kommune selger eiendommer i stor stil.

⁵²⁶ NRK Østlandssendingen 21.12.2000. Oslo kommune selger eiendommer i stor stil.

⁵²⁷ Oslo kommune 2001. *Ny organisering av Oslo kommunes eiendomsvirksomhet*. Prosjektrapport juli 2001.



Område- og eiendomsutvikling var et av de viktigste strategiske virkemidlene Oslo kommune hadde når det gjaldt å skape verdi for kommunen, og for den politikken som ble ført. Det ble særlig brukt to virkemidler: arkitekturpolitikk og helhetlig by- og områdeutvikling. Arkitekturpolitikken ble implementert gjennom arkitektkonkurranser som sikret både estetisk og funksjonell kvalitet på offentlige plasser og uterom, og gjennom signalbygg, som for eksempel det nye hovedbiblioteket og Munchmuseet i Bjørvika (omtales i neste kapittel). For eksempel ble det i 2003 utarbeidet et *Handlingsprogram for estetikk og byarkitektur* etter bestilling fra byrådet og i samarbeid med kommunale etater og virksomheter. Programmet skulle både være et verktøy i saksbehandlingen og for kommunens eget arbeid med ulike tiltak.

Fra 2002 startet kommunen med å dele ut Oslo bys arkitekturpris, som premierte ny, god arkitektur for å stimulere til økt interesse for arkitektur og byutvikling. Jury var Rådet for byarkitektur, som innstilte overfor politiske myndigheter. Rådet på seks medlemmer var sammensatt av fagfolk og andre medlemmer oppnevnt av byrådet, og det uttalte seg om prinsipielle saker til behandling i kommunen. Arkitektoniske prinsipper for god by- og omgivelsesforming var også nedfelt som bestemmelser og veiledende kvalitetskrav i kommunens planverk.

Kommunen hadde også en nøkkelrolle når de gjaldt å tilrettelegge for fornyelse og utvikling av områder som for eksempel havneområdene. I tillegg la kommunen til rette for nærings- og kulturutvikling gjennom strategisk utvikling av offentlige tilbud og plassering av offentlige bygninger.⁵²⁸ Senere i kapitlet kommer vi nærmere inn på hvilke strategiske virkemidler Oslo kommune anvendte i denne perioden.

Staten var en sentral markedsaktør i flere av byutviklingsprosjektene som ble utviklet i denne perioden. Da for eksempel planene om Bjørvika var i ferd med å ta form på begynnelsen av 2000-tallet, var det et langt lerret å bleke før man fikk på plass ansvarsfordeling og avtaler mellom de ulike grunneierne (nærmere beskrevet senere i dette kapitlet). I diskusjonen om høyhus og tett utnyttning i området hevdet tidligere miljøvernminister Thorbjørn Berntsen at det er «absurd at staten og kommunen eier tomtene, men likevel krever maksimal utnyttelse. Da må også stat og kommune skjære gjennom og sørge for å ta hensyn til allmennheten».⁵²⁹ Også Kåre Willoch fra Høyre var kritisk til statens og kommunens rolle i utviklingen, og mente at «statlige og kommunale selskaper må ikke få diktere hvordan byen skal se ut. Her må hensynet til samfunnets interesser veie tyngst».⁵³⁰ Andre eksempler på interessekonflikter kommer frem i omtalen av utviklingen av Fornebuområdet (omtales i kapittel 11.4 om regionalt samarbeid).

⁵²⁸ Arge 2008.

⁵²⁹ Sitatet er hentet fra Saglie mfl. 2007, s. 14.

⁵³⁰ *Aftenposten Aften* 15.11.2006.

En tredje tendens var en økende grad av samarbeid mellom offentlige og private aktører om bolig- og byutviklingen. Særlig kjennetegner dette den siste delen av denne 25-årsperioden. Mye av planleggingen foregikk i privat regi, noe som særlig ble synlig i boligsektoren. For eksempel ble 96 prosent av reguleringsplanene i Oslo utarbeidet av private i 2000. Nettverksstyring, med et mer komplekst interessemangfold, overtok som prinsipp og erstattet mer eller mindre en hegemonisk maktutøvelse. Erkjennelsen av at det offentlige ikke lenger kunne løse utfordringer alene, resulterte i en gjensidig avhengighet mellom offentlige og private aktører gjennom nettverksbygging og allianser.⁵³¹ Nettverk handlet om å utveksle ressurser i form av for eksempel penger, informasjon eller ekspertise for å nå ønskede mål, og etablert praksis og rolleforståelse både blant private og offentlige ble utfordret. I byutviklingsprosjekter ble partnerskapsavtaler mellom private og offentlige aktører tatt i bruk. Utgangspunktet for samhandling i Oslo var ønsket om økt boligbygging i sentrum. Eiendomsbesittere og investorer bidro med areal og investeringer, mens kommunens rolle var å sørge for at prosjektene passet inn i en helhetlig områdeutvikling gjennom reguleringsplaner.⁵³²

Det ble stilt konkrete krav både til områdeutvikling og til bygg. Vedtatte juridisk bindende planer bidro til at utbyggingen foregikk i tråd med kommunens mål og intensjoner. Planer og områdeprogrammer sikret også en helhetlig regulering av store områder som ble bygget ut over tid. Dette var viktige forutsetninger for å sikre at Oslo vokste og utviklet seg til et sted med kvalitet.⁵³³ Mot slutten av 1980-årene la kommunen betydelig vekt på utarbeidelse og bruk av godt plangrunnlag for styring av byutviklingen, med langsiktige linjer for fremtidige oppgaver. I denne perioden utarbeidet byrådet meldingene *Sentrum mot år 2000* og *Om mål og virkemidler i boligpolitikken* som fungerte som nyttige arbeidsredskaper, og bystyret behandlet også *Plan for Oslo sentrale sjøside*. I tillegg behandlet byrådet *Fjordbruksplanen* og meldingene *Om arealsituasjonen i Oslo* og *Om Næringslivet i Oslo*.

Boligpolitikk

Boligpolitikken bygget på en rollefordeling hvor staten hadde ansvaret for å tilby gunstige finansieringsordninger og juridiske rammevilkår, kommunen hadde ansvaret for å tilrettelegge tomter og boliger for vanskeligstilte, mens private utbyggere hadde gjennomføringsansvaret. Utover 1980-årene ble den statlige boligfinansieringen endret. Den samlede boligbyggingen ble gradvis redusert, det samme gjorde Husbankens overføringer. De private bankenes andel økte gradvis. I 1980 finansierte Husbanken rundt 60 prosent av boligbyggingen, i 1987 lå dette tallet rundt 40 prosent. Dette var i tråd med koalisjonsregjeringen Willochs intensjoner.⁵³⁴

⁵³¹ Saglie mfl. 2007.

⁵³² Saglie mfl. 2007.

⁵³³ Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten, november 2013. Byutvikling i Oslo.

⁵³⁴ Sørvoll 2011.





Samtidig dreide den nasjonale politikken seg om å skille mellom generelle og selektive virkemidler. Selektive virkemidler var personrettede og skulle bidra til et akseptabelt boligkonsum⁵³⁵ for bestemte grupper, mens de generelle var rettet mot boligbyggingen og vedlikehold av boligmasse. På 1980-tallet forvaltet Husbanken en rekke av både selektive og generelle ordninger. Regjeringen konkluderte i sin St.meld. nr. 34 (1988–89) *Om boligpolitikk for 90-årene* å stimulere til økt boligbygging gjennom subsidiering av nybygging, noe som ble ansett å være den mest effektive måten å påvirke prisene på. Det økte boligtilbudet skulle i sin tur virke prisdempende på brukte boliger. Det ble i meldingen også argumentert for at subsidiering av nye boliger var et effektivt virkemiddel for å sørge for rimelige og nøkterne boliger gjennom arealbegrensninger.⁵³⁶ I løpet av 1980-årene økte bruken av selektive virkemidler. I 1989 utgjorde de samlede overføringer til selektive virkemidler omkring halvparten av Husbankens budsjett.

Utover 1980-tallet ble det flere boligeiere. Etter Høyre-regjeringens liberale lov i 1983 om eierseksjonering eksploderte antall eierleiligheter. Loven gjorde det mulig for de som leide bolig, å kjøpe sin «egen» leilighet. I januar 1988 var det rundt 55 000 eierleiligheter i Oslo, og det utgjorde 23 prosent av byens boligmasse. Det høye antallet var hovedsakelig et produkt av omdannelse (seksjonering) av leiegårder. Kommunens boligpolitikk ble særlig tydelig i tilretteleggingen av eierleiligheter og finansieringsordningen i byfornyelsesprosessen, nærmere omtalt senere i dette kapitlet.

Næringspolitikk

I 1992 fikk Oslo kommune en egen byrådsavdeling for næringsutvikling. Næringspolitikk ble omtalt som et nytt satsingsområde for kommunen selv om politikkfeltet ikke var nytt. Men politikken ble nå unektelig ført med større kraft og systematikk, som følge av at den kom inn i klarere organisatoriske former. Politikkområdet handlet i stor grad om å samarbeide med andre – med sikte på å nå målsettinger som i direkte forstand lå utenfor den kommunale sfæren, for eksempel i form av nyetableringer innenfor det private næringsliv. I en viss forstand kan man likevel si at kommunens mest grunnleggende mål for dette politikkområdet lå i kommunen selv. Det strategiske målet for sektoren var nemlig å «utvikle byens inntektsgrunnlag og sikre velferdsutviklingen ved å legge forholdene til rette for vekst for næringslivet og derved nye arbeidsplasser».⁵³⁷ Med andre ord, næringspolitikkenes mål var å styrke skattegrunnlaget og dermed øke ressursstrømmen til alle de andre kommunale virkefeltene, og til kommunal tjenesteproduksjon i stort. Denne satsingen hang logisk sammen med den kommunale sysselsettingspolitikken, som sorterte under Byrådsavdeling for arbeid og sosiale tjenester. Økt sysselsetting ble fremstilt som et hovedsatsingsområde for byrådet og arbeidsledigheten som en av

⁵³⁵ Boligkonsum forstås både som markedsverdi og boligstørrelse tilpasset husholdningen. Se Barlindehaug 2003, s. 27.

⁵³⁶ Sørvoll 2011.

⁵³⁷ Avsnittet bygger på Byrådets årsberetning 1993, s. 100–108 (sitater fra s. 100).

Oslos største utfordringer – og kommunen initierte et bredt register av tiltak for å få flere i arbeid. Blant annet fikk kommunens egne virksomheter ansvar for å skaffe til veie tiltaksplasser og bruke disse til å utføre «uløste fellesoppgaver».⁵³⁸

Ansvar for den helhetlige næringspolitikken innbefattet samarbeid med staten, fylkeskommuner og kommuner om næringsutvikling, næringspolitisk initiativ, kontakt og profilering, og samarbeid med forsknings- og utdanningsmiljøer. Det omfattet koordinering av kommunale funksjoner ved nyetablering, omstilling, utvikling, service og oppfølging av næringssaker, utvikling av kommunale næringseiendommer og fagopp-læringssaker. I sum kan man si at dette politikkområdet mer enn noe annet uttrykte en ny samstyringstenkning som handlet om hvordan kommunen samhandlet med andre offentlige og private aktører med sikte på å nå felles mål. I samarbeid med Nærings- og energidepartementet arbeidet man nå for å skaffe ny næringsaktivitet for eksempel til det gamle industriområdet Nydalen.⁵³⁹ Oslo forente også sine muskler med andre offentlige aktører i nærområdet. «For at Osloregionen igjen skal bli en sterk motor i landets næringsutvikling, tar byrådet, gjennom samarbeid med Akershus og øvrige fylker i Oslofjord-regionen, sikte på å etablere et nærmere formalisert samarbeid», het det i en målformulering, og dette samarbeidet ble kanalisert inn i en rekke prosesser (se også kapittel 11.4 om regionalt samarbeid). Samarbeidet med næringslivet var mangfoldig, blant annet med sikte på å styrke eksporten, skaffe til veie arealer og lokaler til nye næringsformål og å profilere Oslo i utlandet. En fellesnevner for mange av tiltakene var nettopp profilering: Kommunen skulle vise hvilke kvaliteter som lå i byen, og lokke til seg turister og ny næringsaktivitet. Strategien innebar at ikke bare byen som sådan, men også Oslo kommune måtte vise seg fra sin beste side. Det var et mål at den kommunale forvaltning i seg selv skulle bli et konkurransefortrinn for næringslivet, og at Oslo forble et attraktivt lokaliseringsvalg for bedrifter.

Da kommunen fikk et rent Høyrebyråd i januar 1997, kan vi se en sterkere vilje til å prioritere, altså til å si at enkelte oppgaver var viktigere enn andre. Som en støtte i arbeidet fikk byråden for næring og byutvikling utarbeidet en næringsrettet byutviklingsstrategi i 1997.

Økonomisk politikk

Byrådet blinket ut to spesifikke programmerklæringer knyttet til den økonomisk politikken og oppgaveløsningen. Byrådet arbeidet for det første ut fra en ambisjon om å øke velferden uten å øke ressursbruken. Kommunen skulle altså ikke gjøre større innhugg i privatøkonomien, men bruke hver krone bedre. 1999 var det første året på et hundreår uten kommunal eiendomsskatt i Oslo, og Oslo var dessuten blant landets rimeligste kommuner når det gjaldt kommunale skatter og avgifter. Målet var at den økonomiske

⁵³⁸ Byrådets årsberetning 1993, s. 50.

⁵³⁹ Byrådets årsberetning 1993, s. 100–102.





belastningen for hver enkelt innbygger skulle holdes nede, samtidig som tjenesteproduksjonen ble modernisert og forbedret. Dette skulle nås ved å ta i bruk serviceerklæringer og andre virkemidler for å gjøre kvaliteten på tjenestene til det primære, samtidig som man innførte presumptivt ressursbesparende tiltak som «pengene følger brukeren»-systemer og systematisk konkurranseutsetting. For det andre ønsket byrådet å prioritere en «bedre forvaltning av byens verdier»,⁵⁴⁰ noe som i praksis innebar betydelige investeringer i nybygg eller rehabilitering av kommunal eiendom; investeringer som så langt som råd skulle finansieres av kommunens egenkapital – skaffet til veie gjennom salg av kommunal eiendom. Byrådet sa seg for øvrig, både i årsberetningene for 1998 og for 1999, lite fornøyd med eiendomssalget, som begge år var betydelig mindre enn forutsatt, blant annet grunnet langtrukne omreguleringsprosesser og tidkrevende klargjøring for salg.

Kompakt byutvikling

Som det gikk frem av kommunens plandokumenter fra denne perioden, ble bærekraftig byutvikling mer og mer fremtredende, og bærekraftig byutvikling og byvekst ble sentralt i politikken. Bærekraftstanken utviklet seg fra tradisjonelle miljøsaker til å omfatte klimaspørsmål, livsløp på bygningskonstruksjoner, klimaregnskap og regionale strukturer. Det som også sto i fokus i 1990–2000-årene, var konflikten mellom vekst og vern i form av bevaring av bygninger, bygningsmiljøer og nærmiljøer.

Bærekraftig utvikling skulle skje gjennom kompakt byutvikling. I 1989 bestemte bystyret i Oslo at byen skulle utvikles gjennom fortetting fremfor bygging i Marka eller satsing på regionale utbyggingsløsninger.⁵⁴¹ Med dette skjedde det en markant endring i norsk byutvikling, og den gjorde seg først gjeldende i Oslo.⁵⁴² Byspredning, som hadde dominert i flere tiår frem til slutten av 1980-årene, ble avløst av re-urbanisering av byen, som et svar på en mer bærekraftig utvikling. Fortettingsstrategien ble begrunnet med bedre utnyttelse av eksisterende infrastruktur og servicetilbud, og bedre bruk av arealer med lav utnyttelse. I tillegg ville en mer konsentrert bystruktur bidra til lavere energibruk, større grunnlag for kollektivtrafikken og redusert miljøpåvirkning fra biltrafikk og fyring.⁵⁴³ I motsetning til mange byer som fortsatt ekspanderte ved geografisk spredning, ble Oslo bygget og utviklet innenfra og utover gjennom fortetting og kompakt byutvikling, og det ble etablert nye knutepunkt og transportløsninger. Kompakt bystrategi vokste gradvis frem i perioden.

Det var særlig bevaring av den blågrønne strukturen i byen, som lå til grunn for dette valget, ikke minst bevaring av viktige friluftsområder i Oslomarka. I tillegg var det

⁵⁴⁰ Byrådets årsberetning 1998, s. 18–19.

⁵⁴¹ Nordahl mfl. 2009.

⁵⁴² Næss mfl. 2015.

⁵⁴³ Byrådssak 467 av 20.11.1997. *Kommunedelplan for Oslo indre by*.

viktig at fortetting i indre by ikke skulle skje på ubebygde arealer som ikke allerede var regulert til utbyggingsformål. «Ved fortettingsprosjekter innenfor regulert byggeområde hvor åpne områder, vegetasjonsskjermer o.l. blir berørt skal konsekvenser for økologi, nærmiljø og grøntstrukturen dokumenteres spesielt.»⁵⁴⁴ Markagrensen skulle altså ligge fast, og byggesonens størrelse var dermed fastlagt. Denne strategien ble, som vi har vist, fulgt opp i overordnede planer gjennom hele 25-årsperioden. I 1994 var fortetting også i ytre by en egen byrådssak.⁵⁴⁵ Fortettingsstrategien handlet om mer enn bare fysisk fortetting. Den handlet også om å utvikle mer effektive planverktøy, og som tidligere vist utviklet kommunen en mer helhetlig politikk med hensyn til fortetting, som erstattet lite tidsmessige reguleringsplaner. Byrådet la opp til en differensiert fortettingsstrategi der områdene ble delt inn i fire kategorier som skulle gis ulik behandling: steder som anses egnet til bymessig utvikling, delområder underlagt særlige hensyn til landskaps- og vegetasjonsvern, boligområder med bevaringsverdi samt generelle fortettingsområder.⁵⁴⁶ Senest i kommuneplanen for 2008 ble det understreket at markagrensen ikke skulle endres.

En bakenforliggende faktor for kompakt byutvikling var også en kraftig befolkningsøkning. Som vist i kapittel 2 økte folketallet i Oslo med rundt 170 000 innbyggere i årene mellom 1987 og 2011, fra rundt 450 000 til rundt 620 000. I tiårene før hadde kommunen opplevd en motsatt utvikling. Frem til midten av 1980-årene sank antall innbyggere etter en topp i 1969, da befolkningen talte rundt 488 000.⁵⁴⁷ Innbyggertallet nådde et lavpunkt i 1984 med rundt 447 000 innbyggere.⁵⁴⁸ Nedgangen i antall innbyggere var stikk i strid med det som prognosene i kommunens planlegging vart basert på. Men mot slutten av tiåret snudde altså denne tendensen. Utover i første tiår av 2000-tallet økte befolkningstallet betydelig og det ble derfor et stort press for å etablere nye boliger. Dette gjaldt særlig i indre Oslo, og for å imøtekomme behovet så kommunen etter nye muligheter for boligutvikling spesielt i den indre delen av byen. I kommuneplanen 2005–2025 ga kommunen føringer på konvertering av eldre nærings- og kontorbygg til boliger. Samtidig var det viktig å vurdere om det skulle sikres nye næringsarealer som en del av disse områdene:

Det bør legges til rette for nye transformasjonsprosjekter innenfor etablerte bystrukturer. Slike selvstendige prosjekter bør inviteres til å utvikle nye spennende byplankonsepter med høyere utnyttelse og flerfunksjonalitet enn tiliggende områder. I tillegg bør nye næringsarealer og boliger kunne realiseres gjennom utvikling av fortettingsprosjekter og bruksendringer og fornyelser av utrangerte næringsbygg.⁵⁴⁹

544 Byrådssak 467 av 20.11.1997. *Kommunedelplan for Oslo indre by.*

545 Byrådssak 192 av 05.07.1994.

546 Byrådssak 192 av 05.07.1994.

547 Lund 2000.

548 Lund 2000.

549 Fra kommuneplan 2005–2025.



De føringene som lå i kommuneplanen, skulle gi nye og spennende boligformer. Samtidig påpekte man betydningen av at slike prosjekter ble sikret tilstrekkelig bokvalitet og utearealer. Tomtene måtte være av en viss størrelse. For mindre tomter innenfor etablerte bystrukturer var mulighetene for utvikling av nye konsepter, og tilsvarende høyere utnyttelse, begrenset.

Overgangen til en mer kompakt byutvikling førte til lavere vekst i biltrafikken. I Oslo-regionen gikk for eksempel antall kjøretøykilometer pr. innbygger ned etter 2002, selv om trafikken på hovedveiene fremdeles øktes. Det ble en markert endring i bruk av kollektiv transport. I 2007 ble 29 prosent av reiser mellom bolig og arbeidssted foretatt med kollektiv transport, i 2011 hadde dette økt til 36 prosent.⁵⁵⁰ Oslo kommune var ikke alene om å velge en slik strategi. Etter hvert fikk også Kristiansand, Bergen, Trondheim og Tromsø dette inne i sine kommuneplaner. Trondheim kommune vedtok i 2003 i sin kommuneplan for perioden fram til 2011 at byen skulle «bygge byen innover», for å oppnå mest mulig bærekraftig og konkurransedyktig byutvikling. Fortetting, spesielt langs kollektivaksene, skulle prioriteres.⁵⁵¹

Det var også andre grunner til at fortetting ble valgt. En viktig drivkraft var et kraftig fall i industriusselsettingen, og det ble dermed mindre etterspørsel etter arealer til industriformål. En rekke industribedrifter ble lagt ned eller flyttet ut av kommunen i denne perioden. Oslo mistet rundt 35 000 industriarbeidsplasser i løpet av en 30-årsperiode fra 1970 til 2000, og de fleste forsvant i første halvdel av 1980-årene.⁵⁵² Dette åpnet for nye muligheter for å utvikle eldre industriområder til boligbygging og nye næringer. Det skjedde i tillegg en kraftig vekst i tjenesteytende næringer, og etterspørselen etter moderne kontorer og forretningsbygg økte. Et mer liberalisert og deregulert samfunn medførte mer markedstilpasset planpraksis innenfor byutviklingen.

Bolig- og bostedspreferanser endres – hvem bosatte seg hvor?

Hvordan var befolkningens bosettingsmønster i denne perioden? Samtidig som det ble bygget boliger i sentrumsområdene, endret også innbyggernes bosettingsmønster og bostedspreferanser seg. Frem til 1980-årene bodde Oslos befolkningen først og fremst i byens randsoner. For eksempel var befolkningen i ytre sone nesten dobbelt så stor som i indre sone i 1975. Samtidig fortsatte trenden med nettoutflytting over kommunegrensen til Akershus de neste ti årene. Årsaken viste seg å være bolig- og miljøforhold, noe som ble oppgitt som det viktigste flyttemotivet i den landsomfattende flyttemotivundersøkelsen fra 1972. Oslo hadde rundt 73 prosent boliger i blokkbebyggelse i 1970. I Akershus på samme tid var nesten 85 prosent av boligmassen eneboliger. Med stigende inntektsnivå ønsket folk å ta del i velstandsøkningen i form

⁵⁵⁰ Næss mfl. 2015.

⁵⁵¹ St.meld. nr. 31 (2002–2003) Storbymeldingen: Om utvikling av storbypolitikk.

⁵⁵² Oslo byleksikon 2000.

av bedre boligstandard, og økt bilhold gjorde det mulig å etterspørre boliger utenfor transportkorridorene.⁵⁵³

Men fra slutten av 1980-årene og frem til 2011 bosatte flere seg i indre by, etter en nedgang fra årene før. Fra 1969 til 1989 hadde prosentandelen gått ned fra rundt 42 til 29 prosent. Nedgangen av innbyggere i indre by ble forklart med saneringen av eldre boligmasse i leiegårdskvartalene i forbindelse med byfornyelsen, noe som resulterte i færre boliger. Ved utbedring av leiligheter ble antall boliger redusert med rundt 25 prosent, ikke minst på grunn av sammenslåing av eldre leiligheter.⁵⁵⁴ Denne trenden snudde etter 1989, og særlig kunne det sees i indre øst. Fra 1989 til 2011 økte andelen bosatte i indre by til 32 prosent. Først og fremst var de nye og rehabiliterte sentrumsnære boligene attraktive for unge i etableringsfasen. Tilsvarende gikk innbyggertallet ned i byens ytre sone, fra 70 prosent i 1989 til 67 prosent i 2011.⁵⁵⁵

Som vist i kapittel 2 førte nye bosettingsmønstre i indre by til endring i bylandskapet, og vi fikk tendenser til gentrifisering. Investeringer fra private aktører i nedslitte strøk medførte på sikt utskifting av både næringer og beboere. Dette gjaldt særlig nye skjenkesteder og kafeer som tiltrakk seg unge beboere. I tillegg ble flere statlige kulturinstitusjoner lokalisert i indre øst. Gentrifiseringsprosessen var basert både på individuelle preferanser motivert av smak og livsstil, og på strukturelle forhold som politiske beslutninger om for eksempel lokalisering eller skjenkebevilling.⁵⁵⁶

9.5 Boligbygging – fra feltutbygging til urbane boligområder

Mot slutten av 1980-årene skjedde den siste store feltutbyggingen i randsonen av Oslo med utbyggingsaktiviteten på Søndre Nordstrand.⁵⁵⁷ Også tidligere var det først og fremst feltutbygging i ytre by som hadde preget Oslos boligbygging, og med denne utbyggingen ble de siste store områdene som Oslo hadde fått ved byutvidelsen med Aker i 1948, fylt ut.⁵⁵⁸ Utvidelsen av Oslos grenser ga kommunen egnede arealer til boligbygging samtidig som behovet for boliger ble betydelig større. Men det var ikke bare å sette i gang å bygge på de nyervervede arealene. Oslo hadde fått over 300 gårdsbruk ved sammenslåingen, og tre firedeler av arealet var dekket av skog. Det geografiske midtpunktet var flyttet fra Jakobs kirke i sentrum til Nedre Blanksjø i Nordmarka.

⁵⁵³ *Oslo byleksikon* 2000.

⁵⁵⁴ Lund 2000.

⁵⁵⁵ *Statistisk årbok* 2011. Oslo kommune.

⁵⁵⁶ Sæter og Ruud 2005.

⁵⁵⁷ Planene for utbygging av Gjersrud – Stensrud i Oslo sør er fremdeles ikke realisert etter mange års planperiode, grunnet blant annet manglende beslutning om utbygging av kollektivtransport.

⁵⁵⁸ Benum 1994.



For å få til en ønsket boligbygging tok kommunen i bruk den nye ekspropriasjonsloven av 1946, og til sammen 4 400 mål fra 11 større gårder i Groruddalen og ved Østmarka ble ekspropriet rundt 1950.⁵⁵⁹ Med dette startet utviklingen av Lambertseter på midten av 1950-tallet, etterfulgt av utbygging av Groruddalen og områdene nordøst i byen fra slutten av 1960-årene og 20 år frem tid.

Gjennomføringen av den siste store feltutbyggingen ble imidlertid ikke helt som planlagt. Omtrent samtidig som utbyggingen av boligområdene i Søndre Nordstrand startet opp, stagnerte markedet for kjøp og salg av boliger, noe som medførte en vesentlig reduksjon i prisene på både nye og eldre boliger. I 1989 ble det fullført færre nybygde boliger enn i de to foregående årene. Samtidig som boligbyggingen ble redusert i begynnelsen av 1990-årene, ble det også registrert en nedgang i gjennomsnittsstørrelsen på fullførte boliger. Mellom 1988 og 1991 sank den gjennomsnittlige boligstørrelsen målt etter bruksareal med rundt 33 prosent i Oslo, mot 29 prosent for landet som helhet. For eksempel var gjennomsnittsstørrelsen på boliger i 1987 rundt 137 kvadratmeter og i 1990 målt til 102 kvadratmeter.

Høyt realrentenivå, høy arbeidsledighet og et kraftig prisfall i eiendomsmarkedet forårsaket et stagnert boligmarked, og kommunen opplevde redusert byggevirkshet.⁵⁶⁰ Den samme tendensen fortsatte inn i 1990-årene. I motsetning til de store feltutbyggingene i randsonene ble byggevirksheten nå fordelt jevnere ut på flere bydeler.⁵⁶¹

I samme periode, fra 1988 til 1993, falt prisene på boliger med rundt 40 prosent.⁵⁶² Politikerne måtte gjøre noe for å opprettholde den planlagte veksten i boligbyggingen. På bakgrunn av den vanskelige økonomiske situasjonen gjennomførte kommunen et betydelig eiendomssalg, og de stimulerte til privat aktivitet, slik det fremkommer i bystyremeldingen fra 1987: «Kommunen bør etter byrådets mening ikke ta sikte på permanent kommunal eiendomsbesittelse. Først og fremst må formålet være å utløse og stimulere til privat aktivitet.»⁵⁶³ I tillegg skulle boligfortetting på større arealer innenfor byggesonen være kommunens hovedstrategi, samtidig som det ble anbefalt å legge til rette for enklere og mindre ressurskrevende saksbehandlingsprosesser i fortettingsaker.⁵⁶⁴

En reduksjon i antall boliger i Oslo i disse årene fikk også konsekvenser for folk som trengte boliger. Boligsektorens store bekymring var at de ikke klarte å skaffe til veie

⁵⁵⁹ Benum 1994.

⁵⁶⁰ Byrådets årsberetning 1991.

⁵⁶¹ Bystyresak 4/95. Boligbyggeplaner i Oslo 1992–1995.

⁵⁶² Byrådsak 188 av 28.06.1994. Ny strategi i boligpolitikken.

⁵⁶³ Bystyremelding nr. 2/1987, s. 64.

⁵⁶⁴ Bystyremelding nr. 2/1987.

rimelige boliger til de mange søkergruppene. Kommunen var særlig bekymret for de vanskeligstilte. I bystyremeldingen fra 1987 ble denne situasjonen beskrevet slik:

Boligmarkedet i Oslo har de siste årene gjennomgått betydelige endringer. Fra en situasjon med visse omsetningsproblemer, har de siste 2–3 årene opplevd en stigende etterspørsel, sterkt økende boligpriser og underdekning av boliger. Særlig har denne situasjonen rammet grupper av befolkningen som i utgangspunktet har vanskeligheter med å finne hensiktsmessige boligtilbud, men den har også redusert valgmulighetene generelt, med hensyn til bl.a. boform og bosted, for alle grupper av befolkningen.⁵⁶⁵

Det ble meldt om underskudd på omplasseringsleiligheter, blant annet fordi mer nybygging i byfornyelsens siste fase medførte en reduksjon i antall boliger. Fra statens side ble kommunen pålagt å sørge for en tilstrekkelig forsyning av byggeklare tomter og å skaffe boliger til husstander som var særlig vanskeligstilte.⁵⁶⁶

I bystyremeldingen om kommunens boligpolitikk fra 1994, som ble lagt frem av Arbeiderpartibyrådet, ble det pekt ut fire satsingsområder: gjeldsrammede husholdninger, byfornyelse, kommunal boligforvaltning og bedre og tryggere bomiljø. Det ble påpekt at en rekke personer falt utenfor det ordinære boligmarkedet og derfor – av forskjellige grunner – trengte offentlig bistand for å kunne etablere seg og bli boende i et trygt boforhold. En vesentlig årsak til problemene var at de offentlige låne- og støtteordningene ble redusert, og det ble særlig viktig for kommunen å sørge for at de eksisterende boligvirkemidlene ble benyttet best mulig.⁵⁶⁷ Det ble satt av 40 millioner kroner til utbedring av kommunale leiligheter. Det hadde aldri tidligere vært investert så mye i kommunale utleieboliger som det året.⁵⁶⁸

Mot slutten av 1990-årene og utover første tiår på 2000-tallet økte den politiske oppmerksomhet på boligbygging. Større boligprosjekter ble gitt prioritet, og som tidligere skrevet ble det tilrettelagt for private aktører gjennom endrede plandokumenter og lovverk. Det ble blant annet gitt igangsettingstillatelse til mer enn 4 000 boligenheter i 2001, noe som var en fordobling fra året før.⁵⁶⁹ Byggebransjen hadde som hovedargument at i tider med lave produksjonstall, blandet planmyndighetene seg for mye bort i detaljer slik at reguleringsprosessen trakk i langdrag. På den andre siden førte det politiske trykket på dette saksfeltet til kontinuerlig arbeid med forenklinger, prosessforbedringer, teknisk forskrift (staten), revidert plan og bygningslov, revidering av plansystemet samt samarbeidsprosjekter og samarbeidsutvalg mellom offentlige myndigheter og bransjen.⁵⁷⁰

565 Bystyremelding nr. 2/1987. Om mål og virkemidler i boligpolitikken, s. 1.

566 Bystyremelding nr. 2/1987. Om mål og virkemidler i boligpolitikken.

567 Byrådsak 188 av 28.06.1994. Ny strategi i boligpolitikken.

568 Byrådets årsberetning 1995.

569 Byrådets årsberetning 2001.

570 Innspill til kapitlet er gitt av tidligere seksjonssjef i Plan- og bygningsetaten Tore Langaard, mars 2017.



Ny dalen.

Det er vanskelig å slå fast om større andel privat utbygging skyldtes borgerlig byråd på den tiden. Vi ser imidlertid at politikken dreide seg fra å oppgradere utsatte boligområder gjennom offentlige tiltak på midten av 1990-tallet til satsing på nybygging gjennom samarbeid med private aktører.

Lørenbyen og Ny dalen

Utbygging av Lørenbyen og Ny dalen er eksempler på boligutbygging i transformasjonsområder og der kommunen måtte ta i bruk de nye virkemidlene. Felles for disse to områdene var at én dominerende privat grunneier kjøpte opp mindre eiendommer slik at utbyggerne på relativt kort tid fikk hånd om hele området og utviklet dette i et samlet grep. Kommunen utformet og vedtok overordnede planer, mens utbygger fremmet forslagene til detaljplaner.⁵⁷¹

Lørenområdet, i triangelet mellom Økernkrysset, Carl Berner og Sinsenkrysset, var tidligere kanskje mest kjent for Løren leir, som frem til 1999 ble brukt av Hærens våpentekniske korps. I 1999 ble Løren leir lagt ut i en konkurranse utlyst av Forsvarsbygg, i samarbeid med Riksantikvaren og Oslo kommune. Selvaag vant konkurransen. I tillegg ble et større areal sør for Lørenveien overtatt, og Telenor solgte samtidig en stor bebygdt tomt. Da den nye Lørenbyen sto ferdig i 2012, var området på hele 120 mål, og besto av kvartalsvis blokkbebygging med ca. 1 500 boliger, fellesområder og næringsarealer.⁵⁷²

Utbyggingen av Ny dalen fortjener en bredere presentasjon fordi utviklingen av dette området belyser flere sider ved kommunens nye byutviklingsstrategi i årene fra slutten av 1980-tallet. Det handler både om at kommunen inngikk avtaler med privat grunneier om infrastruktur og rekkefølgebestemmelser, og om bruk av planer som la føringer for bevaring av kulturmiljøet langs Akerselva. Ny dalen hadde røtter tilbake til midten av 1800-tallet med Tekstilfabrikken Ny dalens Compagnie og Christiania Spigerverk som de to største industribedriftene, og med Akerselva som kraftkilde. En stor del av stedets identitet var nettopp knyttet til Akerselva og dets industrihistorie, og bevaring av natur- og kulturmiljøet ved elva la derfor sterke føringer for utviklingen av området.

Spigerverket stengte i 1989, og dette satte fart i transformasjonsprosessen som hadde startet flere år tidligere. Elkem og Spigerverket tok initiativ til å få utarbeidet en kommunedelplan. Kommunedelplanen ble vedtatt i bystyret i 1990. Samtidig pågikk arbeidet med samlet planlegging langs Akerselva. I 1990 ble også kommunedelplanen *Akerselva Miljøpark* utarbeidet, og den overlapper *Nydalsplanen* med veiledende retningslinjer. *Nydalsplanen* er rettslig bindende for utviklingen av Ny dalen. Bakgrunnen for planen var at grunneierne Christiania Spigerverk A/S og Elkem A/S ønsket å utvikle et moderne og konkurransedyktig nærings- og industriområde. I planene for Ny dalen heter det at

⁵⁷¹ Nordahl mfl. 2009.

⁵⁷² Nordahl mfl. 2009.

«området skal utvikles som et byområde med et bredt spekter av virksomheter, deriblant boliger, men med hovedvekt på nærings- og arbeidsplassfunksjoner. Dette betyr å utvikle området med en bymessig karakter, å bedre områdets tilgjengelighet [...], å utnytte områdets miljøpotensial».⁵⁷³ I tillegg skulle det legges vekt på at områdets historiske identitet som industriområdet ble videreutviklet.

Allerede på midten av 1980-tallet så eiendomsselskapet Avantor potensialet i dette historiske området, og de kjøpte det i 1986. Samme år ble prosjektet *Akerselva Miljøpark* stiftet for å ivareta naturverdier og for å fremme det tradisjonsrike industrisamfunnet som en del av elvas identitet. I 1994 etablerte Avantor sitt hovedkontor i Nydalen etter å ha dannet et utviklingsselskap i form av et femårig samarbeidsprosjekt mellom en rekke private og offentlige aktører, og i 1996 kom næringsparken Nydalen Park.

I løpet av en knapp 20-årsperiode fra 1991 til 2008 ble det bygget rundt 700 boliger i området,⁵⁷⁴ og det ble grunnlagt omkring 200 bedrifter. Det var først og fremst kunnskapsbedrifter som kom. Den første etableringen i den nye Nydalen fant sted da NRK kom i 1989, men den viktigste og største bedriften i området var Handelshøyskolen BI, som flyttet inn i 2005. Med etableringen av BI ble det også gitt rom for å opprette små virksomheter som rettet seg mot en ung kundegruppe. Rundt 8 000 personer fikk sin arbeidsplass der, og til sammen bor, jobber og studerer det omkring 18 000 mennesker i Nydalen.⁵⁷⁵

Disse etableringene kom ikke av seg selv. For å kunne lykkes med å få på plass nye bedrifter var god infrastruktur avgjørende. Det viste seg at infrastruktur med god offentlig kommunikasjon til Nydalen ikke var på plass i planleggingen i en tidlig fase, og kommunedelplanen fra 1990 omfattet ikke teknisk infrastruktur. Det ble en politisk diskusjon om i hvilken retning Nydalen skulle utvikles. Diskusjonen handlet særlig om etablering av en T-banering med stasjon i Nydalen. Stasjonen åpnet riktignok i august 2006, men ideen skal ha dukket opp for første gang i 1988 samtidig med oppstarten av Oslopakke 1 (Oslopakke 1 er nærmere omtalt i kapittel 11).⁵⁷⁶ I 1994 hadde ideen modnet såpass at en mulig T-banering ble konsekvensutredet, og planen ble lansert i 1996.

T-banen ble en viktig premiss for den videre utbyggingen av Nydalen, ikke minst var dette viktig for næringslivet. Få offentlige bedrifter ville til Nydalen før T-banen kom.⁵⁷⁷ Avantor ble en viktig pådriver for en T-banering. Opprinnelig var det tenkt at utbyggingen av T-banen skulle være et spleiselag mellom stat og kommune. Imidlertid ga Avantor som grunneier fra seg gratis trasé. Utgiftene, omregnet i tomteverdi, tilsvarte

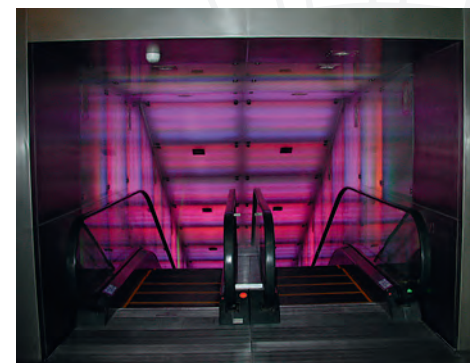
⁵⁷³ *Kommunedelplan Nydalen*. Vedtatt 12.09.1990.

⁵⁷⁴ Vent og se! *Lokalavisen Nordre Aker* 03.04.2008.

⁵⁷⁵ Utbygging av Nydalen. Notat MD 2006.

⁵⁷⁶ Kampen for T-bane i Nydalen. Hentet fra nydalen.no Lesedato 16.04.2015.

⁵⁷⁷ Nordahl mfl. 2009.



Nydalen T-banestasjon.

et betydelig beløp. Avantor beskrev utviklingen av T-banen som en «risikosport». Ifølge direktøren for eiendomsselskapet var det tungt å få gjennomslag for ideen om en T-baneforbindelse i Nydalen.⁵⁷⁸

Kommunen var positiv til planene, men inngikk ikke noen forpliktende avtale med Avantor når det gjaldt rekkefølgebestemmelser. Det var flere hindringer som skulle forseres, og flere avtaler som skulle forhandles før Nydalen kunne bygges ut. Kommunen ønsket at banen skulle på plass først, deretter skulle området bygges ut. I 1998 krevde derfor Plan- og bygningsetaten og Samferdselsetaten byggestart for T-baneringen før byggestart i området sørøst i Nydalen. Dette var lite tilfredsstillende for utbyggerne, men ble løst ved at bygging ble vedtatt i 2000. I 1998 kom det også et krav fra Plan- og bygningsetaten om å redusere 30 prosent av den planlagte utbyggingen inntil nytt kryss på Ring 3 var ferdig (som en del av rekkefølgebestemmelser), men dette kravet ble avslått av lokalpolitikerne. I 2003 krevde kommunen stopp i boligbyggingen inntil tomt for ny skole ble bestemt. For utbygger var disse innspillene problematiske, for de lå ikke inne i planene fra starten. En del av kritikken fra utbyggers side handlet derfor om ønsket om mer gjennomførbare planer, og om tosidig forpliktende utbyggingsavtaler som kunne være på plass samtidig med reguleringsplanen.⁵⁷⁹

Utviklingen av Nydalen ble, til tross for kritiske bemerkninger fra utbygger til kommunen, vellykket. I løpet av en 25-årsperiode gikk Nydalen fra å være et område preget av nedlagte fabrikker og utflytting av arbeidsplasser, til å bli en bydel med en blanding av boliger, arbeidsplasser, servicetilbud og møteplasser. Et av de viktigste suksesskriteriene for utviklingen var at en og samme utbygger hadde ansvaret for området over så mange år. Dermed kunne utbygger ivareta et helhetlig grep der både fysiske og sosiale strukturer ble inkludert. For eksempel ble utbyggers planforslag fra 1991, om utvikling av områdets næringspotensial, kulturminner og naturkvaliteter langs Akerselva, tatt vel imot i byrådet. «Etter byrådets oppfatning er reguleringsforslaget godt i samsvar med kommunedelplanen for Akerselva miljøpark.»⁵⁸⁰ Et annet suksesskriterium var at kommunen brukte kommunedelplanen som styringsredskap for å sette rammer for utviklingen av den nye bydelen gjennom hele prosessen.

Ensjøbyen – utbyggingsavtaler mellom private grunneiere og kommunen

Den neste store transformasjonsprosessen startet rett før årtusenskiftet. Da tok beboere på Ensjø initiativ til en transformasjonsprosess i området ved å kontakte byutviklingskomiteen og gjennomføre en befaring i området sammen med politikere. I 2004 ble planleggingsprogrammet for Ensjø vedtatt av bystyret. Programmet var da et svar

⁵⁷⁸ Kampen for T-bane i Nydalen. Hentet fra nydalen.no Lesedato 16.04.2015.

⁵⁷⁹ Utbygging av Nydalen. Notat MD, 2006.

⁵⁸⁰ Byrådssak 1994.

på kommunedelplanen for indre Oslo av 1989, hvor Ensjøområdet var definert som byutviklingsområde. Visjonen var å «forvandle området med mye næringsvirksomhet til et vakkert bymessig strøk med boliger, grønne lunger og ulike aktivitetsplasser».⁵⁸¹ Programmet innebar fortetting og omdanning fra en forstadsstruktur til en bymessig struktur, og inngikk i en overordnet vurdering av stasjonsnære områder som kunne pekes ut til nye boligområder.⁵⁸² Visjonen for utbyggingen var svært omfattende og handlet om transformasjon fra bilby til boligby og med planer om 5 000–7 000 boliger. Planene inkluderte også utbygging av næringsarealer samt offentlig infrastruktur, og i 2007 ble *Veiledende prinsipplan for det offentlige rom* på Ensjø vedtatt av bystyret. I programmet for infrastruktur inngikk rundt 50 offentlige prosjekter som omfattet blant annet oppgradering av eksisterende gater, bygging av nye boliggger, parker og plasser og offentlige gangveier.⁵⁸³

I programmet ble det vurdert ulike virkemidler for gjennomføring av byutviklingen, og Ensjø ble også et eksempel på Oslo kommunes utprøving av samarbeid med grunneiere og utbyggere. I motsetning til i Nydalen ble det helt fra starten i utviklingen av Ensjøbyen brukt reguleringsplaner, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler for å sikre gode løsninger og finansiering av disse.⁵⁸⁴ Gjennom bruk av utbyggingsavtaler fikk kommunen en mer aktiv rolle i tilrettelegging for og gjennomføring av utbyggingsprosjekter.⁵⁸⁵ Før gjennomføring av utbyggingen var det nødvendig for kommunen å gi klarere føringer for forhandling av utbyggingsavtaler. I tillegg til at Eiendoms- og byfornyelsestetaten fikk fullmakt til å føre forhandlingene for kommunens virksomheter, ble det bestemt at det også skulle etableres en samarbeidsgruppe for kommunens virksomheter samt en styringsgruppe fra staten.

I behandlingen av planleggingsprogrammet for Ensjøområdet i bystyret i mars 2004 var politikerne særlig opptatt av å ivareta det offentlige rom og den blågrønne strukturen på Ensjø, samt å ivareta gressletter og ballsletter i området. For eksempel fikk Arbeiderpartiet, Høyre, SV, Fremskrittspartiet og Venstre gjennom et endringsforslag om at «Kommunen skal utarbeide en veiledende prinsipplan for det offentlige rom og den blågrønne strukturen på Ensjø» fremfor en reguleringsplan.⁵⁸⁶ Denne formuleringen ga sterkere føringer. For å sikre dette ble nødvendigheten av å utarbeide rekkefølgebestemmelser understreket. Det ble også påpekt at planene om 7 000 boliger skulle revurderes etter at rundt halvparten var bygget, for å ivareta trafikk- og miljøforhold. Bystyret var altså opptatt av bærekraftige prinsipper og miljøvennlige løsninger. I tillegg

581 Byrådssak 256 av 04.09.2003. Pilestredet 32 – Del av Pilestredet Park, Reguleringsplan – Boliger – Bydel St. Hanshaugen – Ullevål.

582 Nordahl mfl. 2009.

583 Byrådets årsberetning 2012.

584 Nordahl mfl. 2009.

585 Gjengitt i byrådssak 1106/04. Ensjo – organisering av kommunens arbeid ved utviklingen av området.

586 Byrådssak 1106/04. Ensjo – organisering av kommunens arbeid ved utviklingen av området.



skulle «bymessig struktur som en fortsettelse av strukturen i indre by» ivaretas.⁵⁸⁷ Dette var å forstå som kvartalsstrukturer som knyttet nye kommunikasjonsårer sammen med eksisterende veinett. I bystyrevedtaket ble kommunens rolle presisert, der det het at kommunen skulle være en aktiv pådriver og en økonomisk bidragsyter til gjennomføring av teknisk og sosial infrastruktur.⁵⁸⁸ Ensjøbyen ble planlagt med hele fem parker, den største på 21 mål. Ensjøforeningen, som var en sammenslutning av utbyggere i området, brukte ordet «naturbant» som markedsføring av områdets kvaliteter.

Utbyggingen av Ensjøbyen ble planlagt ferdig i 2030. Så sent som i 2012 ble en ny utbyggingsavtale på Ensjø vedtatt. Dette var en av 16 utbyggingsavtaler som muliggjorde bygging av rundt 4 000 boliger og en del næringslokaler. Fra transformasjonen startet og frem til 2011, var det solgt rundt 1 400 leiligheter.⁵⁸⁹ Gjennomføringen av utbyggingen trakk imidlertid i langdrag fordi flere grunneiere ikke hadde planer om å utvikle sin eiendom. Ensjø hadde en finmasket eiendomsstruktur, og det var lagt ned betydelige investeringer i næringsbygg og binding i langsiktige leieavtaler. Kommunen bekostet gater, parkdrag og gangveier og koordinerte bygging av den blågrønne infrastrukturen. Det var forutsatt at grunneierne tok seg av selve boligbyggingen. Gode gjennomføringsstrategier for slike komplekse transformasjonsområder som Ensjø var viktige verktøy i den videre byutviklingen av for eksempel Hovinbyen, som kom senere.

Pilestredet Park

Ny bruk av gamle bygg utløste ikke bare nye samarbeidsformer og avtaler mellom kommunen, som hadde rollen som planmyndighet og tilrettelegger, og private utbyggere. Kommunen forvaltet også kulturminner og kulturmiljøer som hadde stor samfunnsmessig verdi, og som fikk stor bruksverdi når de ble forvaltet riktig. By- og boligutviklingen handlet derfor også om å ta vare på gamle kulturmiljøer som hadde vært med på å prege byen i mange år. Ny bruk av gamle bygg var god ressursøkonomi. Et eksempel på en slik type boligprosjekt var Pilestredet Park, som ble utviklet på begynnelsen av 2000-tallet med rundt 1 400 boliger på tomten til det gamle Rikshospitalet i Oslo sentrum. Tomten var eid av staten, og Oslo kommune og Statsbygg startet allerede å samarbeide om utviklingen av området mens saken lå til behandling i byutviklingskomiteen. Flere bygninger på det gamle Rikshospitalet ble definert som *spesialområde bevaring*. Dette gjaldt både overlegeboligen, kvinneklinikken, den gamle administrasjonsbygningen samt muren langs Pilestredet. Bakteriologisk institutt og øyeavdelingen sto også på *Byantikvarens gule liste* som bevaringsverdig. Statsbygg, som var byggherre, tok hensyn til dette ved utvikling av området. I et planforslag fra 2003 fremmet Statsbygg blant annet forslag om bevaring av gatefasadene og bygningenes hovedstruktur da

587 Byrådssak 1106/04. Ensjø – organisering av kommunens arbeid ved utviklingen av området.

588 Byrådssak 1106/04. Ensjø – organisering av kommunens arbeid ved utviklingen av området.

589 Byrådets årsberetning 2012.



*Gammelt og nytt i
Pilestredet Park.*

Øyebygget skulle ombygges til boligformål. Byantikvaren fant planen «svært positiv», og kommunen ga føringer for dette i reguleringsbestemmelsene for tomten. Her heter det: «Det legges vekt på at bebyggelsen innenfor området samlet utgjør en arkitektonisk helhetlig løsning. Det skal søkes et samspill mellom gammel og ny bebyggelse i utformingen av nybyggets fasader og materialbruk. Generell rehabilitering og ombygging skal utføres på en slik måte at anleggets kvaliteter bevarer.»⁵⁹⁰ Byrådet stilte seg positive til at boligområdet fikk en historisk tilknytning ved at bygninger ble bevart med ombygging til boliger: «Byrådet har merket seg at reguleringsbestemmelsene går relativt langt i å bidra til bevaring av Øyebygget, men at man likevel har valgt reguleringsformål byggeområde og ikke bevaring.»⁵⁹¹

Pilestredet Park utmerket seg også som det første store boligprosjektet med miljøvennlig profil i Oslo, og prosjektet fikk raskt stor oppmerksomhet på grunn av dette. Samtidig representerte denne utbyggingen det første nye boligstrøket i indre by som var bygget siden andre verdenskrig, med unntak av de nye boligstrøkene i *Fjordbyen* (*Aker Brygge*). Både byggeprosess, materialbruk samt drift av boligene med oppvarming og ventilasjon ble gjennomført etter nye miljøvennlige prinsipper og mål. Det ble også lagt stor vekt på å gjøre uteområdene attraktive, og grøntanleggene høstet anerkjennelse. Felles uteområder utgjorde ca. 23 dekar. Bruken av vegetasjon og utformingen av parker, gangveier og gårdsrom var variert og med høy materialkvalitet. I 2005 fikk Pilestredet Park Oslo bys arkitekturpris. Statsbygg fikk prisen for å ha gjennomført et byomformings- og fortettingsprosjekt basert på byøkologiske prinsipper. Utviklingen av området skjedde i nært samarbeid med Oslo kommune og var basert på miljøvennlige løsninger

590 Byrådssak 349 av 25.11.2003. Pilestredet 32 – Del av Pilestredet Park, Reguleringsplan – Boliger – Bydel St. Hanshaugen – Ullevål.

591 Byrådssak 349 av 25.11.2003. Pilestredet 32 – Del av Pilestredet Park, Reguleringsplan – Boliger – Bydel St. Hanshaugen – Ullevål.

og materialbruk gjennom hele prosessen, i tillegg til gjenbruk av bygninger og bygningsdeler.⁵⁹²

9.6 Helhetlige områdesatsinger

Kommunens byutvikling i årene fra 1987 handlet ikke bare om å utvikle nye boligområder og å oppgradere offentlige byrom. Den eksisterende boligmassen både i indre by og i drabantbyene trengte et løft, og det var et økende behov for å gjøre noe med nærmiljøene med sikte på å bedre beboernes levekår. Ikke minst dreide det seg om barn og unges oppvekstmiljø. Å utjevne levekår ble satt på agendaen både i den kommunale og den statlige politikken i denne perioden, noe som særlig kom til uttrykk gjennom stortingsmeldingen *Om levekår og boforhold i storbyene* fra 1995. Meldingen satte søkelyset på de utfordringene som enkelte byområder hadde, og pekte på at stat og kommune burde satse bredt på geografiske utjevningsstrategier. Dette skulle skje blant annet ved at staten skulle legge opp til en forsterket innsats i byfornyelsen, og at omlokalisering av statlig virksomhet til indre øst skulle vurderes.⁵⁹³

Byfornyelsesprogrammet omfattet 11 områder:

Bjølsen, Rodeløkka, Kampen, Grünerløkka, Sofienberg, Urtegata / Motzfeldt gate, Tøyen, Grønland, Dælenenga, Vålerenga og Gamlebyen. Til sammen utgjorde områdene 21 759 boliger som var omfattet av byfornyelsen.

Kilde: Hansen, T. og Guttu, J. I 1998

Dette avsnittet tar for seg de helhetlige satsingene i Oslo, som startet opp fra slutten av 1980-årene. Felles for disse programmene var at de ble styrt etter en overordnet og helhetlig planlegging og derfor hadde en overordnet tilnærming for å forbedre miljømessige, fysiske og sosiale forhold, og for å gjøre byområdene mer attraktive for beboerne og også få flere til å bo her og bruke områdene. Felles for de helhetlige satsingene var også at staten og Oslo kommune samarbeidet om dem gjennom felles finansiering av tiltakene. Mens statens rolle gjennom departementene og direktoratene først og fremst dreide seg om deltakelse i styrings- og ressursgrupper, var det de ulike kommunale etatene og bydelene som hadde prosjektledelsen og ansvaret for å gjennomføre tiltakene.⁵⁹⁴

⁵⁹² St.meld. nr. 31 (2006–2007) *Hovedstadsmeldingen*, s. 121.

⁵⁹³ St.meld. nr. 14 (1994–1995) *Om levekår og boforhold i storbyene*.

⁵⁹⁴ Se nærmere om organisering av områdeprogrammene senere i kapitlet.

Byfornyelsen

I indre by var det fremdeles den kommunale byfornyelsen som dominerte. Byfornyelsen startet opp i slutten av 1970-årene, som et resultat av mange års fysisk forfall i de eldste bydelene i Oslo, og et omfattende byfornyelsesprogram ble vedtatt av Oslo kommune i 1977. Hovedmålet var å bedre boforholdene.⁵⁹⁵ En betydelig statlig innsats ble også gjort gjennom Husbankens finansieringsordninger (nærmere beskrevet nedenfor). Byfornyelsesarbeidet var fra statens side viktig for å sikre gode boliger i gode bomiljøer.⁵⁹⁶

Selv om bakgrunnen for byfornyelsen er grundig behandlet i Bernt H. Lunds beretning om Oslo kommune fra 1946–1986, vil vi her gi en kort presentasjon av byfornyelsen, før vi setter søkelyset på hvordan byfornyelsens siste periode artet seg. Store deler av leiegårdene i Oslos eldste bydeler ble bygget på slutten av 1800-tallet. De var nå preget av manglende vedlikehold, og bostandarden i mange av de gamle boligene ble karakterisert som svært dårlig. Fysiske registreringer som ble foretatt forut for satsingen, viste at 26 000 boliger i indre by hadde behov for omfattende utbedring, og målet var å utbedre 2 000 boliger hvert år.⁵⁹⁷ Leilighetene skulle oppgraderes etter den såkalte 30-årsstandarden. Den krevde blant annet nytt sanitæranlegg – som innebar bygging av bad i leilighetene (de færreste hadde bad/wc inne i leiligheten fra før) – nytt elektrisk anlegg, isolering av vegger, gulv og tak samt sammenslåing av leiligheter.

I tillegg til å bedre boforholdene var målet i programmet å få flest mulig beboere fra å leie til å eie sin egen bolig, organisert gjennom borettslag. Det var imidlertid en politisk motsetning knyttet til dette med selveie i debatten om byfornyelsen. Arbeiderpartiet og SV ønsket å omgjøre utleieboliger til kollektivt eide, prisregulerte borettslagsleiligheter. Høyre argumenterte på sin side for selveierleiligheter. I Oslo indre by, kjerneområdet for byfornyelsen, økte andelen selveiere og borettsshavere fra 22 til 43 prosent mellom 1981 og 1988.⁵⁹⁸

Det var også et ønske om å beholde og styrke såkalt «ressurssterke» beboere og få en allsidig sammensatt befolkning. Dette skulle oppnås gjennom høyere bostandard: «Hvert enkelt strøk gir mulighet for boliger til folk som ønsker å rette sitt forbruk mot høyere boligstandard. Særlig viktig er det å være oppmerksom på at svakere grupper ikke skyves ut fra et fornyelsesområde til et annet i byfornyelsesprosessen.»⁵⁹⁹ Samtidig ble det lagt vekt på at botilbudet skulle være for en «allsidig befolkning». Målet var altså å få en mer blandet befolkning, som kunne bidra til å styrke områdets renommé og følgelig lokke til seg nye typer beboergrupper. Byfornyelsen omfattet også gårdsromsutbedringer som



Gravemaskin river gammel bygård, Nordre gate 4, i 1987. Vanningen er for å dempe støvet.

⁵⁹⁵ Om byfornyelsen i Oslo, se for eksempel Ruud 2003.

⁵⁹⁶ St.meld. 14 (1994–1995) *Om levekår og boforhold i storbyene*.

⁵⁹⁷ Ruud 2003.

⁵⁹⁸ Sørvoll 2011.

⁵⁹⁹ Byfornyelsesprogram 1977, del 1, s. 7.

en del av arbeidet med å sørge for at beboerne i de dårligste boområdene fikk bedre bolig- og miljøforhold.

Mot slutten av 1980-årene ble takten i byfornyelsen redusert fordi tilgang til lånemidler fra Husbanken, spesielt til utbedringslån, ble mindre. Endringen i markedsforholdene bidro også til at en del av byfornyelsesprosjektene fikk en vanskelig økonomi, spesielt der det ble bygget nytt. Dette førte også til at behovet for omplasseringsboliger økte. En direktør i byfornyelsen fikk allerede i 1985 bange anelser om det arbeidet han ledet: «Byfornyelsesprogrammet (...) svevde på skyene fra lavrentepolitikken og datt ned i et samfunn preget av økonomisk og boligpolitisk omveltning.»⁶⁰⁰ I bystyremeldingen fra 1987 *Om mål og virkemidler i boligpolitikken* het det: «Problemene med å skaffe erstatningsboliger til hushold som må omplasseres grunnet riving eller utbedring i byfornyelsen, er i dag så store at det vil skje en dramatisk nedgang i tempoet i byfornyelsen de nærmeste år dersom en ikke finner frem til løsninger.»⁶⁰¹ Byrådet foreslo blant annet å ta i bruk tomme kommunale tjenesteboliger til midlertidig omplassering av inntil ett års varighet. I 1988 ble målet om 2 000 boliger hvert år redusert til rundt 1 000 boliger grunnet manglende statlige finansierings- og støtteordninger. Denne tendensen fortsatte utover i 1990-årene, og i 1992 var tallet sunket til 500 boliger pr. år.

Utviklingen i boligmarkedet, med sterkt fallende boligpriser, medførte en akutt krise for byfornyelsen i Oslo. I mai 1990 ble Oslo Byfornyelse A/S avviklet, og Grønland Byfornyelse gikk konkurs samme høst. Betingelsene for å drive byfornyelse ble svært dårlige, blant annet fordi rehabiliteringsprosjekter gikk over så lang tid. Dette var også en periode med høye produksjonskostnader samtidig med sterkt fall i markedsprisene for ferdigstilte prosjekter. I tillegg ble de statlige rammebetingelsene svært dårlig. Utover i 1990-årene stagnerte derfor arbeidet med byfornyelsen. Prisene på boliger fortsatte å falle, og etterspørselen etter boliger i utbedrede gårder gikk ned. Etter 1990 ble det ikke inngått nye fornyelsesavtaler, og utbyggere stoppet byggeaktiviteten i byfornyelsesområdene, med unntak av fullføring av prosjekter med kommunal kjøpsplikt.⁶⁰²

Mange kom i en vanskelig økonomisk situasjon da verdien på de kostbare, byfornye boligene falt dramatisk samtidig som renten og arbeidsledigheten steg. Husholdninger som etablerte seg for første gang da boligprisene var på topp rundt 1987–1988, hadde betydelig høyere nivå på boutgiftene sine enn de som etablerte seg tidligere og senere. Som følge av et markert prisfall på boligene opplevde de å tape egenkapitalen sin helt eller delvis. Statens rolle i byfornyelsen handlet først og fremst om å yte finansiell bistand gjennom Husbankens boligsosiale ordninger. Finansieringen av byfornyelsen var en sentral oppgave for Husbanken på den tiden. Som omtalt ovenfor endret den

600 Nordisk Ministerråd (1997) Boligpolitikk mod segregation. TemaNorden 1997:544, s. 296.

601 Bystyremelding nr. 2/1987. *Om mål og virkemidler i boligpolitikken*, s. 70.

602 Ruud 2003.

statlige boligpolitikken seg utover 1980-tallet, da de private bankenes andel økte på bekostning av statsbankens andel. Husbanken innførte en rekke tiltak for å redusere folks gjeldsbyrde, og utover i 1990-årene ble det satt inn flere statlige tiltak for å lette gjeldsbyrden i boligsektoren. I 1991 innførte Husbanken en ordning med rentejustering for etableringslån til prioriterte grupper. Det ble bevilget 100 millioner kroner til engangsstøtte til boligsamvirket for å lette boligbyggelagenes tap på tomme boliger, og i 1992 vedtok Stortinget en tiltakspakke for å hjelpe borettslag med økonomiske problemer, herunder borettslag i byfornyelsen.⁶⁰³

Kommunen etablerte også tiltak overfor gjeldsrammede, blant annet opprettet Etat for eiendom og utbygging et eget kontor for denne gruppen i 1992.⁶⁰⁴ Flere beboere solgte boligen sin med tap og ble sittende igjen med gjeld. I løpet av 1994 ble det blant annet innvilget ordninger med endrede nedbetalingsvilkår for 920 husstander og gjeldssanering for 74 husstander.⁶⁰⁵

Det kom ikke overraskende at beboere trengte økonomisk hjelp under byfornyelsesprosessen, og byfornyelsen ble tidlig betegnet som en skandale. Ifølge leder av Oslo Fremskrittsparti Peter N. Myhre var 30-årsstandarden kostbar å gjennomføre og ville medføre at de nye boutgiftene kunne komme opp i ti ganger så mye som det beboerne hadde i husleie. I et innlegg fra 1983 heter det at det «er umulig for trygdede eller andre som tidligere har vært vant til husleier på 400–500 kroner. Den kommunale byfornyelse er derfor i ferd med å bli en skandale».⁶⁰⁶

Gjennom hele perioden med byfornyelsen i indre øst var det stor grad av beboerengasjement. Det startet i byfornyelsens tidlige fase da bygårdenes tekniske standard ble vurdert med blant annet *Kald vinter-aksjonen*. I den aksjonen dokumenterte beboere ved hjelp av nærmiljøarbeidere selv innetemperatur i leilighetene, som argument for utbedringer og bedre boforhold. Engasjementet fortsatte da det viste seg at flere gårder enn forventet ble revet og beboere mistet hjemmet sitt. Aksjonene da dreide seg om å dokumentere og argumentere for at eksisterende gårder var bra nok til å rehabiliteres, ikke rives. Mot slutten av perioden ble Støttegruppa for byfornyelsesofre opprettet. Denne innsatsen, ledet av Gjermund Gjermundsen, førte til at beboere som var blitt rammet av gjeldskrisen, fikk tilbake rundt én milliard kroner til sammen – vedtatt i Stortinget – i perioden mellom 1991 og 2000. Støttegruppas arbeid var et godt eksempel på at grasrotaksjoner førte frem. Gruppas arbeid besto først og fremst i å utforme brev for beboere og sende dem til de ulike partiene.

603 St.meld. nr. 14 (1994–95) *Om levekår og boforhold i storbyene*.

604 Byrådets årsberetning 1992.

605 Byrådets årsberetning 1994.

606 Fremskrittspartiet: Byfornyelsen er skandaløs! *Arbeiderbladet* 3.5.1983.

I boligmeldingen fra 1994 varslet byrådet sterkere kommunalt engasjement i byfornyelsen.⁶⁰⁷ To år senere vedtok Oslo kommune en ny strategi for byfornyelsen, med retningslinjer for nye virkemidler i 1998. Den nye strategien innebar i hovedsak et skifte der kommunens rolle gikk fra å være gjennomfører av byfornyelsen til å være tilrettelegger. Dessuten skulle byfornyelsen i større grad være frivillig og gjennomføres av de private gårdeierne.⁶⁰⁸

Miljøbyen Gamle Oslo

Samtidig som de indre østlige bydelene gjennomgikk byfornyelse med et boligsosialt fokus, ble som tidligere nevnt bærekraftig byutvikling og fortetningspolitikk en tydelig strategi hos myndighetene. I St.meld. nr. 31 ble *Miljøbyprosjektet* lansert, og det ble inngått langsiktige avtaler med såkalte miljøbyer i 1993 der Miljøbyen Gamle Oslo var ett av dem.⁶⁰⁹ Bydel Gamle Oslo ble valgt ut som Oslo kommunes byområdet sammen med byområder i fire andre byer for å utvikle byområdene i en mer miljøvennlig retning. Prosjektet var et samarbeid mellom staten og Oslo kommune, og med todelt målsetting om både å utvikle byområdet i en mer bærekraftig retning, og å bedre levekårene i Oslo indre øst. En politisk styringsgruppe ble ledet av Miljøverndepartementet.⁶¹⁰ Miljøbyen Gamle Oslo arbeidet med flere temaområder. Det ble særlig lagt vekt på omlegging av gjennomgangstrafikken i bydelen. Biltrafikken ble redusert, samtidig som kollektiv-, gang- og sykkeltrafikken ble styrket. I tillegg ble det satset på å bedre levekår og boligforhold. Flere boliger med byfornyelsesbehov ble fornyet, og det ble satt i gang flere planprosesser for større byutviklingsområder.

Sammenheng i grønnstrukturene og utvidelse av parker og rekreasjonsområder ble gjennomført, og i tillegg ble det satset på fysisk opprusting av skoler og på kulturtiltak. Det Åpne teater og Middelalderfestivalen er eksempler på tiltak som ble etablert under *Miljøbyprosjektet*. Prosjektet ga også økonomisk støtte til nye tiltak med forebyggende effekt, rettet mot ressursvake grupper av befolkningen. For eksempel ble det i løpet av 1994 ferdigstilt eller igangsatt 120 prosjekter og tiltak innenfor et budsjett på til sammen 45,1 millioner kroner, inkludert statlige bevilgninger.⁶¹¹

Handlingsprogrammet Oslo indre øst

Våren 1996 kom en konkret oppfølging av regjeringens melding om storbyutvikling ved at Stortinget ba regjeringen og Oslo kommune om å utarbeide et «handlingsprogram for bedre levekår i Oslo indre øst».⁶¹² Forutsetningen var at staten over en tiårsperiode skulle bidra med ekstramidler innenfor næringsutvikling, bolig- og bomiljø, skolesektoren,

⁶⁰⁷ Byrådets årsberetning 1994.

⁶⁰⁸ Brattbakk og Dyb 2001.

⁶⁰⁹ Næss mfl. 2015.

⁶¹⁰ Hovedrapport Miljøbyen Gamle Oslo 2000.

⁶¹¹ Byrådets årsberetning 1994.

⁶¹² Innst. S. nr. 174 (1995–1996).

trafikkavvikling, kultur og norskopplæring. Fra 1997 og frem til 2006 fikk de tre østlige sentrumsbydelene⁶¹³ i Oslo gjennom dette på ny en offentlig bysatsing gjennom *Handlingsprogrammet Oslo indre øst*. I kjølvannet av byfornyelsen og Miljøbyen Gamle Oslo ble Stortinget inspirert til en bredere satsing i indre by, og handlingsprogrammet ble organisert som et felles statlig og kommunalt intervensjonsprogram.⁶¹⁴ Gjennom programmet ble området på flere måter et politisk felleseie. Som en del av satsingen ble blant annet flere statlige virksomheter lokalisert i indre øst som et ledd i en ønsket byutvikling.⁶¹⁵ Handlingsprogrammet var for øvrig det første byutviklingsprogrammet der staten og Oslo kommune gikk inn som samarbeidspartnere i et økonomisk spleiselag.⁶¹⁶

Mens byfornyelsen hadde fokus på fysisk opprusting, var det også behov for tiltak med sterkere vekt på levkår og integrering i disse områdene. Å gjøre miljøene mer attraktive gjennom å heve kvaliteten på områdene, både for dagens og fremtidige beboere, ble en overordnet strategi. Målene med programmet innebar også å «motvirke en for sterk konsentrasjon av mennesker med sosiale problemer i bestemte områder og bydeler, og å arbeide for at bomiljøene får en bredest mulig befolkningssammensetning også når det gjelder alder og familiesituasjon».⁶¹⁷ Skjev fordeling av befolkningsgrupper ble satt i sammenheng med levkårsproblemene. En for sterk konsentrasjon av sosialt vanskeligstilte personer ville ifølge byrådet få uheldige virkninger på det sosiale miljøet. Byrådet mente derfor at en mest mulig variert sammensetning av befolkningen ville gi den beste garantien for at det sosiale miljøet ville klare å fange opp sosiale problemer og integrere vanskeligstilte grupper. Handlingsprogrammet ble dermed mer rettet mot kulturell og økonomisk heterogenitet, med blanding av beboerne med ulik sosioøkonomisk bakgrunn, og det ble mer forebyggende i sin innretning enn byfornyelsen noen år tidligere.

Hva skjedde med disse områdene i Oslo øst etter at tiltakene i byfornyelsen og handlingsprogrammet var ferdig? Ble målene om å bedre levkårene for beboerne nådd slik intensjonen var? Utviklingen av områdene i de østlige sentrumsbydelene bidro til å endre områdenes karakter på flere måter. Sakte, men sikkert fikk boligkvartallene moderne leiligheter og grønne gårdsrom, men ikke bare ble det fysiske uttrykket endret. Byområdene viste seg å bli mer attraktive for nye befolkningsgrupper, som flyttet fra andre deler av byen og til de østlige bydelene i indre by. Det tradisjonelle skillet med ulike levkårsprofiler mellom østkanten og vestkanten endret seg, og tendenser til gentrifisering⁶¹⁸ ble mer og mer synlig i de gamle sentrumsbydelene. Flere med høy

613 De østlige sentrumsbydelen var bydelene Sagene-Torshov, Grünerløkka-Sofienberg og Gamle Oslo.

614 Årsrapport, Handlingsprogrammet 2001.

615 St.meld. nr. 14 (1994–1995) *Om levkår og boforhold i storbyene*, s. 97.

616 Intervju med Erling Lae i mars 2017.

617 Oslo kommune, Byrådssak 383/96.

618 Gentrifisering henspiller på et amerikansk fenomen der den kreative samfunnsklassen flyttet inn i eldre boligområder og ga nytt image til området. Etter hvert brukes gentrifisering om endringsprosesser i by, der pengesterke beboergrupper skyver de opprinnelige beboerne ut av området, som følge av høyere boligpriser etc. Se Sæter og Ruud 2005.



utdanning og høy inntekt flyttet inn, og bydelene fikk en mer blandet befolknings-sammensetning med flere barnefamilier og med flere unge. Samtidig ble det større etnisk mangfold. Flere av familiene med innvandrerbakgrunn flyttet bort fra sentrum og ut til drabantbyene. Med økte boligpriser i sentrum opplevde de å få større bolig i områder utenfor sentrum og i drabantbyene for den samme prisen som leiligheten i sentrum var verdt. Som følge av denne utviklingen ble det også ny giv for næringslivet, med ulike tilbud av små spisesteder og butikker.⁶¹⁹

Groruddalssatsingen

Samtidig som *Handlingsprogrammet Oslo indre øst* ble gjennomført, rettet kommunen blikket mot drabantbyene i Groruddalen. Allerede i kommunedelplanen fra 1991 var Groruddalen utpekt som byutviklingsområde. I første omgang var det særlig miljøutfordringene i dalen som kom i søkelyset. Høy trafikk tetthet og store miljøbelastninger for beboerne var det viktig å få gjort noe med. 10 år etter ble det opprettet et eget Plankontor for Groruddalen i kommunen. Den første oppgaven var å utarbeide en utviklingsplan for dalbunnen, som var dominert av terminalområder, industri, lager og bilbasert storhandel, og som omfattet tre hovedveier med motorveistandard, E6, Østre Aker vei og Trondheimsveien.

I 2006 vedtok bystyret *Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen. Strategier for et bedre miljø mot 2030*.⁶²⁰ Groruddalen skulle utvikles til å bli et fyrtårn for bærekraftig arealbruk og miljøvennlig transportutvikling i Oslo og Osloregionen. Miljøverndepartementet hadde i 2003 innledet et samarbeid med Oslo kommune om *Miljøsonen Groruddalen*, et program for å styrke miljøvennlig transport samt redusere luftforurensning og trafikkstøy.⁶²¹ Et av innsatsområdene

var Alnaelva og terminalområdet i dalbunnen. Det ble utarbeidet to reguleringsplaner. Plan- og bygningsetaten ønsket gjenåpning av Alnaelva og turvei langs terminalområdet, mens Statsbygg sammen med statlige grunneiere utarbeidet en plan for terminalen utenfor sporområdet. En utfordring med terminalområdet var de mange grunneiere som skulle koordineres. Det aller meste tilhørte riktignok staten, men det var gjennom tre ulike selskaper: Statens vegvesen Region øst, NSB v/Rom eiendomsutvikling og Jernbaneverket. I tillegg holdt også blant annet Linjegods, Tollpost og Posten til i området.



Utbedring av Svarttjernområdet på Romsås var en del av Groruddalssatsingen. 3000 av 6000 Romsåsbeboere deltok på nyåpningen den 23.06.2009.

⁶¹⁹ Sæter og Ruud 2005.

⁶²⁰ Bystyret 21. juni 2006.

⁶²¹ Byrådets årsberetning 2005.

Etter hvert ble det også satt søkelys på levekårsutfordringene i Groruddalen, og behov for både fysisk opprusting og styrking av bomiljøene ble avdekket. Det var særlig den relative svekkelsen av områdets sosioøkonomiske posisjon som var bakgrunnen for satsingen. Bydelene i Groruddalen hang etter når det gjaldt utdannings- og inntektsnivå, og hadde en høyere forekomst av levekårsproblemer enn gjennomsnittet for byen. En tredje faktor var sterk økning i andelen med etnisk minoritetsbakgrunn, der utfordringen lå i at denne gruppen i gjennomsnitt hadde lavere utdanning, svakere økonomi og høyere arbeidsledighet enn majoritetsbefolkningen.

Også i denne satsingen gikk kommunen og staten sammen om finansieringen. I 2007 ble det underskrevet en intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune, som skulle gjelde ut 2016.⁶²² Regjeringen ville styrke innsatsen i Groruddalen ut fra sitt ansvar for den nasjonale infrastrukturen, for de statlige eiendommene og for virksomhetene som var lokalisert i dalen. De ville også ha et overordnet ansvar for satsingen.⁶²³ Partene forpliktet seg til å bevilge 50 millioner kroner hver det første året, og med minst tilsvarende beløp i de kommende årene. De økonomiske rammene skulle hvert år avklares i de årlige budsjettprosessene. Avtalen mellom staten og Oslo kommune fastslår at det tilstrebes en områderettet arbeidsform.⁶²⁴ I tillegg ble mange tunge aktører involvert, og det ble etablert tett samarbeid mellom statlig forvaltning, kommunale etater, planmyndigheter, kommersielle aktører og bydeler om planlegging og implementering av tiltak. Oslo kommune fikk ansvaret for den helhetlige utviklingen i Groruddalen, og Byrådsavdeling for byutvikling skulle koordinere arbeidet i kommunen og samarbeidet med staten. Miljøverndepartementet skulle koordinere statens innsats. Av statlige aktører var også Samferdselsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet, Kultur- og kirkedepartementet samt Kunnskapsdepartementet med. Lokalt ble det også samarbeid tett med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner.⁶²⁵

Groruddalssatsingen kan karakteriseres som det største miljø- og levekårsløftet i Norge noensinne, med en tung satsing som både favnet lokale tiltak og store overgripende planer. Målsettingen i programmet var svært bredt formulert: Hovedmålet for satsingen var en «bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen».⁶²⁶ I tillegg ble det lagt vekt på at Groruddalens identitet og stolthet skulle styrkes. Dette var fordi Groruddalen i mange år hadde et unyansert og lavt omdømme, som blant annet gjenspeilte seg i bolig- og eiendomspriser. Derfor ble omdømmebygging og styrket stedsidentitet også et satsingsfelt.



Grorudparken ble oppgradert i tiden 2009 til 2013.



622 Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen, 11. januar 2007.

623 Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen, 11. januar 2007.

624 Oslo kommune, Kommunerevisjonen 2008. Rapport 16/2008.

625 Ruud mfl. 2011.

626 Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen, 11. januar 2007.

Satsingen ble organisert i fire programområder: 1) Miljøvennlig transport i Groruddalen, 2) Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø, 3) Bolig-, by- og stedsutvikling og 4) Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering.

I evalueringen midtveis i Groruddalssatsingen ble det slått fast at det hadde skjedd mye positivt i de områdene som hadde vært en del av satsingen i løpet av de fire første årene. Blant annet ble de nyetablerte turveiene, parkområdene og møteplassene i nærmiljøene tatt i bruk av beboerne; lokale tilbud til ungdom og unge voksne resulterte i engasjert ungdom som blant annet påtok seg lokale lederverv, og tiltak for kvinner med innvandrerbakgrunn resulterte i at flere engasjerte seg i nærmiljøet.⁶²⁷

9.7 Oslos sjøfront – fra havn til Fjordby

I tiden fra midten av 1980-årene og i flere år videre utover denne beretningens tidsperiode ble de største byutviklingsgrepene i Oslo gjennomført. Det dreide seg om utviklingen av byens sjøside. Ikke minst ble utbyggingen av Bjørvikaområdet regnet som det største byutviklingsprosjektet, ikke bare i hovedstaden, men også på landsbasis. I denne delen av kapitlet skal vi gå nærmere inn på både de ideologiske og politiske begrunnelsene for utviklingen av havneområdet, og på de politiske debattene som oppsto i kjølvannet av forslagene som ble fremmet. For å gi en forståelse av bakgrunnen for utviklingen av havneområdet starter denne fremstillingen imidlertid tidligere i tid, med en summarisk redegjørelse av hva som lå til grunn for endringene av havneområdet.



Aker Brygge, 2011.

Historikk

Oslo havn har alltid vært en viktig del av byens ansikt, men havna slik vi kjenner den i dag, er resultat av store endringer som startet noen år forut for denne 25-årsperioden. For at byen skulle kunne ivareta sin rolle i import og sjøfart, ble havna bygget ut opp gjennom 1900-tallet, og godstransport og containere la beslag på store deler av det rundt 12 kilometer lange havneområdet.⁶²⁸ I tillegg dominerte skipsverftene Akers Mekaniske verksted (Akers mek.) i Pipervika og Nylands Verksted i Bjørvika. Akers mek. ble lokalisert på det som den gang het Holmen i Pipervika allerede i 1854.

Sjøsiden av byen var følgelig ikke åpen for allmenn bruk. Men da Akers mek. ble nedlagt som det siste verftet i Oslo i 1982,⁶²⁹ ble også bruken av havneområdet endret fra å være et lukket industriområde til å bli et åpent tilgjengelig område som kunne by på opplevelser og rekreasjon. Bakgrunnen for utformingen av havneområdet slik vi kjenner det i dag, startet allerede våren 1965, da Akergruppen søkte Havnevesenet om å få regulert et område på Malmøya. Akergruppen ønsket å samle virksomheten ved sine tre verft, Akers mek., Nylands Verksted og A/S Kampens Mekaniske verksted. Havnevesenet var positiv til søknaden fordi flytting av Nylands Verksted i Bjørvika ville være av stor interesse for en utvikling av havneområdet. Etter en storm av protester fra blant andre lokale velforeninger på Malmøya ble Nyland imidlertid flyttet til Fred. Olsens ledige tomt på Tjuvholmen. Samtidig omstilte virksomheten seg mer og mer til å produsere storskip og oljeinstallasjoner som nye markeder krevde utover i 1960- og 70-årene, og bedriften etablerte produksjonsenheter utenfor Oslo. Dette førte etter hvert til at Akers mek. ble overflødig som produksjonsenhet i Aker-konsernet, og eiendommen i Vika ble mer verdifull som byutviklingsprosjekt.

Samtidig som de mekaniske verkstedene ble overflødige, ble markedet endret for godstransporten, og landtransport erstattet i økende grad skipstrafikken. I en tiårsperiode fra 1960 til 1970 gikk andelen landtransport av importert stykkgods til Oslo opp fra rundt 10 prosent til rundt 30 prosent. Tilsvarende ble 8 prosent av eksporterte varer gjennomført med landtransport i 1962 mot rundt 20 prosent i 1970.⁶³⁰ For Oslo havnevesen ble det derfor viktig å tilby havnearealer for containere samt å kunne tilby moderne utstyr og konkurransedyktige priser på god håndtering. Oppstilling av containere var plasskrevende, og landområdet bak kaiene i Oslo havn egnet seg ikke fordi havnen var for grunn. Havnevesenet var derfor interessert i arealer som egnet seg. Aktuelle arealer var Ormsund, Filipstadområdet, Sollerud og Nylandsutstikkeren i Bjørvika. Det knyttet seg imidlertid konflikter til alle de aktuelle arealene som egnet seg for oppstabling av containere. I andre land hadde etter hvert utbygging av havneområder til andre formål fått fotfeste, som en konsekvens av endret arealbehov og teknikk for godshåndtering.

628 Benum 1994.

629 Benum 1994, s. 367.

630 Lund 2000.



Tiden var moden for å se hvordan havna kunne brukes på en ny måte, og utover i 1970-årene fikk både utbyggere og politikere øynene opp for muligheten for den alternative arealutnyttelsen som lå i havneområdene.

Utviklingen av havna engasjerte også foreningene som jobbet for å fremme byens utvikling til det beste for befolkningen. Høsten 1981 tok Oslo Byes Vel initiativ til en arkitektkonkurranse: *Byen og Fjorden – Oslo år 2000*. Kommunen var en av arrangørene, og Plan- og bygningsetaten var sekretariat for konkurransen. I innbydelsen til konkurransen ble det presisert at det blant annet skulle legges til grunn at Oslo havnevesen skulle drive en effektiv havn etter moderne transportmetoder. Ved fristens utløp i februar 1983 var det kommet inn hele 178 utkast, noe som viste et stort engasjement for utviklingen av havneområdet.⁶³¹ Forslagene viste en ny måte å utnytte arealene langs sjøsiden på. Havna skulle åpnes for befolkningen.

De fleste forslagene var imidlertid delvis i strid med Havnevesenets egne interesser. Utkastene forutsatte en omdisponering av arealene og omlegging av havnas drift. Havnesjefen uttrykte bekymring over at det for eksempel ikke ble foreslått erstatningsarealer for oppstabling av containere. Parallelt med at arbeidet med idékonkurransen pågikk, arbeidet derfor Havnevesenet med en havneplan for perioden 1982–1990. Planen omfattet blant annet bruk av arealer til utvikling av Bjørvika/Bispevika, Revierhavna og Hjortnes. I 1985 ble bystyret forelagt både havneplanen og videreføring av arbeidet med utvikling av byens sjøside. Havnevesenets synspunkter vant ikke frem, men muligheten for å utvikle havnen i tråd med Oslo havnevesens interesser ble holdt åpen. Det ble bestemt at havnevirksomheten på Tjuvholmen skulle få erstatningsarealer for avvikling fant sted.⁶³²

Utbygging av Aker Brygge

Konkurransen om utvikling av sentrums fjordside ble oppstarten til utviklingen av Aker Brygge. Det ble etablert en samarbeidskomité høsten 1983 for utviklingen av sjøsiden, der diskusjon om overordnede rammebetingelser ble en viktig oppgave den første tiden. Komiteen besto av foruten flere representanter fra kommunen og Oslo havnevesen, Samferdselsdepartementet, Vegdirektoratet, Norges Statsbaner og Akergruppen. I tillegg ble kystdirektøren innlemmet i komiteen.⁶³³

På Aker Brygge var eiendomsforholdene enkle fordi det i tillegg til offentlige grunneiere bare var én privat grunneier, Aker Eiendom A/S. Selv om interessemotsetningene var til stede, skapte den uformelle samarbeidsformen grunnlaget for en planleggingsprosess der både Havnevesenet og utbyggerne fikk tilslutning til hovedtrekkene i sine



Ordfører Albert Nordengen legger ned en bronseplate for å markere den offisielle åpningen av Aker Brygge i 1989. I bakgrunnen fra venstre Gerhard Heiberg, Kristian Rambjør og Karl Glad.

⁶³¹ Lund 2000.

⁶³² Lund 2000.

⁶³³ Lund 2000.



Gamle Akers Mekaniske Verksted, 1983. Ble senere bygget om til Aker Brygge.

planer.⁶³⁴ Utbyggingen av Aker Brygge ble gjennomført i fire trinn av private utbyggere. Først byggetrinn sto ferdig i 1986, og siste byggetrinn ble sluttført i 1998. Utbyggingen av området foregikk først og fremst ved sanering av uhensiktsmessige bygg. En del gamle industribygninger ble revet, mens flere av de store verkstedhallene ble ombygget til forretningslokaler.⁶³⁵ Det ble bygget rundt 400 boliger, men først og fremst ble området en betydelig møteplass med shopping, servering og underholdning.⁶³⁶

Med utviklingen av Aker Brygge gikk byutviklingen i en ny internasjonal retning. I internasjonal litteratur ble denne typen byutvikling knyttet til konsum og global økonomi. Området ble formet i samspillet mellom politikk, kultur og marked. De symboliske aspektene ved området tiltrakk seg kjøpesterke befolkningsgrupper.⁶³⁷ Inspirasjon til planene for området ble også hentet internasjonalt, fra havnebyer på kontinentet og i USA. Allerede i mars 1984 reiste en rekke representanter fra bank- og finansnæringen, arkitekter, utbyggere og lederne for Aker Eiendom sammen med politikere og administrative ledere i Oslo kommune på en studiereise til Baltimore, Boston, Indianapolis

⁶³⁴ Lund 2000.

⁶³⁵ Hentet fra norwegian.property.no (lesedato 15.04.2015). Norwegian Property var pr. 2015 den største eiendomsbesitter på Aker Brygge og eide ca. 60 prosent av arealet for kontor, handel og servering. Norwegian Property eide og drevet hele uteområdet på Aker Brygge.

⁶³⁶ Frem til 2014 hadde stedet hvert år besøk av nærmere 12 millioner mennesker, og besto av rundt 70 butikker og 40 kafeer, restauranter, barer og nattklubber i tillegg til kontorer. *Wikipedia*, hentet 09.08.2014.

⁶³⁷ Sharon Zukin 1991.

og Pittsburgh for å se hvordan de bygget om eldre havneområder. Blant deltakerne var boligrådmann Edvard Hiorth, finansrådmann Bernt H. Lund og byplansjef Sven Meinich samt politikerne Rune Bjerke (Ap), Sigurd Østen (H) og Peter N. Myhre (FrP).⁶³⁸

Bjørvika

Samtidig som havneområdet på Aker Brygge var i utvikling, satte kommunen søkelyset på Bjørvikaområdet. I den tidligere nevnte konkurransen *Byen og Fjorden* fra begynnelsen av 1980-årene ble Bjørvika utpekt som det mest aktuelle området for å åpne byen mot fjorden med utbyggingsmuligheter av betydelige dimensjoner. Som tidligere påpekt ble Bjørvikautbyggingen ansett som det største byutviklingsprosjektet i landet. Det viste seg at mange barrierer og utfordringer måtte løses før en kunne sette det første spadesticket i jorda.



Juli 2006, Bjørvika med containerhavn, sett fra øst, før Fjordbyutbyggingen startet.

Grunnlaget for utviklingen av området ble lagt i 1997 med planen *Fjordby eller Havneby? Om Oslos havne- og sjøsida* som Plan- og bygningsetaten utarbeidet. Det var politisk enighet om å gå videre med utvikling av området på bakgrunn av planen. Planen ble også en sak før kommunevalget i 1999. Høyre programfestet planen og gikk til valg som en garantist for at planen ble gjennomført, og Venstre hadde arbeidet for Fjordbyen både i 1995 og i 1999. Fjordbyen samlet nå Høyre, Venstre, SV og KrF, mens Arbeiderpartiet og Fremskrittspartiet gikk inn for et kompromiss basert på Havnevesenets forslag om å bygge ut havnen i øst. Alle parter var imidlertid enige om å frigi arealer i Bjørvika til bolig- og næringsformål. Høyre dannet byråd etter valget i 1999, og fjordbyplanen ble vedtatt av bystyret 19. januar 2000.⁶³⁹

⁶³⁸ Opplysninger fra Peter N. Myhre i e-post sendt 20.08.2015.

⁶³⁹ Nergaard 2006.

Fremskrittspartiet var skeptiske til den påståtte enigheten mellom grunneierne om å etablere et felles utviklingsselskap. Det viste seg at havnestyret hadde stemt for en slik løsning med 7 mot 4 stemmer. Flere styrerepresentanter hadde gitt uttrykk for stor usikkerhet, slik det kom frem i vedtaket fra et møte noen dager før stortingsmeldingen ble lagt frem, og som Carl I. Hagen trakk frem i diskusjonen forut for meldingen:

«Oslo havnevesen ser meget alvorlig på den situasjonen som nå er oppstått i forbindelse med utviklingen av Bjørvika-området. Styret i Havnevesenet gir uttrykk for stor usikkerhet i videre fremdrift av Bjørvika-området og herunder utviklingen av et eventuelt HAV-eiendomsselskap. Styret mener at ansvaret nå påhviler Regjeringen og Byrådet i Oslo for å komme med et forslag til videre fremdrift slik at Stortingets vedtak om Bjørvikaområdet og bystyrets vedtak om Fjordbyen blir realisert i samsvar med vedtatte planer.»⁶⁴⁰

Det resulterte i at statsråd Victor Norman sammen med byrådsleder Erling Lae ble innkalt til møte i havnestyret for å oppklare en del forhold, spesielt knyttet til spørsmål om staten var villig til å ha et koordineringsansvar for den videre utviklingen. Møtet resulterte altså i viljeserklæringen fra 30. april 2001, som ble bekreftet i møtet 13. juni.

Byutviklingen i Bjørvika dreide seg hovedsakelig om tre komponenter: nytt *opera-bygg* (nærmere beskrevet i neste kapittel), omlegging av veisystemet og utbygging av området generelt. Utredninger og beslutninger som lå til grunn for disse tre komponentene var sammenvevd, fordi utbygging av området med de tre delene hang sammen.⁶⁴¹ Den viktigste beslutningen for utbyggingen av Operaen var Stortingets vedtak i juni 1999. Stortingsvedtaket la imidlertid ingen forutsetninger om byutvikling i området til noe mer enn et operahus, til tross for at denne koblingen ble påpekt i St.prp. nr. 48 (1998–99). Derfor la Arbeids- og administrasjonsdepartementet frem St.meld. nr. 28 (2001–2002) *Utvikling av Bjørvika* i juni 2001, vedtatt juni 2002. Meldingen bygget på en avtale som ble inngått mellom staten, Oslo kommune og grunneierne i området i 2001. Staten hadde for øvrig en sentral rolle i utviklingen av Bjørvika. Stortinget var gjennom hele den tidlige fasen en aktiv aktør og pådriver i allianse med lokale interesser. Stortinget hadde allerede i 1993 besluttet å bevilge 30 millioner kroner til planleggingsarbeidet for området, noe som bidro til at man kunne starte utredningene som omfattet både veiløsninger og byutvikling. Deretter ble Stortinget en aktiv pådriver for å få på plass en finansieringsplan med bidrag fra ulike aktører. Stortinget påla også regjeringen å spille en aktiv rolle for å få avklart de hindringene som sto i veien for utviklingen av området.

640 Innst. S. nr. 236 (2001-2002). Sak nr 8: Innstilling fra familie- kultur og administrasjonskomitéen om utviklingen av Bjørvika.

641 Whist og Christensen 2012.



I meldingen om utviklingen av Bjørvika fikk man avklart de største hindringene for byutviklingen. Det dreide seg for det første om hvordan finansiering av riksveiomleggingen skulle løses. Statens ansvar når det gjaldt riksveisystemet dreide seg om flere forhold. Det ble påpekt at staten hadde bidratt til å legge beslag på betydelige arealer i et sentralt byområde «som med fordel kunne anvendes til andre utbyggingsformål». ⁶⁴² Med en trafikkbelastning på 100 000 kjøretøyer daglig bidro veien i stor grad til at området var både svært støybelastet og utsatt for høye konsentrasjoner av luftforurensning. I en prinsippavtale mellom staten, kommunen og grunneiere, som ble utarbeidet senere samme år, ble man enige om at riksveiomleggingen først og fremst skulle finansieres gjennom statsbudsjettet og ved brukerfinansiering, men også med tilskudd fra kommunen. Grunneierne skulle ikke her ha noe hovedansvar. Kommunens økonomiske forpliktelser lå inne allerede i Oslopakke 1 fra 1988 (nærmere beskrevet i kapittel 11) der grunnlaget var lagt for omlegging av riksveisystemet i Oslo. For kommunens del var det helt klart at dette ville innebære at også Oslo påtok seg et stort økonomisk ansvar. Forslagsrammene som lå i meldingen, ville ifølge Arbeiderpartiets stortingsrepresentant Bjørgulv Froyn ivareta de forutsetningene som ble lagt i 1988. Kostnadsrammene i innstillingen beløp seg til 2,8 milliarder kroner. I beløpet var det beregnet 300 millioner kroner fra salg av veiarealer som ble frigjort, bompenger tilsvarende 1,2 milliarder, ekstra statlig bevilgning på 1,15 milliarder og et ekstra tilskudd fra Oslo kommune på 150 millioner kroner. ⁶⁴³ Det ble altså lagt inn en tung andel finansiert av grunneiere. Fremskrittspartiets Ulf Erik Knudsen gikk imot de nye foreslåtte veiløsningene og mente det var urimelig at bilbrukerne skulle være med på å betale «ettersom prosjektet ikke kommer som en direkte følge av trafikale behov eller brukershensyn. Det er jo slik at norske bilbrukere allerede er sterkt avgifts-tyngt, belemret med hele 40 milliarder kroner i avgifter hvert år». ⁶⁴⁴

For å forstå de senere års utvikling av havneområdet er det viktig å vite noe om hvem som har beslutningsmyndighet for havneområdet. Havneområdet eies av Oslo havnevesen, som er organisert som en særkommunal organisasjon. Lovens bestemmelser (havneloven) gjør havnevesenet til en hybrid mellom en statlig og kommunal bedrift. Blant annet gir fagdepartementet havnevesenet myndighet til å være ankeinstans i tilfelle av tvist mellom havnestyret og bystyret i budsjettspørsmål. Kommunen er representert i havnestyret og kan utøve innflytelse over havnevesenets drift gjennom sin budsjettmyndighet, men regelverket forutsetter at havnens egne organer tar initiativ i saker. Havnevesenets myndighetsområde omfatter alle anlegg, byggverk og grunnarealer som tilhører eller blir forvaltet av havnevesenet, samt alle offentlige og private byggverk som grenser til havnen.

Lund (2000), s. 517

⁶⁴² Sak nr. 8 Stortinget 2001. Innstilling fra familie-, kultur og administrasjonskomiteen om utvikling av Bjørvika.

⁶⁴³ Sak nr. 8 Stortinget 2001.

⁶⁴⁴ Sak nr. 8 Stortinget 2001, s. 6.

Mars 2003, det første spadetaket for nytt operahus er tatt.



Stortingsmeldingen om utviklingen av Bjørvika la videre føringer for Oslo havnevesens mulighet til å kunne utvikle eiendom innenfor dagens havne- og farvannsløp og hvordan man kunne løse fragmentert eierstruktur og organisering.⁶⁴⁵ For at utviklingen av Bjørvikaområdet skulle kunne gjennomføres, var det, som vi så, avgjørende å få på plass et avtaleverk for finansiering og organisering av utbyggingen. Området var stort og hadde flere eiere, i tillegg til at Bjørvikaalternativet hadde vært gjennom en brokete politisk prosess. Våren 2001 ble det derfor innledet samtaler mellom staten, representert ved Arbeids- og administrasjonsdepartementet og Samferdselsdepartementet, ROM eiendomsutvikling AS og Oslo kommune om muligheten for å danne et felles eiendomsselskap for Bjørvikaområdet. Dialogen ledet til en viljeserklæring mellom partene, som nå også inkluderte Oslo S utvikling AS. Erklæringen ble vedtatt av bystyret i juni 2002.⁶⁴⁶ Avtalen, som besto av 36 punkter, skulle være rettleidende for reguleringsarbeidet videre. Avtalen sikret blant annet at det i planlegging av felles funksjoner ble lagt vekt på helhetlige løsninger, og avtalen la også føringer for utvidelse av planområdet sørover slik at utbyggingspotensialet ble fordoblet. Dette gjorde utbyggingen mer attraktiv for de involverte parter.⁶⁴⁷ Ifølge avtalen skulle partene også forhandle om å overføre sine respektive eiendommer til et felles eiendomsselskap samt forplikte seg til å forhandle med staten om finansiering av senketunnel og riksveianlegg, og med kommunen om teknisk og sosial infrastruktur. Oslo havn fikk anledning til å disponere

645 St.meld. nr. 28 (2001–2002) *Utvikling av Bjørvika*.

646 Ann Kathrine Tornås. (Udatert notat). Bjørvika – drøm eller virkelighet.

647 Whist og Christensen 2012.

egne eiendommer i Bjørvika til annet enn havneformål. Det ble også lagt føringer for at det i kommende forhandlinger skulle arbeides for bygging av en andel rimelige utleieboliger.⁶⁴⁸

HAV Eiendom AS ble til slutt stiftet i april 2003 og ble den største grunneieren i Bjørvika. Selskapet hadde som formål å delta i byutviklingen i Bjørvikaområdet gjennom utvikling, utleie, kjøp og salg av fast eiendom i området og virksomheter som sto i forbindelse med dette, samt å inneha eierinteresser i selskaper som drev tilsvarende virksomhet. Det ble også oppnådd enighet mellom grunneierne om å etablere det felles eiendomsselskapet Bjørvika Utvikling AS og et infrastrukturselskap, Bjørvika Infrastruktur AS. Sistnevnte skulle være heleid av Bjørvika Utvikling. For ikke å ha for mange aktører ble det enighet om at Oslo kommune ikke skulle delta som eier i noen av selskapene.⁶⁴⁹ En sentral pådriver for å få avtalene i havn, i tillegg til statsrådene Norman fra Arbeids- og administrasjonsdepartementet, Dørum fra Samferdselsdepartementet og byrådsleder Lae, var leder av havnestyret, Bernt Stilluf Karlsen.

I august 2003 vedtok bystyret fire utbyggingsavtaler for Bjørvika, mellom grunneierne og staten, som regulerte kostnadsfordeling, risiko, ansvar for infrastrukturbygging og klargjøring av området. Avtalene sikret Oslo nytt riksveianlegg og tunnel under Bjørvika til over tre milliarder kroner. Det ble også inngått avtaler mellom kommunen og Bjørvika Infrastruktur AS, der ansvar og risiko for bygging av infrastruktur ble fordelt mellom partene. Bjørvika Infrastruktur AS fikk ansvar for bygging av gater, gangveier, parker, allmenninger, plasser, havnepromenade, kaifronter og elveløp. Oslo kommune ga et anleggsbidrag på 300 millioner kroner og påtok seg ansvaret for hovedanlegg for vann, avløp, overvann og sosial infrastruktur som skole og barnehage.⁶⁵⁰ Arbeids- og administrasjonsminister Victor Norman fikk gjennom avtalen om at utbyggerne skulle betale all teknisk infrastruktur.⁶⁵¹

En utfordring som måtte løses, var hvilken rolle Havnevesenet som grunneier kunne ha i utviklingen av tomtene. Havnevesenet var underlagt havne- og farvannsloven fra 1985 som ifølge § 23 sa at Havnevesenets verdier bare skal benyttes til havneformål. For at utviklingen av området skulle kunne gjennomføres, fant man det nødvendig å lage en endring i loven. Det var opprinnelig tenkt å utarbeide en særlov for Oslo havn, men det viste seg komplisert fordi loven ville få betydning for de 15 andre havnene som hadde havnestyrer oppnevnt av staten.⁶⁵² Det ble derfor gjort endringer i § 23 i havne- og farvannsloven som ga Fiskeridepartementet hjemmel til, på visse vilkår, å gi tillatelse til at

648 Nergaard 2006.

649 Nergaard 2006.

650 Byråds sak 207/03 av 30.06.2003. Bjørvika utbyggingsavtale.

651 Intervju med Erling Lae i mars 2017.

652 Sak nr. 4. Innstilling fra samferdselskomiteen om lov om endring i lov 8. juni 1984 nr. 51 om havner og farvann.

eiendommer og andre eiendeler som inngikk i havnekassen, ble investert i annet enn havneformål. Departementet ga derfor tillatelse til at Havnevesenets eiendommer ble skilt ut i et eget eiendomsselskap, HAV Eiendom AS, som datterselskap av Oslo Havn KF. Dette ble vedtatt i bystyret februar 2003. Formålet med endring av loven var å kunne utvikle havnekassens eiendommer i Bjørvika, Bispevika, Sørenga og Grønlia til andre formål enn havneformål.⁶⁵³

22. mai 2003 la trepartibyrådet bestående av Venstre, Høyre og KrF frem sitt reguleringsforslag for Bjørvika – Bispevika – Lohavn, som ble vedtatt av bystyret samme år. Planen la til rette for utbygging av rundt 960 000 kvadratmeter areal.⁶⁵⁴ Med dette la man sluttsteinen i et omfattende arbeid for å tilrettelegge for en ny bruk av området.

Kommunen hadde store ambisjoner for hvordan denne nye bydelen skulle bli. I saksfremlegget het det:

Ambisjonene for utvikling av Bjørvika – Bispevika – Lohavn er at den nye bydelen skal være til glede og stolthet for hele Oslos befolkning. Med sin unike lokalisering mellom Oslo Middelalderby og Kvadraturen, skal den nye bydelen bidra til å tydeliggjøre byens historiske utvikling fra opprinnelsen frem til det 21. århundre. Den nye bydelen skal, som porten til Norges hovedstad, være et utstillingsvindu for norsk bykultur, byggekunst, teknologi og bærekraftig byutvikling. Hensikten med planforslaget for Bjørvika – Bispevika – Lohavn («Bjørvikaområdet») er å transformere sentrale havne- og trafikkområder til et nytt sentrumsnært byområde med fjordkontakt.⁶⁵⁵

I prosessen frem til beslutningene var det politisk uenighet både i Stortinget og blant kommunens politikere, men i det store og det hele ble prosessen med utviklingen av Bjørvika karakterisert som en prosess der viljen til å få det til var sterk hos alle parter.

Planene for utbygging av Bjørvika ble imidlertid ikke forbigått i stillhet. Både i media, blant lokalpolitikere og i lokalbefolkningen ble det debattert flittig i årene som fulgte. Diskusjonene dreide seg om flere forhold. Lokalpolitikerne i Gamle Oslo så hvordan den nye bydelen ville kunne dele bydelen i to, der områdene bak Bjørvika ville komme i skyggen av den nye bydelen. For eksempel gjaldt dette forurensing og støy. De mente det var vanskelig å arbeide for renere luft i bydelen og samtidig godta nye veitraseer i bydelens eldre områder. I sin innsigelse mot Bjørvikaplanene la de vekt på trafikkarealenes dominerende plass og de mulige konsekvensene dette kunne få for helse og miljø i bydelen. De mente at de store nye veiene ville invitere til bilbruk heller enn fotgjengeri.⁶⁵⁶

⁶⁵³ Byrådssak 207/03 av 30.06.2003. Bjørvika utbyggingsavtale.

⁶⁵⁴ Byrådssak 138 av 22.05.2003. Reguleringsplanen for Bjørvika – Bispevika – Lohavn.

⁶⁵⁵ Byrådssak 138 av 22.05.2003. Reguleringsplanen for Bjørvika – Bispevika – Lohavn.

⁶⁵⁶ Sæter 2003.





Videre handlet det om kritikk av prosessen rundt inngåelse av utbyggingsavtalen. I merknader til vedtak fra 2003 om reguleringsplanen, pekte Rødt på at utbyggingsavtalen ble inngått før bystyret hadde vedtatt hvordan området skulle bygges ut, og at bystyret som reguleringsmyndighet dermed ikke sto fritt.⁶⁵⁷

En viktig bekymring som fremkom, var også mangel på sosial profil i planene for boligbyggingen. I reguleringsplanene ble det skissert to mål med utbyggingen: «å sikre helhetlig og god byutvikling i området» og «å sikre eierne en høyest mulig verdistigning på eiendommene».⁶⁵⁸ Slik Rødt så det, var dette målet ikke forenlig med at det skulle bygges rimelige boliger med god standard i Bjørvika. De stilte spørsmål om det var hensynet til folk eller hensynet til investorene som skulle settes først. I forhandlingene om utbyggingsavtalen var det ikke mulig å få gjennomslag for et krav om minimum 10 prosent rimelige utleieboliger. I begrunnelsen het det at «slike boliger ikke gir kostnadsdekning uten tilskudd fra Husbanken, slik at utbyggerne må subsidiere boligene».⁶⁵⁹ Det ble imidlertid gjort avtale om en forpliktelse til å bygge minimum 5 prosent rimelige utleieboliger som skulle subsidieres av Bjørvika Infrastruktur, mot at de slapp å betale infrastrukturbidrag på ca. 2 500 kvadratmeter av utbyggingsarealet.

Det var for øvrig få spor i møtoreferater og saksdokumenter, som vitnet om at Bjørvi-kaområdet var tenkt som et boligområde «for alle» med variert beboersammensetning. Det var først og fremst områdets symbolverdi for byens befolkning og for turister, som ble trukket frem. Marit Nybakk fra Ap uttalte:

Det finnes ikke noe annet sted i landet der det er ruiner av en slik betydning som i Middelalderbyen Bjørvika. Og med så synlige og spennende rester av maktkampen stat/kirke og konge/bisp, Middelalderbyens to maktsentra, begge markert med praktkirker og borganlegg (...) ja hele bydelen kan egentlig bli en historisk utstilling, en synliggjøring av århundrets håndverk, byutvikling, levekår og kultur, en illustrasjon av Oslos, men også Norges identitet.⁶⁶⁰

Byrådet fulgte videre opp utviklingen i Bjørvika med særlig søkelys på å forvalte vedtatt utbyggingsavtale og reguleringsplan for området, og med fokus på utbyggingen av Operaen, bebyggelsen innerst i Bjørvika samt Barcoderekken.⁶⁶¹ De første boligene i Operakvarteret sto ferdig i 2010, og høsten 2011 flyttet de første beboerne inn i boliger på Sørenga. Det totale boligarealet var beregnet til rundt 405 000 kvadratmeter. Dette ville utgjøre i overkant av 5 000 boliger. I Operakvarteret ble det bygget ca. 400 boliger

⁶⁵⁷ Byrådssak 207/03 av 30.06.2003. Bjørvika utbyggingsavtale.

⁶⁵⁸ Byrådssak 207/03 av 30.06.2003. Bjørvika utbyggingsavtale.

⁶⁵⁹ Byrådssak 207/03 av 30.06.2003. Bjørvika utbyggingsavtale.

⁶⁶⁰ Sak nr. 8 Stortinget juni 2001, s. 9.

⁶⁶¹ Byrådets årsberetning 2005.

og på Sørenga rundt 970 boliger. I Bispevika ble det planlagt rundt 1 450 boliger og på Paulsenkaia rundt 230. Utbyggingen på Grønlia med 1 500 boliger var planlagt med oppstart i 2020. I tillegg ble det planlagt 420 studentboliger rett ved Operaen og det nye Deichmanske bibliotek.⁶⁶²

Videre planer for utbyggingen av havneområdet

Et av hovedelementene i kommunens byutviklingspolitikk fra begynnelsen av 2000-tallet var som vi har sett, visjonen om Fjordbyen. Kommunen ønsket å frigjøre en størst mulig del av havnearealene til byutvikling for bolig-, nærings- og rekreasjonsformål.⁶⁶³ I fjordbyvedtaket ble den politiske rammen for Fjordbyen trukket opp samt rammene for endringene i bruken av havnearealene og for Bjørvikautviklingen.

Tjuvholmen, som det siste utbyggingsprosjektet i Fjordbyen i denne perioden, ble solgt fra Oslo Havn KF til utbygger Selvaag / Asplin Ramm i 2003, og i juni 2004 ble reguleringsplanen for Tjuvholmen vedtatt. Salget markerte startskuddet for Fjordbyen og var et resultat av en unik konseptkonkurranse i 2002, der investorer og arkitekter sammen jobbet frem forslag til utvikling av området. Salget av Tjuvholmen skapte de økonomiske vilkårene som skulle til for å modernisere den nye godshavna i Sydhavna. Salgsavtalen var på 886 millioner kroner. Mens 456 millioner ble betalt med penger, ble 430 millioner av salgssummen øremerket gaver til byen – nemlig kunstmuseum, skulpturpark, badestrand og utkikkstårn.⁶⁶⁴ Planen for utbyggingen ble utformet av Niels Torp, som på den tiden var en av landets mest anerkjente arkitekter, også internasjonalt. Totalt ble det bygget rundt 950 nye boliger, og det ble etablert 1 700 nye arbeidsplasser, hvorav 1 400 kontorarbeidsplasser. Området fikk hotell, forretninger og restauranter. I tillegg ble det oppført en ni dekar stor offentlig park med badestrand. Nye Astrup Fearnley Museet for Moderne Kunst var en viktig del av utbyggingen på Tjuvholmen. Bygget ble tegnet av den verdensberømte italienske arkitekten Renzo Piano og sto ferdig i august 2012. Prislappen på utbyggingen var om lag 650 millioner kroner. Høsten 2007 kunne de første beboerne flytte inn på «nye» Tjuvholmen. Tjuvholmen sto ferdig utbygd i 2014.⁶⁶⁵

I 2006 behandlet og avga Oslo havn to store reguleringsplaner for andre deler av havneområdet: reguleringsplan for Sydhavna og reguleringsplan for Filipstadområdet. Sydhavna var fellesbetegnelsen på de sammenhengende havnearealene på østsiden av Indre Oslofjord fra Grønlia i nord til Ormsund i sør. Reguleringsplan for Sydhavna var en oppfølging av havnestyrets vedtak fra september 2000 om Fjordbyen. Der lå det en forutsetning om utvikling av en høyproduktiv havn i sør, samtidig som store arealer i

662 Bjørvika Utvikling AS. Hentet fra bjorvikautvikling.no. 13.01.2017.

663 Oslo kommune 15.12.2000. *Oppfølgingsprogram for Fjordbyen*.

664 Innspill til kapitlet fra tidligere seksjonssjef i Plan- og bygningsetaten Tore Langaard, mars 2017.

665 Innspill til kapitlet fra tidligere seksjonssjef i Plan- og bygningsetaten Tore Langaard, mars 2017.

sentrum og vest skulle avgis til annen byutvikling. Plan- og bygningsetaten var imidlertid imot at hele Sydhavna skulle ha havnevirksomhet. De ønsket park og boliger på Kongshavn. Men havnedirektøren, Anne Sigrid Hamran, henviste til både kommuneplan, strategisk plan og selve fjordbyvedtaket om at området udiskutabelt skulle være et havneområde.⁶⁶⁶

Planen ble vedtatt i bystyret februar 2008, men med presiseringer som berørte Oslo havns videre arbeid med utviklingen av Sydhavna. Bystyret ønsket at Sydhavna skulle etableres som Oslos permanente havn hvor blant annet containervirksomheten skulle samles. Det ble også forutsatt at områdene rundt, ved Ormsund og nord for Kongshavn, fungerte som reelle arealer for virksomheten. Sydhavna skulle håndtere alt gods gjennom Oslo havn med unntak av gods med utenlandsferjene.

9.8 Natur og kultur som strategi i byutviklingen – Akerselva Miljøpark

Kommunens satsing på å tilrettelegge for bevaring og bruk av natur- og kulturmiljøer i byen tok form mot slutten av 1980-årene. I tillegg til Miljøverndepartementets satsing på *Miljøbyen Gamle Oslo*, tok departementet i 1986 ved miljøvernminister Sissel Rønbeck initiativ til en omfattende handlingsplan for området langs Akerselva. Miljøvernministeren nedla byggeforbud for et godkjent, byggeklart kontorkompleks ved elva ved Nedre Foss gård, hvor det nå er opparbeidet park. Bygget ville «punkttert» tanken om en sammenhengende grøntstruktur. Staten utarbeidet selv for første gang statlig reguleringsplan for eiendommen – med påfølgende erstatningskrav i rettssystemet i påfølgende år. Fire år etter, i 1990, åpnet Akerselva Miljøpark med 10 kilometer sammenhengende turvei fra Maridalsvannet til Vaterland.



Akerselva miljøpark ved Kuba på Grünerløkka, 2006.

Industrialiseringen av områdene langs Akerselva satte sine spor tidlig, blant annet i form av forurensing og utslipp. Allerede i 1915 startet Oslo kommune et målbevisst arbeid for å gjenvinne Akerselva som en grønn lunge gjennom byen – «fra rynke til smil»⁶⁶⁷. Midt på 1980-tallet nærmet et langvarig arbeid seg en fullføring med en sammenhengende park fra sentrum til Marka langs en elv fri for kloakk, og med en samling av landets rikeste tverrsnitt av kulturminner fra det 1800-tallets industri og byutvikling. Samtidig skjedde det store strukturendringer i norsk industri. Epoken med tradisjonell industriproduksjon langs Akerselva nærmet seg slutten. Det tidligere plangrunnlaget for å løse sentrale oppgaver med forvaltning av vassdrag, friarealer og kulturminner var

⁶⁶⁶ NRK Østlandssendingen 02.01.2006. Vil ha havn.

⁶⁶⁷ Røsjø, E 1998. Akerselva – fra rynke til smil. Tobias 2/98.

usystematisk og ufullstendig, og planene for ombygging, riving og nybygging i de gamle industriområdene ble ikke vurdert ut fra et helhetssyn langs Akerselva. På bakgrunn av manglende helhetlig planlegging ble derfor handlingsplanen *Akerselva Miljøpark* opprettet i 1986.

Arbeidet med planen kom i gang som følge av lokale ideer, bidrag fra private aktører, statlig oppfølging fra miljø- og bevaringsmyndigheter og kommunal innsats.⁶⁶⁸ Denne handlingsplanen er et eksempel på hvordan staten ved Miljøverndepartementet involverer seg i utviklingen av Oslo. Staten og kommunen hadde en felles styringsgruppe og tverrfaglig prosjektgruppe som sto for kartlegging av miljøkvaliteter og ikke minst kulturminner, som gjennomførte tiltak og som førte dialog med grunneiere om tilatelse til å kunne gå gjennom lukkede bedriftsområder. Planarbeidet ble ledet av kommunens planmyndigheter. Inspirasjon ble søkt på studietur til USAs nordøstkyst, hvor en rekke forbildeprosjekter i historiske industrimiljøer var utviklet til miljøparker.

Planen var på mange måter banebrytende. Den handlet både om et stortilt vernet av industriarkitektur, industrianlegg og boliger, og den var sektorovergripende der den forente kulturminnevern med naturvern ved utvikling av park og turveier. Dette turveiområdet midt i byen fikk også en ny symbolsk status ved at det fremhevet byen som rekreasjonsområde.⁶⁶⁹ Det viktigste styringsredskapet for den framtidige forvaltningen av Akerselva Miljøpark var kommunedelplanen som ble vedtatt i november 1990. I den ble målsettingene for miljøparken definert, og det ble nedfelt bestemmelser og retningslinjer for forvaltningen av området:

Akerselva skal utvikles som et nasjonalt og lokalt område for rekreasjon og læring. Den skal by på rike og varierte opplevelser i et lett tilgjengelig, sammenhengende parkbelte fra Maridalsvannet til Vaterland. Miljøparken skal til alle årstider fungere som bypark og utfartsområde både for byens befolkning generelt og for besøkende. Akerselva skal, med rent vann og velholdte elvebredder, utgjøre et smil i byens ansikt. Fisk skal leve i hele elva. Naturverdiene i vann, landskap, vegetasjon, plante- og dyreliv skal sikres. Viktige kulturtrekk og tradisjonelt bo- og arbeidsplassmiljø, i første rekke representert ved de førindustrielle og industrihistoriske bygningsmiljøene knyttet til elva skal bevares. Videre byutvikling skal bygge videre på disse tradisjonene og tilføre Miljøparken nye kvaliteter. Gammel og ny bebyggelse skal sammen med landskap og vegetasjon danne et variert og harmonisk landskaps- og byrom rundt elva.⁶⁷⁰

Da planen lå ute til offentlig ettersyn vinteren 1989–1990, kom det inn merknader fra flere hold. Beboerne på Grünerløkka mente at planen burde gå lenger i sikring av miljøkvalitetene langs elva, mens bedriftene langs elva mente planen ikke burde inneholde rettslig bindende bestemmelser for plan- og byggesaksbehandling, og uttrykte bekymring

668 Notat MD 2006. Miljøverndepartementet ga 23,4 millioner kroner og Oslo kommune 36 millioner kroner i 1990.

669 Klepp 1998.

670 Notat MD 2006.

for båndlegging av de eldre bygningsmiljøene.⁶⁷¹ Her ser vi at beboernes ønske om bedre vern av området sto i motsetning til næringslivets behov for å kunne tilpasse utviklingen avhengig av markedet.

Langs Akerselva ble det bygget flere nye boligområder, som Elvebredden og Solsiden, mens andre bygninger ble rehabilitert og fikk nye eiere. Staten og kommunen samarbeidet om å utvikle bygningsmassen, og staten kjøpte opp flere bevaringsverdige eiendommer som etter hvert rommet blant annet Kunsthøgskolen (Seilduksfabrikken) og Arkitekt- og designhøgskolen (Oslo Lysverker). Staten hadde en arbeidsstrategi kalt *Perler på en snor* for utvikling av flere bevaringsverdige eiendommer til bruk for statlige virksomheter langs Akerselva.

9.9 Byantikvarens satsingsområder

Det var særlig i plan- og utbyggingssaker at Byantikvarens rolle ble utøvd, og den «gule listen» som Byantikvaren opererte med, viste alle verneverdige bygninger i Oslo. Der som eiendommen var registrert i gul liste, skulle Byantikvaren gi en rådgivende uttalelse for byggesaker som berørte eiendommen. Konfliktene mellom bevaring og riving i forbindelse med byutvikling har alltid vært et sentralt tema innen kulturminnevernet. I et intervju fra 2004 med en av byens politikere ble følgende sagt om bevaring og riving av bygningsmiljøer i byen.

Bevaring er å bevare verdifull respekt for fortid og framtid. Oslo i dag har et godt vern av murbebyggelse. I 1890-årene, som preger Oslo indre by, er vernet ved kongelig resolusjon. Jeg er helt uenig i at det er et bevaringshysteri, tvert imot, det er revet altfor mye i Oslo. Der vi ikke har sett kvalitetene i trehusbebyggelsen i indre by, der er det vernet nå. Men vi er i ferd med å ødelegge de enorme villaområdene rundt Oslo. I internasjonal sammenheng er disse nokså svære, det har vært fritt fram for entreprenører å rive og fortette. Noen av våre ambisjoner er å gjøre noe med dette, det skal ikke bli så lett å rive og fortette som nå. (...) Oslo er beskyldt for å være historieløs, dette er ikke riktig. 1980-tallet og funkisbyggene i Oslo er bevart. Se på et bilde fra for 50 år eller 100 år siden, du kjenner deg igjen, det gjør en ikke på bygda. Mens bygdene hadde tradisjoner, har byene begynt å få dem, dette skal vi være bevisst, i dette ligger et potensial for byen.⁶⁷²

Rundt begynnelsen av 1990-årene økte saksmengden hos Byantikvaren. Dette skyldtes blant annet byfornyelsen og økt satsing i indre øst. Det var for øvrig ikke alltid politisk enighet om bevaringssaker. I september 2009 foreslo bystyret å regulere 80 av byens 284 Akergårder⁶⁷³ til bevaring.⁶⁷⁴ Argumentet var å verne deler av jordbruksbebyggelsen

671 Bystyret og komiteene 1992. Notat om kommunedelplan for Akerselva.

672 Sæter og Ruud 2005, s. 193.

673 Akergårdene er betegnelsen på gårdene som lå i den tidligere Aker kommune før Aker ble en del av Oslo kommune i 1948.

674 Byrådssak 189 av 09.10.2008. Kartlegging av Akergårdenes verneverdi. Vedtatt i bystyret 26.08.2009.

som var en viktig del av hovedstaden tidligere. Ifølge konstituert byantikvar «dreier det seg om identitetsskapende bebyggelse som gir byen historisk dybde og menneskelig tilhørighet».⁶⁷⁵ Det fantes flere helhetlige gårdstun, men først og fremst enkelte objekter som vitnet om tidligere landbruk, som for eksempel våningshus, stabbur eller husmannsplasser. Akergårdene var for lengst omgitt av villa- eller blokkbebyggelse. Derfor var det behov for å utarbeide en verneplan for gårdene for å forhindre forfall eller at de forsvant. Forslaget om å verne Akergårdene møtte motstand hos Fremskrittspartiet: «Vi trenger tomter til boligbygging. Vern hindrer fornuftig næringsutvikling. Dessuten er det urimelig at private skal betale for vern av egen lommebok», uttalte Berit Jensen Riis.⁶⁷⁶ Fremskrittspartiets innspill belyser en interessekonflikt mellom vern på den ene siden og utvikling på den andre, der eiere gjennom vernevedtak fikk begrensede muligheter til å utvikle sin eiendom. Forholdet mellom samfunnets interesse av å bevare spor av fortiden kom i konflikt med den enkeltes rett og frihet til å disponere det en eier på sin måte. Selv om utarbeidelse av verneplan for Akergårdene ikke var særlig kontroversielt, viser eksempelet motstridende politiske syn. Det hører med til historien at verneplanen ble vedtatt.

Byantikvaren har vært kommunens faginstans i alle spørsmål som gjelder bevaring av antikvariske, verdifulle gjenstående bygninger, anlegg og miljøer. I tillegg er Byantikvaren behandlingsinstans for alle kulturvernsaker som angår Oslo som fylkeskommune. Som forutsetning for Byantikvarens fylkeskommunale rolle, skal Byantikvaren etter samarbeidsplikten oversende potensielle innsigelser og klagesaker til Riksantikvaren for vurdering.

En annen sak som kommunen og Byantikvaren var involvert i, belyser bevaring av helhetlige områder. Dette eksempelet dreier seg om planene om utbygging av en kolle i et boligområde i kunstnerbydelen Ekely på Ullern. Kollen var naboeiendommen til Edvard Munchs eiendom, der han bodde og hadde sitt atelier til han døde i 1944. Eiendommen ble kjøpt av kommunen i 1946, og ble på 1950-tallet i samarbeid med OBOS bygget ut med boliger for kunstnere. I 1996 ble det av Riksantikvaren foreslått å frede Edvard Munchs atelier (villaen ble revet i 1960) og kunstnerkolonien på Ekely. Å frede hele bygningsmiljøer var et av vernekriteriene som ble brukt i kulturminnevernet. Saken fikk aktualitet på bakgrunn av at en privat utbygger planla utbygging av et boligprosjekt på nabokollen Kikkut. Da saken om fredning ble behandlet i komiteene, var det ikke enighet om hvor omfattende fredningen skulle være. Byrådet ønsket ikke å slutte seg til Riksantikvarens vurdering om arealfredning, mens både byutviklingskomiteen og kultur- og utdanningskomiteens flertall var enig med Riksantikvaren.

⁶⁷⁵ Verneplan for Akergårdene, mai 2010, forord.

⁶⁷⁶ Kommunal rapport (2009). Flagget til topps i Oslo. 1.9.2009. Hentet fra kommunal-rapport.no/artikkel, 13.10.2015.



Oslos murgårdsbebyggelse er Europas kanskje best bevarte og i 1992 fikk den vern gjennom kongelig resolusjon og ble samtidig samlet ført inn på Gul liste. Murgårdsbebyggelsens verdi ble ytterligere bekreftet da Birkelunden kulturmiljø ble fredet i 2006. Fredningen omfatter Birkelunden med skolen og kirken, samt en del omkringliggende gater. Thorvald Meyers gate 25 fremstår i dag med nykalket fasade som et godt eksempel på en typisk Oslo-murgård.

For å bevare helheten i området og derved også bedre å kunne forstå miljøet Munch arbeidet i, er det galt å bygge den tenke blokken på Kikkut-tomten. Dette anlegget vil ødelegge helheten i området han malte de fleste bilder. Skogen omkring hans atelier går igjen i flere av hans malerier.⁶⁷⁷

Saken endte med arealfredning, men det var fortsatt mulig med mindre bygningsmessige endringer innen rammen av fredningen, som ble beskrevet i en egen forvaltningsplan.⁶⁷⁸

9.10 Byens uterom – estetisering av sentrumsområdene

Utover i 1990-årene økte politikernes interesse for å ivareta et levende bysentrum i Oslo. Det handlet om å sette i stand byrom, gater, torg og parker og å gi byen et estetisk løft. Dette skjedde samtidig som utjevning av levekår i hovedstaden sto sterkt på den politiske agendaen. For eksempel bevilget kommunen 15 millioner kroner til ferdigstilling av Youngstorget i 1995 for blant annet å oppgradere salgshallene, steinsatte torgplassen og installere ny belysning.⁶⁷⁹ Også gjennom det tidligere omtalte samarbeidsprosjektet *Miljøbyen Gamle Oslo* satte kommunen i gang en rekke prosjekter for å bedre uterom og bymiljø i indre Oslo øst, og opprustingen av disse byrommene kan sees i sammenheng med den generelle politikken om levekårsutjevning. I tillegg utarbeidet kommunen den tidligere nevnte *Kommunedelplan for torg og møteplasser* med en tilhørende verktøykasse (idé- og forbilledokument) som støtte til å utvikle gode løsninger, mye inspirert av den danske byromsguruen Jan Gehls prinsipper.

Hovedstadsaksjonen

Blant de viktigste tiltakene som ble gjennomført i sentrum i denne 25-årsperioden, var Hovedstadsaksjonen. Hovedstadsaksjonen var et samarbeid mellom stat, kommune og gårdeiere for å ruste opp Oslo sentrum rundt Karl Johan-aksen til 100-årsmarkeringen av unionsoppløsningen med Sverige i 2005. Initiativet til samarbeidet kom fra gårdeiere ved Byfolk Oslo sentrum AS og byaktivisten Per Jæger. Da området sto ferdig våren 2005, var det brukt i underkant av 300 millioner kroner til den offentlige og private dugnaden. Utgiftene ble dekket av særskilte bevilgninger til aksjonen, og Oslo kommunes andel utgjorde rundt 50 prosent av disse utgiftene. I tillegg brukte



Youngstorget med Basarhallene og LO-bygget, 2006.

⁶⁷⁷ Kultur- og utdanningskomiteens behandling av sak 104 i møte 03.10.96.

⁶⁷⁸ Flere år senere vekket saken om Kikkut-tomten ny interesse da kunstneren Bjarne Melgård ønsket å oppføre et eget hus eller snarere et mausoleum over seg selv på kollen. Prosjektet var utformet som en stor edderkopp, tegnet av arkitektfirmaet Snøhetta. Saken vakte stor debatt og motstand i nærmiljøet, ikke minst i kunstnerkolonien. Hos Byantikvaren var det delte meninger om saken, og de var ikke fremmede for å gi dispensasjon fra det fredningsvedtaket som kom flere år tidligere. Saken er i skrivende stund fremdeles uavklart.

⁶⁷⁹ Byrådets årsberetning 1994.

statlige og kommunale etater flere millioner til tiltak i området dekket av Hovedstadsaksjonen.⁶⁸⁰

Spleiselaget ble tatt vel imot både fra staten og kommunen. Arbeids- og administrasjonsminister Victor D. Norman uttalte: «Byen står overfor store utfordringer når det gjelder levevilkår og miljø. Å bidra til et levende bymiljø hvor hensynet til områdets karakter og miljø blir ivaretatt, er derfor viktig.»⁶⁸¹ Ifølge kommunens representant, byrådsleder Erling Lae, tok kommunen utfordringen fra Byfolk i Oslo sentrum «på strak arm og har gått med på et forpliktende samarbeid om Hovedstadsaksjonen. Det er nettopp en slik dugnadsånd vi trenger. Et tett samarbeid mellom det private og offentlige vil gi resultater».⁶⁸²

I perioden 2003–2005 ble det blant annet brukt rundt 200 millioner kroner på å ruste opp området mellom Slottsparken og Akersgata, og staten bidro med 45 millioner til dette. Konseptet gikk ut på å se byrommet som en helhet med møbleringsprogram, byrom, veier og estetisk plan, og etter at detaljplanleggingen var foretatt, ble delprosjektene gjennomført i tur og orden. Sentrum fikk nye benker, søppelkasser og lykter, og plasser, parker og gater ble opprustet i tillegg til fasader. Hvert inngrep ble bestemt under befaringer der alle berørte parter deltok.

Av andre initiativ for å skape mer liv i sentrum av Oslo må nevnes kunstisbanen Narvisen i Spikersuppa, som ble åpnet i forbindelse med OL på Lillehammer i 1994. Det var Strøksforeningen Studenterlunden som engasjerte både byrådet og Narvesens sjef til å investere i kunstisanlegget. Etter flere år ble anlegget overtatt av Oslo kommune som samarbeidet med Strøksforeningen Studenterlunden og andre aktører for å sikre aktivitet på isen.

Prosjekt Levende Oslo

Et annet eksempel på byutviklingen i Oslo var prosjektet *Levende Oslo*, som byrådet vedtok å sette i gang i 2005, omtrent ti år etter Hovedstadsaksjonen. Også dette var et samarbeid om utforming, gjennomføring og finansiering mellom kommunen, staten og private næringsinteresser for å gjøre Oslo sentrum attraktivt og tilgjengelig.⁶⁸³ På samme måte som ved hovedstadsaksjonen, ble gater og plasser opprustet, og det ble lagt vekt på god design, universell utforming og tilgjengelighet. Det var også viktig å sikre god forvaltning av sentrumsområdet med vekt på drift og vedlikehold, arrangementer og trygghet. Blant de prioriterte områdene var blant annet utvikling og opprusting av

680 Byråds sak 1018/2011. Sluttrapport for Hovedstadsaksjonen.

681 Arbeids- og administrasjonsdepartementet 2002. Hovedstadsaksjonen. Pressemelding nr. 56/2002. 03.10.2002. Hentet fra Regjeringen.no.

682 Byfolkinfo – en informasjonsavis for Oslo sentrum. 04/02.

683 Oslo kommune. Prosjektplan for Levende Oslo. Utkast til samarbeidsgruppens møte 05.04.06.



Jernbanetorget og tilgrensende områder. I tillegg ble prosjekter under Hovedstadsaksjonen slutført. Prosjektet *Levende Oslo* ble utformet samtidig som kommunen utarbeidet flere dokumenter som la overordnede føringer for arbeidet. Det handlet blant annet om *Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i indre by*, *Kommunedelplan for torg og møteplasser*, belyningsplan og skilt- og reklameplan samt designmanual for gategulv og bymøbler i indre by.⁶⁸⁴

Disse prosjektene som hadde som mål å estetisere byrommet, representerte noe nytt i byutviklingen på flere måter. I tillegg til fysisk oppgradering handlet det om å se bylandskapet med nye øyne ved å legge til rette for nye former for bruk og byliv i det offentlige rom. Prosjektene bidro også til å gjøre byene attraktive både for innbyggere og besøkende. Attraktivitet ble et nytt begrep i byutviklingen. I dette lå det elementer både av ulike steds kvaliteter som omfattet fysiske og estetiske egenskaper, og hvordan byrommet ble erfart. I utkast til et av Oslos fremtidige byutviklingsgrep het det: «En attraktiv by må imøtekomme ønsket om å bo i byen og baseres på muligheten for å skape sosiale rom i form av urbane fellesskap eller nabolag.» Men attraktivitet omfattet også et element av konkurranse om å tiltrekke seg positiv oppmerksomhet. For planlegging innebar det å legge til rette for at folk flyttet til Oslo og ble boende.⁶⁸⁵

9.11 Re-urbanisering som byutviklingsgrep

I dette kapitlet har vi sett hvordan hovedstaden sakte, men sikkert ble forandret til en mer levende by fra slutten av 1980-årene og frem til 2011. Denne perioden bar først og fremst preg av helhetlige byplangrep og sammenhenger i byutviklingen. Gjennom kommunedelplanene ble det lagt til rette for videreutvikling av indre Oslo som kraftsentrum i en bærekraftig byregion, og sentrumsområdene ble attraktive både som bosteder og som steder å være. Det ble lagt premisser for transformasjon av områder nær fjorden, og integrering av næringsutvikling i byområdene erstattet en tidligere praksis om funksjonell sonedeling. Nye boligområder ble bygget på gammel industrigrunn. Særlig var dette tydelig i utbyggingen av havneområdet og langs Akerselva. Videre ble fortetting i indre by et strategisk grep samtidig med bevaring av den blågrønne strukturen i byen, og nye boligblokker ble bygget inntil bevaringsverdige bygninger som fikk nytt liv.

Etter hvert fikk politikerne øynene opp for betydningen av kvaliteter i byrommet, og det ble lagt store ressurser i gode byrom for å fremme levende sentrumsområder som var attraktive å bruke. Nytt i denne perioden var imidlertid særlig de store, helhetlige områdesatsingene, med vekt på både det fysiske, men også særlig det sosiale miljøet for å bedre bolig- og levekårene for beboerne i utvalgte områder av byen. Det var store etterslep som skulle tas igjen særlig i indre by.

⁶⁸⁴ Oslo kommune. Prosjektplan for Levende Oslo. Utkast til samarbeidsgruppens møte 05.04.06.

⁶⁸⁵ Ruud mfl. 2012.



Nydalen, industriområde omdannet til område med kombinasjon av boliger, næringsbygg og utdanningsinstitusjoner.

For å takle den økende kompleksiteten ble det etablert formelle og uformelle nettverk der ressurser som kunnskap, økonomi og makt ble samlet, og dette skapte synergieffekter på tvers av offentlige og private aktører. Nye samarbeidsrelasjoner gikk som en rød tråd gjennom hele perioden. Ikke minst var kommunens samarbeid med staten spesielt for denne perioden. Statens rolle ble særlig fremtredende i de store områdesatsingene som delfinansior av programmene. I byfornyelsen bevilget staten i tillegg midler til gjeldsrammede beboere. I denne perioden så vi også at kommunen i økende grad inngikk samarbeid med private aktører gjennom juridisk bindene samarbeidsavtaler, og at kommunen ble mer tilrettelegger gjennom de premissene som ble lagt i planarbeid, enn utfører, slik som for eksempel i Hovedstadsaksjonen. Det er imidlertid ikke det samme som at kommunen overlot utviklingen av byen til private aktører. Det var kommunen som for eksempel tok initiativet både til Fjordbyen, til utviklingen av Bjørvika og til utviklingen av den nye Ensjøbyen.





Kapittel 10

Kommunen som kulturbærer

10.1 Kulturpolitikk

Innenfor mange av de politikkområdene vi så langt har drøftet, har Oslo kommune i stor grad hatt en orientering mot egenutvikling. Oslo kommune etablerte politiske og administrative beslutningsmodeller for å sikre en mer effektiv utvikling av kommunen. Herunder kommer forvaltningsløsninger innenfor sektorer som helse og skole, bolig og nærmiljø, tjenester for barn og unge, og eldre og funksjonshemmede. Med kulturektoren begynner vi å bevege oss over mot tjenester som ikke lenger bare hadde kommunens egne innbyggere som målgruppe. De ble også tilgjengelige for dem som besøkte byen, enten det var innbyggere fra nabokommunene, som kom for å gå på kino, konserter eller delta på ulike kulturarrangementer i byen, eller det var tilreisende fra den store verden, som besøkte byen som turister. Som landets hovedstad var spennet i kulturtilbud også større i Oslo enn i alle andre kommuner i Norge.

I dette kapitlet presenteres smakebiter av ulike typer tiltak som ble gjennomført mellom 1987 og 2011. Til dette bildet hører kommunens kulturpolitikk og diskusjonene mellom de politiske partiene, og også hvilke aktører som i tillegg til kommunens politikere var involvert i utviklingen av kulturlivet. Særlig var statens rolle viktig, og som vi skal se, spilte staten en sentral rolle for å få gjennomført flere av de store kulturtiltakene i hovedstaden.

Den største kultursatsingen i hovedstaden i denne perioden var uten tvil byggingen av Operahuset i Bjørvika. Etter mange års politiske diskusjoner og omfattende planprosesser kunne Den Norske Opera & Ballett flytte inn i april 2008.⁶⁸⁶ Med dette signalbygget ble Oslo satt på det internasjonale kulturkartet. Operaen var riktignok en statlig institusjon, men dette bygget var bare ett av flere store satsinger i hovedstaden i disse årene. Planlegging og oppstart av kommunens nye hovedbibliotek og Munchmuseum i Bjørvika fulgte i kjølvannet av Operaprojektet. Etableringen av disse kulturinstitusjonene representerte på mange måter en ny retning i politikken i denne perioden ved at kunst og kultur ble brukt som virkemiddel i byutviklingen. I kjølvannet av kulturbyggene kom også den nye bydelen Bjørvika, noe som ble omtalt i forrige kapittel.

⁶⁸⁶ Operaen fikk navnet «Den Norske Opera & Ballett» da den flyttet inn i det nye Operahuset. Hentet fra Wikipedia 15.11.17.



Kulturbyen Oslo endret seg også på en rekke andre områder. Kommunens kultursatsinger hadde hele byen for øye, og målet var at alle skulle ha tilgang til et mangfoldig, nyskapende og inkluderende kunst- og kulturtilbud. Mange av satsingsområdene handlet om å styrke et mangfold som eksisterte utenfor den kommunale sfæren. Store summer gikk til kulturinstitusjoner, organisasjoner og enkelttiltak, og mange av disse var rettet inn mot barn og unge. Kulturlivet ble også mer synlig i bybildet gjennom estetisering av byens offentlige rom og med ny bruk av byrommet. Store festivaler og arrangementer fant etter hvert årlig sted både i sentrumsområdene og i lokalmiljøene rundt i bydelene. Samtidig fikk kulturminnevernet større oppmerksomhet for å ivareta byens historiske særtrekk. I tillegg var kommunen vertskap for internasjonale idrettsarrangementer, så som sykkel-VM i 1993 og ski-VM i 2011. Det ble utarbeidet strateginotater og manifest for en kulturoffensiv i hovedstaden, og ønsket om å sette Oslo på det europeiske kartet som kulturhovedstad preget den politiske agendaen i flere år.

Både byens identitet som kulturby og innbyggernes stedstilknytning skulle styrkes i denne perioden. Samtidig kan vi se et tydelig ønske om å forbedre Oslos image for et internasjonalt marked. Følgende sitat gir et bilde på denne utviklingen: «Fra å være en homogen, lukket og litt trist by, har Oslo fått en puls som man ellers bare finner i de største metropolene i Europa. Oslo har flere kulturarrangementer sett i forhold til folketallet enn noen annen storby i Europa.»⁶⁸⁷ Det var Aftenpostens karakteristikk av kommunens kulturpolitikk i 2006. Sitatet illustrerer hvordan byens kulturliv endret status i løpet av perioden.

Oppmerksomhet om byer og steds identitet økte både internasjonalt og nasjonalt i denne perioden. I sammenheng med byutvikling handler identitet om å få frem hva som gjør byen spesiell, og hvordan byen blir oppfattet både utenfra og av dem som bor i og bruker byen. Som vi skal se i dette kapitlet, brukes begrepet identitet både i byråds- og bystyresaker og i stortingsmeldinger. I dette bildet hører også hvordan byens historie løftes frem og brukes som strategi for å styrke stedstilhørighet og kommunens attraktivitet.

Kulturpolitikk i endring

I dette avsnittet skal vi se nærmere på kommunens kulturpolitikk i 25-årsperioden, hva som ble prioritert og i hvilken grad politikken endret seg. Kort fortalt kan en si at kulturpolitikk er å fastlegge rammebetingelser for kulturen og kunsten, og den kan med andre ord leses gjennom hva det bevilges penger til. Men samtidig er kulturpolitikk også uttrykk for verdivalg, gjennom å fremme spesifikke kulturelle verdier og formål og ved å vise at kulturen har en egenverdi og er en viktig innovativ faktor for å utnytte byens særlige fortrinn og bidra til verdiskapning.⁶⁸⁸

⁶⁸⁷ Dette er byrådets kulturpolitikk. *Aftenposten* 26.07.2006.

⁶⁸⁸ Skogstad 2015.

Oslo kommunes kulturpolitikk og hva det ble bevilget penger til, gjennomgikk stadige endringer i denne 25-årsperioden. Den største forandringen i det kulturpolitiske landskapet skjedde allerede på 1970-tallet, noe som ga føringer for kommunens kultursatsing og prioriteringer de neste tiårene. Frem til da var det riksinstisusjonene som ble begünstiget med midler. Så endret dette seg. «Kulturbevilgningen endret karakter fra bidrag til et begrenset antall sentrale institusjoner til støtte til et mangfold av aktiviteter over hele byen.»⁶⁸⁹ Etter at bydelsmodellen ble innført i 1988, ble pengene i stor grad overført til bydelsutvalgene og til kulturtiltak i nærmiljøene. Målet var mer aktivitet blant befolkningen, særlig blant ungdommen, som ifølge politikerne hadde behov for sunne fritidsbeskjeftigelser. Bakgrunnen for kommunens nye engasjement var en ideologisk bølge der vektlegging av egenaktivitet sto sterkt. Selv om ideologien om sunne fritidsinteresser ikke var ny, slo tanken om at det var en offentlig oppgave å legge til rette for dette, for alvor igjennom i denne perioden. Skillet mellom «finkultur» og mer folkelige kulturytringer ble også etter hvert mer diffust. Den nye kulturpolitikken fra 1970-tallet innebar også at idrett og friluftsliv ble regnet som en del av det utvidede kulturbegrepet.⁶⁹⁰

En bred tilnærming til kulturfeltet gjenspeiles i kulturmeldingen som byrådet la frem i 1995, *Kultur i storbyen*.⁶⁹¹ Meldingen ble utarbeidet i den perioden da bystyret hadde sosialistisk flertall, og i meldingen ble det lagt vekt på arbeidet for å skape gode levevilkår for hele befolkningen. Et viktig budskap var også at kulturpolitikk ble sett i sammenheng med den generelle byutviklingen i hovedstaden. Kulturens betydning for byutviklingen skulle vise seg å stå sentralt resten av perioden. Det ble understreket i et intervju med byrådsleder Erling Lae nesten ti år senere:

*Endelig er det mulig å snakke om kultur i byutviklingen. Tidligere var det å snakke om kultur nærmest som et overgrep på gamle og syke. Nå er det lov, og vi vet fra andre storbyer at et rikt kulturliv er en forutsetning for vekst, jeg mener også at det er en egenverdi, men også for vekst. Vi konkurrerer ikke med andre områder i Norge, men med andre byer i Norden. De spør om hva Oslo har å konkurrere med, med hva vi har å tilby, når de skal investere. Vi får ikke alt, men et levende byliv med kultur. Det andre er sammenhengen mellom levende kulturliv og byutvikling (...) Det er ikke lenger tette vegger mellom kulturformene, institusjonskulturen fører til levende kultur også utenfor institusjonene.*⁶⁹²

⁶⁸⁹ Thingsrud (2004).

⁶⁹⁰ Thingsrud 2004.

⁶⁹¹ Bystyrets siste helhetlige gjennomgang av Oslo kommunes kulturpolitikk fant sted i 1983 med *Kulturplan 1985–1987*. En ny kulturmelding, *Urbant mangfold – Statusrapport om kulturforvaltning i Oslo* ble fremlagt av byrådet i desember 1991, men ikke behandlet av bystyret.

⁶⁹² Sæter og Ruud 2005, s. 192.

Kultur i sammenheng med byutvikling ble også tydeligere i den statlige kulturpolitikken. I 2001 utarbeidet Kulturdepartementet sammen med Nærings- og handelsdepartementet et dokument med tittelen *Tango for to: samarbeid mellom kulturliv og næringsliv*. I dokumentet omtales kultur som virkemiddel i by- og stedsutvikling.

I utviklingen av bærekraftige regioner, i by- og stedsutvikling, legges det stadig større vekt på kulturbaserte utviklingsstrategier (...) et levende kunst- og kulturliv skaper ringvirkninger i samfunnet rundt. Det kan være vanskelig å måle de direkte effektene, men indirekte har kultur betydning for livskvalitet, kreativitet og identitet. Denne verdien ved kultur er viktig i vår satsing på utvikling av byer, tettsteder og regioner.⁶⁹³

Sektorovergripende kulturpolitikk

Ansvars- og oppgavefordelingen innenfor kultursektoren, mellom kommunen sentralt, kulturinstitusjonene og bydelene, var et annet tema i meldingen *Kultur i storbyen*. Meldingen videreførte dermed politikken som startet på slutten av 1980-årene.⁶⁹⁴ Betydningen av en sektorovergripende kulturpolitikk ble understreket, og begrepet kulturpolitikk inkluderte etter hvert aktiviteter fra idrett, friluftsliv, kirke og frivillige organisasjoner. Kulturtilbudene skulle bli så tilgjengelige som mulig, og særlig barn og unge ble fremhevet som en prioritert målgruppe for kulturtiltak og kulturformidling. Det skulle legges til rette for egenaktivitet, og kulturelle opplevelser skulle gjøres tilgjengelig gjennom aktiv kulturformidling. Skole og skolefritidsordningen, bibliotek, lag, foreninger og fritidsklubber ble pekt ut som sentrale arenaer. Kulturaktiviteten skulle styrkes på bydelsnivå, og kulturtilbudene skulle styrke det kulturelle mangfoldet.

I behandlingen av kulturmeldingen i 1995 ble det understreket at kulturfeltet i Oslo hadde utviklet seg til et betydelig område for sysselsetting og verdiskaping. Mer enn en tredel av alle ansatte i kultursektoren på landsbasis bodde og arbeidet i kommunen. Meldingen ble imidlertid av kultur- og utdanningskomiteens flertall, Høyre og Fremskrittspartiet, kritisert for å være for generell, for lite forpliktende og uten prioriterte tiltak. «Den fremstår som lite konkret, slik at den kan sees på som et bidrag til å skape forventninger som det verken finnes politisk vilje eller økonomiske midler til å oppfylle.»⁶⁹⁵ Ifølge medlemmene var egenaktivitet, idealisme og egenfinansiering en forutsetning for utløsning av kommunal støtte. «Kulturen skal være fri for politisk styring. Dette innebærer at det er nødvendig med et åpent marked for kultur.»⁶⁹⁶

693 KD og NHD 2001. *Tango for to*, s. 11.

694 Byråds årsberetning 1994.

695 Byrådsak 91/95 av 21.04.1995. Kulturmelding for Oslo *Kultur i storbyen*, behandlet 12.12.1996.

696 Byrådsak 91/95 av 21.04.1995. Kulturmelding for Oslo *Kultur i storbyen*, behandlet 12.12.1996.

Kreativ byutvikling

En ny dreining i kommunens kulturpolitikk ble særlig synlig i første tiår av 2000-tallet. Kommunen la opp til en infrastruktur med klar arbeidsdeling mellom private, statlige og kommunale tilbud. Kulturtilbudet til byens befolkning skulle ikke lenger bare være kommunens ansvar, og *kreativ byutvikling* ble mer og mer synlig i Oslo. Kreativ byutvikling handlet om at andre aktører enn det offentlige plankontoret skulle utforme byen. Byplanleggingen involverte flere enn egne politikere og fagfolk, og inkluderte både eiendomsutviklere og utbyggere, naboer og lokale aksjonsgrupper og foreninger, kunstnere og investorer som ønsket å få inn kunst og kultur i byrommet. *Kulturplanlegging* var et begrep som ble innført på denne tiden.

Internasjonalt blir kultur i økende grad et integrert element i offentlige plan- og strategidokumenter, såkalt kulturplanlegging. Dette for å skape vekst og aktivitetsfelt for kunnskapsindustri og kreativ virksomhet som er attraktive for en moderne urban befolkning (...) I tillegg til de kulturpolitiske funksjonene vil hovedstadens kulturinstitusjoner og -aktiviteter alltid ha næringsmessige effekter ved sin betydning for lokalisering av mennesker, næringsvirksomhet og investeringer.⁶⁹⁷

Denne trenden ble også synlig i statistikkene, ved at flere etter hvert utdannet seg til eller ble sysselsatt i såkalte kreative yrker innen blant annen media, forskning og utdanning.

Mangfold

Et annet tema som ble mer fremtredende var *internasjonalisering*. Internasjonalt samarbeid og satsing på internasjonale kulturfestivaler var en del av dette bildet. Denne satsingen gjenspeilte mangfoldet i befolkningen. Som vist i kapittel 2 økte antall innbyggere med ikke-vestlig bakgrunn i denne perioden. Den varslede politikken om økt mangfold og inkludering av flere grupper fikk kritikk av dem som mente at politikken ble mer utydelig. Overskriften «Meldt savnet: Oslos kulturpolitikk»⁶⁹⁸ kunne Osloborgere lese en forsommerdag i 2000. Kritikken hevdet at kulturpolitikken hadde en usynlig profil, og at kommunen førte en defensiv politikk på feltet. Som forsvarer av den nye politikken svarte kulturbyråd Bård Folke Fredriksen fra Høyre at Norge hadde «gått fra å være et av verdens mest homogene samfunn til å bli et flerkulturelt samfunn. Den gamle kulturpolitikken var veldig homogen, veldig nasjonsbyggende. Men dagens kulturpolitikk må tilpasses det faktum at vi har et mangfold».⁶⁹⁹ For å komme mangfoldet i møte ble det altså argumentert for en mer differensiert politikk mellom staten, private og kommunen.

697 St.meld. nr. 31 (2006–2007) *Hovedstadsmeldingen*, s. 89.

698 Terje Mosnes 2000. Meldt savnet: Oslos kulturpolitikk. *Dagbladet* 14.06.2000.

699 Terje Mosnes 2000. Meldt savnet: Oslos kulturpolitikk. *Dagbladet* 14.06.2000.



Moské i Åkerbergveien på Grønland, 2001.

Satsingen på mangfold ble videreført i byrådets kulturstrategi fra 2004. Der het det at Oslo skulle være «landets kulturelle sentrum med et mangfoldig og bredt kunst- og kulturtilbud». Det ble blant annet foreslått et bredt samarbeid med næringslivet, men også at kulturtilskuddet skulle bidra til å heve kvaliteten på skapende kunst og kulturvirksomhet. Bystyret påpekte også at det skulle legges til rette for kulturelt mangfold og flerkulturell virksomhet samt bidras til å styrke det frivillige kulturlivet.⁷⁰⁰

Fra faste rammer til prosjektstøtte

Kulturpolitikken endret seg mot slutten av perioden ved at det ble bevilget mindre penger til faste institusjoner og mer til prosjekter. I praksis innebar dette en dreining mot å gi midler til mer tidsavgrensede prosjekter og mindre støtte til etablerte tiltak. Mot slutten av beretningens periode ble det gitt 164 millioner kommunale kroner til driftsstøtte til rundt 80 av byens kulturinstitusjoner. Denne politikken ble møtt med kritikk av kulturjournalister på venstresiden blant annet fordi flere små prosjekter ville kunne medføre en dreining mot samarbeid med private.⁷⁰¹

10.2 Oslo som europeisk kulturhovedstad?

Utover i første tiår av 2000-tallet ble kultur i økende grad satt i sammenheng med et ønske om å utvikle byen i et mer internasjonalt marked. I en bystyremelding fra 2003 om strategi for Oslo kommunes internasjonale samarbeid het det: «Oslo kommune skal ta aktivt del i internasjonalt samarbeid som bidrar til at kommunen bedre kan løse sine oppgaver og som utvikler byen kulturelt og næringsmessig.»⁷⁰²

Samtidig ønsket byrådet å søke om at Oslo skulle få status som europeisk kulturhovedstad. «Byrådet mener at kultur, og samspillet mellom kultur, næringsliv og kunnskapsbasert virksomhet, er et viktig vekstområde for Oslo i årene som kommer. Oslo vil gjennomgå en prosess der kulturens rolle bør være en sentral faktor, både i byens fysiske utforming og gjennom utviklingen av Oslos identitet som en mangfoldig, livskraftig og spennende by.»⁷⁰³

Ordfører kandidaten for Arbeiderpartiet, Ellen Horn, gikk ut i pressen for å fremme saken. «Selvsagt kan Oslo bli en Europeisk kulturby, vi må begynne å jobbe med søknaden nå», skrev ordfører kandidaten i Dagbladet i april 2003. «Oslo Arbeiderparti ønsker å gå i spissen for en kulturoffensiv i hovedstaden med et manifest som meisler ut ny kulturpolitikk for Oslo, og som viser vilje til å prioritere og gi et skikkelig løft.»⁷⁰⁴

700 St.meld. nr. 31 (2006–2007) *Hovedstadsmeldingen*.

701 Advarer mot Oslo-modell. *Klassekampen* 05.11.2013.

702 Byrådssak 118 av 29.04.2003.

703 Byrådssak 118 av 29.04.2003.

704 Ellen Horn 2003. Oslo som kulturby. *Dagbladet* 16.04.2003.

Tanken om å søke status som europeisk kulturhovedstad var ikke ny. Allerede i 1994 vurderte byrådet å søke Oslo som kulturhovedstad, etter oppfordring fra kultur- og utdanningskomiteen, men konkluderte med at det var behov for en lengre periode med forberedelser. I mai 2003 vedtok bystyret endelig at kommunen skulle sende søknad om å få status som kulturhovedstad i 2011.⁷⁰⁵ Byrådsleder Erling Lae uttalte: «Vi ønsker å satse mer på kulturlivet i Oslo fordi vi tror kulturell vekst vil fremme byvekst (...) Målet for søknaden er videre å markere hovedstaden som kulturby i internasjonal sammenheng.»⁷⁰⁶

Ønsket om å bli kulturhovedstad nettopp i 2011 var ikke tilfeldig. I 2011 hadde Universitetet i Oslo sitt 200-årsjubileum, og de planlagte kulturinstitusjonene i Bjørvika, kulturbygget på Vestbanen med Stenersenmuseet, nytt hovedbibliotek og Fredsprismuseet, samt museum for moderne kunst på Tjuvholmen var tenkt realisert. I tillegg var interessen for å få status som europeisk kulturhovedstad et uttrykk for en mer internasjonal trend. I behandlingen hos kultur- og utdanningskomiteen ble det argumentert med at dette ville «gi en unik mulighet til å bygge opp under ulike kulturmiljøer i byen, og vise frem alt det som rører seg i Oslos kulturliv. En kulturbystatus gir Oslo muligheten til å profilere seg nasjonalt og internasjonalt». Samtidig var komiteen opptatt av at «Oslos innbyggere får nytte godt av satsingen, og at Oslos kunstnere kan føle at de bor og virker i en by som legger til rette for og setter pris på det de bidrar med».⁷⁰⁷

Planene fikk imidlertid en heller lunken mottakelse fra kulturlivet. Omtrent samtidig som kommunen startet arbeidet med søknaden, ble nemlig støtten til en rekke viktige kulturformidlere innen blant annet musikk og teater redusert av kulturbyråd for Fremskrittspartiet, Anette Wiig Bryn. «Oslo blir aldri en kulturby (...) Kulturby er ikke noe man kaller seg etter en søknad, det er noe man er eller ikke er», uttalte en representant for jazzmiljøet.⁷⁰⁸ Han mente at byrådets kutt særlig ville ramme de små, kreative miljøene som gjorde Oslo til en av de mest aktive og kreative musikkbyene i Europa på den tiden. «Oslo som europeisk kulturby må være årets korteste og dårligste vits», uttalte leder av Musikernes Fellesorganisasjon.⁷⁰⁹ Opposisjonspolitikere var også kritiske til kuttene. «Arbeiderpartiet kommer ikke til å akseptere at dette viktige tilbudet forringes på grunn av dårlig økonomi», uttalte ordførerkandidat fra Arbeiderpartiet Ellen Horn, som ønsket en dobling av kulturbudsjettet. «Byrådet må gjøre leksene sine før de går opp til eksamen med en søknad om å bli kulturby», uttalte Arbeiderpartiets kulturpolitiske talsmann Trond Giske. Begge ønsket å bevilge kommunale midler for å sikre drift av klubbsceneene som ble truet av nedleggelse.⁷¹⁰ Kuttene fra Oslos kulturbyråd vakte

705 Bystyresak 193 av 18.06.2003.

706 NRK Kultur og underholdning 06.05.2003. Oslo som kulturhovedstad.

707 Byrådsak 118 av 29.04.2003. Sak 30 Europeisk kulturhovedstad 2011.

708 Kulturkutt i hovudstaden – Oslo blir aldri en kulturby. Hentet fra *Ballade.no*. Publisert 10.03.2004.

709 Kulturkutt i hovudstaden – Oslo blir aldri en kulturby. Hentet fra *Ballade.no*. Publisert 10.03.2004.

710 Kulturkutt i hovudstaden – Oslo blir aldri en kulturby. Hentet fra *Ballade.no*. Publisert 10.03.2004.



oppsikt også utenfor landets grenser. Fra jazzmiljøet i København kom det sterke reaksjoner der det ble påpekt at Oslos jazzklubber ga grobunn for internasjonal musikkutveksling, og de ba byråden om å gjøre om sin avgjørelse.

Kritiske røster hevdet også at forslaget om kulturbysøknad var utslag av skipper-takstenkning:

Oslo kommunes kunstpolitikk er ikke bare fattigslig, den mangler erkjennelse av samtidskunstens funksjon og betydning. Oslo kommune har i dag tre museer oppkalt etter henholdsvis Vigeland, Stenersen og Munch – tre døde menn og tre museer som kommunen har vært påtvunget gjennom testamentariske gaver! Oslo kommune har på ingen måte vist hva de ønsker med den nye kunsten.⁷¹¹

Det borgerlige byrådet hadde ambisjoner om å få Oslo utpekt som europeisk kulturhovedstad, men reduserte samtidig den økonomiske støtten til byens kreative kunstmiljø. Her kan det synes som om de gikk imot sin egen kulturstrategi om å støtte opp om prosjekter og et mangfoldig kulturliv.

10.3 Kommunens satsingsområder i perioden

De viktigste temaene som ble rapportert i byrådets årsberetninger, gjenspeiler både politiske prioriteringer og de endringene i kulturpolitikken som er skissert ovenfor. I begynnelsen av 1990-årene var politikerne opptatt av å ivareta institusjonene som kommunen hadde ansvar for. Det dreide seg om Deichmanske bibliotek, Byantikvaren, Oslo kommunes kunstsamlinger, Vigelandsanlegget, Munchmuseet, Oslo Kinematografer, teatre og museer. Bystyret hadde også en post som het allment kulturarbeid. I tiltredelseserklæringen fra det nye byrådet høsten 1992, ledet av Rune Gerhardsen fra Arbeiderpartiet, het det at «det er et mål at byen skal beholde og videreutvikle et variert kulturtilbud».⁷¹² Byrådet ville gi bibliotekene bedre rammevilkår ved blant annet å gjenoppta bokbusstjenesten. Det ville arbeide for at kunstsamlingene som kommunen har fått, i større utstrekning ble stilt ut, det ville fremme handlingsplan for utendørs skulpturer og vedlikehold av disse, og det ville sikre byens teatre stabile rammevilkår og videreutvikle Oslo Kinematografer i kommunal regi.

I 1994–1995 kan vi lese en ny vending i årsberetningene. Det ble gitt økt støtte til frivillige organisasjoner og tiltak, til kor, korps og amatørteater, men det er særlig markering av Oslo som en festivalby som er nytt. «Musikkkfestivalene i Oslo skal vise mangfoldet i byens eget musikkliv, samt tilby publikum sentrale internasjonale artister.»⁷¹³

711 Uttalelse fra kurator i Office For Contemporary Art Norway Jonas Ekeberg, i «Kulturbysøknad kritiseres». *Billedkunst Magasin* 2/2003.

712 Byrådets årsberetning 1992, s. 61.

713 Byrådets årsberetning 1995, s. 119.

Dette var i tråd med den politikken som bystyremeldingen varslet. Det viktigste som skjedde i midten av 1990-årene, var imidlertid at saken om å vurdere nytt hovedbibliotek startet opp. I mai 1995 vedtok bystyret at «hovedbiblioteket skal skaffes egnede lokaler for rasjonell, moderne og velutviklet bibliotekdrift, enten ved rehabilitering av eksisterende bygg eller annen lokalisering».⁷¹⁴

Også en annen «institusjon» eller arrangement skulle prege kulturtilbudene i hovedstaden. I 1994 ble OL arrangert på Lillehammer, og flere tiltak ble prioritert i Oslo kommune, som en del av en forventet turiststrøm til hovedstaden. Bygalleriet ble gjenåpnet som Stenersenmuseet, og rehabilitering av Munchmuseet ble ferdigstilt i januar. Etter gjenåpningen bestemte byrådet at skoleklasser og barnehager skulle få gratis adgang til disse kommunale kunstsamlingene. Videre ble det inngått avtale med Rikskonsertene om etablering av Oslo konsertverksted, i samarbeid med flere bydeler. I tillegg hadde Oslo Konserthus, Den Norske Opera og byens teatre, kirker og gallerier omfattende programmer i samarbeid med Lillehammer Olympiske Organisasjonskomité (LOOC), og flere av de kommunalt støttede museene hadde utvidede åpningstider.

Byens uterom ble også prioritert i denne perioden. Opprusting av basarhallene på Youngstorget ble påbegynt høsten 1994, og torgflaten ble ferdig året etter. I Vigelandsparken ble skulpturene renset og smijernsutsmykningene malt.⁷¹⁵

Som et ledd i nærmiljøsatsingen ble Furuset bydel i 1993 utpekt for prosjektet *Kultur som strategi for utvikling av bydeler*, og erfaringene fra satsingen på Furuset ble etter hvert brukt for å utvikle samarbeidet mellom kommunen sentralt og bydelene. Det ble for eksempel satt av penger til etablering av et lokalhistorisk museum på Bånkall gård i Groruddalen. «Kultur- og utdanningskomiteen understreker betydningen av at Oslo utvikler seg som en kulturby, og at den også blir markedsført som det i forhold til turisme, kongresser og møter.» Videre samme sted heter det at komiteen «ser nødvendigheten av at det frivillige kulturarbeid får mer stabile rammevilkår og at dette kan skje gjennom enklere ordninger og hurtig tilbakemelding».⁷¹⁶ I byrådsmelding nr. 3/94 la byrådet grunnlag for sterkere satsing på frivillig aktivitet.

Rundt årtusenskiftet ble skole og utdanning fremhevet i tillegg til videreutvikling av biblioteket som en viktig læringsarena. Byrådet mente at en solid skolegang var det viktigste kommunen kunne gi barn og unge. Det ble prioritert rehabilitering og nybygging av skoleanlegg.⁷¹⁷

714 Byrådssak 22/95.

715 Byrådets årsberetning 1994.

716 Byrådets årsberetning 1994, s. 100.

717 Byrådets årsberetning 2001.



Avdukingen av Trygve Lie-statuen på Furuset i juni 1994. Statuen er laget av billedhuggeren Nico Widerberg.



Reiseliv og turisme ble et mer markert satsingsfelt mot slutten av denne beretningsperiode. Kommunens engasjement dreide seg om turistinformasjonsvirksomhet og profilering av byen, og kommunen ga økonomisk støtte til kongresser og markedsaktiviteter. Samarbeidet med VisitOSLO om profilering av hovedstaden var viktig. Men i tillegg var særlig mangfold og integrering et sentralt tema. Under byrådsavdelingen for kultur og næring var det opprettet en egen enhet for mangfold og integrering, EMI, som var pådriver og koordinator for en rekke innvandrernettverk. Mot slutten av beretningsperiode ble det rapportert om 185 tiltak og prosjekter som fikk kommunale midler.⁷¹⁸

10.4 Kampen om de tre store kulturinstitusjonene

Det ble vedtatt tre viktige kulturprosjekter som skulle bidra til å sette Oslo på det internasjonale kulturkartet. Nytt operabygg, nytt hovedbibliotek og nytt Munchmuseum ble alle planlagt og vedtatt gjennomført. Operaen ble ferdig bygget i perioden. Prosessen med dette kulturbygget startet tidligere enn for de to andre, og byggene hadde forskjellige eiere. Mens hovedbiblioteket og Munchmuseet var Oslo kommunes egne institusjoner, var operaen eid av staten. Rikspolitikerne spilte følgelig en hovedrolle i planlegging og gjennomføring av operaen gjennom vedtatte stortingsmeldinger og proposisjoner, mens kommunen sto for planlegging og vedtak av de to andre byggene. Imidlertid var også kommunens prosjekter, som vi skal se, avhengig av statlig støtte.

Alle tre institusjonene ble til slutt bestemt lokalisert i Bjørvika, samtidig som dette området var under planlegging for omfattende utbygging (som beskrevet i forrige kapittel). Bjørvika var til da det største helhetlige byutviklingsgrepet som ble planlagt og gjennomført her i landet. Allerede tidlig i planleggingsfasen ble det lagt inn føringer om at byutviklingen også skulle omfatte kultur. I bystyrets behandling av planarbeidet i november 2001 ble det lagt inn merknader som hadde klare kulturdimensjoner:

Bjørvika som porten til Norges hovedstad skal fremstå som et uttrykk for moderne norsk bykultur og identitet i byggekunst, teknologi og bærekraftig utvikling. Den nye bydelen skal være til glede og stolthet for hele Oslos befolkning, og bevisst bidra til å beskrive byens historiske utvikling fra opprinnelse til det 21. århundre.⁷¹⁹

Felles for de tre prosjektene var også at de var gjenstand for heftige diskusjoner, både mellom de politiske partiene på statlig nivå og blant kommunens politikere. Før beslutningene om Bjørvika ble tatt, handlet det først og fremst om uenighet om hvor i byen institusjonene skulle ligge, men også kostnadsrammene ble gjenstand for diskusjoner. Debattene holdt på helt frem til beslutningene ble fattet. Nedenfor gis det en smakebit av debattene og prosessene som førte frem til endelige vedtak.

⁷¹⁸ Enhet for mangfold og integrering 2012. Årsberetning 2012.

⁷¹⁹ Bystyresak nr. 536/01. Byutvikling Bjørvika–Bispevika – Grunnlag for videre planarbeid.

Operaen

Hovedstaden hadde ikke tidligere hatt et eget operahus. Den Norske Opera hadde holdt til i Folketeateret på Youngstorget siden 1959, og Folketeaterbygningen ble etter hvert for liten og umoderne til å imøtekomme kravene til en opera av internasjonalt format.



Illustrasjon av det nye operahuset.

Utredningen om en ny opera startet på slutten av 1980-tallet, og det tok 10 år fra arbeidet startet til lokalisering av operaen ble vedtatt, og ytterligere tre år før en bindende kostnadsramme var på plass. Det ble tidlig diskutert å få inn kulturinstitusjoner i det nye byutviklingsområdet, og arbeidet ble satt i sammenheng med utredningen av byutvikling i Bjørvika–Bispevika, som hadde pågått siden begynnelsen av 1980-tallet. Lokalisering av operaen ble etter hvert den viktigste drivkraften for utvikling av denne bydelen. En forutsetning for å bygge en ny opera i området var nemlig å legge E18 i senketunnel under fjorden, og det ga nye muligheter for utvikling av området. Som omtalt i forrige kapittel var området ødelagt av store trafikkanlegg, og dette måtte løses før området kunne videreutvikles. Men det var en lang vei frem før operaen ble bestemt lokalisert i Bjørvika i 1999.

Etter at planene for nytt operabygg ble lagt frem, fulgte en tidkrevende og intens debatt. Argumenter og begrunnelser sprikte, politikerne var uenige og både fagfolk og menigmann engasjerte seg i debatten. Diskusjonene dreide seg ikke bare om hvor operaen skulle plasseres, det ble pekt på kostnadsnivået, og det ble av enkelte partier tvilt på om det i det hele tatt skulle bygges en egen opera i Oslo. Debatten fortsatte etter både byggestart og åpningen av huset.



Det var tre prinsipielle interesser i spørsmålet om operaens lokalisering. Den første handlet om å lokalisere operaen på Vestbanetomten, noe som først og fremst ble forfektet av de borgerlige partiene på både riks- og kommunenivå i tillegg til eiendomsutviklere rundt Aker Brygge. Etter at togtrafikken ble lagt ned i 1989, ble denne tomten aktuell for kulturformål. Høyrefløyen i kommunen mente at operaen burde lokaliseres til Vestbanetomten «fordi det ut fra en helhetsvurdering vil være gunstig for Operaen».⁷²⁰ Høyre argumenterte med at langt de fleste faginstanser foretrakk Vestbanetomten, også operaen selv. «En plassering på Vestbanetomten vil gjøre Operaen til en integrert del av sentrum som allerede i dag er et fellesområde for hele Oslo, og som folk ser som et naturlig samlingssted for kulturbegivenheter».⁷²¹ I Kulturdepartementets innstilling fra 1997, ledet av kulturminister Anne Enger Lahnstein fra Senterpartiet, ble det også argumentert med denne plasseringen, fordi staten eide Vestbanetomten, og fordi området hadde enkle grunnforhold. Følgelig ble tomten sett som optimal for god styring av økonomi og framdrift. Kostnadene ble av Statsbygg anslått til 1 400 millioner kroner pr. 1998. Statsbyggs kostnadsberegninger var i hovedsak basert på erfaringer fra bygging av opera i enkelte andre land.⁷²²

Det kom imidlertid flere innvendinger mot dette lokaliseringsforslaget. Innvendingene handlet i stor grad om at lokalisering på Vestbanen ville bidra til å forsterke den skjeve byutviklingen som byen allerede hadde fått, der statlige kulturinstitusjoner, arbeidsplasser og prestisjebygg lå i vest. Dette kom særlig frem i en politisk debatt i Arbeiderbladet før og etter kommunevalget i 1991.⁷²³ Det andre synspunktet var derfor å lokalisere operaen øst i byen. Oslo indre øst var etter manges mening den tapende part i dette byutviklingsforløpet, og fordi staten (indirekte) hadde bidratt til at områdene i indre øst forfalt, ble det argumentert med at det var en statlig plikt å bidra til en gjenreisning av området. At operaen burde ligge i øst, og gjerne i Bjørvika, var en idé lansert av lokallaget Gamle Oslo Arbeiderparti på midten av 1980-tallet. Man så for seg at lokalisering i Bjørvika kunne få positive ringvirkninger for hele Oslos østre havneområde. Arbeiderpartiet var den sterkeste forkjemperen for dette alternativet både i bystyret og på Stortinget.⁷²⁴

Noen år senere meldte det seg en tredje interessegruppe, anført av aktører med sterke grunneierinteresser i strøket mellom Youngstorget og Akerselva. De ønsket operaen i et ombygd Folketeater og i nærheten av andre kulturinstitusjoner i Hausmannskvartalet.

720 Byrådsak 91/95 av 21.04.1995. Kulturmelding for Oslo, *Kultur i storbyen*, behandlet 12.12.1996, sak 135.

721 Byrådsak 91/95 av 21.04.1995. Kulturmelding for Oslo, *Kultur i storbyen*, behandlet 12.12.1996, sak 135, s. 17.

722 St.prp. nr. 37 (1997–1998) *Om nytt operahus*.

723 Operadebatt. Hentet fra *Tor Fredrik Rasmussen - urbanisering.com*, 1997. 05.01.2016.

724 Nergaard 2006.

Prosjektet ble markedsført som Kulturbyen Øst.⁷²⁵ Dette forslaget fikk liten oppslutning. I stortingsproposisjonen om nytt operahus fra 1997–98 ble det påpekt at en ny opera i Folketeaterkvartalet ville ha et begrenset aktivitetsskapende potensial, og at det var skapt lite liv i strøket tidligere som følge av at operaen var lokalisert der.⁷²⁶

Plasseringen av operaen i indre Oslo øst ble altså trukket inn som et argument for å bidra i arbeidet med å bedre levekår og boforhold i de østlige sentrumsbydelene. Argumentene støttet seg til de føringene som ble lagt frem i St.meld. nr. 14 (1994–1995) *Om Levekår og boforhold i storbyene*, under Gro Harlem Brundtlands regjering. Statens rolle i byutviklingen og kommunens samarbeid med staten om et løft for disse byområdene var nedfelt i meldingen: «det kan (...) være grunn til å anta at lokalisering av statlig virksomhet i Oslo indre øst vil ha relativt større positiv effekt for byutviklingen i denne delen av byen.»⁷²⁷ Ringvirkningene ble relatert til oppgradering av det fysiske, sosiale og kulturelle miljøet, spesielt med virksomheter innen kunst og kultur.

En lokalisering i Oslo indre øst fikk støtte av fagfolk. Professor i byutvikling Tor Fr. Rasmussen uttalte følgende:

*Oslos byutvikling, særlig sentrale strøk, har som påvist i en av bakgrunnsrapportene til St.meld. 14, i altfor stor grad vært preget av tilfeldigheter, knyttet til enkeltprosjekter. Denne mangel på en helhetlig byplanpolitikk har ført til skjevheter i bystrukturen, der indre øst har blitt taperen. Ved samarbeid mellom stat og kommune byr det seg nå en historisk sjanse til å rette opp feila fra i går. Det haster med å få en helhetlig og omforent plan, med de omkostninger det medfører å gjennomføre den. I denne større sammenheng er det ikke bare operaens lokalisering som er av interesse, men også lokaliseringen av annen Oslobasert offentlig virksomhet. Det ligger et tungt ansvar på de nye kostnader som ved å vektlegge enkeltprosjekter bidrar til å forkludre muligheten for en helhetlig byplan.*⁷²⁸

Men tanken om at en kulturinstitusjon i seg selv kunne bidra til å utjevne levekår, ble møtt med skepsis, særlig blant kommunepolitikerne fra Fremskrittspartiet og Høyre. I behandlingen av byrådets kulturmelding for Oslo *Kultur i storbyen*, som kom året etter stortingsmeldingen, mente de borgerlige partiene at kultursatsing ikke måtte reduseres til et virkemiddel, og at lokalisering av kulturinstitusjoner i Oslo først og fremst var et spørsmål om hva som var til beste for de aktuelle institusjoner, utøverne selv og for kulturens vilkår generelt. «Vilkårene for kulturutviklingen i et område er viktig, men ikke som byrådet synes å legge vekt på, nemlig at plassering av kulturinstitusjoner først og fremst skal vurderes ut fra sosiale, bymessige forhold.»⁷²⁹ Medlemmene fra de

725 Operadebatt. Hentet fra *Tor Fredrik Rasmussen-urbanisering.com*, 1997. 05.01.2016.

726 St.prp. nr. 37 (1997–98) *Om nytt operahus*.

727 St.meld. nr. 14 (1994–1995) *Om levekår og boforhold i storbyene*, s. 98.

728 Operadebatt. Hentet fra *Tor Fredrik Rasmussen urbanisering.com*, 1997. 05.01.2016.

729 Kulturmelding for Oslo Kultur i storbyen. Kultur- og utdanningskomiteens behandling 12.12.1996, sak 135, s. 17.



borgerlige partiene kunne ikke se at Oslo indre øst burde stå i noen særstilling ved plassering av nye eller samlokaliserte eksisterende kulturinstitusjoner. FrPs representanter i kultur- og utdanningskomiteen mente også at det var verken statens eller kommunens kjerneoppgave å realisere en ny opera (som da ble hevdet å beløpe seg til 1 000–1 500 millioner kroner), og at oppgaven burde overlates til private. «Disse pengene kan etter disse medlemmers oppfatning anvendes bedre på ivaretagelse av kjerneoppgaver innen helse-, skole- og utdanningssektoren.»⁷³⁰

Vi ser at argumentene for spredning av byens kulturinstitusjoner var sterke, og at uenigheten var mellom de borgerlige partiene og Arbeiderpartiet og SV. Særlig var Fremskrittspartiet imot at et nytt operabygg skulle bygges øst i byen, inkludert Bjørvika. I hvilken grad Arbeiderpartiet og SV brukte sine argumenter strategisk for å bøte på manglende forpliktelser med hensyn til forfallet som lenge hadde pågått i indre Oslo øst, vites ikke. Men etter hvert fikk forslaget også støtte fra Høyre.

Akilleshælen i Fjordbyprosjektet var veisystemet som måtte legges om med tunnel under Bjørvika. Sammen med en ny tunnel var det behov for nytt veikryss inne i fjellet på Sørenga og ved Havnelageret, behov for omlegging av riksvei 4 fra Sørenga til Nyland og omlegging av lokalveinet i området. Det ble derfor gjennomført omfattende utredningsarbeider mot slutten av 1990-årene. Miljøverndepartementet og Samferdselsdepartementet samarbeidet med Oslo kommune om en utredning om byutvikling i Bjørvika–Bispevika, utarbeidet av Statsbygg og Plan- og bygningsetaten. De to departementene ble ledet av to statsråder som kjente Oslo godt: miljøvernminister Guro Fjellanger og samferdselsminister Odd Einar Dørum. Hensikten med utredningen var å frembringe et konkret, omforent scenario for byutvikling i området. Samtidig la Statens vegvesen frem *Konsekvensutredning for E18 mellom Festningstunnelen og Ekeberggtunnelen*. Miljøverndepartementet, Samferdselsdepartementet og Oslo kommune innledet også samarbeid for å se på hvorvidt det skulle etableres et eget eier- og utviklingsselskap. Usikkerheten knyttet til operaprojektet i Bjørvika ble med disse utredningene betydelig redusert, og med dette som bakgrunn anbefalte Kulturdepartementet å gå videre med Bjørvikaplanene.⁷³¹

Med politisk flertall om Bjørvikaprosjektet og Bjørvikatunnelen vedtok Stortinget våren 1999 at «det bygges et nytt operahus med lokalisering i Bjørvika. Operahusprosjektet gjennomføres uavhengig av den videre vei- og byutvikling og med basis i en særskilt reguleringsplan».⁷³² Lokaliseringen var sentrumsnær og med god tilgjengelighet fra hele hovedstadsregionen. Det ble også argumentert med at operahuset ville bli et nytt landemerke som ble eksponert fra fjorden, Akershus festning og Oslo S.⁷³³

730 Kulturmelding for Oslo *Kultur i storbyen*. Kultur- og utdanningskomiteens behandling 12.12.1996, sak 135, s. 17.

731 St.prp. nr. 48 (1998–1999) *Om nytt operahus* (II).

732 St.meld. nr. 28 (2001–2002) *Utvikling av Bjørvika*.

733 Operapolitikk. Hentet fra *Tor Fredrik Rasmussen - urbanisering.com*, 1998. 05.01.2016.

Det ble utarbeidet et kostnadsoverslag på 1 800 millioner kroner pr. 1. januar 1999.⁷³⁴ I avtalen med Oslo kommune om salg av tomten ble det lagt inn et krav om at tomten ble overdratt urensset til staten. Grunnen inneholdt forurenset masse, og kostnadene forbundet med rensing av tomten ble beregnet til 54 millioner kroner. Tomteprisen ble fastsatt ved rettslig skjønn til en sum av 75 millioner kroner.⁷³⁵ I 2002 ble den endelige kostnadsrammen for bygging av Operaen i Bjørvika satt til 3,33 milliarder kroner, der styringsrammen for Statsbygg beløp seg til 2,83 milliarder.

Helt til siste slutt var det politiske motsetninger om saken, selv om det var politisk flertall for prosjektet. Samme dag som Stortinget vedtok bindende kostnadsramme for operabygget, 17. juni 2002, ble saken diskutert en siste gang fra Stortingets talerstol. Det dreide seg om et forslag fra fire stortingsrepresentanter fra Fremskrittspartiet om å skrinlegge hele prosjektet på bakgrunn av store kostnadsoverskridelser «som man i dag bare kan ane omfanget av». De mente at det var uansvarlig å bruke statlige midler på et slikt prosjekt når det offentlig hadde store, uløste oppgaver innen andre sektorer som helse, skole, samferdsel og forsvar. De argumenterte også med at opera og ballett ikke hadde sterke tradisjoner i Norge, at det var naivt å tro at Operaen ville fungere som en publikumsmagnet i et byområde som hadde begrenset aktivitet. I tillegg ble det påpekt en usikkerhet knyttet til planlagt tidsplan og at det var uavklarte ansvarsforhold mellom stat og kommune om infrastruktur/trafikkkløsning i området.⁷³⁶

Arbeiderpartiet på sin side argumenterte med at operabygget ville bli en viktig del av byutviklingen generelt og av utviklingen i Bjørvika spesielt og var i tråd med moderne byutvikling verden over. Mens Fremskrittspartiet mente at pengene burde brukes på viktigere offentlige oppgaver, argumenterte Arbeiderpartiet med moderne byutvikling i internasjonalt format som ville gi merverdi tilbake til kommunen.

I årene som fulgte, viste det seg at budsjettet til Statsbygg som ble vedtatt i 2002, sprakk med 900 millioner kroner frem til 2007, og den endelige summen ble oppjustert til 3,7 milliarder kroner. Budsjettsprekke ble forklart med økte byggekostnader, ifølge prosjektdirektøren.⁷³⁷ Da bygget sto ferdig til åpningen i april 2008, hadde huset en total kostnad på 4,256 millioner kroner.⁷³⁸

Det var det norske arkitektkontoret Snøhetta som i 2000 gikk av med seieren i konkurransen om å tegne det nye operabygget. Taket er av marmor og er åpent for fri ferdsel. Taket ble formet som et isfjell som stiger opp av fjorden. Bygget ble for øvrig kledd med carraramarmor fra Italia.

734 St.meld. nr. 22 (1999–2000) *Kjelder til kunnskap og opplæring*.

735 St.prp. nr. 48 (2001–2002) *Nytt operahus*.

736 Dokument nr. 8:84 (2001–2002). Forslag fra stortingsrepresentantene Woldseth, Knudsen, Sandberg og Korsberg om skrinlegging av operaprojektet i Bjørvika.

737 Operaen 900 millioner kroner dyrere. *VG nyheter* 26.01.2007.

738 Whist og Christensen 2012.

*Fra åpningen av nytt operahus,
12. april 2008.*



Etter at det nye operahuset ble tatt i bruk, var det liten tvil om at prosjektet var vellykket, til tross for kostnadsoverskridelser underveis. Antall besøkende var i 2010 det dobbelte av besøket et par år tidligere, med 276 000 besøkende. I tillegg økte besøkstallet blant barn og unge betydelig. Operaen ble også en av Oslo viktigste turistattraksjoner. Rundt 5 millioner personer hadde besøkt bygget frem til 2012.⁷³⁹

Hovedbiblioteket

Lokalisering av et nytt hovedbibliotek ble diskutert i mange år før det endelig ble bestemt hvor biblioteket skulle ligge. På samme måte som det gamle operabygget ikke lenger tilfredsstilte kravene, klarte heller ikke Deichmanske bibliotek på Hammersborg lenger å ivareta de tjenestene som biblioteket var tillagt. Bygget, som ble ferdigstilt i 1933, krevde mye vedlikehold og var energikrevende og lite publikumsrettet. Da diskusjonen om nytt bygg startet, var bare 25 prosent av samlingene tilgjengelig i åpne hyller for publikum.

I 1992 stilte politikere i kultur- og utdanningskomiteen flere ganger spørsmål om planene for flytting av Deichmanske bibliotek. Den gang ble Galleri Oslo diskutert som et alternativ til nytt bibliotek.⁷⁴⁰ Året etter satte byrådet ned et utvalg som skulle utrede den fremtidige bibliotekstrukturen i Oslo. Resultatet ble fremmet i byrådsak 22/95 og

⁷³⁹ Whist og Christensen 2012.

⁷⁴⁰ Kultur- og utdanningskomiteen 18.10.92.



Illustrasjon av det nye biblioteksbygget.

vedtatt av bystyret 24. mai samme år. Vedtaket slo fast at Oslo kommune skulle ha ett hovedbibliotek som sentral i et samarbeidende nettverk. Hovedbiblioteket skulle «skaffes hensiktsmessige og egnede lokaler for rasjonell, moderne og velutviklet bibliotekdrift, enten ved rehabilitering av eksisterende bygg eller annen lokalisering».⁷⁴¹ Byrådet utredet ulike lokaliseringalternativer, som ble lagt frem som en egen lokaliseringssak for bystyret. Bystyret ga senere byrådet videre fullmakt til å forhandle med sikte med å tre inn i festekontrakt mellom NSB og Byporten ANS for å sikre kommunen tomten ved Byporten/Jernbanetorget. I samme sak ble det avsatt 22 millioner til prosjektering av nytt hovedbibliotek.⁷⁴² I det videre utredningsarbeidet ble det vurdert en rekke lokaliseringalternativer. Foruten Galleri Oslo og Byporten kom Vestbanen tidlig inn som alternativ, men også Pilestredet Park, Karl Johan-kvartalet, Tukthuskvartalet og Sparebanken NORs bygning på Stortorvet ble vurdert. I tillegg var oppgradering av biblioteket på Hammersborg sett på som en løsning. Etter en totalvurdering ble Galleri Oslo ansett som det mest aktuelle alternativet, i tillegg til utbygging av eksisterende lokaler. Men byrådet fikk også fullmakt til å utrede nærmere en annen egnet tomt i nærheten av kollektivknutepunktet Oslo S.⁷⁴³ Som ledd i byrådets oppfølging ble det i byrådsak 214

⁷⁴¹ Byrådets årsberetning 1995, s. 119.

⁷⁴² Byrådets årsberetning 1995.

⁷⁴³ Bystyresak 901, behandlet 18.12.1996.

i juni 1997 blant annet lagt frem alternativene Oslo S / Bjørvika, men det ble lagt til grunn at endelig avgjørelse skulle avventes til beslutningen om lokalisering av operaen var tatt.⁷⁴⁴

Samme år som operaen ble vedtatt bygget, i 1999, ble det lagt frem en bystyremelding om bibliotekets fremtid.⁷⁴⁵ Da ble byrådet bedt om å utrede nærmere spørsmål om lokalisering av biblioteket på Vestbanetomten og Postterminalen. De andre alternativene var ansett som uaktuelle. Forut for dette hadde Arbeiderpartiet fremmet forslag om Stiklestadkvartalet på Grønland som egnet lokalisering, men dette forslaget fikk ikke flertall i bystyret.⁷⁴⁶ Det viste seg også at Posten ikke klarte å bestemme seg for Postterminalens videre skjebne. Nå var Vestbanetomten på nytt et alternativ etter at operaen ble bestemt lokalisert til Bjørvika. «Byrådet mener at Vestbanetomta er et så godt alternativ for fremtidig lokalisering av nytt hovedbibliotek at det ikke kan anbefales at Oslo kommune lar denne muligheten gå fra seg i påvente av at Posten skal treffe de nødvendige avgjørelsene for fremtidig bruk av Terminalbygningen.»⁷⁴⁷ I mai 2001 vedtok bystyret enstemmig følgende: «Byrådet gis fullmakt til å forhandle med Statsbygg om lokalisering av nytt hovedbibliotek på Vestbanetomta.» Byrådet skulle også legge frem forslag til finansiering av biblioteket, og samme år ble det avsatt 600 millioner kroner til nybygget i langtidsbudsjettet.⁷⁴⁸ Statsbygg startet et planleggingsprogram for samordning av offentlige interesser og redegjørelse for arealbruk, fysiske og miljømessige rammer for utvikling av tomten. Umiddelbart etter ble det utlyst en arkitektkonkurranse for nytt hovedbibliotek, med frist juli 2002. Fem år senere, i 2007, kjøpte Oslo kommune tomten av Statsbygg for å bygge hovedbiblioteket.

Men til tross for igangsatt planprogram og arkitektkonkurranse ble Vestbanetomten forkastet som egnet tomt også i denne saken. Politikerne bestemte seg for at hovedbiblioteket skulle lokaliseres til Bjørvika, som nabo til Operaen og det planlagte Munchmuseet. Da heller ikke hovedbiblioteket var aktuelt på Vestbanetomten, sto en siste kandidat igjen, nemlig det nye nasjonalmuseet, men i den prosessen var kommunens rolle minimal, fordi museet er statens eiendom. Bibliotekets plassering i Bjørvika ble bestemt omtrent samtidig som Oslo kommune kjøpte Vestbanetomten av Statsbygg. Året etter ble tomten solgt tilbake til staten med en pris på 172 millioner kroner.

Den tidligere kommunaldirektøren i Byrådsavdeling for kultur og utdanning, Kristin Berge Vikøren, var blitt departementsråd i Kulturdepartementet og kjente godt til problemstillingene rundt Vestbanetomten. Kommunens prosjektleder orienterte derfor departementsråden før byrådsleder Erling Lae kontaktet kulturminister Trond Giske

744 Byrådssak av 05.04.01. Deichmanske bibliotek – nytt hovedbibliotek.

745 Bystyremelding nr. 4/1999. *Deichmanske biblioteks møte med år 2000 og fremtiden*. Byrådssak 365/99.

746 Oslo rykker nærmere. *Bibliotekaren* 6/2000.

747 Byrådssak 187/01.

748 Byrådssak 187/01.

for å diskutere muligheten for at staten kunne overta Vestbanetomten, mens kommunen selv flyttet de planlagte kulturinstitusjonene til Bjørvika. «Vi har i mange år jobbet med å få nytt nasjonalmuseum i Norge. Det har vært en 'never ending story' rundt Tullinløkka», uttalte Giske.⁷⁴⁹ Erling Lae mente at dette ble en billigere løsning for Oslo kommune enn utbygging på Vestbanen. «Vi har dratt i samme retning, og resultatet er strålende godt», uttalte Lae.

En ny arkitektkonkurranse om nytt bibliotekbygg ble arrangert, og det norske arkitektkontoret Lund Hagem Arkitekter i samarbeid med Atelier Oslo ble kåret som vinner i 2009 med konseptet *Diagonale*.

Munchmuseet



Munchmuseet var også en del av planene for utnytting av den disponible Vestbanetomten, og det ble tidlig diskutert å flytte Munchmuseet dit.⁷⁵⁰ Debatten rundt det nye Munchmuseet i Oslo var ikke ulik diskusjonene som politikerne hadde hatt om de to andre kulturinstitusjonene. Argumentene om plasseringen av det nye Munchmuseet hadde en kulturpolitisk undertone om å spre kulturinstitusjonene i byen og å binde sammen østkanten og vestkanten. Og historien gjentok seg. Tidligere var dette nemlig et hett tema da Munchmuseet ble plassert på Tøyen i 1963. Allerede da museet ble planlagt i begynnelsen av 1950-årene, var plasseringen av museet en av de største enkeltsakene

Illustrasjon av det nye Munchmuseet.

⁷⁴⁹ NRK Østlandssendingen 28.05.2008. Nytt Nasjonalmuseum til milliarder.

⁷⁵⁰ NRK Østlandssendingen 28.05.2008. Nytt Nasjonalmuseum til milliarder.

som bystyret behandlet. Det sto også den gangen mellom øst og vest i byen. Avstemningen fulgte politiske skillelinjer i bystyret og resulterte i et lite flertall for Tøyen fremfor Frogner.⁷⁵¹ Visjonene var den gang å etablere en akse mellom Vigelandsparken i vest og Munchmuseet i øst. Kulturinstitusjonene skulle være lett tilgjengelige, og fra et kulturpolitisk ståsted ble kultur sett som et velferdsgode.

Da den nye lokaliseringsdebatten kom på agendaen 50 år senere, var det ikke gitt at det nye museet skulle plasseres i Bjørvika, men betydningen av å ha museet lokalisert på østkanten viste seg likevel å være stor, slik det fremgår av følgene fremstilling. I 2002 ble interessen for fortsatt plassering øst i byen utfordret ved at byrådet fremmet et forslag om å flytte Munchmuseet til Vestbanen, sammen med Deichmanske hovedbibliotek og Stenersenmuseet. Ifølge byrådet ville «en slik kultursatsing legge forholdene optimalt til rette for at Oslo både kan ivareta og presentere en av verdens fremste billedkunstners kunstverk på en måte som både på kort og på lang sikt vil være positivt for Oslo som kulturby».⁷⁵² Forslaget fikk imidlertid ikke flertall i bystyret og ble forkastet.



Tyvene bærer bildene til ventende bil.

Overføring av beløp stilt til disposisjon for Oslo Politikammer som dusør for tilbakeføring av stjålne Munch-bilder.

Oslo 6/6-07

André Foyen

Kommunen overførte politiet fire millioner kroner i dusør til den som kunne bidra til oppklaring av Munch-tyveriet. Tipseren ble lovet anonymitet. Det er fortsatt ikke kjent hvem som mottok dusøren. Lappen er kommunens grunnlag for overføringen.

I 2004 ble spørsmålet om lokalisering på nytt satt på agendaen da male-riene «Skrik» og «Madonna» ble stjålet. 40 prosent av utstillingsarealet gikk etter det tapte grunnet sikkerhetstiltak. Prislappen på nødvendige sikkerhetstiltak på museumsbygget på Tøyen ble anslått til nærmere 40 millioner kroner og ble ansett som svært høy. Dette fikk diskusjonen til å blusse opp igjen, og det ble tidlig klart at en ombygging på Tøyen ville bli kostbar og vanskelig.⁷⁵³ I 2005 foreslo byrådet å legge det nye Munchmuseet til Vestbanen. I bystyret ble det flertall med 30 mot 29 stemmer for å flytte museet, men flertallet var ikke enige om hvor museet skulle ligge. Selv om Vestbanetomten fikk 27 stemmer, fremmet tre representanter forslag om Bjørvika, men uten at det fantes tomt. Det ble bestemt at museet skulle bli værende på Tøyen.

Imidlertid kom det nye opplysninger og nye utredninger som viste at det ville bli komplisert og kostbart å gjennomføre ombygging, riving og nybygg på Tøyen. Konklusjonen ble presentert for bystyrets kultur- og utdanningskomité i mai 2006, og etter et halvår informerte kulturbyråd Anette Wiig Bryn kultur- og utdanningskomiteen om at byrådet trengte mer tid på grunn av utredningenes mange alternativer og kompleksiteten i saken.⁷⁵⁴

751 Lund 2000.

752 Skogstad 2015, s. 13

753 Byrådssak 295 av 16.12.2004.

754 Skogstad 2015.

Våren 2007 kom det kritikk fra opposisjonen om manglende utvikling. Da byrådet året etter fremmet forslag om å bygge nytt museum i Bjørvika, fikk forslaget bredt flertall, riktignok ikke uten motforestillinger: «Hvis byrådet hadde ønsket å bli oppfattet som seriøs i sitt arbeid med disse sakene hadde de lagt fram beregninger og analyser som viste hvorfor det er teknisk, økonomisk, kulturelt og på andre måter mer fornuftig å legge Munchmuseet til Bjørvika framfor Tøyen.»⁷⁵⁵ Sensommeren 2008 ble det klart at museet skulle flyttes til Bjørvika, med Stenersenmuseet og Deichmanske bibliotek som naboer. Erling Lae hadde sikret 2/3 flertall i bystyret.⁷⁵⁶ Da museet ble vedtatt lokalisert i Bjørvika, i bystyret i august 2009, var det Høyre, FrP, Venstre og SV som sørget for flertall med 36 stemmer, mens Arbeiderpartiet, KrF og Rødt stemte mot med 23 stemmer. Forutsetningen for å få til lokalisering i Bjørvika ble oppfylt: Staten kjøpte tilbake tomten på Vestbanen til kulturformål, og museet og hovedbiblioteket fikk de beste tomtene.⁷⁵⁷

I 2009 ble den spanske arkitekten Juan Herrares kåret som vinner av arkitektkonkurransen om utforming av nytt Munchmuseum med forslaget *Lambda*, samme år som vinneren av det nye biblioteket ble valgt. Reaksjonene på vinnerutkastet lot ikke vente på seg. Mens noen var begeistret, var andre kritiske til forslaget.

De umiddelbare synspunktene på Lambda kan oppsummeres i følgende kommentar fra Kommunal Rapport⁷⁵⁸:

Ambisjonene i bystyret er høye. Kulturhovedstaden skal på verdenskartet. Den skal synes fra månen. En arkitektkonkurranse for Munch-museet har vært arrangert. Det spanske forslaget Lambda vant. Det er i praksis en stor blokk i glass med en knekk på toppen. Den skal ligge rett bak operaen. De begeistrede er euforiske. – Dette er et signalbygg, en magnet for kunstinteresserte i hele verden, sier Kjell Veivåg (V), og ser ikke bort fra at vedtaksdagen kan bli offentlig flaggdag. Vi lever i en by som er utrolig privilegert fordi vi fikk en gave fra Munch. Vi er privilegerte fordi vi kan gjøre dette på tross av finanskrisen, sier ordfører Fabian Stang (H) (...) Men selvfølgelig er det noen som må ødelegge festen. Ap, KrF og Rødt går imot. Ap vil ha ny arkitektkonkurranse. De liker ikke glassblokka. Dette irriterer Bård Folke Fredriksen (H). Høyre, Frp, Venstre og SV har en hånd på rattet og styrer utviklingen. Ap minner mer og mer om den sure svigermoren i baksetet.

De påfølgende debattene i bystyret etter vedtaket handlet både om Lambdas utseende, plassering og høyde. Det viste seg også at Lambdaprosjektet ifølge Riksantikvaren var i strid med kommunens reguleringsplan, og det ble påpekt at bygget ville ødelegge siktlinjene fra Middelalderparken. Etter mekling hos Fylkesmannen i 2011 ble det imidlertid inngått et kompromiss.

⁷⁵⁵ Jensrud, i Bystyret, 2008, s. 14.

⁷⁵⁶ Hansen 2015.

⁷⁵⁷ Laa, Ødegaard og Rydland 2016. I dag legges grunnstenen for Lambda. *Aftenposten* 14.10.2016.

⁷⁵⁸ Kommunal rapport (2009). *Flagget til topps i Oslo*. 1.9.2009. Hentet fra kommunal-rapport.no/artikkel, 13.10.2015.





Men det politiske flertallet for Lambda blant Oslopolitikere slo sprekker. FrP varslet våren 2011 at de trolig ville sikre politisk flertall for å sløyfe Lambda i Bjørvika, men etter et ekstraordinært møte i FrPs bystyregruppe ble det klart at partiet foreløpig ville støtte Lambda etter at Høyre hadde gitt en «prisgaranti» på 2,7 milliarder for Deichmann og Munchmuseet samlet.⁷⁵⁹ Saken ble fremmet for byutviklingskomiteen i august, som ville sende endelig innstilling til bystyret. Det var viktig å få saken behandlet før valget, for FrP hadde signalisert at enighet rundt Munchmuseet bare gjaldt i valgperioden. Arbeiderpartiets byrådsleder kandidat Libe Rieber-Mohn kalte vedtaket i FrPs bystyregruppe for lureri. Hun mente at man ikke kunne støtte en sak bare frem til valget 12. september.⁷⁶⁰

Både SV og Arbeiderpartiet hadde for øvrig sagt at de ønsket et nytt museum på Tøyen. I desember 2011 satte SV, Arbeiderpartiet og Rødt en stopper for videreutvikling av Lambda i Bjørvika med flertall i bystyret. «Lambda er ikke og har aldri vært et folkekrav. Flertallet av Oslos velgere stemte på partier som ikke ønsker Lambda, det er dette et resultat av», uttalte varaordfører Libe Rieber-Mohn. SV hadde et par måneder før snudd i saken og gikk inn for å beholde museet på Tøyen, selv om de tidligere hadde støttet flertallet for Bjørvika. Dette til tross for Høyres prisgaranti. Også FrP vendte tommelen ned etter å ha vært for Bjørvika noen måneder tidligere. Saken fikk altså en uventet vending. Ordfører Fabian Stangs replikk i bystyret om at «her må noen gi seg», var mildest talt treffende for situasjonen. Prislappen for prosjektet frem til da var på nærmere 110 millioner kroner. Byrådet ba etter dette vedtaket om en ny utredning av Tøyen og Nasjonalgalleriet. Museet på Tullinløkka ble sett på som et interessant alternativ, selv om Høyre ville «jobbe ufortrødent videre for å realisere Lambda».⁷⁶¹ Utredningen konkluderte med at ingen av alternativene kunne stå ferdig før 2022, og fremtiden var uvisst da perioden for vår beretning ble avsluttet.⁷⁶²

10.5 Mangfold og flerkultur i kulturpolitikken

Å ivareta mangfoldet i kulturpolitikken ble tydeligere utover i de første årene av 2000-tallet. Det flerkulturelle Oslo hadde imidlertid lenge hatt fotfeste i byen. For eksempel fikk hovedstaden de første moskeene rundt 1990. De ble etablert på Grønland og Tøyen.

⁷⁵⁹ Skaug 2015.

⁷⁶⁰ Enighet i byrådet om Lambda. *Aftenposten* 14.06.2011.

⁷⁶¹ Erling S. Skaug 2015, Lambda som politisk fallitterklæring. *Nytt Norsk Tidsskrift* 3/2015. 2012. Oslo og vi 1/2012.

⁷⁶² Saken om nytt Munchmuseum ble ikke avsluttet før flere år etter 2011. I mars 2013 ble politikere lovet statlig støtte på 30 prosent av total kostnaden til nytt museum dersom de ble enige. Dette trigget til et politisk flertall for museum i Bjørvika. I denne overenskomsten lå også en avtale om å utvikle Tøyenområdet med både oppgradering av boligområder og parker, skoler og museer. SV, som hadde endret standpunkt i løpet av prosessen og tidligere argumentert sterkest for å beholde museet på Tøyen, fikk massiv kritikk for å ha snudd i sitt syn i museumssaken. Gjennom avtalen fikk SV gjennom sin kjepphest om satsing på byutvikling på Tøyenområdet i bytte mot omlokalisering av Munchmuseet.

I 1989 ble Urtegata 11 på Grønland vedtatt omregulert fra industriområde til byggeområde for allmennnyttig formål etter en søknad fra den muslimske menigheten Central Jaamat-e Ahl-e Sunnat, og bygging av moskeen til landets største muslimske menighet kunne starte opp. Menigheten hadde allerede tatt i bruk den gamle industrihallen fra 1888 som sto på tomten. Tre år senere kunne menigheten ta moskeen i bruk. Omtrent samtidig fikk en annen muslimsk menighet, World Islamic Mission, tillatelse til å bygge moské ikke langt unna, i Åkebergveien 28b. Moskeen åpnet i 1995 etter fire års bygging, og inkluderte blant annet aktivitetssenter for barn og unge.

Preferanser endret seg i takt med en mer mangfoldig befolkningssammensetning, og mangfoldet skulle vedlikeholdes og styrkes. I tillegg til et mer flerkulturelt samfunn hadde utdanningsnivået blant befolkningen endret seg ved at flere hadde høyere utdanning, og en større andel av innbyggerne fikk interesse for kunst og kultur. Disse utviklingstrekkene gjenspeilet seg i kommunens strategidokumenter. Som tidligere påpekt ble mangfold og kultur trukket inn som et viktig element i kommuneplanen for Oslo. I planens overordnede visjon heter det blant annet: «Oslo skal være en åpen og inkluderende hovedstad med rom for mangfold og livsutfoldelse. Oslo skal være blant de mest innovative i Europa, og gi rom for kreativ verdiskaping.» Innvandrerbefolkningen ble gjort til en del av visjonen om Oslo som internasjonal by. Et mål i kommuneplanen var at ulike gruppers kultur- og kunstuttrykk så vel som mangfoldet av livssyn og religioner skulle være synlig.⁷⁶³ I praksis skulle dette først og fremst foregå gjennom tiltak i nærmiljøene. Boligområdene skulle være en arena for mer inkludering og samhandling, og kommunens kulturinstitusjoner skulle brukes som virkemiddel for å skape et bredere og rikere kulturliv. I tillegg var skolene tenkt som kulturelle flerbrukshus for å stimulere til aktivt samarbeid på tvers av befolkningsgrupper.⁷⁶⁴

Et par år senere ga hovedstadsmeldingen *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion* fra 2006–2007 innspill til hvordan kommunen kunne imøtekomme og synliggjøre det kulturelle mangfoldet blant byens befolkning. «Vi må legge bak oss forestillingen om at en ensartet felleskultur er det eneste beste, og i stedet legge til rette for utvikling av en mangfoldig kultursituasjon.»⁷⁶⁵

Blant tiltakene som fremmet mangfoldet i hovedstadens kulturliv, var ulike typer opplæringsprogrammer, møteplasser og ungdomsklubber. Halvveis ut i første tiår av 2000-tallet etablerte Kulturetaten for eksempel Schous kulturbryggeri i det gamle bryggeriets lokaler nederst på Grünerløkka. Det inneholdt blant annet øvingshotell, folkemusikkscene og Oslo musikk- og kulturskole. I tillegg ble Opplevelsessenteret for populærmusikk (Popsenteret) startet opp av Oslo kommune da staten valgte å legge det



763 Oslo kommune 2004. *Kommuneplan 2004 – mot 2020*.

764 Oslo kommune, Byrådsavdelingen for barn og utdanning 2006. *Den flerkulturelle byen. Etnisk mangfold og nyskaping*. AFI/Norconsult 2006.

765 St.meld. nr. 31 (2006–2007) *Hovedstadsmeldingen*, s. 90.

nasjonale popsenteret til Trøndelag. Hensikten med etableringen av Schous kulturbryggeri var å nå flere grupper enn de som benyttet seg av de etablerte institusjonstilbudene, og samtidig bruke Schouskvartalet til en opprusting av området.

Flere festivaler ble etter hvert initiert rundt i byen og bidro til å skape flerkulturelle møteplasser på tvers av etnisk og religiøs tilhørighet, kjønn og alder. Men med stor interesse for og også stadig flere festivalarrangementer ble det også behov for å koordinere aktivitetene. Det ble vist til at kulturmiljøene savnet en offensiv kommune som medspiller for å utnytte det potensialet byens kulturliv utgjorde. Det borgerlige byrådet fikk innspill fra Arbeiderpartiet på at de med fordel kunne lagt bedre til rette for festivalene, og

(...) i større grad sett dette kulturelle mangfoldet som en mulighet til å markere seg sterkere som en festivalby (...) Vi hører stadig om nye festivaler innenfor et bredt spekter av kulturinntrykk. Felles for de aller fleste av disse festivalene er at de som arrangører har et eller annet forhold til Oslos kommunale forvaltning (...) Festivalmiljøene savner hjelp til koordinering for å hindre at arrangementene kolliderer med hverandre og med andre arrangementer i byen.⁷⁶⁶

Det ble også påpekt at det å arrangere festivaler innebar å sende et stort antall søknader til, og ha kontakt med, ulike kommunale instanser, og det ble derfor foreslått å opprette et festivalkontor. Forslaget om eget festivalkontor ble nedstemt i bystyret, fordi det skulle opprettes en ny etat for kultur og idrett i 2005. Etaten var tiltenkt ansvaret for koordinering av festivaler.⁷⁶⁷



Øyafestivalen 2010.

⁷⁶⁶ Saksframlegg til kultur- og utdanningskomiteen 28.08.2004. Privat forslag fra Nina Bachke (Ap) vedrørende tilrettelegging for festivaler i Oslo.

⁷⁶⁷ Bystyresak 459. Behandlet i bystyret 03.11.2004.

Festivaler og jubileumsfeiring

Den første store festivalen som kommunen sto bak i hovedstaden, var *Oslo Middelalderfestival*. Festivalen ble opprettet som en stiftelse i 1994 av tidligere ordfører Albert Nordengen. Målet med stiftelsen var å bidra til å opprettholde bevisstheten om at Oslo by har sine røtter i middelalderen. Festivalen bidro til å befeste Oslo (også) som en middelalderby.

Fra 1994 og gjennom hele vår periode ble festivalen arrangert årlig i Middelalderparken på Sørenga. Opptil 7 000 besøkende kunne registreres i løpet av en festivalhelg. Ett av høydepunktene for festivalen var arrangementet i forbindelse med Oslos 1000-årsjubileum på St. Hallvards dag, 15. mai 2000, med 100 000 besøkende. Festivalen hadde et middelaldertorg med boder og verksteder, konserter, teaterforestillinger, dansevisninger, fortellerstunder, foredrag og omvisninger, og arrangørene gikk rundt i middelalderklær. Festivalen kunne tilby publikum mat som bygget på middelalderens råvarer og oppskrifter.⁷⁶⁸

En viktig arena for å fremme det flerkulturelle var den årlige *Melafestivalen*, som ble arrangert over tre dager i Oslo sentrum hver sommer fra 2001. Det første arrangementet gikk riktignok av stabelen som en norsk-pakistansk festival i Vaterlandsparken på Grønland, men arrangementet ble deretter flyttet til Rådhusplassen, der det har holdt til siden. Melafestivalen inkluderte mange ulike kunstformer som musikk, dans, litteratur og teater. Fra 2005 omfattet festivalprogrammet også kunst og kultur fra andre deler av verden. Melafestivalen ble beskrevet som en sjangeroverskridende verdenskulturfestival.

Festivalen tiltrakk seg etter hvert rundt 300 000 publikummere. En gang måtte festivalen endre sine opprinnelige planer. Det var sommeren 2011, og Mela var planlagt å arrangeres 28.–31. juli. Etter terrorangrepet 22. juli ble Mela omgjort til en minnekonsept for ofrene.

Festivalen var gratis for publikum. Økonomisk støtte ble gitt fra både staten og Oslo kommune til arrangøren av festivalen, stiftelsen Horisont. Men bevilgninger til denne type arrangementer var ikke alltid forutsigbare. Da festivalen ble utvidet til å bli en verdenskulturfestival i 2005, slet arrangørene med å imøtekomme etterspørselen, gitt de økonomiske ressursene. Året etter sto økonomisk støtte til festivalen på den politiske agendaen både i departementet og i byrådet. Kulturminister Trond Giske ble utfordret til å vise om han tok det flerkulturelle temaet på alvor ved å øke støtten til arrangementet. Melafestivalen ble av kulturkomiteen trukket frem som en festival som ville øke innvandreres og minoritetsbefolkningens «tilknytning til kulturlivet i samspill med majoritetssamfunnet (...) Melafestivalen har siden 2001 bevist i praksis hvordan dette lar seg gjøre. Det er verdt å merke seg at 60 prosent av publikum er kvinner og familier.

⁷⁶⁸ Nettsiden «Oslo Middelalderfestival» Lest 07.03.2016.



Om lag en tredjedel er etniske nordmenn».⁷⁶⁹ Det ble også påpekt hvordan både stiftelsen Horisonts arbeid og Melafestivalen stadig ble trukket frem for å synliggjøre innsatsen på det flerkulturelle feltet.

Festivaler, markeringer og kampanjer synliggjør Oslobefolkningens kulturelle mangfold. Eksempler på festivaler:

- Melafestivalen – multikulturell festival med utgangspunkt i norsk-pakistansk miljø
- Tamilsk kulturkveld – tamilsk kulturmønstring med barn og ungdom
- Arrangementer knyttet til Id-feiring – muslimsk høytid
- Filmfestivalen Film fra Sør/Cinema Bollywood – viser film fra Asia, Afrika og Latin-Amerika
- Vålerenga mot rasisme – prosjekt i regi av Vålerenga fotballklubb og Klanen
- Benjaminprisen: Tildeles skoler – i juryen sitter bl.a. Antirasistisk Senter
- Klosterenga skulpturpark i Gamlebyen – kulturelt uttrykk for møtet mellom øst og vest
- Andre festivaler som viser mangfoldet og befester Osloidentiteten: Skeive dager, Norwegian Wood, Oslo World Music Festival, Oslo Middelalderfestival, markedsdager på Grünerløkka og Grønland og Stovnerdagene

Kilde: St.meld. nr. 31 (2006–2007) Hovedstadsmeldingen, s. 90



*Melafestivalen 2010
på Rådhusplassen.*

⁷⁶⁹ Kunsten å følge opp kunsten. *Dagbladet* 05.05.2006. Sitatet er fra medlem av Stortingets kulturkomité Tove Karoline Knutsen.

I kjølvannet av Melafestivalen ble det også arrangert *Mini-Mela* på Haugenstua i Groruddalen. Mini-Mela ble arrangert første gang i 2006 og var et lokalt arrangement for beboere i nærmiljøet, finansiert av Groruddalssatsingen, et spleiselag mellom staten og Oslo kommune. Festivalen la vekt på å bruke lokale krefter i tillegg til kjente artister, og barn og unge var en viktig målgruppe. Festivalen var en mindre utgave av arrangementet i sentrum, med både musikk, dans og oppvisninger. Frem mot 2011 økte deltakelsen betraktelig. Programmet fikk et bredere innhold med tilbud for hele familien, noe som gjorde at flere grupper av befolkningen deltok. Mini-Mela i Groruddalen kan sees både som ledd i lokal identitetsbygging og som et ledd i å sette byen på det internasjonale kartet. Ifølge Husbankens hjemmeside var «arrangementet er et viktig grep i bydelens arbeid med å skape et godt omdømme på Haugenstua, og det har utviklet seg som en suksess. I år var det cirka 1300 fremmøtte som koste seg i ettermiddagssola i det gresskleddede amfilandskapet.»⁷⁷⁰

Øyafestivalen er også verdt å nevne som del av hovedstadens kulturliv og kultursatsing. Selv om Oslo kommunes rolle i arrangementet begrenset seg til å gi skjenkebevilling og leie ut grunnen til arrangørene, spilte Øyafestivalen en sentral rolle for byens musikk-liv innen pop og rock. Festivalen var særlig kjent for å løfte frem nye norske artister. Øyafestivalen ble første gang arrangert i 1999, de to første årene lokalisert på Kalvøya i Bærum kommune, deretter i Middelalderparken. Siden starten i 1999, med rundt 1000 besøkende, vokste festivalen til å bli en av de største festivalene i Norge med over 85 000 besøkende.

Festivalen ble tidlig miljøsertifisert, og det ble satset på resirkulering og kompostering. Arrangørene utarbeidet også en miljøhåndbok til bruk for festivaler og utearrangementer. I tillegg ble det satset på bærekraftig og økologisk produsert mat fra Norge. I 2008 avga Øyafestivalen et klimaløfte for å kartlegge og redusere CO₂-utslippene i forbindelse med festivalen. I 2011 fikk festivalen Oslo bys kulturpris.⁷⁷¹

Oslo kommunes 1000-årsjubileum

På bakgrunn av arkeologers og historikeres arbeid med Oslos middelalderhistorie, særlig med de funnene som ble gjort i Gamlebyen på 1970-tallet, ble ideen om å feire byens 1000-årsjubileum i år 2000 unnnfanget. Fagmiljøet konkluderte med at Oslo hadde vært et tettsted med bymessige preg i tusen år. Byrådets forslag om en markering fikk tilslutning i bystyret i august 1996 mot fem stemmer. Det ble nedsatt en hovedkomité som fikk ansvaret for budsjett og gjennomføring av markeringer. Prosjektorganisasjonen fikk eget styre underlagt bystyret etter kommuneloven § 11, som ga organisasjonen prosjektmidler gjennom ordinære budsjettprosesser.⁷⁷²

⁷⁷⁰ Mini-Mela nest størst i Groruddalen. Husbanken. Hentet fra husbanken.no. Publisert 22.06.2012.

⁷⁷¹ Øyafestivalen. *Wikipedia*. Hentet fra no.wikipedia.org 29.03.2016.

⁷⁷² Bystyrevedtak sak 518/96.

Diskusjonen om byen faktisk var 1000 år, preget riktignok årene før det vedtatte jubileet. I 1950 valgte kommunen å feire Oslos 900-årsjubileum, blant annet på bakgrunn av Snorres beretninger om Harald Hardråde, som grunnla byen. Men tidspunktet for begivenheten har vært vanskelig å verifisere. Derimot kom det til ny kunnskap om at Oslo som tettsted med bofast befolkning startet omtrent år 1000. 1000-årsjubileet ble derfor ikke en feiring av en bestemt begivenhet, men et jubileum for å synliggjøre ulike sider ved byens historie og fremvekst gjennom 1000 år. Dessuten stimulerte arbeidet med byjubileet lokalhistorielag og bydelsadministrasjoner rundt i bydelene.



Daværende direktør for Bystyrets sekretariat Berit Rannestad (til venstre), daværende kommunaldirektør for Byrådslederens avdeling Eldri Langåker og tidligere ordfører, og initiativtaker til Middelalderfestivalen, Albert Nordengen. Bildet er tatt i Middelalderparken, sannsynligvis i 2000.

Middelalderhistorien sto selvsagt sentralt, og det var derfor svært viktig at områdene rundt ruinene av Clemenskirken på Sørenga ble satt i stand til feiringen. Funn fra disse ruinene hadde gitt grunnlag for en ny tidfesting av Oslos opprinnelse. I 1990 hadde Miljøverndepartementet gitt midler til konservering av ruinene. Det gamle hovedveinettet i området hadde delvis gått over og gjennom middelalder ruinene, og etter omlegging av veien startet restaureringen. Omkring ruinene ble det opparbeidet park, og kystlinjen fra middelalderen ble gjenskapt ved å etablere et vannspeil. Middelalderparken sto ferdig til 1000-årsjubileet. Den ble raskt et trekkplaster for befolkningen i området og fungerte både som festival- og bydelspark. Middelalderparken omfatter også ruiner etter Mariakirken og gamle Oslo kongsgård. Parken har et areal på rundt 70 dekar.

I forbindelse med feiringen av Oslos 1000-årsjubileum ble det gjennomført en rekke arrangementer rundt i byen. Ett av arrangementene som ble videreført, var tiltaket

Elvelangs i fakkellys. Å gå nedover langs Akerselva kveldstid i organisert form ble svært populært blant publikum. Turen ble arrangert torsdag nærmest høstjevndøgn, da den elektriske belysningen langs elva ble erstattet av 3 000 fakler. Publikum ble tilbudt kulturinnslag i form av lys, lyd, ord og toner fra rundt 60 steder langs elva. Prosjektet var et samarbeid mellom de fire bydelene som Akerselva rant igjennom: Nordre Aker, Sagene, Grünerløkka og Gamle Oslo. Men arrangementet var først og fremst basert på frivillige krefter både blant lokale kunstnere, vakter og tekniske tjenester. Arrangementet konkurrerte om økonomisk støtte fra Oslo kommune på lik linje med andre kulturarrangementer i hovedstaden. De tre første årene kunne Elvelangs arrangeres med penger fra etterbruksfondet fra 1000-årsjubileet, men fra 2004 ble det bevilget penger årlig fra kommunen. Ifølge Fabian Stang var dette et arrangement som fremmet både kultur, friluftsliv og fysisk aktivitet. «Det er videre et poeng at byen klarer å opprettholde et slikt positivt tilbud for byens innbyggere, som nå er i ferd med å bli en tradisjon og som bare er blitt bedre og bedre med årene.»⁷⁷³

En av Oslos mange identiteter var Tigerstaden. Bakgrunnen for dette noe underlige kallenavnet på hovedstaden kan spores tilbake til diktet «Sidste sang», skrevet av Bjørnstjerne Bjørnson i 1870. Der fremstiller han byen som en farlig og ubarmhjertig by, som en tiger. I forbindelse med 1000-årsjubileet ble tigreren trukket frem som et av symbolene på byen. Denne gangen fikk tigreren som symbol en mer positivt ladet betydning. Det ble plassert flere tigerstatuer på Fridtjof Nansens plass foran Rådhuset. Den mest kjente var imidlertid den store tigerstatuen i bronse som ble gitt i gave til kommunen fra bedriften Eiendomspaar etter ønske fra kommunen selv. Statuen, som ble avduket på Jernbanetorget i 2000, var 4,5 meter lang og ble utformet av billedhugger Elena Engelsen.

Det var flere andre tiltak som ble initiert i forbindelse med jubileet. Blant annet fikk Oslo kommune i samarbeid med designeren Eva Lie utformet en egen jubileumsdrakt til både kvinner og menn. Stoffene i draktene er mønster etter tekstiler fra Hjula veveri på Sagene, og sølvknappene er preget med byvåpenet St. Hallvard. Rådhuset fikk installert til da Nordens største klokkespill, med 49 klokker støpt i bronse.

Selv med bred politisk enighet om feiringen ble det også stilt spørsmål ved hensikten. Leder for kultur- og utdanningskomiteen, Signe Horn fra Arbeiderpartiet forsvarte markeringen og understreket at «et tusenårsjubileum vil være en samlende begivenhet for byens innbyggere, og gi rikelig anledning til å formidle byens historie og identitet. Et jubileum bør også være med på å utfordre og inspirere til å forholde oss mer aktivt til byens identitet, både som Norges hovedstad, som storby og som den eneste virkelige flerkulturelle byen her i landet.» Samtidig pekte hun på hva som danner grunnlaget for et mangfoldig kulturliv, nemlig ildsjeler, private sponsorer og offentlig økonomisk støtte. I forbindelse med jubileet ble byens innbyggere spurt om hva de satte mest pris



Jubileumsdrakt for Oslo, designet av Eva Lie Design AS, utviklet i forbindelse med 1000-årsjubileet til Oslo.

⁷⁷³ Søknad om midler til Elvelangs i fakkellys 2005. Saksframlegg til Forretningsutvalget 20.05.2005.

på i Oslo. Mange svarte fjorden og Marka. Mer overraskende var at svært mange svarte at mangfoldet gjorde Oslo til en trivelig by.⁷⁷⁴

OXLO – forebygging av fordommer

Som flerkulturell hovedstad satset Oslo kommune også på forebygging av fordommer. Et eksempel på dette var opprettelsen av tiltaket *Oslo Extra Large – for en romsligere by, mot rasisme og fordommer*, OXLO. Tiltaket ble igangsatt i 2001 i kjølvannet av det rasis-tisk motiverte drapet på den unge gutten Benjamin Hermansen på Holmlia.⁷⁷⁵ Et viktig budskap var å løfte frem minoritetenes Oslo, og dette omfattet alle typer minoriteter. Åpenhet ble et viktig budskap. «Mangfold og åpenhet er en viktig kvalitet for en by», uttalte tidligere byrådsleder Erling Lae flere år senere.⁷⁷⁶



Bydel Alna ble tildelt OXLO-prisen i 2009. Bydelsutvalgsleder Knut Røli (i midten) mottar diplommet sammen med bydelsdirektør Erik Kjeldstadli (nummer tre fra høyre) og ansatte og lokale ildsjeler i bydelen.

Hovedmålgruppen i forebyggingsarbeidet var barn og unge, og skoler sammen med ungdoms- og fritidsklubber var de viktigste kanalene for å nå målgruppene. Det ble blant annet sendt ut aktivitetshäfte med tilbud om OXLO-aktiviteter til alle skoler, det ble satt opp teaterforestillinger mot rasisme rundt omkring på skolene, og det ble gitt tilbud om å bli OXLO-ambassadør og arrangert konkurranser om å illustrere OXLO best. Oppslutningen var stor. Blant annet deltok to tusen barn i konkurransen, og bidragene ble stilt ut i Rådhusgalleriet. Vinnerbidragene ble trykket som plakater og hengt opp på alle T-baner vinteren 2003.

⁷⁷⁴ Ellen Horn 2003. Oslo som en kulturby. *Dagbladet* 16.04.2003.

⁷⁷⁵ Byrådsak 134/01. Tiltaksplan mot nazisme, rasisme og intoleranse.

⁷⁷⁶ Intervju med Erling Lae mars 2017.



Vinnerbidraget i tegnekonkurranse, tegnet av Mia S. Nielsen.

OXLO var et sektorovergripende tiltak i den kommunale virksomheten. Ett mål var å bidra til å forme de kommunale tjenestetilbudene slik at de gjenspeilte mangfoldet i byens befolkning. Fra 2003 ble det lagt vekt på å innarbeide OXLOs verdier og budskap i de kommunale virksomhetene gjennom opplæring i toleranse og forebygging av fordommer innad i kommunen. Tiltaket skulle også påvirke holdninger og utvikle toleranse for å unngå rasisme og diskriminering. I byrådssak 4/2005 ble det foreslått at alle virksomheter skulle gjennomføre 15 obligatoriske tiltak for å forebygge diskriminering og øke rekrutteringen av innvandrere i stillinger i kommunen. Tiltakene skulle rapporteres i årsberetningene fra 2006.⁷⁷⁷

Blitzhuset – eksempel på alternativ livsstil

Blitzhuset i Pilestredet representerte en del av mangfoldet i hovedstaden, samtidig som huset var et symbol på en motkultur som fikk sitt uttrykk på 1980-tallet. Blitzhuset rommet ungdom som ikke fant seg til rette i byens vanlige tilbud, og representerte en såkalt subkultur med avvikende kulturelle ytringer som skiller seg fra kulturelle normer og vurderinger.⁷⁷⁸ Blitzmiljøet oppsto i 1982 med okkupasjonen av en bygård i Skippergata, men okkupantene flyttet etter kort tid inn i en tom bygård i Pilestredet 30.

⁷⁷⁷ Oslo kommune, Byrådsavdeling for barn og utdanning 2006. *Den flerkulturelle byen. Etnisk mangfold og nyskaping*. AFI/Norconsult 2006.

⁷⁷⁸ Subkultur. *Wikipedia*. Hentet fra no.wikipedia.org 12.10.2015.

Det ble etter hvert inngått en leiekontrakt mellom ungdommene og kommunen, der blitzerne fikk leie bygården for en symbolsk sum mot å påta seg ansvaret for vedlikehold av bygningsmassen. Samme år fikk huset status som et selvstendig ungdomshus. Gjennom hele 1990-tallet kom det stadig til konfrontasjoner mellom ungdommene og det politiske miljøet i Oslo, særlig høyresiden, med demonstrasjoner og aksjoner. Det var ofte hissige debatter om Blitzhusets fremtid og eieform. I 2002 la det borgerlige byrådet Blitzhuset ut for salg, men salget ble stoppet etter en stor protestaksjon fra blitzungdommen.⁷⁷⁹ I januar 2003 gikk blitzungdommen til angrep på Rådhuset og påførte skader anslått til rundt en halv million kroner. Blant annet fikk inngangspartiet stor medfart. Med denne aksjonen fikk politikere som var kritiske til blitzmiljøet, sterke argumenter for å bli kvitt huset. Kommunens opprinnelige plan var at den nye eieren skulle overta beboerne, de fulgte med huset. Etter aksjonen mot Rådhuset gikk bystyrets flertall inn for å selge Blitzhuset uten blitzerne. «Det var et rått angrep på et demokratisk møte, noe som får konsekvenser. Utkastelse er mulig konsekvens etter at vi har sett politirapporten», uttalte Høyres gruppeleder Bård Folke Fredriksen. Også FrPs Peter N. Myhre mente eiendommen skulle selges uten blitzmiljøet og uttalte: «Vi vil ikke strekke oss spesielt langt for å verne om Blitz' interesser.»⁷⁸⁰ Arbeiderpartiets gruppeleder Ann-Marit Sæbønes var ikke fullt så bastant, selv om hun varslet at også



Blitzlederen Stein Lillevolden feiret 1. mai i 2007. 25-årsjubileet til Blitz ble markert dagene før.

⁷⁷⁹ Blitz. Wikipedia. Hentet fra no.wikipedia.org 12.10.2015.

⁷⁸⁰ Bystyret vil kaste ut Blitz. Aftenposten 30.01.2003.

Arbeiderpartiets tillit begynte å bli tynnsnitt. «Vi mener fortsatt at salget må gå sin gang med de bindinger til Blitz som ligger inne. Likevel er støtten svært skjør», sier hun og henviser til hærverket som ble begått i aksjonen.⁷⁸¹

Men selv om det blant politikerne var motstand mot å beholde huset som et ungdomshus, var det andre som så verdien i å ha et slikt hus. I et intervju med et bystyremedlem noen måneder senere ble Blitzhuset omtalt som et sted byen hadde behov for:

Vår holdning er at vi må eie Blitzhuset, vi er de eneste som kan håndtere denne situasjonen, de må ha et tilholdssted, de må ikke underlegges vanlige leieforhold i Oslo, det er umulig å være en del av markedet: Hele poenget er at de er mot mainstream, de kan ikke uttrykke seg annerledes enn de gjør, de kan ikke pålegges markedshusleie. Hvis Blitz selges, som sikkert er en god løsning på kort sikt, på lang sikt må eier tenke på økonomien. Hele poenget med Blitz er da borte, hvis en kaster dem helt ut, er vi tilbake til de gateslagsmålene som vi hadde på 70-tallet. Den funksjonen de har, de som ikke passer andre steder, de unge som er der blir ikke fanget opp. (...) Mange kommer innom Blitz fordi det ikke er noen kjøpstvang der. Jeg har mange tanker om Blitz. Et annet eksempel finnes i Gamle Oslo, der er det en gjeng som har lyst til å holde på med sport, uorganisert, under jernbanebroen, Dyvekes bru. Denne eies av Entra Eiendom, som har lyst til å bygge boliger der. Da mister disse fristedet sitt. De er en fascinerende gjeng, der er det åpent for alle som vil holde på med skateboard, de kan bråke mye, men ikke mer enn toget. Vi har lyst til å ekspropriere tomten, eller kjøpe den til friområde for uorganiserte grupper.⁷⁸²

Oslo kommune kontaktet Kirkens Bymisjon høsten 2003 for å få deres ideer for utvikling av kvartalet, etter at det ble besluttet å ikke selge huset. I nabogården hadde Kirkens Bymisjon boligtilbud til vanskeligstilte og hadde et godt forhold til naboene i Blitzhuset. De ønsket blant annet å legge til rette for kulturaktiviteter i samarbeid med dem.⁷⁸³ Det endte med at Bymisjonen, byrådet og Entra Eiendom fikk til en avtale om renovering av kvartalet, og Blitzhuset ble dermed reddet. Det var et klart flertall i bystyret, særlig med støtte fra Venstre, Sosialistisk Venstreparti og Arbeiderpartiet, som ville videreføre avtalen de påfølgende årene. Ifølge Venstres Odd Einar Dørum «må byen gi rom for en slik subkultur».⁷⁸⁴ Konfliktlinjene mellom politikere og blitzmiljøet fortsatte imidlertid videre i flere år fremover, og trusselen om utkastelse fikk ny aktualitet etter at blitzere demonstrerte mot NATO-toppmøtet utenfor den danske ambassaden i 2007. Det var først og fremst politikere fra den borgerlige siden som ønsket dette, som for eksempel Fremskrittspartiets Christian Tybring-Gjedde, som uttalte fra Stortingets talerstol at nå ville han kaste folkene ut av Blitzhuset.⁷⁸⁵

781 Bystyret vil kaste ut Blitz. *Aftenposten* 30.01.2003.

782 Intervju med bystyremedlem 08.05.03. Gjengitt i Sæter og Ruud 2005, s. 195.

783 Blitz-dialog med Oslo kommune. Hentet fra Bymisjon.no 03.10.2003.

784 Intervju med Odd Einar Dørum 01.03.2017.

785 Blitz kan miste huset. *Vårt Land*. 27.04.2007.



Blitzhuset i Pilestredet, 2003.

10.6 Kultur som næring – samarbeid med private aktører

I de første årene av 2000-tallet blir den varslede politikken om at flere aktører skal bidra inn i kulturpolitikken, tydeligere. I denne perioden ser vi at Oslo kommune oftere inngår samarbeidsavtaler med private aktører for å kunne realisere kulturtilbud som det ellers ville vært vanskelig å få gjennomført. Private ble i større grad invitert til å være en del av utviklingen på kulturfeltet. Muligheten for å inngå slike avtaler ble blant annet formalisert da bystyret i 2000, i sak 210, ga byrådet fullmakt til å godkjenne sponsoravtaler med beløpsgrense på inntil 5 millioner pr. år pr. avtale.⁷⁸⁶ Initiativet kom som regel fra de private aktørene. Koblingen mellom næring og kultur ble etter hvert tydeligere i politikken. Begrepet kulturnæring ble brukt for å understreke det forretningsmessige konseptet i kulturen.

Skulptur- og kulturminneparken i Ekebergskråningen

Etableringen av skulptur- og kulturminneparken i Ekebergskråningen er et eksempel på private aktørers rolle i byutviklingen. Bakgrunnen for etableringen av parken var en forespørsel fra eiendomsinvestor Christian Ringnes. I 2006 tok han kontakt med Oslo kommune med forslag om å finansiere etablering og drift av en skulpturpark på kommunal grunn i Ekebergskråningen. Initiativet handlet om en gave til kommunen, der private penger skulle finansiere utsmykning av offentlig rom til allmenn benyttelse. Det var viktig å gi inntrykk av at dette var en gave, for å unngå kommunens eget reglement om innhenting av anbud ved utleie av området.⁷⁸⁷ Skulpturparken skulle omfatte kunstverk der det «feminine skulle være skulpturparkens grunnidé» og danne utgangspunkt for valg av skulpturer med varierte uttrykk fra ulike tidsepoker. I reguleringsbestemmelsene ble det foreslått å tillate maksimalt 80 kunstverk i parkens område.⁷⁸⁸ Flertallet stilte seg positive til forslaget, slik det gikk frem av byrådets behandling av saken:

Avtalen innebærer en svært sjenerøs gave til Oslo by. Den gjør det mulig å bevare Ekebergåsen som et grønt allment tilgjengelig friområde over lang tid, samtidig som kunst av høy kvalitet og kulturminner gjøres gratis tilgjengelig for allmennheten. Gaven innebærer en betydelig oppgradering av området og sikrer en allsidig bruk, samtidig som området bevares som friområde for dagens og kommende generasjoner.⁷⁸⁹

⁷⁸⁶ Gjengitt i Byrådssak 1001/09, 17.12.2008.

⁷⁸⁷ Saksdokumentene til avtale om gave fra C. Ludens Ringnes Stiftelse til Oslo kommune. Byrådssak 102/11, vedtatt i byrådet 08.01.2009.

⁷⁸⁸ Byrådssak 102/11. Skulptur- og kulturminnepark på Ekeberg – Avtale mellom C. Ludens Ringnes Stiftelse om gave til Oslo kommune.

⁷⁸⁹ Byrådssak 102/11. Skulptur- og kulturminnepark på Ekeberg – Avtale mellom C. Ludens Ringnes Stiftelse om gave til Oslo kommune.

På grunn av blant annet kulturminner i området ble det først fremforhandlet en avtale om å gjennomføre et forprosjekt for å utrede mulighetene for en skulpturpark. I januar 2009 vedtok byrådet å godkjenne avtalen om finansiering av forprosjektet, som ble inngått mellom C. Ludens Ringnes Stiftelse og Oslo kommune ved Kulturetaten.⁷⁹⁰ To år senere ble hovedavtalen inngått. Avtalen gikk ut på at stiftelsen skulle opparbeide, og deretter stå for drift og vedlikehold av parken i 50 år. Det var ikke en liten gave det var snakk om. Gaven ble verdsatt til å ha en verdi på 300 millioner kroner, der en tredel skulle gå til opparbeidelse av parken, en tredel til utplassering av kunstverk og en tredel til et fond som stiftelsen forpliktet seg til å opprette som skulle dekke fremtidig drift og vedlikehold. Det ble også avtalt at kulturminnene skulle formidles i samsvar med eget formidlingskonsept for kulturminner, og at kommunen skulle ta endelig beslutning med hensyn til hvilke kunstverk som kunne utplasseres. Forslaget til reguleringsplan for parken innebar at et område på rundt 255 dekar ble opprettholdt som friområde, lik det som gjaldt da avtalen ble inngått.⁷⁹¹

I perioden frem til vedtak kom det inn mange protester mot endring av området. Både opposisjonspolitikere og lokale foreninger engasjerte seg sterkt for å bevare området som et naturlig turområde. En skulpturpark ville etter deres mening ødelegge naturen og skogen. Den offentlige høringen førte til 37 høringssvar, fra blant annet de omkringliggende bydelene, fra Naturvernforbundet og Friluftsrådet, antikvariske myndigheter og interesseforeninger. Det ble også etablert en folkeaksjon for bevaring av Ekebergskogen. Innspillene handlet blant annet om brudd på naturmangfoldsloven og fremhevet nasjonale naturverdier, om for svak utredning av kulturminnene og også om at installasjoner og byggverk med paviljonger, master og belysning ville endre områdets karakter fullstendig. 14. mai 2011 ble det arrangert en demonstrasjon mot skulpturparken, som blant andre Folkeaksjonen for bevaring av Ekebergskogen, Natur og Ungdom, Ride-skolen på Ekeberg og Miljøpartiet De Grønne sto bak.

Et annet motargument var at Oslo kommune ville få betydelig større utgifter enn det avtalen mellom stiftelsen og kommunen tilsa. Kritikerne stilte spørsmål ved kommunens tap av inntekter på kommunale utleieboliger som ble omfattet av avtalen, og hvem som skulle få de fremtidige inntektene, og om økte investeringsutgifter og økte administrative utgifter for kommunen. I tillegg ble det stilt spørsmål ved det juridiske knyttet til anbudsreglementet. «Skulpturparken har blitt framstilt som en gave i alle tidligere saksframstillinger, mens det i Avtalen pkt. 10.3 tredje avsnitt står 'Alle kunstverk som finansieres av CLRS og utplasseres i Skulptur og kulturminneparken forblir CLRS' eiendom'. Dette betyr at hele Avtalen må vurderes på nytt i forhold til lovligheten av ikke å legge saken ut på anbud.»⁷⁹² I tillegg til representanter fra nærmiljøet og interesseorganisasjoner stilte

790 Byrådssak 102/11, vedtatt i byrådet 08.01.2009, sak 1001.

791 Byrådssak 102/11, vedtatt i byrådet 08.01.2009, sak 1001.

792 Vedlegg til Byrådssak 102/11, brev fra T. Grønvik, 13.07.11.



særlig partiet Rødt en rekke kritiske spørsmål, 37 i alt. Spørsmålene dreide seg både om prosessen, om faglig kvalitetssikring, om økonomien i prosjektet og om avtalen, men også om hvordan sjeldne planter og fugleliv skulle ivaretas.⁷⁹³ Det var med andre ord stor motstand og stor aktivitet for å hindre etablering av skulpturparken. Etableringen av Ringnes' parkkonsept ble, mot alle protester, vedtatt med flertall i bystyret, 24. august 2011, og parken ble offisielt åpnet i september 2013. Under bystyrets endelige behandling stemte til slutt Rødt, Venstre og en representant fra Sosialistisk Venstreparti mot parken, mens resten av bystyret ga sin tilslutning.

Omfanget av protester og innsigelser mot etablering av skulpturpark i Ekebergskogen vitnet om et uvanlig stort engasjement. Derfor er det grunn til å anta at saken handlet om noe mer enn bare protester mot å etablere en ny kulturpark, mot selve prosessen og mot kommunens eventuelle kostnader. Sett i et byutviklingsperspektiv kunne det tolkes som at protestene var mot kommersialisering av det offentlige byrommet. Innbyggerne opplevde skogsområdet som sitt, og de følte at kommersielle interesser tok over med «sitt» eierskap. Området mistet noe av sin autenticitet.⁷⁹⁴

Klosterenga skulpturpark

Et annet eksempel på samarbeid med private var arbeidet med å etablere Klosterenga skulpturpark i Gamlebyen. Mens forrige fortelling ga et innblikk i hvordan private investorer tok initiativ og henvendte seg til kommunen, illustrerer følgende historie hvordan staten og kommunen inngikk samarbeid med en billedhugger om utforming av et offentlig byrom der kunst inngikk i et byplankonsept. Prosjektet startet som et lokalt initiativ i 1991 etter at administrasjonen i Bydel Gamle Oslo satte i gang en idé-dugnad for å utarbeide skisser til snuoperasjon for bydelen. Lokale ildsjeler fra bydelen og Gamlebyen beboerforening fikk, sammen med billedhuggeren Bård Breivik, ideen om å hente frem Hovinbekken og la den renne gjennom Klosterenga i et system av renner, kar, vanntrapper og basseng som Bård Breivik skulle utforme.⁷⁹⁵ Målet med parken var å tilføre bydelen et rekreasjonsområde av høy kvalitet og å synliggjøre de verdiene som kulturminner og naturen utgjorde. I tillegg var kultur en viktig drivkraft i bydelens snuoperasjon og del av byfornyelsen som foregikk i området. Konseptet inngikk som et av forprosjektene i *Miljøbyen Gamle Oslo* i 1993–94, og *Hovinbekken Skulpturpark* – *Klosterenga* ble dermed gjort til et miljøbyprosjekt. Det første av i alt fem trinn for skulpturparken ble påbegynt. Den første steinsamlingen ble reist på kort tid, den såkalte prøvemonteringen, for å stå ferdig til miljødagen i juni 1993, med økonomisk støtte fra Miljøverndepartementet. Hele prosjektet hadde en budsjetttramme på 40 millioner



Klosterenga skulpturpark ble åpnet i 1999 og er senere videreutviklet. Her er kunstneren Bård Breivik i Slipset, parkens sentrum.

⁷⁹³ Byrådssakene 101/2011 og 102/3022. Skulptur- og kulturminneparken på Ekeberg. Svar på spørsmålene 12–37 fra Rødt. Notat til bystyrets organer. 11.08.2011.

⁷⁹⁴ Sæter og Ruud 2005.

⁷⁹⁵ Jørn Skare 2013. Klosterenga skulpturpark. November 2013. Hentet fra klosterenga-park.no. 22.10.2015.

kroner. Det ble importert 60 containere, hver på 24 tonn, med stein fra Kina som ble montert i Gamlebyen.

Men problemene med å realisere skulpturparken startet tidlig. Den ble bare delvis gjennomført og forfalt fort grunnet manglende penger til vedlikehold. Det ble kun bevilget 14 millioner av budsjetttrammen på 40 millioner. Allerede i 1995 ble forprosjektet skrinlagt grunnet mangel på finansiering. Da prosjektet startet opp igjen noen år senere, ble konseptet forenklet. Første byggetrinn kunne imidlertid åpne sommeren 2001 med den store muren og Den flerkulturelle plass. Men så startet problemene. I 2003 kunne vi lese i Aftenposten om ramponering og hærverk av statuer og at flere var stjålet. Året etter ble vannet skrudd av, ingen stelte parken og forfallet tiltok. Mot slutten av 2004 ble det ansatt en prosjektleder og avsatt midler til rehabilitering, til to nye skulpturer og til gjenåpning. Årene gikk og skulpturparken grodde igjen og ble glemt av dem som skulle vedlikeholde den. Eller rettere sagt, de involverte partene kom aldri til enighet om ansvaret for vedlikeholdet og hvordan parkens helhetlige idé skulle fullføres.

Østkantkultur som gikk i knas. Bergenserens Bård Breiviks skulpturpark i Klosterenga i Gamlebyen, som var tenkt anlagt som en tusenårgave i forbindelse med tusenårsskiftet i år 2000 som skulle gå gjennom grønnsværet fra den lille grusbanen ved Galgeberg og ned til Grønland, langs Botsfengselet murer, skulle bli østkantens svar på Vigelandsanlegget.⁷⁹⁶

Dette var ingressen til et oppslag om skulpturparken på østkanten som aldri ble realisert slik som planlagt. I 2010 ble det imidlertid enighet om finansieringen av det tredje av i alt fem byggetrinn, og kunstneren fikk tre millioner kroner fra Legatet til Oslo bys forskjønnelse for å ferdigstille øvre del av Klosterenga med et siste byggetrinn tre.⁷⁹⁷

Det er både likheter og forskjeller i disse historiene om etablering av skulpturparker. Begge handler om kommunens samarbeid med private aktører for å utvikle gode byrom for allmennheten, og begge eksemplene er hentet fra områder øst i Oslo. Historiene viser også kronglete veier til målet. Forskjellene i eksemplene er imidlertid kanskje større, ikke minst noe finansieringen vitner om. Mens den første historien gir et innblikk i private investorers inngrep med kulturutviklingen i byen, der gjennomføring av planer og drift av parken ble sikret gjennom privat kapital over mange år, viser den andre fortellingen hvordan kommunal og til dels statlig tidsavgrenset prosjektfinansiering gjorde gjennomføringen av prosjektet vanskelig og med uklar ansvarsfordeling om drift og vedlikehold av parken. En annen forskjell er at mens Ekebergparken skulle komme hele byen til gode og var et byomfattende grep, var parken i Gamlebyen initiert av lokale politikere og ildsjeler, med finansiering gjennom det statlig/kommunale samarbeidsprosjektet *Miljøbyen Gamle Oslo*, først og fremst rettet mot nærmiljøet.

⁷⁹⁶ Klosterenga: Drømmen om en skulpturpark. *Østkantliv*. Hentet fra ostkanliv.no 10.08.2008.

⁷⁹⁷ Klosterenga: Bård Breivik kommer tilbake. *Østkantliv*. Hentet fra ostkanliv.no. 28.07.2010.



Privatisering av Oslo Kinematografer

Et annet eksempel på privatisering av kulturtilbudet i hovedstaden var kinodriften.⁷⁹⁸ Oslo har i mange tiår hatt et godt kinotilbud. Takket være det kommunale selskapet Oslo Kinematografer, som ble etablert i 1926, var kino en integrert del av kommunens kulturpolitikk. Det innebar blant annet at kinoprogrammet kunne skape politisk debatt, og at lokalisering av kinoer kunne inngå som et element i allmenne byutviklingsdiskusjoner. «Oslo Kinematografer arbeider ut fra målsettingen om at tilbudet av film skal basere seg på kvalitetskriterier innen alle genre. Alle norske spillefilmer skal vises og kinotilbud i lokalmiljøer skal opprettholdes», het det i byrådets årsberetning for 1993.⁷⁹⁹ Men etter hvert trakk Oslo kommune seg gradvis tilbake. Kinoens eierstruktur kom på agendaen under behandling av bystyremeldingen *Kultur i storbyen* i 1996. Bystyret vurderte ny organisasjonsform for Oslo Kinematografer og ønsket en omorganisering til aksjeselskap, noe som ville gi en friere stilling og kunne åpne for privat medeierskap. Da var det politiske klima i ferd med å skifte fra sosialistisk til borgerlig styre, og forslaget var forenlig med en varslet kulturpolitikk om mer samarbeid med private aktører. Kultur- og utdanningskomiteens flertall, fra Høyre og Fremskrittspartiet, så det som en fordel for brukerne «om det også i denne sektor av kulturlivet åpnes for konkurranse ved at private kinoeiere tildeles konsesjon». Medlemmene fra Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Kristelig Folkeparti var imot dette forslaget og mente at Oslo Kinematografer skulle forbli et heleid kommunalt selskap «slik at kommunens interesser ikke blir styrt av profitt som kan legge hindre i veien for de kulturpolitiske målsettingene».⁸⁰⁰ Kulturpolitisk målsetting handlet blant annet om å fremme respekt for film som kunstart og kinoen som kulturinstitusjon. Bystyremeldingen ga også føringer for hvilke typer filmer som det skulle satses på, eller rettere sagt ble det vektlagt hvor filmene ble produsert. Byrådets mål var å satse på skandinavisk og europeisk film. Dette falt ikke i god jord blant medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet. Medlemmene var «uenig i at kulturmeldingen skal foreskrive preferanser med hensyn til filmers geografiske opprinnelse. Formuleringen er et inngrep i Oslo Kinematografers kunstneriske frihet – i tillegg setter den et, sannsynligvis utilsiktet, mindreverdighetsstempel på amerikansk film».⁸⁰¹ Kinematografene ble, til tross for politisk uenighet, omgjort til et kommunalt heleid aksjeselskap i 1997,⁸⁰² og endret deretter navn til Oslo Kino AS i 2007. Med omdannelsen til AS ble det stilt krav om at eiendommene først ble skilt ut som egne aksjeselskap og deretter solgt. Eksempler på dette var Symra Kino AS, Frogner Kino AS og Jarlen Kino AS.

⁷⁹⁸ Privatisering av Oslo Kinematografer er også omtalt i avsnitt 6.2.

⁷⁹⁹ Byrådets årsberetning for 1993, s. 80.

⁸⁰⁰ Kulturmelding for Oslo *Kultur i storbyen*, Kultur- og utdanningskomiteens behandling 12.12.1996, sak 135, s. 16.

⁸⁰¹ Kulturmelding for Oslo *Kultur i storbyen*, kultur- og utdanningskomiteens behandling 12.12.1996, sak 135, s. 16.

⁸⁰² Byrådets årsberetning for 1997.

Med en kino drevet som et aksjeselskap ble det altså åpnet for private medeiere, og etter noen år skjedde det som flere fryktet, nemlig at Oslo Kino gikk over til private eiere.⁸⁰³

10.7 Kulturminnevernet

Kulturarv, kulturmiljø og kulturminner fikk en mer selvfølkelig plass i byutviklingen i løpet av vår periode. Politikere og byutviklere så at kulturminner var en miljøskapende faktor som kunne utnyttes bevisst som en drivkraft i utvikling av byen. Samme bevissthet gjaldt innbyggere som dannet aksjonsgrupper for å bevare eldre bygningsmiljøer i byen eller stoppe økende trafikk og forurensning i bomiljøene.⁸⁰⁴ Denne trenden startet allerede på 1970-tallet, men ble forsterket i de neste tiårene. I 1978 kom ny lov om kulturminner, som i stor grad representerte en endring i verdisyn når det gjaldt vern av kulturminner. Det ble lagt større vekt på vern av bygningsmiljøer, og man beveget seg fra vern av det unike til det mer typiske og vanlige. Verneinteressene omfattet også bygningsmiljøer og hus fra alle sosiale lag, ikke bare fra eliten. Sist, men ikke minst ble kulturminnevernet utvidet til også å omfatte kulturminner fra samtiden.⁸⁰⁵

Likevel hadde ikke Oslo kommune vern av kulturminner høyt på sin politiske agenda. Staten og Oslo kommune hadde lang tradisjon for dragkamp om hovedstadens kulturminner. Både Oslos kommuneplan for 1992 og for 2000 ble godkjent ved kongelig resolusjon der staten grep inn fordi kommunen ikke ivaretok nasjonale kulturminneverdier godt nok.⁸⁰⁶ I 1992 gjaldt det særlig byens unike murgårdsbebyggelse fra 1800-tallet, som trengte bedre vern, og murbyen ble tilskrevet nasjonal verdi. Så lenge kommunen ikke vedtok bindende planer som imøtekom de statlige intensjonene, var kongelig resolusjon en rettesnor som legitimerte at Riksantikvaren grep inn ved uheldige rive- og reguleringsaker. Gradvis verdsatte kommunen murbyen og sikret den gjennom planvedtak og byggesakspraksis.⁸⁰⁷ I behandlingen av kommuneplanen 2000 ble det også fremhevet vern av både enkeltobjekter og særegne sentrumsstrøk, der «utviklingen i disse områdene må ta hensyn til de antikvariske og historiske interessene knyttet til dem».⁸⁰⁸

Den første bystyremeldingen om kulturminnevern i Oslo kommune ble ikke vedtatt før i 2004.⁸⁰⁹ Meldingens viktigste temaer og strategier skulle danne grunnlag for fremtidig bygnings- og arealplanlegging både hos private og kommunale aktører. Meldingen la

803 I juni 2012 ble det bestemt at Oslo Kino skulle selges, og selskapet ble da solgt for 630 millioner kroner til det danske mediekonsernet Egmont Nordisk Film i 2013. *Aftenposten* 5.4.2013.

804 Christensen 1991.

805 Ruud 1987.

806 Kongelig resolusjon er vedtak fattet av Kongen i statsråd. Det er saker av spesiell viktighet som besluttet ved kongelig resolusjon.

807 Siri Hoem 2015. Stakkars Oslo. *Dagsavisen* 21.04.15.

808 Kongelig resolusjon – Oslo kommuneplan 2000. Miljøverndepartementet 12.09.2001.

809 Bystyremelding nr. 4/2003. *Kulturminnevern i Oslo*.



også føringer for hvordan kulturminnevernet skulle forvaltes av Byantikvaren, kommunens egen etat siden 1955. De overordnede prioriteringene for kulturminnevernet i Oslo skulle «knyttes til viktige historiske deler av det fysiske miljøet, slik at Oslo oppleves med en tidsdybde – et historisk uttrykk – som er den 1000 år gamle byen og dens forhistorie verdig».⁸¹⁰ Meldingen favnet bredt, og både natur og bygget miljø var inkludert. Den omfattet temaområder som kulturminner knyttet til fangstkultur, jordbruk og skogbruk, kulturmiljøene langs de viktigste elvene, de gamle veiene, de tidlige jernbanene og forstadsbanene og det sammenhengende kulturmiljøet fra fjorden til Marka. Ikke minst var også boligutbygging og byplangrep fra første del av 1900-tallet inkludert.⁸¹¹

Samtidig ble kulturarv knyttet til identitetsbegrepet. Under behandlingen i kultur- og utdanningskomiteen i 2003 ble identitet trukket frem, riktignok uten at det ble problematisert. «Byens identitet er sterkt knyttet til kulturminnene, og vår historie og kunnskap om fortiden gir et solid grunnlag for videre utvikling. Byrådet vil ivareta dette til beste for individet og fellesskapet.»⁸¹² Både Oslo som middelalderby og som murby er eksempler på perioder i byens historie som avspeiles i Byantikvarens kulturminnesatsing.

Middelalderbyen

Som tidligere omtalt ble Middelalderfestivalen opprettet i 1994 som eksempel på betydningen av å ivareta byens historiske identitet. Festivalen ble relatert til Middelalderbyen; Oslos historiske grunn, som ble revitalisert over flere år utover 1990-tallet. Gamlebyen var en trafikkmaskin hvor middelalderruinene var delvis skjult og utilgjengelige på grunn av motorveier, veibroer og jernbanespor, og noen av dem ble faktisk også brukt som fundament til veibro. Gamlebyen var tidligere først og fremst et sted folk reiste igjennom, ikke nødvendigvis et sted man oppsøkte i seg selv, og middelalderhistorien var ukjent for de fleste, som følgende sitat illustrerer: «Også i Oslos Gamlebyen ligger historien lag på lag, men den er vanskeligere å få øye på, om man ikke leter godt eller får kyndig veiledning. Den har vært herjet med og slått i stykker, som om den var uten betydning».⁸¹³

De endringene som ble gjort i Gamlebyen fra starten av 1990-tallet fram til 2000, ble i stor grad planlagt og gjennomført av det statlig-kommunale prosjektet *Miljøbyen Gamle Oslo* (omtalt i forrige kapittel). Ifølge Riksantikvaren hadde Miljøbyen Gamle Oslo «hatt som spesiell utfordring å skape trivsel og ny tro på en bydel som i mange år har forfalt som landets største veikryss. Det viktigste nøkkelprosjektet har vært å etablere Oslo middelalderpark og -museum».⁸¹⁴

810 Bystyremelding nr. 4/2003. *Kulturminnevern i Oslo*.

811 Bystyremelding nr. 4/2003. *Kulturminnevern i Oslo*.

812 Byrådsak 240 av 21.08.2003.

813 Butenschøn 2013, s. 18.

814 Riksantikvaren (2000).



Ruinene av Kongsgården (nærmest) og Mariakirken i Middelalderparken, 2010.

Opprettelsen av en middelalderpark var ett av målene i satsingen. For å få dette til måtte det foretas en trafikkomlegging i Gamlebyen. I 1990 ble det lagt fram forslag til en ny reguleringsplan for hovedveisystemet i Oslo. Planen ble endelig vedtatt i 1991, og arbeidet med omleggingen kunne starte. Ekeberg tunnelen ble åpnet i 1995, og gjennomgangstrafikken som hadde gått gjennom Gamlebyen, ble fra da av ført utenom bydelen, gjennom Ekebergåsen og videre ut gjennom Vålerengtunnelen. Loenga bru ble revet, noe som frigjorde arealer til det som i dag er øvre del av Middelalderparken. Det var miljøvernminister Sissel Rønbech som sørget for at motorveibroen ble revet på grunn av ruinene på Clemenskirken. På den måten løste man en del problemer med støy og forurensning, i tillegg til at store arealer som før hadde vært brukt til motorveier, ble frigitt til kulturminner. Utover det å gjøre plass for utarbeidelsen av middelalderbyen, førte denne omleggingen til mindre støy og forurensning for beboerne i Gamlebyen.⁸¹⁵

Middelalderparken ble en ramme rundt middelalderruinene, med gangveier som følger veifar fra middelalderen, og med et kunstig vannspeil som skulle illudere middelalderens strandlinje. Et middelaldermuseum var planlagt å skulle ligge i det gamle lokomotivverkstedet som delvis var bygget over kongsborgruinen, men museet ble aldri realisert. Middelalderparken ble åpnet til Oslos 1000-årsjubileum i år 2000, og den ble gjort til Oslos tusenårssted. I tillegg til at Middelalderparken ble opprettet, ble det rekonstruert en historisk hage foran Oslo ladegård. Rekonstruksjonen ble basert på et kart fra 1779.⁸¹⁶

815 Nilsen 2014.

816 Nilsen 2014.

Blant føringene som Byantikvaren fikk i den nye bystyremeldingen *Kulturminnevern i Oslo*, var å utarbeide alternative planforslag som sikret kulturminneinteresser. I de følgende årene utarbeidet etaten mellom ett til fem alternative planforslag årlig.

10.8 Idrett som del av kommunens kulturtilbud

Idretten har alltid spilt en sentral rolle og vært et viktig satsingsområde som del av Oslo kommunes tilbud til byens befolkning, og fordi idrett er innlemmet i kulturbegrepet, omtales kommunens satsing på idrett i dette kapitlet. Som vist innledningsvis ble idrett inkludert i kulturstrategien under Arbeiderparti- og SV-byrådet i 1992, og som det fremgikk av byrådets årsberetning fra 2012 var idrett trukket frem som et satsingsområde der alle byens innbyggere skulle ha mulighet til å drive idrett og være fysisk aktive (se rammetekst).

Byen hadde ved inngangen til 2012 634 spilleflater i idrettshaller, 67 kunstgressbaner, 152 gress- og grusbaner og 12 kommunale publikumsbad, i tillegg til store anlegg for vinteridrett. Dette gir byens befolkning et allsidig tilbud og kommunen en stor drifts- og vedlikeholdsoppgave.

Byrådets årsberetning 2012, s. 47

I denne 25-årsperioden skjedde det noe med måten befolkningen holdt seg i form på. Trening gikk fra å være først og fremst lagidrett og organiserte trimkurs, til å dreie seg mer om individuelle treningsøker i treningsstudioer og løping gatelangs. Joggebølgen bidro til å rendyrke den individbaserte treningen, samtidig som arrangering av løpekonkurranser økte i omfang. Konkurransene fikk et økt internasjonalt tilsnitt med deltakere fra mange land.

I bystyremeldingen *By i bevegelse*, som ble lagt frem i 2001,⁸¹⁷ ble kommunens ansvar og prioriteringer for idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv drøftet. Det ble særlig fremhevet at idrett og fysisk aktivitet skulle integreres i byplanlegging, barnehagen, skolen og de unges oppvekstmiljø, samt at kommunen skulle støtte den frivillige idretten økonomisk. Det ble også fremhevet at kommunen måtte satse mer på forebyggende helsearbeid gjennom å styrke idrett, fysisk aktivitet og friluftsliv blant barn og unge, for på den måten å kunne redusere helsebudsjettene på sikt. Samtidig ble folkehelse etter hvert et begrep som ikke bare hadde plass i helsemyndighetenes meldinger, men som også ble lovfestet som en del av innholdet i kommuneplanene. Folkehelse handlet om forebygging av sykdommer, og omfattet følgelig at folk «kom i form» gjennom fysisk aktivitet og riktig kosthold. Kommunene ble pålagt å utarbeide handlingsplaner for folkehelsen i

⁸¹⁷ Bystyremelding nr. 4/2001. *By i bevegelse – om fysisk aktivitet og friluftsliv*. Byrådssak 369/01 av 13.12.2001.

lokalmiljøene og å ansatte folkehelsekoordinatorer. I komiteens innspill til bystyremeldingen kritiseres manglende prioritering av nettopp den fysiske aktivitetens betydning for forebygging av ulike livsstilssykdommer.

Et annet tema som ble satt på dagsordenen, var hvordan idretten og store idrettsarrangementer kunne brukes som virkemiddel både for å promotere hovedstaden og for å tjene penger, temaet ble altså satt i en kommersiell sammenheng. «Toppidretter er en millionforretning og medieindustri, men også god underholdning.»⁸¹⁸ Her nevnes Bislett Games og arrangementer i Holmenkollen.

I tillegg ble betydningen av ulike samarbeidsformer mellom private aktører, staten og kommunen fremhevet. «Knapphet på offentlige midler, slik det er lang erfaring med, vil i særlig grad gjelde utbygging av kostnadskrevende anlegg, hvor gode løsninger kan oppnås i samarbeid mellom staten, kommunen, bydelene, idretten og private aktører.»⁸¹⁹

Kommunens oppgave var blant annet å forvalte og vedlikeholde de mange idrettsanleggene og idrettsarenaene som Oslo kommune hadde eierskap til. Og, som vi skal se, var idrettsarrangementer av internasjonalt format en del av kommunens oppgaver og inkluderte alt fra store økonomiske bevilgninger til å være arrangør av folkefest i tilknytning til disse. I dette avsnittet skal vi gi noen smakebiter på Oslo kommunes satsinger på idrett i denne perioden. En del av bildet er de store kostnadene som var forbundet med å eie og drive idrettsanlegg, og i de følgende eksemplene belyses ulike avtaler og økonomiske modeller som Oslo kommune brukte for å ivareta idrettsanlegg.

Oppgradering av idrettsarenaer

Oslo kommunes eierskap i idrettshaller, -baner og -arenaer ivaretok først og fremst idrettsgrenene skøyter, ski, fotball og svømming – idrettsgrener som hadde lange tradisjoner i hovedstaden. Forfall og slitasje over flere år, kombinert med nye internasjonale standardkrav, utløste derfor oppgradering og ombygging for betydelige beløp på flere av idrettsanleggene i denne perioden.

Bislet bad åpnet allerede i 1920 og var Oslos første svømmehall. Badet ble rehabilitert i 1986–87, men forfallet tiltok, med store kostnader for kommunen, og bystyret besluttet å selge badet til Olav Thon for en million kroner i 2003. I 2005 sikret bystyret imidlertid at Bislet bad skulle fortsette som folkebad, selv om kommunen solgte badet til private eiere. Det ble lagt inn klausul i kontrakten om at Bislet bad skulle brukes som bad i 10 + 10 år, og deretter gi kommunen anledning til å fremforhandle ytterligere

818 Bystyremelding nr. 4/2001. *By i bevegelse – om fysisk aktivitet og friluftsliv*. Byrådssak 369/01 av 13.12.2001.

819 Behandling av Bystyremelding 4/2001 i samferdsels- og miljøkomiteen 30.04.2002, sak 22.

forlengelser. I tillegg ble det sørget for at fremtidig søknad om bruksendring skulle legges frem til politisk behandling for bystyret og ikke sluttbehandles i Plan- og bygnings-etaten.⁸²⁰

En annen arena var den kommunale ishallen Jordal Amfi. Jordal Amfi ble bygget til de olympiske leker i Oslo i 1952, og var Norges første bane med kunstis. Hallen var hjemmebanen til Vålerenga Ishockey. Til B-VM i ishockey i 1989 ble det foretatt en delvis opprusting av arenaen, inkludert ny ishall og garderobe, med en kostnad på 52 millioner kroner. Kommunen gikk inn med 35 millioner, men med den primære målsetting å få det privatfinansiert. Det ble derfor inngått en langsiktig leieavtale med et driftsselskap som ble opprettet av Oslo Idrettskrets og Oslo Ishockeykrets. Selskapet fikk det fulle drifts- og vedlikeholdsansvaret for idrettsanlegget, og fikk ansvaret for de resterende 17 millionene. Leieavtalen skulle vare i 40 år, og etter leietidens utløp fikk kommunen rett til å overta anlegget vederlagsfritt.



Klanan demonstrerer for nytt VIF-stadion. Saken om Vålerenga skal få tomt til nytt stadion til én krone skal opp i Oslo bystyre og Klanen markerer sitt synspunkt før møtet, 14. mai 2008.

Neste eksempel viser hvordan politikerne legger til rette for videreutvikling av idrettsarenaer i privat regi. Kommunen ga bort en tomt på Valle Hovin for at en av Oslos fotballklubber, Vålerenga fotballklubb, skulle få muligheten til å utvikle et moderne anlegg. Selv om saken går ut over denne beretningens tidsavgrensning, var den såpass enestående og fikk så mye oppmerksomhet at den fortjener å bli omtalt her. Fotballklubben trengte en ny fotballstadion, og en lokaliseringsstudie gjennomført av Plan- og bygningsetaten i 2006 konkluderte med at Valle Hovin var den optimale beliggenheten. I 2008 sørget et flertall i bystyret bestående av Fremskrittspartiet, Arbeiderpartiet og Sosialistisk Venstreparti for at det ble overført en kommunal tomt for én krone til klubben for å muliggjøre utvikling av stadion på Valle Hovin. Dette løftet ble gitt klubbens tilhengere i valgkampen året før.⁸²¹ Forutsetningen var at fotballklubben

fremmet forslag om regulering av området som inkluderte fotballstadion, skøytehall, næringsarealer og offentlige formål. Bystyret vedtok tomteavtalen i september 2014, etter at reguleringsplanen ble godkjent. Det spesielle med denne saken var kommunens gave i form av gratis tomt til en fotballklubb, som i praksis medførte at fotballklubben kunne bygge sin egen arena og tjene penger på en tomt de fikk.⁸²²

820 Sak 39. Sikring av Bislet Bad som et folkebad, behandlet i bystyret 16.02.2005.

821 Ikke slik vi ønsker at det skal være. *Aftenposten* 11.11.2015.

822 Klubben kasserte inn 325 millioner kroner på salg av en del av tomten i 2015, og gaven kunne ifølge en utregning fra Finansavisen ha en markedsverdi på 600 millioner kroner. Det ble mye blest om saken, og avtalen var så spesiell at den ble vurdert i EFTAs overvåkingsorgan ESA, som godkjente avtalen under følgende begrunnelse: «Bygging av nytt fotballstadion på Valle Hovin vil ta Vålerenga hjem til østkanten. Anlegget vil bli mye mer enn en kamparena for elitelaget til Vålerenga. Det skal også gi rom for utdanning og sosiale aktiviteter for barn og ungdom i Oslos østlige bydeler. Det er verdien av tomtegaven fra Oslo kommune som gjør at den offentlige støtten må godkjennes av oss», sa ESA-president Oda Helen Sletnes i en pressemelding juni 2015.

Internasjonale idrettsarrangementer – VM på ski i Holmenkollen 2011

Den kanskje viktigste idrettsarenaen for Oslo kommune var Holmenkollbakken, en arena som var kjent langt ut over landegrensene. Holmenkollbakken var en av de mest besøkte turistattraksjonene i landet. Samtidig var bakken og Holmenkollen skiarena et viktig symbol på Oslo som et vintersportssted og som en del av det mangfoldige idrettstilbudet hovedstaden kunne tilby. Holmenkollanlegget var imidlertid noe mer enn kommunens skiarena og et nasjonalsymbol. Fordi Holmenkollen også var arena for årlig avvikling av internasjonale konkurranser, ble det stilt krav om gjeldende internasjonal standard på anlegget, noe som medførte store økonomiske løft for kommunen.



*Medaljeseremoni på
Universitetsplassen,
VM på ski i 2011.*

I tillegg til årlige internasjonale konkurranser ble Oslo kommune vertskap for VM på ski i 2011, og prosessen frem til VM i Holmenkollen medførte omfattende kostnader. Forrige gang hovedstaden var vertskap for Ski-VM i Holmenkollen, var i 1982, og med et relativt moderne anlegg som da ble ferdigstilt, ønsket kommunen å gjenta suksessen. I 2003 var tiden moden for en ny søknad. Bystyret vedtok at byen skulle søke om VM i nordiske grener i 2009, og Oslo kommune søkte Det internasjonale skiforbundet (FIS) innen fristen mai samme år. Den tsjekkiske byen Liberec ble imidlertid valgt det året, og bystyret besluttet å søke på nytt for VM 2011. Alle politiske partier sto bak søknaden, bortsett fra partiet Rødt, som stemte mot.



I forbindelse med søknaden ble det synliggjort et behov for omfattende oppgradering av nasjonalanlegget, og det ble anslått et investeringsbehov på drøye 52 millioner kroner. Staten skulle eventuelt gå inn med halvparten av pengene, slik at kommunen ville få en investeringskostnad på over 26 millioner kroner. Men også hoppbakkene viste seg å trenge oppgradering. For å imøtekomme FIS' krav til anlegget måtte både en storbakke og en normalbakke inkluderes, og med riktige mål. Derfor ble det i søknaden også lagt opp til å bygge en ny normalbakke, Midtstubakken, samt å bygge om den eksisterende Holmenkollbakken. Dermed økte kostnadsrammene, og anslaget for å bygge om de to hoppbakkene ble satt til 900 millioner kroner. I tillegg til hoppbakkene ville det ifølge byrådet bli behov for betydelige investeringer i anlegget.⁸²³

Anleggsarbeidet startet i 2008. Tre år senere, fredag 21. januar 2011, ble nasjonalanlegget høytidelig overrakt av Oslo kommune ved ordfører Fabian Stang til styreleder i Ski-VM 2011 Svein Aaser. Han fikk en symbolsk nøkkel som bevis. I slutten av februar 2011 ble det 48. Ski-VM arrangert i Holmenkollanlegget, den fjerde gang Ski-VM ble arrangert i Oslo.

Skiforbundet, Skiforeningen og Oslo kommune opererte med klare målsettinger for et VM i Oslo. For det første skulle Norge og Holmenkollen videreutvikles som arrangør av fremtidige verdenscuprenn. Ski-VM 2011 hadde som mål at arrangementet og ikke minst investeringene i anlegget skulle gi synergieffekter langt ut over selve VM-dagene. Derrest skulle VM stimulere til økt rekruttering av frivillige og til interesse for skisporten. Den store majoriteten av dem som dro lasset før og under arrangementet var frivillige, og denne gruppen ble et satsingsområde. VM skulle fungere som en arena for rekruttering av en ny generasjon funksjonærer, og særlig med tanke på ungdom og personer med minoritetsbakgrunn. Sist, men ikke minst handlet det om å forsterke kommunens «image». Oslo skulle markedsføres som verdens vinterhovedstad, mens anlegget skulle oppdateres for både topp og bredde. Det ble argumentert med store idrettsbegivenheters symbolske betydning og hvordan disse kunne forsterke bildet av byen, regionen og landet. For eksempel markedsførte VisitOslo byen som vinterhovedstaden, der Holmenkollanlegget og Oslomarka med mer enn 2600 kilometer preparerte langrennsløyper ble trukket frem.⁸²⁴ Besøkstall og inntekter fra turister til Skimuseet og Hopptårnet viste en økning på rundt 30 prosent fra 2007 til 2012.⁸²⁵

Kostnadene for å sette i stand anleggene ble imidlertid så store at det fikk et politisk etterspill. Kostnadsrammene i prosjektet var i utgangspunktet svært høye, og mange

823 Byrådssak 54 av 16.03.2005. Søknad om å arrangere VM i ski nordiske grener i Holmenkollen nasjonalanlegg i 2011.

824 Arven etter Ski-VM i Oslo. Kommentar Dag Vidar Hanstad, Norges idrettshøgskole, 07.03.2012. nih.no/om-nih/aktuelt/nih-bloggen/

825 Arven etter Ski-VM i Oslo. Kommentar Dag Vidar Hanstad, Norges idrettshøgskole, 07.03.2012. nih.no/om-nih/aktuelt/nih-bloggen/

mente det var uakseptabelt å bruke så mye penger på et anlegg. Partiet Rødts begrunnelse for i utgangspunktet ikke å støtte en søknad var nettopp at regningen ville bli for stor for skattebetalerne. Ifølge Rødts Erling Folkvord var det lett å lese ut fra papirene at kostnadene var vagt beskrevet, og «at det var helt tydelig at vi ikke fikk de sanne opplysningene om hva det kom til å koste».⁸²⁶ Det skulle også vise seg at budsjettet på langt nær holdt mål. Et par år før anleggene skulle være ferdig, ble det klart at Holmenkollbakken kunne bli 600 millioner kroner dyrere enn antatt, med en totalramme på 1,8 milliarder kroner. «Trolig den største skandalen i moderne Oslos historie»,⁸²⁷ uttalte Rune Gerhardsen fra Arbeiderpartiet, og kulturminister Trond Giske fulgte opp med å si: «Dette er en av de største offentlige byggeskandalene noen gang.»⁸²⁸ For å finansiere den store overskridelsen tok kommunen opp et lån på tilsvarende beløp. Ifølge byrådsleder Erling Lae var det uaktuelt å be staten om penger. Det som opprinnelig skulle være et spleiselag med staten på 50–50, endte opp med 90–10. «Vi skal ordne opp i dette på egen hånd. Vi kommer ikke krypende til staten nå», uttalte Lae.⁸²⁹

En forklaring på den store budsjettoverskridelsen var blant annet at FIS, etter en befaring i anlegget, krevde at Holmenkollbakken måtte rives for å tilfredsstille nye krav. Dette var ikke inne i det opprinnelige budsjettet fra 2005. Prosjektet viste seg også å være mer komplekst enn først antatt, kombinert med at «veien blir til mens man går».⁸³⁰ Den sittende byråd for næring og idrett i Oslo kommune, Anette Wiig Bryn fra FrP, trakk seg på dagen da budsjettoverskridelsen ble kjent, og byrådsavdelingen ble nedlagt.

Gateløp

Samtidig som kommunen bevilget penger til ulike typer idrettsarenaer, var det i denne perioden at gateløp fikk økende popularitet. Kommunens rolle i dette var i mindre grad av økonomisk art, snarere var det å tilrettelegge for arrangementene, mens det var idrettsklubber som sto for organisering og gjennomføring.

Grete Waitz-løpet ble arrangert første gang våren 1984 og var det første løpet som kun var for kvinner. Løpet på 5 kilometer startet i Frognerparken, gikk via gatene på Frogner for så å ende opp på Rådhusplassen. Det var løperdronningen Grete Waitz som tok initiativ til løpet, og det ble arrangert av hennes lokale klubb Vidar. Da løpet var på det mest populære rundt midten av 1990-årene, deltok over 48 000 kvinner. I 2003 gikk løpet av stabelen for siste gang. Da var interessen dabbet noe av, men det var fortsatt mange som stilte opp. Det var ingen tvil om at dette årlige løpet hadde positiv virkning på treningsmotivasjonen blant kvinner som ellers ikke ville løpe gatelangs alene. Løpet ble antatt

826 Østlandsseningen 07.12.2007. Budsjettsprekk på 800 prosent.

827 Hentet fra Nettavisen.no, 17.08.2009.

828 *Dagbladet* 17.08.2009.

829 Byrådsleder Erling Lae til nettavisen.no 17.08.2009.

830 Byrådsleder Erling Lae til nettavisen.no 17.08.2009.

å være verdens største kvinneløp. Etter Grete Waitz' død i 2011 foreslo arbeidsutvalget i bydel St. Hanshaugen å oppkalle en gate etter løperdronningen. Allerede året etter gjenoppsto Grete Waitz-løpet under navnet *Vårspranget*. Arrangementet hadde også en annen positiv virkning, som handlet om noe annet enn det rent sportslige. Oslo kommune beregnet at deltakerne i løpet, som kom fra hele landet, la igjen opptil 40 millioner kroner i Oslo i løpet av helgen.⁸³¹



*Grete Waitz starter
Grete Waitz-løpet i 1994.*

Oslo maraton ble også etablert i denne perioden og ble stadig mer populært. Etter løpet hadde ligget brakk i fem år, tok Grete og Jack Waitz i 2004 initiativet til å gjenopplive det. På svært kort tid hadde arrangørene klart å få opp interessen, og i 2008 var deltakerantallet kommet opp i 6 300 løpere fordelt på alle klasser. I 2011 hadde løpet 16 000 påmeldte, der 2 500 hadde meldt seg på helmaraton, 42 kilometer. Det var en økning på 200 løpere fra året før, og arrangementet det året var det største maratonløpet som til da var arrangert på landsbasis. Løpet var omtrent like populært blant kvinner som blant menn.⁸³²

Sentrumsløpet var det tredje løpet som ble arrangert i hovedstaden i denne perioden. Det første løpet startet opp allerede i 1981 og har blitt arrangert uavbrutt siden. Arrangørene

⁸³¹ Bystyremelding 4/2001. *By i bevegelse – om fysisk aktivitet og friluftsliv*.

⁸³² Mot deltakerrekord i Oslo Maraton. *Aftenposten* 19.09.2011.

har imidlertid skiftet underveis. Både Bislett Alliansen, KFUM-kameratene og BUL har stått bak. Sentrumsløpet var først og fremst et mosjonsløp, med distanser på 10 og 5 kilometer. I tillegg kunne også barn løpe en kort løype. Mot slutten av 1980-årene var det rundt 18 000 påmeldte til Sentrumsløpet.⁸³³ Samtidig ble løpet arrangert som en folkefest. Både start og mål var på Karl Johan, og med mange tilskuere og flere musikkorps ble sentrum av hovedstaden omgjort til en festplass.

10.9 Kultur som strategi i byutvikling og som strategi for identitetsbygging

Som vi har sett i dette kapitlet, handler kultur i stor grad om politiske prioriteringer. Både partipolitiske stridigheter i Rådhuset og føringer fra staten var med å forme det kulturlivet og de kulturuttrykkene som preget denne perioden. I bystyremeldingen fra 1995 ble kultur og byutvikling satt i sammenheng gjennom Arbeiderpartiets og Sosialistisk Venstrepartiets politikk, og kultur ble sektorovergripende. En tydelig markør kommer frem i diskusjonene om hvor de tre store kulturinstitusjonene skulle lokaliseres. Det dreide seg om en østkant-vestkant-diskusjon. Særlig Arbeiderparti- og SV-byrådet satte kultur i sammenheng med levekårsutfordringene i indre øst og ønsket å bruke signalbygg for å «løfte» disse områdene. Det borgerlige byrådet som kom etter, var på sin side kanskje i større grad opptatt av få frem kultur mangfoldet som var et resultat av økende innvandring og en stadig mer flerkulturell befolkning. De satte søkelyset på å utvikle gode byrom for alle. Dette kom frem i bystyremeldingen fra 2003. Flere tiltak ble også spredd i lokalmiljøene, der bydelene ble tildelt større ansvar etter bydelsreformen. Samtidig som det var viktig å speile mangfoldet, ser vi også en tendens til å styrke kommunens historie og egenart. Stedsidentiteten ble revitalisert gjennom middelalderfestivaler og 1000-årsjubileet.

Hvilken rolle spilte staten i utviklingen av Oslo som kulturby? Oslos betydning som kulturhovedstad i denne perioden er kanskje lettere å forstå hvis vi setter temaet inn i en historisk kontekst. Ser vi på de lange linjene, kan det slås fast at byen dominerte som landets kulturhovedstad fram til midten av 1960-årene, slik Edgar Benum beskriver i sin bok om Oslo bys historie.⁸³⁴ Fra midten av 1960-årene ble byen på mange måter svekket når det gjaldt kulturell dominans. En ny statlig kulturpolitikk ble utformet som ga sterk stimulans for et desentralisert kulturliv. Norsk kulturfond og Norsk kulturråd ble etablert på den tiden, og i kjølvannet av disse fikk Jazzfestivalen i Molde og Festspillene i Nord-Norge støtte til drift, som noen av de første. Utover i 1970-årene ble regionteatrene bygget opp, og NRK bygget ut distriktskontorene. I 1984 åpnet den nye radiokanalen P2 i Trondheim. I kommunene kom det kulturstyrer, og fra 1975 ble det overført statsmidler til kulturarbeid i kommuner og fylker. Reglene for fordeling ga

⁸³³ Hentet fra kondis.no/sentrumslopet2000/sentrumslopet_historie.html. Lesedato 04.10.17.

⁸³⁴ Benum 1994, s. 320 ff.



mye til de små kommunene og lite til de store. Resten av landet ble mindre avhengig av kontakt med hovedstaden for å nå ut internasjonalt.

Men noe skjedde med kultursatsingen i hovedstaden utover i 1990-årene, og kanskje mest etter årtusenskiftet, da staten kom sterkere på banen. Kultursatsingen i Oslo var i denne perioden først og fremst preget av at tre av de største kulturinstitusjonene i landet ble planlagt og gjenskapt i nye form, alle i den nye bydelen Bjørvika. Oslo kommune hadde imidlertid ikke hatt mulighet til å bære disse prosjektene alene uten statlig finansiering, og heller ikke uten samarbeid med staten om prosessene knyttet til eiendomsforhold og et godt avtaleverk. Stortingsmeldingene fra de første årene av 2000-tallet, som omhandlet storbyene og hovedstaden generelt og om Bjørvika og Operaen spesielt, la føringer for hvordan politikken skulle implementeres.

Statens rolle var også tydelig i kulturminnevernet. Verken de borgerlige eller de sosialistiske partiene hadde vern av byens kulturminner som noe sentralt felt på 1990-tallet, og staten grep inn ved kongelig resolusjon for å sikre vern. Først på 2000-tallet ble en egen bystyremelding om strategier for og forvaltning av kulturminnevernet vedtatt.

Oslo som hovedstad ble mot slutten av perioden vertskap for en av landets viktigste nasjonale kunstinstitusjoner, i tillegg til at flere var under utvikling. Hovedbiblioteket ville komme til å spille en viktig regional og nasjonal rolle for landets folkebibliotekstjenester, og Munchmuseet ville bli et nytt internasjonalt trekkplaster. Kultursatsingen skulle vise seg ikke bare å få verdi for hovedstadens kulturliv, men også for besøkende fra hele landet og ikke minst for utenlandske turister. Hvilken verdi disse institusjonene fikk, handlet om flere forhold. Det dreide seg om en symbolverdi ved at Oslo ble mer attraktiv og fikk økt sin stedsidentitet som kulturby, og det dreide seg om å kunne gi kommunen økonomisk gevinst gjennom synergieffekter ved et økende antall turister. Operahuset kunne for eksempel i 2010 melde om at antall besøkende turister oversteg turistmengden både i Frognerparken og Holmenkollbakken, og antall gjestedøgn i Oslos hoteller fikk en merkbar økning.



Kapittel 11

Miljøspørsmål og infrastruktur

11.1 Klima og miljø på dagsordenen

Med den tidligere omtalte befolkningsøkningen, boligveksten og de omfattende byutviklingsprosjektene i sentrumsområdene, fulgte også behovet for å utvikle en mer miljøvennlig by. Økt trafikkbelastning på hovedveiene i sentrumsområdene og inn til byen fra nabokommunene var en stor utfordring. I tillegg hadde forurensning blitt et økende problem. Samtidig gikk byutviklingen mer og mer i retning av en mer «bruksvennlig» by for myke trafikanter, og kollektive transportmidler og sykkelveier skulle erstatte privatbilisme. Som vi har vist tidligere, var det bred politisk enighet om å satse på gode urbane byrom tilrettelagt for rekreasjon og opplevelser.



*Oversvømmelse i
Jens Bjelkes gate
i august 2011.*





I løpet av denne perioden ble klima og miljø utviklet som et eget politikkfelt, og miljø- og klimaspørsmål ble integrert i de fleste av kommunens politikkområder, blant annet innen bygg- og boligsektoren og innen avfallshåndtering. Spesielt ble dette temaet viktig innen byutvikling og samferdsel. Mange av de store grepene som Oslo kommune tok for å øke fremkommelighet innenfor kollektivtransporten, kan i stor grad leses i et miljøperspektiv. Et viktig tiltak var blant annet åpningen av Stortinget stasjon i 1987, som kom etter flere års byggearbeider og representerte en betydelig effektivisering av kollektivnettet i byen ved å knytte de østlige og de vestlige T-banelinjene sammen. Satsingen på kollektivtransport skulle komme til å stå sentralt når vi beveger oss utover på 1990-tallet. Det var også viktig å få til gode løsninger over kommunegrensene for å imøtekomme økende trafikk på hovedveiene inn til hovedstaden, og kommunen ble tidlig med i regionale samarbeidsnettverk både når det gjaldt samferdsel og arealplanlegging. Utbedring av riksveinettet både på Romerike og i Bærum var eksempler på slikt samarbeid.

Kommunen satte også søkelys på forbruksvaner. Det ble gjennomført opplysningskampanjer, og det ble iverksatt tiltak for å endre folks vaner og holdninger ved å tilby økonomiske incentiver og ved å tilrettelegge for mer miljøvennlige systemer. Miljøtemaet ble også brukt i kommunens omdømmearbeid, og Oslo profilerte seg etter hvert for omverden som «den grønne byen». Dette navnet var allerede godt etablert og henstilte på Oslos beliggenhet, omkranset av Marka og med gode muligheter for friluftsliv. Men i løpet av perioden skulle bildet av Oslo som den grønne byen i økende grad bli forsøkt brukt også om Oslos miljøprofil.

I tillegg til at dette arbeidet hadde høy politisk prioritet i Oslo kommune, ble det også tidlig utarbeidet nasjonale retningslinjer som tvang kommunene til å ta miljøspørsmålet på alvor. Dette skulle også påvirke Oslo kommunes arbeid med miljøspørsmål. Organisatorisk ble stillinger fra slutten av 1980-tallet øremerket til miljøvernledere i alle landets kommuner, og Fylkesmannen fikk egen miljøvernavdeling. I 1992 kom en stortingsmelding om avfall, og utover på 1990-tallet ble det nasjonalt fokusert på kildesortering og nye returordninger. I 1994 skrev Norge under på EØS-avtalen, som blant annet innebar norsk deltakelse i et bredt og juridisk forpliktende miljøsamarbeid i Europa. I Oslo kommune ble temaer rundt miljø og miljøtiltak særlig tydelig da det nye byrådet under ledelse av Rune Gerhardsen i sin tiltredelseserklæring til byrådet 1992 blant annet skrev: «Byrådet vil utvikle en velferds- og miljøkommune som kan bedre livskvaliteten for alle innbyggere.»⁸³⁵ Kommunens arbeid med miljøspørsmål gjenspeilte seg også i hvordan dette politikkfeltet var organisert. Under hele perioden var miljøsektoren i kommunen organisert sammen med samferdselssektoren. En slik organisering førte derfor også til at spørsmål og saker som gjaldt utvikling av kollektivtilbudet, fikk drahjelp av miljø- og klimaspørsmål ved at det tidlig ble satset på miljøvennlig infrastruktur og kollektivtrafikk.

⁸³⁵ Byrådets årsberetning 1992, s. 1.

Den økende interessen for temaet var også en konsekvens av et tydeligere internasjonalt fokus. Ute i Europa hadde miljøspørsmålet vært på agendaen lenge, særlig knyttet til luftforurensning fra industri og biltrafikk. Det ble utarbeidet internasjonale avtaler og nettverk på tvers av landegrenser, og det ble utformet strategier for å dempe den stadig økende forurensningen og for å legge til rette for en mer miljøvennlig hverdag for folk flest.

Mye av det arbeidet for miljø og klima som ble gjort i Oslo, hadde opphav i Brundtland-kommisjonens FN-rapport *Vår felles framtid* som kom i 1987. Hovedbudskapet der var at samfunnet måtte gjøre det som krevdes for å sikre behovene til dagens mennesker uten at dette svekket grunnlaget for fremtidige generasjoner til å få dekket sine behov. Rapporten hadde stor internasjonal gjennomslagskraft, og særlig fikk begrepet «bærekraftig utvikling», som da ble lansert, stor betydning for miljøspørsmål i den offentlige politikken. I tillegg påvirket rapporter fra FNs klimapanel (IPCC) og hendelser både i Norge og resten av verden miljøspørsmålene som ble tatt opp, og som medførte at temaene knyttet til klimaspørsmål endret seg underveis i perioden. Det handlet både om å implementere en mer aktiv politikk for å begrense utslipp, og om hvordan kommunen skulle forberede seg på globale klimaendringer som ekstremvær med økende nedbør og flom. Eksempler på dette var bedre håndtering av overflatevann i tettutbygde områder ved kraftig nedbør, og at klima- og miljøhensyn kom inn som punkt i planprosesser gjennom risikoanalyser og konsekvensutredninger.

Fra de første årene av 2000-tallet fikk miljøspørsmålet følge av temaer knyttet klima. FNs klimapanel varslet om at utslipp av klimagasser ville føre til temperaturøkning og generelt et endret klima. I 2002 godkjente Norge den internasjonalt fremforhandlede Kyoto-avtalen (utarbeidet i 1997), der Norge forpliktet seg til å få ned klimagassutslipp gjennom å sette et utslippstak og innføre et system for kjøp og salg av utslippskvoter for CO₂.



Høy vannføring
i Akerselva, 2000.



Videre i kapitlet setter vi søkelys på sentrale temaer som kommunen var opptatt av i denne 25-årsperioden. Kapitlet gir først, med utgangspunkt i sentrale dokumenter og bystyremeldinger, et overblikk over hva som opptok miljøsektoren og hvordan dette endret seg gjennom disse årene. Deretter gis et nærmere innblikk i hvilke typer tiltak som ble implementert, og hvilke saker som politikerne var spesielt opptatt av. Til slutt i kapitlet setter vi søkelys på det regionale samarbeidet som Oslo kommune var involvert i.

11.2 Organisering av arbeidet med klima- og miljøspørsmål

Kommunens arbeid med klima, miljø og samferdsel gjennomgikk mange omorganiseringer fra 1987 til 2011. Dette gjaldt også den faktiske arbeidsdelingen mellom Oslo kommune og staten. Mange av de store samferdselspolitiske løftene i hovedstaden fant sted samtidig som kommunen hadde gjennomgått en omfattende omorganisering med opprettelse av parlamentarisme og gjennom bydelsreformen. Disse løftene hadde det vært vanskelig å gjennomføre om ikke staten hadde gitt betydelige bidrag. Ansvarslinjene mellom kommunen og staten ble da også justert fra 1.1.1991, da ansvaret for riksveiene ble lagt til Statens vegvesen. 1990 skulle med det være det siste året Oslo veivesen hadde ansvaret for riksveiene.

Grønne Oslo

«Byrådet ønsker å være pådriver og inspirator i prosessen mot et mer miljøeffektivt bysamfunn som legger minst mulig belastning på det ytre miljøet og som gjennom kontrollert ressursbruk sparer fellesskapets totale ressurser», het det i byrådets årsberetning for 2007. Kommunen kunne bl.a. rapportere at det gjennom sin tilskuddsordning for energikonsumerende tiltak hadde gjennomført og ferdigstilt tiltak med en årlig energibesparelse på 44,7 GWh, fordelt på 1 831 prosjekter. Blant de mange tiltakene for å skape et grønnere Oslo, var for øvrig innkjøp av busser som gikk på etanol, opparbeidelse av nye sykkelstier og målrettet arbeid for å øke materialgjenvinningen og bedre luftkvaliteten.

Kilde: Byrådets årsberetning 2007, s. 46–48

Ser vi først på miljøarbeidet i Oslo kommune, hadde dette i mange år i hovedsak vært drevet av de «tunge» kommunaltekniske etatene som Vann- og avløpsetaten, Renovasjonsetaten, Friluftsetaten og Samferdselsetaten. I tillegg var etater som Helsevernetaten, Bolig- og eiendomsetaten, Plan- og bygningsetaten samt AS Oslo Sporveier inkludert i miljøarbeid. Byrådets arbeid med Lokal Agenda 21 fra slutten av 1990-årene førte imidlertid til at andre virksomheter og aktører ble trukket inn i arbeidet i betydelig omfang. Det gjaldt særlig bydelene, skolene, næringslivet, staten, forskningsinstitusjoner og frivillige organisasjoner. For å sikre dialog og samarbeid mellom de ulike aktørene ble det opprettet nye fora og kanaler. Blant disse finner vi Forum for Oslo Bærekraftig By,

Lokal Agenda 21 knutepunkt Oslo, Forum 25 (med deltakelse fra byens 25 bydeler) og Miljøforum.⁸³⁶

Den første bystyremeldingen i perioden, som tok for seg miljøspørsmål, kom i 1989, *Om miljøvern i Oslo*. Denne meldingen handlet først og fremst om miljøpolitikken i Oslo og ble omtalt som en ren miljømelding. I meldingen ble det anbefalt innsats rettet mot luftforurensning, støy, vannforurensning, grønne områder, indre by øst og avfallsbehandling, i prioritert rekkefølge. Luft- og støyforurensning ble ansett som de mest alvorlige miljøproblemene i Oslo mot slutten av 1980-årene, noe som hang tett sammen med samferdselspolitikken. Ved behandlingen av meldingen foreslo byrådet en rekke tiltak for å redusere luftforurensningen i byen. De viktigste tiltakene i første omgang handlet om strengere avgasskrav til kjøretøyer og opplegg for vedlikehold av dieselkjøretøy, reduksjon av svovelmengden i olje samt utbygging av fjernvarme.⁸³⁷

Til tross for at Oslo kommune var opptatt av miljøspørsmål relativ tidlig, kom kommunen dårlig ut i evaluering av programmet for miljøvern i kommunene, sammenliknet med andre kommuner. Evalueringen som ble gjort tidlig på 1990-tallet, fant at Oslo kommune ikke oppnådde samme effekt som andre kommuner. Det ble påpekt at det hadde vært liten endring i holdningene til prioritering av miljøvern blant politikere og i toppsjiktet av kommunale tjenestemenn.⁸³⁸

Byøkologisk program

Først ni år etter at omtalte bystyremelding om miljøvern i Oslo kom, ble det utarbeidet videre strategier for å utvikle miljøperspektivet, og da i meldingen *Oslomiljøet – Miljøstatus 1998 – Byøkologisk program 1998–2002*. Ifølge daværende byrådsleder Fritz Huitfeldt var dette programmet den første omfattende gjennomgangen av miljøutfordringene i Oslo på ti år. Gjennom denne meldingen ble det lagt opp til en langsiktig strategi for å redusere miljøbelastningen i Oslo, og for å legge grunnlaget for en bærekraftig utvikling.⁸³⁹ Programmet fra 1998 var retningsgivende for byrådets arbeid med miljø, frem til programmet ble rullert fire år senere. Det var nedfelt i programmet at «Miljøstatus og Byøkologisk program rulleres og legges frem for behandling i neste bystyreperiode».⁸⁴⁰ Hensikten med rulleringen var å vurdere miljø- og bærekraftstatus for byen etter fire års utvikling og aktiv miljøinnsats, og på bakgrunn av dette vurdere behovet for endret eller forsterket innsats for å møte eksisterende og nye utfordringer.

⁸³⁶ Oslo kommune, byrådet 2003. *Strategi for bærekraftig utvikling. Miljø- og bærekraftstatus 2002. Byøkologisk program 2002–2014*.

⁸³⁷ Byrådets årsberetning 1989.

⁸³⁸ Byrådets beretning 1992.

⁸³⁹ Byrådets årsberetning 1998.

⁸⁴⁰ Oslo kommune, byrådet 2003. *Strategi for bærekraftig utvikling. Miljø- og bærekraftstatus 2002. Byøkologisk program 2002–2014*, s. 3.



Utviklingen de første fire årene viste dessuten et behov for å utvide miljøperspektivet med et bredere bærekraftperspektiv. For å synliggjøre en ny giv med miljøsatsing i kommunen ble det i 1999 blant annet arrangert en miljøutstilling i Rådhuset.

I meldingen fra 1998 ble perspektivet utvidet til også å omfatte Lokal Agenda 21. Lokal Agenda 21 var en oppfølging av den internasjonale klimakonferansen i Rio 1992, der det ble vedtatt at det skulle utvikles lokale planer for bærekraftig byutvikling gjennom Agenda 21. Strategien for dette arbeidet i Oslo kommune ble lagt i 1995. Flere organisasjoner ble invitert til å komme med innspill og bidra til planen. I desember 1997 ble Lokal Agenda 21 vedtatt av bystyret.⁸⁴¹ Tidligere på høsten samme år ble det etablert et sekretariat i Miljøverndepartementet (LA21-enheten) for å støtte og stimulere Lokal Agenda 21s prosesser og tiltak både på lokalt og regionalt nivå. I strateginotatet fra departementet ble det særlig vektlagt hvordan kommunene skulle sikre at befolkningsgrupper som tradisjonelt ikke medvirket i planlegging og utvikling, som for eksempel barn og unge, ble tatt med i en dialog om bærekraftig utvikling.⁸⁴² Videre oppfølging av Lokal Agenda 21 i Oslo kommune kom da året etter.⁸⁴³

I 2003 ble et revidert byøkologisk program vedtatt i bystyret med tittelen *Strategi for bærekraftig utvikling*. I statusrapporteringen ble det vist til at «Oslomiljøet er i stadig forbedring på de fleste områder, om enn i varierende grad». Kvaliteten på luften ute og på vannet i vassdrag og fjord ble ifølge rapporten stadig bedre, noe som blant annet det nye renseanlegget på Bekkelaget hadde bidratt til. Det sto ferdig i 2001. Det ble også rapportert at en stadig større del av avfallet gikk til gjenbruk, til material- og energigjenvinning. Samtidig ble det påpekt at Oslo fremdeles hadde betydelige miljøutfordringer. Det handlet både om relativt høy avfallsproduksjon, bilbruk og energiforbruk samt høy luftforurensning deler av vinteren. Det ble også påpekt at mange tusen innbyggere ble plaget av støy hele året, og at store deler av kollektivtransportsystemet trengte fornyelse.⁸⁴⁴ Status viste også at klimagassutslippene hadde økt betydelig i perioden, som følge av økt bruk av fossilt brensel til oppvarming og transport. I tillegg uttrykte statusrapporten bekymring rundt grøntarealer som var utsatt for utbyggingspress, og for at næringslivet lå etter med hensyn til miljøsertifisering og miljøeffektive innkjøp sammenliknet med andre byer. Statusrapportering fra dette dokumentet tydet på at kommunens tilrettelegging for mer miljøvennlig infrastruktur med avfallshåndtering og renseanlegg hadde positiv effekt, mens befolkningens forbruksvaner fortsatt bidro til en bekymringsfull utvikling.

841 Se sak 832, 11.12.97

842 T-1278 B. Miljøvernforvaltningens arbeid med lokal Agenda 21. Strateginotat. 07. 09.1999.

843 Bystyremelding 9/1998. *Oslomiljøet med Byøkologisk program 1998–2002*.

844 Oslo kommune, byrådet 2003. *Strategi for bærekraftig utvikling. Miljø- og bærekraftstatus 2002. Byøkologisk program 2002–2014*, s. 3.

Innsatsområdene i byøkologisk program fra 2003 dreide seg om seks hovedpunkter som ble prioritert. Det handlet om

- bærekraftig byutvikling, gode byrom og kretsløpsbasert avfallssystem
- miljøeffektivt transportsystem og reduksjon av utslipp av klimagasser og luftforurensning
- styrking av Oslos blågrønne struktur med blant annet godt drikkevann, bevaring og vedlikehold av naturen og tilrettelegging for økt friluftsliv, mosjon og naturopplevelser
- miljøeffektiv kommuneforvaltning med effektiv kommunikasjon og innføring av miljøledelse
- styrking av samarbeidet med byens borgere og næringsliv om miljøvennlig adferd
- å bidra til et bedre miljø regionalt, nasjonalt og globalt gjennom samarbeid utenfor kommunen⁸⁴⁵

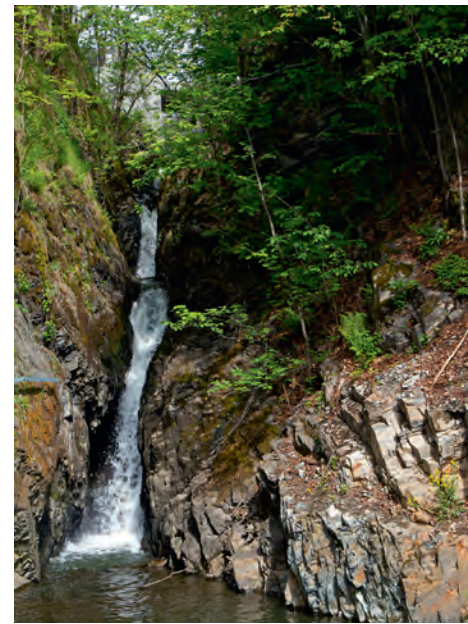
Disse hovedpunktene omfattet som vi ser, innsatser som skulle både ivareta og bedre byens fysiske kvaliteter, folks bruk av byen, infrastrukturen og organiseringen av miljøpolitikken.

Grønn kommune

Samme år som bystyremeldingen om byøkologisk program ble vedtatt i 1998, la byrådet frem bystyremeldingen *Grønn kommune: innføring av miljøeffektivitet i Oslo kommune*. Meldingen beskrev arbeidet og prosessen med å implementere et miljøeffektivt styringssystem i de kommunale virksomhetene, for slik å «være pådriver og inspirator i prosessen mot et mer miljøeffektivt bysamfunn som legger minst mulig belastning på det ytre miljøet og som gjennom kontrollert ressursbruk sparer fellesskapets totale ressurser».⁸⁴⁶ *Grønn kommune* var et pilotprosjekt. Det handlet om å utvikle indikatorer for miljøforbedringer i kommunens virksomheter. Byrådet mente at et godt utviklet styringssystem burde følge systematiske rutiner for kontinuerlige forbedringer, og tok også i bruk det internasjonale miljøstyringssystemet ISO 14001, miljøindikatorer for bærekraftig utvikling, som blant annet Oslo havnevesen hadde god erfaring med, og EMAS (tilsvarende det norske Miljøfyrtårn). Arbeidet med sertifisering ble forankret i virksomhetens ledelse gjennom opplæring.

Statens rolle i kommunens miljøpolitikk

Oslo kommune sto i en særstilling som landets hovedstad med de klima- og miljøutfordringene det innebar. Staten var en viktig medspiller. Det var staten som definerte rammebetingelsene, men det var ikke nødvendigvis staten som satt i førersetet når det



Leirfossen i elven Alna. Fossen ble i 1970-årene skjult bak en betongdemning, men åpnet igjen i april 2011.



Bysykler ved Vestbanen.

845 Oslo kommune, byrådet 2003. *Strategi for bærekraftig utvikling. Miljø- og bærekraftstatus 2002. Byøkologisk program 2002–2014*, s. 4.

846 Bystyremelding nr. 3/2003. *Grønn kommune: innføring av miljøeffektivitet i Oslo kommune*. Byråds-sak 37 av 13.02.2003, s. 1.



gjaldt politikkfeltet. Da staten kom med skisse til *Nasjonal handlingsplan for bærekraftig byutvikling* og tiltak til Nasjonal Agenda 21 i 2003, ble den ikke ansett som et godt nok verktøy for Oslo kommunes politikkutforming. Ifølge byrådsavdelingen var handlingsplanen for generell og uforpliktende, og de etterlyste en klarere konkretisering og tallfesting av mål og tiltak i handlingsplanen. «Oslo savner en nærmere beskrivelse av statens forventninger til byens spesielle utfordringer og rolle i gjennomføringen av Nasjonal Agenda 21. Dette gjelder også hovedstadens spesielle utfordringer.»⁸⁴⁷ Det handlet også om statens rolle overfor hovedstaden. «Staten forventer at kommunene tar statlige signaler alvorlig i miljøpolitikken. Det gjør Oslo. Men det forplikter også staten til å ta kommunale signaler alvorlig.» Oslo formulerte derfor i sitt reviderte byøkologiske program for 2002–2014 følgende delmål: «Oslo vil intensivere dialogen med staten om statens medansvar for en bærekraftig utvikling for hovedstaden.»⁸⁴⁸

Det ble konkretisert flere strategier. Det dreide seg blant annet om at statlige rammebetingelser for arealbruk, transport, energibruk, bymiljø, produksjon og forbruk skulle sees i sammenheng, det dreide seg om å sikre nødvendige bevilgninger for å følge opp det statlige delansvaret, det dreide seg om at staten skulle føre en miljøeffektiv forvaltning i alle deler av sin virksomhet i Oslo og følge opp miljøledelse og miljøsertifisering, samt at staten skulle stimulere til miljøvennlig praksis og forbruksmønster.⁸⁴⁹ Det ble også påpekt at begrepet bærekraft var for lite utviklet og for lite konkret, og at det burde kommuniseres bedre ut til befolkningen for å få større forståelse for og oppslutning om temaet. For å oppsummere Oslopolitikernes forventninger til staten så handlet det både om retningslinjer for helhetlig byplanlegging, om opplæring av ledere og om bedre opplysningskampanjer overfor befolkningen.

Mot slutten av perioden som denne beretningen omhandler, ser man tydelige effekter av kommunens satsing på miljø og klima. Målene for å oppnå bedre klima og miljø ble også mer ambisiøse. Derfor ble det etterspurt tydeligere måloppnåelse. I byrådets budsjettbehandling i 2010 bemerket finanskomiteen følgende: «[K]omiteen vil understreke nødvendigheten av at bystyret holdes orientert om effekten av de klimatiltak som gjøres i forhold til å oppnå målet om 50 prosent reduksjon i disse utslippene innen 2030. På denne bakgrunn bes byrådet derfor i fremtidige budsjettforslag å innarbeide anslag for den samlede klimaeffekt av alle de ulike tiltakene som planlegges igangsatt.»⁸⁵⁰ Bakgrunnen var byrådets nye klimahandlingsplan som ble lagt frem juni 2010: *Handlingsprogram*

847 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 29.08.2003. Nasjonal agenda, høringsuttalelse fra Oslo kommune.

848 Byrådsavdelingen for miljø og samferdsel 2002. Strategi for bærekraftig utvikling. Miljø og bærekraftstatus 2002. Byøkologisk program 2002-2014, s. 38.

849 Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 29.08.2003. Nasjonal agenda, høringsuttalelse fra Oslo kommune.

850 Byrådets årsmelding 2010. Utkvittering av flertallsmerknader, verbalvedtak og kontrollutvalgets merknader, s. 70. Vedlegg 1.

for *Framtidens byer Oslo*. Å redusere Oslos klimagassutslipp med 50 prosent innen 2030 i forhold 1990-nivået, ble sett som ambisiøst. Koblingen til samferdselssektoren var tett, fordi denne sektoren sto for vel halvparten av klimagassutslippene. I handlingsprogrammet ble det derfor pekt på betydningen av å sette inn tiltak her for å redusere utslippene fra denne sektoren.

11.3 Miljøvennlig samferdselspolitikk

Miljøperspektivet ble i løpet årene mellom 1987 og 2011 mer tydelig i samferdselspolitikken, og det var først og fremst satsing på kollektivtilbudet og tiltak for å få biltrafikken bort fra sentrumsgatene, som bidro til dette. Samferdselsområdet var imidlertid sammensatt, med flere aktører, og det var derfor mange områder som skulle ivaretas. Oslo veivesen var en av de sentrale aktørene. Veivesenets ansvarsområde var definert gjennom de fire satsingsområdene fremkommelighet, trafiksikkerhet, miljø og service. Som en del av dette var riksveiene i kommunen. I 1991 overtok imidlertid Statens vegvesen ansvaret for riksveiene i Oslo. Dette ga en justering av etatsstrukturen innenfor det kommunale veivesenet, blant annet ved at noen ansatte ble overført til staten. En annen sentral aktør var Samferdselsetaten, opprettet i januar 1996. Etaten lå under Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, og den fikk ansvaret for langsiktig planlegging på områdene samferdsel, trafikk, rammebetingelser og budsjettfunksjon for vei- og kollektivtrafikkjenester. Etaten fikk også forvaltningsansvaret for det kommunale veinettet. I 2011 ble Samferdselsetaten, Friluftsetaten, Trafikketaten, Idrettsetaten og Enøk-etaten lagt inn i den nye Bymiljøetaten under sektorområdet Miljø og samferdsel. Etaten fikk det overordnede ansvaret for planlegging, utvikling, forvaltning og drift av kommunale byrom i Oslo, i tillegg til det overordnede miljøansvaret i kommunen. Kommunens visjon var at «sektoren skal bidra til at Oslo fremstår som en internasjonalt ledende miljøby med attraktive, trygge byrom og god mobilitet».⁸⁵¹ Politikerne ønsket med opprettelsen av Bymiljøetaten å få et sterkere miljøfokus og å kunne koordinere arbeidet lettere ved å samle etatene.

Videre vil vi se nærmere på hvilke samferdselstiltak som var de viktigste som ble gjennomført i Oslo fra slutten av 1980-årene, og hvilke utfordringer som måtte løses. Med en dramatisk trafikkvekst gjennom byens sentrum utover i 1980-årene, særlig gjennom Rådhusgata og over Rådhusplassen, var det maktpåliggende å ta noen grep, både for å lette fremkommeligheten og for å bedre miljøet. Betydelige løft ble dermed gjort innenfor kollektivtransporten, med blant annet effektivisering av T-baneforbindelsene mellom øst og vest ved åpningen av Stortinget stasjon i 1987. Dette representerte en stor forbedring for kollektivtilbudet i byen. Antallet kollektivreisende i Oslo økte da også med 4 prosent fra 1986 til 1987, noe som kan ha hatt sammenheng med utbyggingen av T-banenettet. Nettopp satsingen på kollektivtransport skulle komme til å stå sentralt

⁸⁵¹ Byrådets årsberetning 2012, s. 123.

utover på 1990-tallet. Sognsvannsbanen ble ferdigstilt for pendeldrift, og en nærmet seg en realisering av trikk over Rådhusplassen. Også tanken om en T-banering begynte å ta form, selv om det skulle gå enda en del år før den var en realitet.

Som et tidlig pilotprosjekt ble østre del av tunnelen for Ring 1 bygget som et offentlig/privat finansieringssamarbeid. Veiplanen forutsatte fire kjørefelt på bakken fra Oslo Spektrum over Arbeidersamfunnets plass (Sentrum Scene). Kommunen forhandlet med utbyggerne av Tukthustomta, som kunne realisere et langt større prosjekt hvis veien ble bygget som en «dobbeltdækker» med 2 felt i tunnel og 2 på bakkenivå. Kommunen fikk en betydelig miljøgevinst uten trafikkbarriere. Risikoen i avtalen lå i om politikerne ville godkjenne så store utbyggingsrettigheter som lå inne i avtalen, og hvilken økonomisk kompensasjon som i motsatt fall skulle ytes, siden veien måtte bygges før reguleringsplanen for prosjektet ble godkjent.

Kilde: Tore Langaard 27.03.2017

Utbedring og utvikling av veinettet var også prioritert, og i andre halvdel av 1980-tallet og begynnelsen av 1990-tallet ble en rekke store tiltak på riksveinettet og det kommunale veinettet iverksatt og gjennomført. Både Vålerengtunnelen og siste del av Europa-veien på strekningen fra Klemetsrud til Ryen ble ferdige i begynnelsen av 1990-årene. Det samme gjaldt fullføringen av firefeltsvei fra Smestad til Gaustad som del av utbedringene av Store Ringvei for å bedre fremkommeligheten rundt byen. Det videre arbeidet med å øke fremkommeligheten omfattet også arbeidet med Festningstunnelen, som startet opp i 1987, og arbeidet med Henrik Ibsen-ringen. I 1990 startet arbeidene med Granfosslinjen opp. Det manglet med andre ord ikke på store veiprosjekter i hovedstaden, og disse var alle tungt finansiert av staten.

Det kan kanskje virke underlig for oss å lese at miljøvennlig samferdselspolitikk var å bygge ut hovedveier for å avvikle biltrafikken bedre. Men konsekvensene for bymiljøet, for klima og ikke minst for hele reisemønsteret særlig i sentrum, var store. Byen ble knyttet sammen på en helt annen måte enn før, samtidig som store arealer kunne utvikles og innlemmes i et mer levende og miljøvennlig byrom tilrettelagt for de myke trafikantene.

Oslopakkene

For å kunne gjennomføre de store samferdselsgrepene i Oslo ble det utviklet en samarbeidsmodell mellom Oslo kommune, Statens vegvesen og Akershus fylkeskommune, bedre kjent som Oslopakkene 1, 2 og 3. Modellene innlemmet også samferdselstiltak utenfor Oslos grenser, i samarbeid med de nærmeste nabokommunene. Oslopakkene ble påbegynt i 1980-årene og kombinerte trafikkutbyggingsprosjekter og finansieringsplaner for Oslo-området. På bakgrunn av en kraftig økning i bilbruken utover på 1970- og 80-tallet og med den også økte trafikkproblemer i hovedstaden, ble det behov for en samarbeidsmodell som kunne bære de store prosjektene.



Bomringen ved Abildsø med manuelt betjente bomstasjoner, 2007.

En viktig dato var 18. januar 1990 da den såkalte Oslotunnelen (jernbanetunnel fra Oslo S til Skøyen) ble åpnet og Rådhusplassen delvis ble frigjort for biltrafikk. Rådhusplassen ble helt stengt for trafikk i 1994 og gjenåpnet i opprustet stand i 1995. Dette var det første ferdigstilte prosjektet i Oslopakke 1. Omtrent samtidig med åpningen av Oslotunnelen, 1. februar 1990, ble bompengeringens 18 nye bomstasjoner tatt i bruk, og fra 1. desember 1990 ble det igangsatt prøvedrift med det såkalte elektroniske køfri-systemet for automatisk kontroll av kjøretøyer. Selskapet AS Fjellinjen ble dannet for å innkreve pengene. Prinsippet med innføring av bompenger ble foreslått i den statlige kommuneplanmeldingen allerede i 1982 og ble sett i sammenheng med spørsmålet om finansieringen av Grunnlinjen. I 1984 foreslo kommunikasjonsrådmannen i Oslo at byggingen av Grunnlinjen, som ble bestemt som en tunnel mellom Børsen og Vestbanen, skulle finansieres med bompenger. Anlegget fikk en kostnad på 1,5 milliarder kroner.⁸⁵²

Også på de kommunale veiene var det stor virksomhet ved inngangen til perioden. Dette gjaldt blant annet opparbeidelse av boligveier i de nye bydelene sørøst i byen, som på Bjørndal, Klemetsrud og Brenna. Dette var viktig med hensyn til å bygge infrastruktur rundt de nye utbyggingsområdene i byen.

⁸⁵² Disse veiprosjektene var for øvrig del av Norsk Vegplan som ble utarbeidet først på 1960-tallet, så utviklet i del II i 1978–81 og 1982–85. Utover i 1980-årene ble samferdselsplanleggingen integrert i kommuneplanen. Se Lund 2000, s. 251.

Gjennom Oslopakke 1 ble en rekke vei- og kollektivprosjekter realisert. De største var Ring 3 Granfosstunnelen i 1992, E6 Norbyttunnelen i 1993, Bekkestuatunnelen i 1994, Ekebergstunnelen i 1995, Rølingstunnelen i 1998, Ring 3 Tåsstunnelen i 1999.

Kilde: Rognlien 2015. Oslopakke 1, 2 og 3 – historikk, status og utfordringer

Som nevnt ovenfor var særlig Oslo sentrum berørt av stor trafikkbelastning. E18 gikk den gang opp Rådhusgata og over Rådhusplassen, og E6 gikk gjennom Vålerenga og Gamlebyen. Den første Oslopakken kom i 1990. Målet med Oslopakke 1 var å avlaste sentrum og en rekke boligområder for støy, utrygghet og forurensning fra gjennomgangstrafikk, og å bygge ut et effektivt og sikkert hovedveinett. I 1988 godkjente Stortinget et lokalt initiativ om innkreving av penger i en bomring til inntekt for utbygging av veier og kollektivtrafikk i Oslo og Akershus, og med bompenger kunne utbyggings-takten økes dramatisk.

I tillegg ble en rekke kollektivprosjekter finansiert gjennom Oslopakke 1. Det dreide seg om alt fra kollektivfelt, prioritering av buss og trikk i lyskryss, oppgraderinger av terminaler og holdeplasser, til oppgradering av T-banen. Blant annet ble T-banen fra Skullerud forlenget til Mortensrud i 1997.

Som vi ser var staten tungt inne både i planlegging og i finansiering av Oslopakkene. I Oslopakke 1 bidro staten med 4,1 milliarder kroner i ordinære statsmidler, i tillegg til storbymidler på 0,7 milliarder. 6,2 milliarder ble finansiert gjennom bompenger.⁸⁵³

Planleggingen i Oslopakke 1 tok utgangspunkt i en biltrafikkvekst på 40 prosent i perioden 1984–2000. Over bygrensen ble denne veksten nådd allerede ved utgangen av 1996, mens kollektivtrafikkreiser fortsatt lå på omtrent samme nivå som tidlig på 1980-tallet. En ny plan for forsert kollektivutbygging ble derfor fremmet i 1996, i Oslopakke 2.

Oslopakke 2 kom etter initiativ fra Oslo kommune og Akershus fylkeskommune. Planen ble fremlagt i 1997 og godkjent av regjeringen i 2002. I denne pakken ble det særlig lagt vekt på å styrke kollektivtrafikken ytterligere. Dette gjaldt både infrastruktur og med hensyn til innkjøp av nytt materiell, som mer miljøvennlige vogner, og busser med bedre kapasitet. Satsingen ble finansiert ved en realprisøkning av takstene i bomringen på 2 kroner pr. passering. Dette innebar en økning i andelen av inntektene som gikk til kollektivtiltak, fra 20 prosent i Oslopakke 1 til 40 prosent i Oslopakke 2.⁸⁵⁴

⁸⁵³ Rognlien, (2015). Oslopakke 1, 2 og 3 – historikk, status og utfordringer.

⁸⁵⁴ Rognlien, T. 2015. Oslopakke 1, 2 og 3 – historikk, status og utfordringer.

I Oslopakke 2 ble blant annet riksvei 4 Hagatunnelen (2003), riksvei 159 Strømmen (2003) og firefelt-Assurtjern (2004) gjennomført.

Kilde: T. Rognlien 2015: Oslopakke 1, 2 og 3 – historikk, status og utfordringer

Et nøkkelprosjekt innen Oslopakke 2 var T-baneringen med nye stasjoner på Nydalen, Storo og Sinsen. I tillegg startet arbeidet med utskifting av gamle T-banevogner. Trikken til Rikshospitalet ble etablert samtidig som det nye sykehuset ble bygget på Gaustad. Trikken var for øvrig et spleiselag mellom Samferdselsdepartementet, Helsedepartementet og Oslo kommune, som finansierte en tredel hver. Flere kollektivknutepunkt ble oppgradert, så som Skøyen, Nationaltheatret, Vestby og Årnes. Særlig i Akershus ble det etablert nye innfartsparkeringsplasser ved stasjonene. Innenfor denne pakken finansierte staten dobbeltspor mellom Sandvika og Asker. Utbyggingen frem til 2004 skjedde hovedsakelig i vestregionen, men utbyggingen etter 2005 ble planlagt øst for Oslo. Finansieringen av Oslopakke 2 ble avsluttet i 2007. Den økonomiske rammen var på 16,8 milliarder kroner.⁸⁵⁵



To trikker står på endestasjonen ved Rikshospitalet i 2003.

Den siste Oslopakken, Oslopakke 3, ble etablert i 2008. Bakgrunnen for den siste pakken var et ønske om å tilrettelegge for ønsket byutvikling også etter 2007. Det ble etter hvert et betydelig behov for å forbedre transportsystemet i regionen og å gjennomføre tiltak

⁸⁵⁵ Store norske leksikon. Oslopakkene.



som kunne gi miljøforbedringer. En bred politisk styringsgruppe la frem et enstemmig forslag i 2006 om en ny Oslopakke som skulle gjelde fra 2008 til 2027. Styringsgruppen foreslo nytt takstsystem i bomringen (blant annet ved å øke takstene) og innføring av ny bomring ved grensen mellom Oslo og Bærum. Oslopakke 3 var den største samferdselsplanen for Oslo og Akershus noensinne.⁸⁵⁶

Oslopakke 3 ble lagt frem for Stortinget i to trinn. Første trinn ble behandlet våren 2008 (St.prp. nr. 40 (2007–2008) og dreide seg først og fremst om bompengoordningen. Takstsystemet i bomringen i Oslo ble lagt om sommeren 2008, og det ble etablert nytt bompengesystem på bygrensen samme høst. Det ble lagt til grunn rundt 80 prosent bompengefinansiering.⁸⁵⁷ St.meld. nr. 16 Nasjonal transportplan (2008–2009) omtaler trinn to i Oslopakke 3. Her settes det søkelys på mål- og resultatstyring og hvordan gjennomføringen skal organiseres. Statens finansiering var basert på fremskriving av den økonomiske rammen for E6 Klemenstrud i Nasjonal transportplan.

I Oslopakke 3 ble det frem til 2012 gjennomført lokale kollektivtiltak som Kolsåsbanen, Lørenbanen, oppgradering av trikkenettet og økt frekvens og kapasitet på flere buss- og T-banelinjer. Videre ble det gitt midler til E28 Bjørvika, Ring 3 forbi Økern, E16 i Bærum og riksvei 22 på Romerike. Også en rekke tiltak som omfattet sykkelveier, miljø og trafiksikkerhet, ble prioritert.

Kilde: T. Rognlien 2015: Oslopakke 1, 2 og 3 – historikk, status og utfordringer

Mot slutten av beretningens periode fikk Oslo og Akershus på plass en fornyet avtale som la til rette for en rekke nye veiprosjekter i og omkring Oslo. Pakken sikret gjennomføring av en historisk satsing og oppgradering av trikke- og T-banenettet i Oslo. I avtalen ble det lagt opp til at 60 prosent av inntektene fra bompengene skulle gå til drift og investeringer i kollektivtrafikken. I pakken lå også delfinansiering av nybyggingsprosjekter som Fornebubanen, bane til A-hus og ny T-banetunnel gjennom Oslo. Også sykkelveiutbyggingen i Oslo hentet finansiering fra Oslopakke 3. I tillegg ble delfinansiering av viktige tunnelprosjekter videreført.⁸⁵⁸ I revidert avtale om Oslopakke 3 ble det i tillegg tatt konsekvenser av forvaltningsreformen fra 2010. Reformen innebar at mange riksveier ble omgjort til fylkesveier i Akershus og til kommunale veier i Oslo. Midlene som staten hadde brukt på tidligere riksveier, skulle overføres til fylkeskommunene gjennom rammetilskudd. Oslo kommune og Akershus valgte å legge disse midlene inn som lokale bidrag til Oslopakke 3.⁸⁵⁹

⁸⁵⁶ Innstilling fra Styringsgruppen for Oslopakke 3, 29. mai 2006.

⁸⁵⁷ St.meld. nr. 31 (2006–2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*.

⁸⁵⁸ Byrådets årsberetning 2012.

⁸⁵⁹ Rognlien, T. 2015. *Oslopakke 1, 2 og 3 – historikk, status og utfordringer*. Mellom 2008 og 2014 ble det brukt i overkant av 26 milliarder kroner fordelt på bompenger og statlige og lokale midler. 11 milliarder av disse gikk til lokale kollektivtiltak, rundt 12 milliarder gikk til riksveinettet i Oslo og Akershus.

I arbeidet med Oslopakkene ble det lagt stor vekt på partipolitisk samarbeid, og det var stor vilje fra alle parter for å få gjennomført de planlagte tiltakene. Som beskrevet i kapittel 2 var årene 1987–2011 i stor grad preget av en fragmentert partipolitikk som bidro til omforente vedtak. For å få det nødvendige handlingsrommet var det også viktig med en struktur som ivaretok en likeverdig maktfordeling. Staten var representert med jernbanen og vegvesenet, lokalt var det fylkesordfører i Akershus og samferdselsbyråd i Oslo som representerte.

Oppsplitting av AS Oslo Sporveier og Ruter-samarbeid

I vår periode startet endringene i organiseringen av sporveiene med at AS Oslo Sporveier i 1991 ble fusjonert med AS Holmenkollbanen og A/S Ekebergbanen, etter at de tre selskapene i mange år hadde hatt felles administrasjon. I 1997 ble busssdivisjonen skilt ut i et eget aksjeselskap, AS Sporveisbussene.

Byrådssak 00/320 om strategiske vurderinger av eierskap og organisering av kollektivtrafikken i Oslo viser hvordan byrådet Huitfeldt vurderte mulighetene for omorganisering, konkurranseutsetting og salg av deler av virksomheten. De gikk blant annet inn for en oppsplitting av virksomheten i ulike selskaper. I tillegg kunne konkurranseutsetting av driften av T-bane og trikk være aktuelt. Saken ble imidlertid trukket under behandlingen i samferdsels- og miljøkomiteen. Da den kom til bystyret på nytt året etter, var det gjort noen endringer.⁸⁶⁰ Blant annet var det presisert at byrådet ikke ville legge opp til konkurranseutsetting av T-banedriften og sporvognsdriften. På bystyresiden fikk byrådssaken likevel ikke støtte hos opposisjonen. Bystyret vedtok forslag til strategi for kollektivtrafikken mot stemmene fra Arbeiderpartiet, SV og RV.⁸⁶¹

Strategien ble fulgt opp i flere ledd. I 2003 ble T-banedrift og trikkedrift skilt ut i egne aksjeselskaper. 1. juli 2006 ble selskapet delt i et administrasjonsselskap, som beholdt navnet AS Oslo Sporveier, og et produksjonsselskap, Kollektivtransportproduksjon AS (KTP)⁸⁶². Begge selskapene var heleid av Oslo kommune. Oslo Vognselskap AS ble fisjonert fra KTP fra 2007 og fikk ansvar for å finansiere, anskaffe og eie trikker og T-banevogner, oppgradere eksisterende vogner og fastsette krav til periodisk vedlikehold. Vognparken skulle leies ut til KTPs datterselskaper Oslo Sporvognsdrift AS og Oslo T-banedrift AS som driftet trikkene og T-banene.

I 2007 vedtok bystyret også å etablere Ruter AS, et nytt felles administrasjonsselskap for kollektivtrafikken i Oslo og Akershus. Virksomheten til administrasjonsselskapet AS Oslo Sporveier gikk da inn i Ruter AS.⁸⁶³ Aksjene ble fordelt med 60 prosent til Oslo

⁸⁶⁰ Byrådssak 265/1.

⁸⁶¹ Bystyremøte 28.11.2001 sak 530.

⁸⁶² Kollektivtransportproduksjon AS endret i mai 2013 navn til Sporveien Oslo AS, i september 2017 til Sporveien AS.

⁸⁶³ Bystyremøte 29.08.2007 sak 271.



kommune og 40 prosent til Akershus fylkeskommune. Selskapet skulle kjøpe tjenester til sporvogns- og T-banedrift av de operative selskapene som tilbød slike tjenester. Selskapet forhandlet årlige kontrakter med Oslo T-banedrift AS, Oslotrikken AS og Oslo Vognselskap AS som var eid av Oslo kommune.⁸⁶⁴ Bussvirksomheten ble den eneste delen av virksomheten som ble konkurranseutsatt. Unibuss AS het frem til 1. januar 2005 Sporveisbussene AS. Selskapet er heleid av Kollektivtransportproduksjon AS, som igjen er heleid av Oslo kommune. Unibuss ble etablert som et eget aksjeselskap for å kunne delta i konkurranseutsatte anbud på bussruter. Bussrutene tildeles av Ruter AS etter anbudskonkurranser.⁸⁶⁵

Et av samarbeidstiltakene som Oslo og Akershus satte i gang rundt 2008, var innføring et nytt felles elektronisk billettsystem med navn Flexus. Systemet skulle vise seg å bli en fiasko. For det første ble det svært forsinket. En av årsakene var stadig nye teknologiske løsninger, og det som var kurant den ene dagen, kunne være helt utdatert bare noen måneder senere. En annen årsak var at tiden var inne til å gå over fra kort til nettbaserte løsninger. Systemet ble også vesentlig dyrere enn forutsatt, men dette fikk ingen politiske konsekvenser. Flexus-navnet ble derfor ikke ansett som et godt merkevare, og i 2010 besluttet NSB å omprofilere Flexus-navnet og lanserte isteden egne NSB-kort med annen betegnelse og annet design. I mars 2011 lanserte Ruter kort med teksten *Ruter Reisekortet*. «Det er ikke til å stikke under en stol at Flexus-navnet er blitt en belastning», uttalte Ruters informasjonssjef Gry Isberg.⁸⁶⁶ NSBs kommunikasjonssjef Åge-Christoffer Lundebjerg oppsummerte: «Flexus-navnet klinger ikke spesielt godt.»⁸⁶⁷ I Ruter var det ved utgangen av 2010 340 000 aktive elektroniske reisekort i omløp, en økning fra 82 000 i januar 2010. Også året etter var det en kraftig økning i antall elektroniske reisekort i Ruter, 630 000 aktive. Dette innebar at mer enn halvparten av den samlede befolkningen i Oslo og Akershus var aktive brukere. I 2011 ble 94 prosent av alle kollektivreiser gjennomført med elektroniske billetter.⁸⁶⁸

11.4 Regionalt samarbeid

Med Oslo kommunes miljø- og samferdselspolitikk tar vi et steg videre i retning av å åpne den kommunale politikken mot omlandet, og vi er over i tiltak som enda tydeligere hadde konsekvenser i et regionalt perspektiv. Det var særlig viktig å få til gode regionale løsninger som ivaretok miljøvennlig og bærekraftig utvikling for arealplanlegging og samferdsel på tvers av kommunegrensene. Kommunen gikk derfor inn i en rekke samarbeidsnettverk med nabokommuner. Samtidig handlet det om å profilere og synliggjøre Oslo kommunes situasjon i en regional sammenheng. I dette avsnittet

⁸⁶⁴ Behandlingen av årsberetningen for 2011.

⁸⁶⁵ LB 2015-9388 av 7. januar 2016. Fra sammendraget.

⁸⁶⁶ Flexus. *Wikipedia*. Hentet fra no.wikipedia.org 11.02.2016.

⁸⁶⁷ Flexus. *Wikipedia*. Hentet fra no.wikipedia.org 11.02.2016.

⁸⁶⁸ Flexus. *Wikipedia*. Hentet fra no.wikipedia.org 11.02.2016.

vil vi se nærmere på hvordan Oslo kommune utviklet et stadig tettere samarbeid med regionen.

Som del av en nasjonal styringsstruktur var kommunen redskap for å iverksette den statlige politikken, og politikken var tydelig på at regionalt samarbeid var viktig. Den første meldingen om regional planlegging og arealpolitikk i denne perioden kom i 1997. I meldingen ble det blant annet lagt vekt på fylkesplanleggingen og påpekt at «kommunene må bruke fylkesplanleggingen aktivt for å fremme et ønsket utbyggingsmønster og en god regional infrastruktur, og at kommunene må tilpasse sine arealplaner til regionale retningslinjer gitt gjennom fylkesplanleggingen».⁸⁶⁹ Det ble ellers satt søkelys på utbyggingspolitikk og transportsystem i den regionale planleggingen.

I stortingsmeldingen om hovedstadsregionen som kom ti år etter, ble utfordringene med ventet befolkningsvekst i Osloregionen ytterligere understreket, med derav følgende press på boligmarkedet og på samferdsel. Byutviklings- og lokaliseringsmønsteret måtte styres etter de planer og retningslinjer som både lokale, regionale og nasjonale myndigheter hadde vedtatt. De rikspolitiske retningslinjene for samordnet areal- og transportplan fastsatte at en ønsket å hindre byspredning og å dempe trafikkveksten ved å lokalisere boligbygging, arbeidsplasser og publikumsmagneter i størst mulig grad i nærheten av kollektive knutepunkter. Videre ble det påpekt et behov for god regional planlegging. Hovedstadsregionen fremheves som spesielt krevende med mange administrative og politiske enheter, i tillegg til store vekstutfordringer. I arbeidet med ny plan- og bygningslov som kom i 2008, la myndighetene opp til at de kunne pålegge samarbeid mellom regionene, fastlegge hvilke spørsmål som skulle gjelde, og hvordan planarbeidet skulle organiseres. Dette ville innebære en forpliktelse for berørte statlige organer til å medvirke aktivt i slike samarbeider.⁸⁷⁰

Imidlertid dreide et ønsket regionalt samarbeid seg om noe mer enn bare areal- og transportfeltet. Regjeringen Stoltenberg konkluderte dette i Hovedstadsmeldingen:

Dagens organisering og ansvarsfordeling innenfor hovedstadsregionen ivaretar ikke behovet for god demokratisk styring og kontroll av offentlige oppgaver. Styringsutfordringene i regionen må løses fordi beslutninger ett sted har store konsekvenser andre steder. Både for demokrati og effektivitet er det derfor viktig at beslutninger i regionen blir reelt samordnet eller blir tatt av organer som har ansvar for helhetsvirkninger.⁸⁷¹

869 St.meld. nr. 29 (1996–97) *Regional planlegging og arealpolitikk*, s. 62.

870 St.meld. nr. 31 (2006–2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*.

871 St.meld. nr. 31 (2006–2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*, s. 10.

Regionale utfordringer

Et viktig område var plansamarbeid, enten det gjaldt arealplanlegging, samferdsel eller bolig- og næringsutvikling. I dette lå en realitet om at slike utfordringer ikke bare hadde et kommunalt nedslagsfelt, men også et regionalt, og skulle de løses med effektive tiltak, var det ikke tilstrekkelig at Oslo kommune alene utviklet redskaper for å håndtere spørsmålene. Regionalt samarbeid ville være det mest rasjonelle.

Fra 1990-årene og særlig utover i de første årene av 2000-tallet ble flere regionale nettverkssamarbeid formalisert der Oslo var med. Nettverkene hadde flere felles målsettinger, først og fremst om å samarbeide om areal- og transportplanlegging i Oslo og de nærliggende kommunene og fylkene. Det dreide seg om å tenke regionalt, der hovedfokus var fordeling av arbeidsplasser og boliger mellom Oslo og Akershus og samferdsel i tilknytning til dette. Den store tilveksten av boliger i Akershus, særlig utover i første tiår av 2000-tallet, skjedde uten at gode kollektivtilbud i tilknytning til boligområdene ble bygget ut tilsvarende. For å kunne løse disse utfordringene ble behovet for regionalt samarbeid større. Særlig hadde boliger i Follo og Øvre Romerike lavere kollektivtilgjengelighet enn utbyggingsmønsteret for øvrig. Utbygging av næringsarealer var enda mer spredd. I tillegg viste statistikkene at arbeidsplassveksten var vesentlig større i Akershus enn i Oslo i denne perioden, først og fremst lokalisert vest i fylket, mens den største befolkningsveksten i Akershus var på Øvre Romerike. Dette ga store utfordringer for transportsystemet. Befolkningsveksten var for øvrig omtrent den samme i Oslo og Akershus.⁸⁷² Jernbanen var ryggraden i det regionale transportsystemet, og byutviklingskorridorer ble tenkt langs jernbanen. Begrensningene lå i de topografiske forholdene, som Marka og fjorden, men også i sammenhengende jordbruksarealer. På transportområdet forelå det tidlig et bredt plangrunnlag, blant annet Oslopakkene og Ruter-samarbeidet (omtalt tidligere i kapitlet).

For arealbruk og utbyggingsmønster i et regionalt perspektiv var plangrunnlag og faktiske planer nesten fraværende eller svært fragmenterte. Statlige, kommunale og private organer skulle samarbeide om konkret planlegging for å følge opp den regionale planstrategien.

Før vi presenterer eksempler på regionale samarbeidsnettverk som Oslo kommune var med på, er det viktig å påpeke at samarbeid over kommunegrensene ikke var noe nytt som ble innført i denne perioden. Allerede tidlig etter krigen, i 1950, ble regionplan-komiteen for Oslo-området etablert som det første forsøket på å drøfte byutviklingen i et videre geografisk perspektiv. Frem til midten av 1970-årene ble det lagt frem tre utkast til regionplan. Utkastene fikk imidlertid liten virkning, til tross for at planene tok utgangspunkt i den nye bygningsloven av 1965, som hadde gjort regionplanlegging obligatorisk.⁸⁷³ Bygningsloven innførte regionplan som en oversiktsplan for to eller flere

⁸⁷² Strand 2015.

⁸⁷³ Benum 1994.

kommuner, og inneholdt bestemmelser om hvordan regionplanarbeidet skulle organiseres, om planens innhold og om behandlingsprosedyrene. I St.meld. nr. 63 (1967–68) *Om bolig- og byggespørsmål* ble det slått fast at selv om området utgjorde et naturlig samlet arbeids- og boligmarked, var det ikke tilstrekkelig kontakt mellom de ulike aktørene. Det ble derfor antydnet tre ulike løsninger av koordineringsoppgavene: interkommunalt samarbeid, stifting av utbyggingsselskaper og opprettelse av sekundærkommune. Forslagene ble utredet nærmere i den såkalte Korenkomiteen, som avga sin innstilling i 1972. Flertallet i komiteen anbefalte blant annet at Oslo kommune skulle gå inn i fylkeskommunen, og at fylkeskommunens myndighetsområde ble utvidet til å omfatte regionplanlegging, grunnnerv, utbygging og drift av hovedanlegg for vann, avløp og renseanlegg. Det ble til slutt flertall i bystyret for at en ikke ønsket en slik løsning, det var kun Arbeiderpartiet som var for dette.⁸⁷⁴

Da fylkeskommunen ble opprettet i 1975, skulle regionplanlegging opphøre og fylkesplanlegging komme i stedet. For Oslo kommune innebar dette at byregionen som planleggingsenhet ble mindre. Mens fylkesplanlegging ellers i landet medførte geografisk utvidelse, skjedde det for Oslo en innsnevring, fordi Oslo var eget fylke. Dermed stanset planleggingshorisonten ved bygrensen istedenfor ved yttergrensene for Akershus. I den første kommune- og fylkesplanen for Oslo kommune 1976–1985, som ble lagt frem i 1976, ble det påpekt at det ikke foregikk noe samarbeid mellom Oslo og Akershus. I administrasjonens kommentarer het det: «for arbeidet har (mangelen på samarbeid) (...) vært en fordel og en ulempe. En fordel fordi arbeidet har kunnet gå langt raskere enn det ellers ville ha gjort. En ulempe dersom en ville tillegge premissene fra regionen og staten en viss vekt.»⁸⁷⁵

For å bøte på det manglende samarbeidet påla Miljøverndepartementet i 1976 Oslo og Akershus å samarbeide om hovedlinjene for de to fylkesplanene, og et samarbeidsutvalg ble opprettet. Men aktiviteten ble liten. Deretter ble et regionalt kontaktutvalg som skulle føre samarbeidet mellom de to fylkene videre, opprettet i 1979. Det viste seg å være vanskelig å få til overordnet planlegging. Årsaken var særlig at mange parter var involvert, slik at det ble tidkrevende prosesser og vanskelig å ta beslutninger. Det viste seg å være enklere med interkommunalt samarbeid mellom to eller flere kommuner. Imidlertid ga slike samarbeid best resultater der det var snakk om tekniske løsninger som særlig dreide seg om kraftutbygging og vannforsyning, og om kloakktunneler og renseanlegg.⁸⁷⁶

Som vi har vist tidligere i kapitlet, var samferdsel et viktig område for regionalt samarbeid. Vi så i perioden fra 1987 til 2011 en utvikling fra et eget kollektivsystem for Oslo, til et langt mer regionalt basert system med Stor-Oslo kollektivtransport og Ruter. Imidlertid var det også utfordrende å samarbeide. Oslo kommune opplevde at det kunne

⁸⁷⁴ Lund 2000, s. 46.

⁸⁷⁵ Benum 1994, s. 448.

⁸⁷⁶ Benum 1994.



være vanskelig å få med omegnskommuner på nye ordninger. For eksempel ønsket kommunen at Bærum kommune burde være med på å bære utgiftene til den transporten som Oslo Sporveier drev i Bærum. I 1981 vedtok bystyret å snu Kolsåsbanen på bygrensen om ikke Bærum ville yte tilskudd til driften. Men Bærum tok ikke trusselen alvorlig, og Oslo kommune klarte ikke å presse frem forhandlingene.⁸⁷⁷ I eksempelet om Fornebu i Bærum kommune, som omtales senere i kapitlet, vises det hvordan det ikke ble enighet om kollektivløsningene mellom Fornebu og Oslo etter 20 års planlegging. Boligbygging var et annet eksempel på at kommunene helst ville bestemme hver for seg. Boligbygging hadde betydning for skatteinntektene til kommunen.

Østlandssamarbeidet

Østlandssamarbeidet var det første store samarbeidsnettverket som ble opprettet i perioden. Nettverket ble stiftet i 1993 som et frivillig samarbeid mellom fylkeskommunene på Østlandet: Akershus, Buskerud, Hedmark, Oppland, Oslo, Telemark, Vestfold og Østfold. Hovedmålet med samarbeidet var å kunne påvirke eksterne beslutningstakere sammen, og å utnytte stordriftsfordeler og kunne jobbe mer rasjonelt gjennom felles prosjekt- og utviklingsarbeid. Samarbeidet ble ledet av et kontaktutvalg der hvert fylke hadde tre medlemmer: politisk leder, opposisjonsleder samt øverste administrative leder.

Nettverket hadde fem fagområder som de jobbet med: samferdsel; internasjonalt samarbeid; opplæring, kompetanse og verdiskaping; regional utvikling og kultur. Under samferdsel spilte særlig Østlandspakka en sentral rolle. Østlandspakka ble utarbeidet første gang i 1999 og var et viktig innspill til Nasjonal transportplan 2002–2011. Det dreide seg om et forslag til en forsert samferdselsutbygging på Østlandet med forslag til utbygging og finansiering av vei- og jernbaneprosjekter. Hensikten med å utforme en slik pakke var blant annet å skape en felles plattform for fylkeskommunenes innspill vedrørende plandokumenter og prosesser knyttet til Nasjonal transportplan. Et videre mål var å skape enighet blant fylkeskommunene om de viktigste investeringer og tiltak som det var behov for på samferdselsområdet på Østlandet. Det var også viktig å understreke at samferdselstiltak var et vesentlig virkemiddel for å få til en balansert utvikling på Østlandet, og at byer i en flerkjernestruktur kunne fungere som en avlastning for Osloregionen. For Oslo kommunes del ble de deler av Oslopakke 2 som dreide seg om jernbane, integrert i Østlandspakka.

Samarbeidsalliansen Osloregionen

Rundt ti år senere, i 2005, ble et annet samarbeidsnettverk stiftet, Samarbeidsalliansen Osloregionen. Samarbeidsalliansen Osloregionen besto den første tiden av 56 kommuner, inkludert Oslo, og fire fylkeskommuner. I 2012 var antall medlemskommuner 67.

⁸⁷⁷ Benum 1994.



Også i dette nettverket ble det samarbeidet om areal og transport, men Osloregionen hadde i tillegg en mer internasjonal profil enn Østlandssamarbeidet og et sterkere søkelys på profilering av kommunene. I tillegg var også kompetanse og verdiskaping samt klimaspørsmål på agendaen. «Samarbeidsalliansens overordnede målsetting er å styrke Osloregionens internasjonale konkurransekraft innenfor rammene av en bærekraftig utvikling. Alt Osloregionen gjør skal ha relevans for denne målsettingen», het det i den første handlingsplanen fra 2007.⁸⁷⁸ Dette året ble det blant annet inngått samarbeid med Oslo Teknopol IKS, et kommunalt eid næringselskap, som skulle profilere regionen internasjonalt. Det ble også inngått samarbeid om innovasjon og næringsutvikling. Handlingsprogrammet hadde også sosial infrastruktur på agendaen, der fritt kommunalt tjenestevalg innen Osloregionen var kjernesaken. Målet var å etablere en ordning hvor innbyggerne selv kunne bestemme hvor i regionen de ønsket å bruke bestemte lovpålagte kommunale og fylkeskommunale tjenester. Også samordnet areal- og transportutvikling hadde en sentral plass i programmet, og planer på området ble samordnet med Nasjonal transportplan 2010–2019, med arbeidet med Hovedstadsmeldingen og med Oslo kommuneplan 2008.⁸⁷⁹ To år senere ble søkelyset på internasjonal profilering av regionen tydeligere gjennom et eget omdømmeprojekt *En kunnskapsprofil for Osloregionen* og gjennom å organisere det internasjonale samarbeidet mer profesjonelt.⁸⁸⁰ Denne retningen sees også i slutten av vår periode ved at de tidligere utmeislede strategiene videreføres.⁸⁸¹

Plansamarbeidet – Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus

Et tredje nettverk som ble etablert var *Arbeidet med Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus*, også kalt Plansamarbeidet. Plansamarbeidet startet opp helt i slutten av denne beretningens periode. I Ot.prp. nr. 10 (2008–2009) *Om lov om endring i forvaltningslovgivningen mv. (Gjennomføring av forvaltningsreformen)* foreslo regjeringen et pålagt regionalt plansamarbeid mellom Oslo kommune og Akershus fylkeskommune om areal- og transportplanlegging under ledelse av Miljøverndepartementet. Under behandlingen av proposisjonen sluttet Stortinget seg til forslaget, og planstrategien ble vedtatt året etter av Miljøverndepartementet. I planstrategien ble den kraftige forventede befolkningsveksten trukket frem som den sentrale utfordringen for areal- og transportutviklingen i regionen.⁸⁸²

Arbeidet med plansamarbeidet var en oppfølging av St.meld. nr. 31 (2006–2007) Hovedstadsmeldingen. I meldingen påpekte regjeringen behovet for å løse styringsutfordringene, særlig innenfor areal- og transportområdene, gjennom koordinert planlegging.

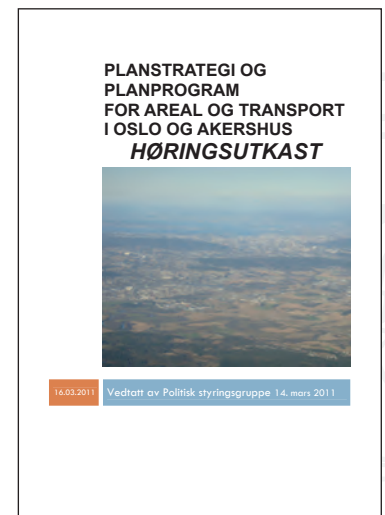
⁸⁷⁸ Osloregionen. *Handlingsprogram 2007*.

⁸⁷⁹ Osloregionen. *Handlingsprogram 2007*.

⁸⁸⁰ Osloregionen. *Handlingsprogram 2010*.

⁸⁸¹ Osloregionen. *Handlingsprogram 2012*.

⁸⁸² Byrådssak 195/25. Regional plan for areal og transport i Oslo og Akershus.





Bakgrunnen for plansamarbeidet var en diskusjon som hadde pågått gjennom flere tiår, og en rekke utredninger om behovet for bedre koordinering av arealbruksutvikling og transportsystem i Oslo.

I arbeidet med planen ble det foreslått tre alternativer for areal og transport i regionen, og i tråd med planprogrammet ble det sett på utbyggingsalternativer for planperioden frem til 2030, med perspektiver frem mot 2050. Hensikten med alternativene var å få frem et godt kunnskapsgrunnlag for drøftingsfasen og utarbeidingen av selve planforslaget. Alternativene skulle ikke sees på som alternative planforslag, men var eksemplifiseringer av ulike prinsipper for utvikling.

I første del av utredningsfasen ble det arbeidet med å velge steder og transporttiltak som skulle med i de ulike alternativene, og hvilke overordnede by- og transportsystemer man kunne se for seg i Osloregionen i fremtiden. Det ble diskutert ulike regionale plangrep som grunnlag for langsiktig politikk. Mulig etablering av helt nye byer ble også drøftet. Det krevde mye tid og ressurser å få avklart overordnede og kompliserte spørsmål, og prosessene var krevende å koordinere. Når det kom til gjennomføring av strategiene, oppsto det ofte konflikter knyttet til både ansvarsforhold, grenser, avveininger mellom virkemidler og konsekvenser av beslutninger for andre aktører.⁸⁸³ Utfordringene dreide seg først og fremst om for stor statlig beslutningsmyndighet på transportområdet, og for stor grad av kommunal beslutningsmyndighet på arealområdet.⁸⁸⁴

Men det fantes eksempler på vellykket samarbeid før plansamarbeidet ble vedtatt som egen plan. Utbyggingen av Gardermobanen, som ble etablert samtidig med den nye hovedflyplassen, var et eksempel på det. Hovedansvarlig var NSB Gardermobanen, som ble stiftet for å bygge jernbanestrekningen i samarbeid med Statens vegvesen, Oslo Lufthavn AS, NSB Prosjekt Gardermotrafikk og Jernbaneverket. Arbeidet med banen pågikk over fem år, fra 1994 til 1999. Oslo kommune var riktignok ikke med som partner i samarbeidet, men ble indirekte involvert da det oppsto setningsskader i boligområdet på Hellerud i forbindelse med lekkasjen fra Puttjern ved bygging av Romeriksporten. Samtidig som plansamarbeidet ble betraktet som vellykket, var samarbeidet mellom entreprenør og byggherre mer utfordrende, ikke minst grunnet tekniske problemer som oppsto etter hvert som lekkasjene oppsto.

Det finnes også eksempler på manglende samordnet areal- og transportplanlegging. Da sykehuset A-hus ble gjenåpnet med nye bygninger i Lørenskog oktober 2008, var ikke utbyggingen kombinert med etablering av banebaserte kollektivløsninger.

⁸⁸³ St.meld. nr. 31 (2006–2007) *Åpen, trygg og skapende hovedstadsregion*.

⁸⁸⁴ Arvid Strand 2015. For mye planlegging – for lite handling i Oslo og Akershus. Innlegg i BULL-Byutviklingens lange linjer 08.06.2015. Bullby.net.

Nasjonal transportplan

Plansamarbeidet skulle ivareta en samordnet plan for areal og transport i Oslo og Akershus. Imidlertid hadde en egen transportplan for Oslo og Akershus eksistert flere år før plansamarbeidet ble vedtatt. Transportvolumene i Osloområdet var de største i landet, og selv om transportinfrastrukturen hadde stor regional og nasjonal betydning, var det de store mengdene transport innenfor storbyregionen som dominerte. Derfor ble en felles transportplan for Oslo og Akershus lagt frem første gang i september 2000, med en planperiode på 10 år, fra 2002 til 2011. Planen ble revidert hvert fjerde år, og nye planer ble lagt frem i henholdsvis 2004 og 2009. Planene ble oversendt som meldinger til Stortinget i forkant av stortingsvalget. I mars 2009 kom stortingsmeldingen *Nasjonal transportplan* for 2010–2019, og våren 2012 ble planprogram og planstrategi vedtatt av Oslo bystyre og Akershus fylkesting. Det var Statens vegvesen, Avinor, Jernbaneverket og Kystverket som gikk sammen om å utarbeide felles transportplan. Nasjonal transportplan inngikk også som en del av Oslopakke 3.

Planene som ble lagt frem i perioden, hadde omtrent det samme forholdet mellom investering i henholdsvis bane og vei. Den største endringen dreide seg om at veksten i planrammene etter hvert gikk til investeringer generelt, og mindre til drift og vedlikehold.⁸⁸⁵

Utviklingen av Fornebuområdet

Et omfattende plansamarbeid med mange aktører ble satt i gang da Fornebuområdet skulle utvikles. I august 1992 vedtok Stortinget at den nye hovedflyplassen skulle ligge på Gardermoen, og med det skulle det gamle flyplassanlegget på Fornebu legges ned. Det skjedde i 1998 da Oslo Lufthavn kunne åpne flyplassen på Gardermoen. Planlegging av etterbruk på Fornebu startet umiddelbart etter vedtaket om flytting av flyplassen. Planene dreide seg om å legge til rette for utbygging av næringsliv, boliger og sosial infrastruktur, men også veier og kollektivløsninger. Utviklingen av Fornebuområdet var et av de største utviklingsprosjektene utenfor bygrensen, som Oslo kommune tok del i. Det skulle vise seg å bli et utfordrende samarbeid mellom partene: nabokommunene Oslo og Bærum, Akershus fylkeskommune og staten.

Bakgrunnen for at Oslo kommune ble involvert i utviklingen av dette området som lå utenfor kommunens grenser, var at kommunen hadde kjøpt eiendommer fra Fornebu gård i Bærum i 1934, da den første flyplassen ble utviklet. Oslo kommune hadde derfor interesser i området som grunneier. Den andre grunneieren var staten, som ble tomteeier på flyplassområdet etter en avtale i 1947, da Oslo kommune vederlagsfritt overdro 1 500 mål til staten, i tillegg til en mindre bygningsmasse knyttet til den anlagte

⁸⁸⁵ Den siste planen, som ble vedtatt i 2013, utgjorde en betydelig større økonomisk ramme enn tidligere og utgjorde 1,7 prosent av brutto nasjonalprodukt mot 1,3 prosent i de foregående årene.

flyplassen. Avtalen var at kommunen skulle få tilbake grunnen når statens bruk av området til flyplass opphørte.⁸⁸⁶ Bærum kommune eide derimot ingen eiendommer i området.

Etter at flyplassen ble lagt ned, var det viktig for Oslo kommune å sikre sine grunnverdier, noe som utbygging av området skulle bidra til. I bystyrets behandling av Oslo kommunes eierinteresser, i 1993, ble det fattet følgende vedtak: «Bystyret ønsker å ivareta Oslos grunneierinteresser på Fornebu ved å sikre at kommunen får et maksimalt økonomisk utbytte av sine verdier og for øvrig arbeide for at området utnyttes i samsvar med Oslos interesser.»⁸⁸⁷ Det ble tidlig utredet alternativer der det sto mellom å bygge ut området i egen regi, bygge ut i fellesskap med staten eller selge eiendommer til private utbyggere. Det var en komplisert prosess som skulle forseres, og tiden var knapp frem mot nedleggelsen i 1998. På bakgrunn av en komplisert utviklingsprosess opprettet kommunen tre nye stillinger i 1995 for å ivareta kommunens grunneierinteresser.

Da utbyggingen av Fornebu ble planlagt, var det flere premisser som måtte på plass. I de rikspolitiske retningslinjene for etterbruk av flyplassområdet het det blant annet at arealdisponeringen måtte vurderes i sammenheng med utviklingen i nærliggende områder, i kommunen og i regionen. Fremtidig arealbruk skulle planlegges som en helhet, uavhengig av eksisterende eiendomsgrenser og eksisterende rettighetsforhold. Hensyn som ble lagt til grunn i retningslinjene, var at strandsonen og deler av området skulle sikres som rekreasjonsområde, boligbebyggelsen skulle ha god arealutnyttelse, og næringsutbyggingen skulle i hovedsak begrenses til de eksisterende arealer der det sto bygninger fra før.

Bærum som reguleringsmyndighet var tidlig i gang med planer. De utarbeidet kommunedelplan for Fornebu i to trinn, der den første ble lagt frem i juli 1996. Siktemålet med del 1 var å fastsette hovedtrekkene i den fremtidige arealbruken og avklare prinsipper for lokalisering av et senterområde, hovedveisystemet og kollektivbetjeningen innenfor planområdet.⁸⁸⁸ Men bystyret i Oslo mente at planen fra Bærum kommune ikke godt nok ivaretok utbyggingspotensialet og heller ikke infrastrukturen med planer om vei- og kollektivløsninger. Bystyret mente videre at planen var basert på andre mål og ønsker for området enn det Oslo kommune og staten hadde. Planen la opp til bygging av maksimalt 5 000 boliger, mens Oslo kommune mente at 6 000–8 000 boliger fint kunne innpasses uten at det gikk ut over områdekvalitetene. Bystyret påpekte også at rikspolitiske retningslinjer for samordnet areal- og transportplanlegging burde ivaretas bedre, og anbefalte et «utbyggingsmønster på Fornebu som minimaliserer transportbehovet og som med en høy arealutnyttelse fremmer banebetjening av området».⁸⁸⁹

886 Byrådssak 524 av 20.08.1998. Etterbruk av Fornebu – Oslo kommunes eierinteresser.

887 Byrådssak 524 av 20.08.1998. Etterbruk av Fornebu – Oslo kommunes eierinteresser.

888 Bystyret 04.12.96. Kommunedelplan for Fornebu-området – Oslo kommunes uttalelse.

889 Bystyresak 04.12.96. Kommunedelplan for Fornebu-området – Oslo kommunes uttalelse.

I 1999 kom andre del av kommunedelplanen. Ifølge bystyret i Oslo var behovet for høyere arealutnyttelse og flere boliger blitt større på få år, mens politikerne i Bærum ikke delte disse synspunktene. Diskusjonen tilspisset seg. I bystyrets kommentarer het det:

I planforslaget påpeker Bærum kommune at det hviler et ansvar på Oslo kommune og staten å fremme boligpolitiske mål i regionen gjennom subsidiering av tomteverdien. Oslo kommune vil bemerke at det kan stilles spørsmålsteget ved om Bærum kommune på sin side bidrar til å fremme slike mål ved en begrenset utbygging av Fornebu med ca. 5 150 boliger.⁸⁹⁰

Bystyret i Oslo mente at det kunne bygges opp til 7 000–8 000 boliger. «En slik utnyttelse forutsetter at Bærum kommune revurderer sine krav til ute/friluftareal pr. bolig og aksepterer en mer urban utbyggingsform.»⁸⁹¹

Oslo kommune og selskapet Fornebu Boligspare AS inngikk i 2001 kjøpekontrakt om overdragelse av Oslo kommunes eiendomsmasse. I henhold til kontrakten skulle kjøper overta delområder mot betaling. Senere inngikk partene endringsavtale til kjøpekontrakten grunnet forsinket fremdrift i prosjektet og markedsutviklingen. Bærum kommune var ansvarlig for all sosial infrastruktur, med en anslått utgift på rundt 4 milliarder kroner for 6 000 boliger. Byggeområdet ble anslått til ca. 2 000 dekar og grøntområdet til 1 300.

Uten å gå for langt i å analysere beveggrunnene til de to kommunene, kan uenigheten mellom Oslo og Bærum se ut til å være økonomisk motivert. Oslo kommunes ønsker om tettere utnyttelse kan tenkes å handle om å få mest mulig penger igjen for arealene de eide i området, mens Bærums forpliktelse med hensyn til sosial infrastruktur kanskje ville bety mindre utgifter med færre bygde boliger. Dette til tross for at skatteinntektene til kommunen på sikt antakelig ville øke med flere boliger.

Statens rolle i utviklingen av Fornebu var spesiell. Staten var både eier og fester av betydelige områder, samtidig var staten også overordnet planmyndighet, noe Lovavdelingen i Justis- og politidepartementet påpekte. Også staten hadde store eierinteresser i den tidligere flyplassen, og ved salg av eiendommen ble det antatt en inntekt på 2,2 milliarder kroner, som ble brukt til utbygging av den nye flyplassen på Gardermoen.

En annen viktig faktor i utviklingen av Fornebuområdet var å få et tilfredsstillende transportsystem. Det ble tidlig klart at staten skulle finansiere 50 prosent av investeringene til kollektivtransporten, i tillegg til at de skulle bidra med midler til planlegging. I Nasjonal transportplan 2001–2011 (NTP) ble finansiering av kollektivløsning på Fornebu omtalt.

890 Bystyresak 340/99. Kommunedelplan 2 for Fornebu-området – Oslo kommunes uttalelse.

891 Bystyresak 340/99. Kommunedelplan 2 for Fornebu-området – Oslo kommunes uttalelse.



Der ble det påpekt at private grunneiere forventes å bidra økonomisk med inntil 500 millioner uansett hvilken kollektivløsning som ble valgt.⁸⁹² Imidlertid ble det antydning at staten kunne bidra til å finansiere deler av en bybane i Oslo. Stortingets behandling av NTP resulterte i 0,6 milliarder kroner i statlig bidrag og 0,5 milliarder fra eiendomsutviklere på Fornebu, målt i 2002-kroner.

Allerede i 1997 ble det foreslått å bygge kombibane – en trikk som kan gå på flere typer spor – fra Fornebu til Oslo sentrum via Lysaker. Fem år senere vedtok Akershus fylkeskommune å bygge en førerløs automatbane mellom Fornebu og Lysaker og samtidig utrede muligheten for en regional tilknytning til banen. Det ble foreslått flere løsninger før Ruter i 2008 fikk i oppgave å utrede en løsning knyttet til eksisterende kollektivnett ved Skøyen, og i 2011 ble det anbefalt et metro-alternativ fra Fornebu til Majorstuen via Lysaker, Vækerø og Skøyen. Dette fremsto som den beste løsningen. Problemet var at dette alternativet manglet finansiering. Planene for kollektivsatsingen ble til slutt lagt inn i Oslopakke 3 flere år senere.

Dette eksempelet viser hvordan planlegging for utbygging av Fornebu ble et komplisert samarbeidsprosjekt mellom Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Bærum kommune og staten. Forventninger om økonomisk avkastning, kombinert med forpliktende avtaler om infrastruktur og forventninger om å innfri regionale boligpolitiske mål, bidro til dette. Til tross for utfordringer i startfasen ble det etter hvert bygget næringslokaler og boliger i stort omfang, og med en endelig avgjørelse på «Fornebubanen», riktignok flere år etter denne beretningens tidsperiode.⁸⁹³

11.5 Implementering av miljøtiltak i kommunen

Videre i kapitlet skal vi bevege oss fra samferdsel og regionalt samarbeid til andre miljøtiltak som kommunen iverksatte i perioden. Som beskrevet i kapittel 9 var byens natur med fjorden, elvene og de grønne åsene sentrale elementer i plandokumentene som lå til grunn for utviklingen av byen, og denne naturen var et viktig fortrinn som skulle tas vare på og rendyrkes som unikt for hovedstaden. I de første årene inn i vår periode handlet det derfor også om å ivareta miljøet og de grønne verdiene i byen. For eksempel var spørsmål om å endre Markagrensen et viktig tema som dukket opp med jevne mellomrom i hele perioden. Det samme gjaldt rensing av drikkevannskilder, oppgradering av parker og åpning av elveløp, som ble tidlig prioritert etter mange år med forurensning og gjengroing. Også i folks hverdagsliv skulle miljøsaken implementeres gjennom holdningskampanjer, incentivordninger og tilrettelegging for ny praksis.

⁸⁹² St.meld. nr 46. (1999–2000) *Nasjonal transportplan 2002–2011*.

⁸⁹³ Fornebubanen ble vedtatt 25. januar 2017. Staten forpliktet seg til å betale 50 prosent. Banen skal gå mellom Fornebu og Majorstuen, via Lysaker og Skøyen.

For eksempel sto sikring av fremtidig *energibehov* tidlig på den politiske agenda. Det skulle skje gjennom å satse på tiltak som fjernvarme, gassturbinanlegg og energiøkonomisering. Fremtidens behov for energi kunne ikke på sikt dekkes av Oslos vannkraftressurser. I *Energiplanen for Oslo 1985* konkretiseres spørsmål om å sikre fremtidig etterspørsel gjennom produksjon og bedre utnyttelse i egne anlegg.

Rundt midten av 1990-tallet ble arbeidet med overgangen fra olje til elektrisk fyring i private husholdninger intensivert.⁸⁹⁴ Dette arbeidet ble prioritert videre, og utover i første tiår av 2000-tallet sikret kommunen finansiering ved utfasing av oljefyrer, noe som skulle gjennomføres i første omgang frem til 2012.⁸⁹⁵

Enøk

Blant kommunens satsingsområder var også energiøkonomisering. Enøkbedriften (Oslo Enøk) ble opprettet i 1996 for å forvalte kommunens klima- og energifond, der midlene skulle brukes til å stimulere til tiltak som skulle redusere gassutslippene fra bygg og anlegg samt tiltak som ga redusert og/eller mer effektiv energibruk. Gjennom Enøk kunne også privatpersoner få støtte til energiforbedrede tiltak i boliger.

ENØK-fondet ble finansiert med en avgift på 1 øre pr. kWh i Oslo, den gang Oslo Lysverkers strømpriser ble fastsatt av bystyret. Det ble blant annet gjennomført kampanjer med utdeling av gratis sparedusjer. 120 000 husstander benyttet seg av tilbudet, noe som var tre ganger så mange som opprinnelig beregnet. Tallet tilsvarte rundt halvparten av alle husstandene i kommunen på den tiden. Det høye antallet kan vitne om en økt interesse blant byens befolkning for miljøspørsmål, men kan også like gjerne begrunnes i at en kunne spare penger. Fra 1998 ga Enøkbedriften økonomisk støtte til dem som skiftet ut sin gamle vedovn med en rentbrennende ovn. Rentbrennende ovner reduserte utslipp av forurensede avgasser og var derfor energibesparende og mer miljøvennlige enn de gamle ovnene. Fra støtteordningen for utbytting av vedovn startet i 1998 til og med 2010, hadde totalt 5 862 ovner blitt byttet ut.⁸⁹⁶ I tillegg ble isolering av yttervegger og tak, varmegjenvinning, vannbåren varme og installering av solceller støttet av fondet. ENØK-fondet i Oslo kommune var enestående i Norge da det startet opp. Senere, i 2001, ble den statlige organisasjonen ENOVA etablert av Olje- og energidepartementet.

Miljøsertifisering

Et nytt tiltak for å øke miljøperspektivet i bygninger ble innført etter tusenårsskiftet, det var arbeidet med miljøsertifisering av bedrifter. Oslo kommunes mål var at alle kommunens virksomheter skulle miljøsertifiseres, enten etter ordningen med Miljøfyrtårn,

⁸⁹⁴ Byrådets årsberetning 1993.

⁸⁹⁵ Byrådets årsberetning 2009.

⁸⁹⁶ Nye vedovner ga 70 tonn mindre støv i Oslo. SSB. 12.06.03.



eller etter den mer ambisiøse internasjonale miljøstandarden, ISO 1400. Miljøfyrtårn var en sertifiseringsordning som ble brukt på virksomhetsnivå. Virksomhetene måtte gå gjennom en miljøanalyse og deretter oppfylle definerte bransjekrav for å sertifiseres som miljøfyrtårn. Virksomheten måtte også utforme en handlingsplan, og det var krav om et system for HMS- og miljøarbeidet. Virksomheten måtte også årlig utarbeide en grundig miljørapport.

Oslo Havn KF var blant de første som ble miljøsertifisert, i 2001, og siden fulgte mange kommunale virksomheter etter. For eksempel ble 40 kommunale virksomheter miljøsertifisert i 2005, og som omtalt i kapittel 10 ble den årlige Øyafestivalen i Middelalderparken Miljøfyrtårnsertifisert i 2004. Festivalen fikk for øvrig en rekke priser for miljø- og klimavennlig drift.

Avfallshåndtering

Som første kommune i landet fikk Renholdsverket installert utstyr for avansert røykgassrensning. De åpnet gjenbruksstasjon, tok i bruk anlegg for tapping av freongass fra kjøleskap og fryser, og satte i gang innsamling av spesialavfall fra husholdningene ved sentralt plasserte miljøstasjoner.⁸⁹⁷ Dette skjedde mot slutten av 1980-årene. Oslo var også den første kommunen i landet som opprettet miljøstasjoner for å samle inn lysstoffrør og spesialavfall.⁸⁹⁸

Som et ledd i det forebyggende miljøarbeidet fikk Oslo kommune delegert myndighet fra Miljøverndepartementet til å føre tilsyn med olje- og kjemikalietanker og med håndteringen av produksjonsavfall. Særlig var utbygging av miljøvennlig avfallsbehandling en viktig del av miljøsatsingen. Satsingen på kildesortering ble intensivert i 1990 med flere miljøstasjoner for spesialavfall fra husholdninger og containere for glassinnsamling.⁸⁹⁹ I 1995 la byrådet frem forslag til en avfallspolitikk som skulle fremme gjenbruk, materialgjenvinning og energiutnyttelse, og som ble nedfelt i Bystyremelding nr. 4/1995 *Avfallsplan for Oslo kommune 1996–1997*. I de følgende årene ble avfallsplanen revurdert jevnlig. Planene ble utarbeidet i henhold til forurensningslovens bestemmelser om avfallsplaner, og var basert på de nasjonale prinsippene om «forurensers skal betale», «fra vugge til grav» og «føre var». I tillegg til å sørge for systemer for avfallshåndtering ved å sikre tilstrekkelig behandlingskapasitet, ble det etter hvert lagt større vekt på opplysningsarbeid for å få næringsliv, offentlig forvaltning og private husholdninger til å redusere avfallsproduksjonen.

En kunne se en økende interesse for avfallshåndtering også utover kommunens egne etater, fra interesseorganisasjoner så vel som privatpersoner.⁹⁰⁰ I kommunens avfallsplan

⁸⁹⁷ Byrådets årsberetning 1989.

⁸⁹⁸ Byrådets årsberetning 1989.

⁸⁹⁹ Byrådets årsberetning 1990.

⁹⁰⁰ Byrådssak 45/06. Notat. Avfallsplan for Oslo kommune. Natur og ungdom. 28.03.2006.

for 2006–2009 ble det da også lagt ytterligere føringer for sortering av avfall, denne gangen med kildesortering av mat- og plastavfall. Det skulle først implementeres som prøveordninger i enkelte bydeler, for så å innføres til alle. I tillegg ble det satt krav til innsamling av avfallet, og i utbyggingsprosjekter med over 200 leiligheter ble det stilt krav om avfallssug eller tilsvarende.⁹⁰¹



Haraldrud varmesentral – næringsavfallsskjelen (brun del) ble etablert i 2000.

Oslo kommune hadde lenge hatt anlegg som utnyttet avfall til energi. Energigjenvinningsanlegget på Klemetsrud ble opprettet allerede i 1985, og ble oppgradert med ny ovnslinje i 2011. Anlegget var et varmekraftverk og et forbrenningsanlegg der husholdnings- og næringsavfall fra både Oslo og nabokommunene ble gjenvunnet til fjernvarme og til strømproduksjon. I 2009 ble det lagt grunnlag for en bedre utnyttelse av avfallsvarmen da overføringsledningen av fjernvarme fra forbrenningsanlegget på Haraldrud til sentrum ble åpnet. Samme år startet byggingen av Europas mest moderne avfallssorteringsanlegg, og de første 20 000 husstandene startet opp med å sortere avfall der matavfall og plastavfall ble skilt i henholdsvis grønne og blå poser, etter vedtaket i 2006.⁹⁰² Et spørsmål var imidlertid hvordan husstandene tok imot «pålegget» om å sortere avfallet på den måten. En stikkprøve fra 2011 viste at bare 23 prosent av plast- og matavfallet havnet i riktige poser. «Hvordan skal folk kunne fikse opplegget med blå og grønne poser – de klarer jo ikke engang å skille papirdunker og restavfallsdunker», var hjertesukket

901 Byrådssak 45 av 07.03.2006. Avfallsplan for Oslo kommune 2006–2009 – Saksfremlegg, samferdsels- og miljøkomiteen.

902 Byrådets årsberetning 2009.

fra borettslagene. Fagfolk mente at folk ikke var dumme. «De må vite at det er et rasjonelt grunnlag for det nye påbudet», uttalte en psykologiprofessor. Han siktet til avisoppslag der det ble stilt spørsmål om miljøgevinsten og sådd tvil om avfallet ble sortert på anlegget etter intensjonen. Renovasjonsetaten var imidlertid klar over at det kunne ta tid å endre folks vaner, og jobbet videre med å påvirke holdninger og handlinger ved å vise til miljøgevinsten.⁹⁰³

Tiltak for bedre luftkvalitet

Flere miljøtiltak ble implementert i begynnelsen av 1990-årene, og arbeidet med handlingsplaner og tiltak for å bedre luftkvaliteten var en sentral del av dette politikkkfeltet. Innen samferdselssektoren ble miljøspørsmålet naturlig nok særlig knyttet til luftkvalitet, og kommunen innførte på denne tiden et påbud om at alle Sporveiens busser skulle kjøre på miljødiesel. I disse årene ble det også satt søkelys på privatbilismen. Det ble opprettet flere ladestasjoner for elbiler på 1990-tallet, og et overvåkingssystem for luftforurensing i Oslo ble etablert for å bidra til kunnskap for å fastsette ambisjonsnivået for luftkvalitet. Samtidig utarbeidet kommunen delrapporter om blant annet alternative drivstoff, piggdekkforbud i Oslo, veipricing som virkemiddel for å redusere luftforurensning og om trafikk og miljø i Oslo.⁹⁰⁴ Arbeidet for å redusere forurensingen fra privatbilismen ble stadig mer synlig, og handlet blant annet om å intensivere arbeidet med å endre privatbilistenes holdninger. I 1995 ble det utarbeidet et konkret forslag til prøveordning med piggdekkforbud, og i dette året ble også gratis passering gjennom bomringen for elbiler vedtatt.⁹⁰⁵ I 1999 var Oslo den første byen i landet som innførte gebyr for kjøring med piggdekk. Gebyret ble kombinert med vrakpant på brukte piggdekk for å stimulere til overgang til piggfrie dekk.⁹⁰⁶ Etter hvert ble den største elbilavtalen i Norge inngått i kommunen, med mål om at 30 prosent av kommunens biler skulle være elbiler. Dette skjedde i 2001. Dette året kjørte 80 prosent av bilistene piggfritt, noe som var målsettingen da piggdekkavgiften ble innført. Derfor ble avgiftene fjernet i tråd med løftene.

I november 2007 vedtok bystyret å opprette 400 nye ladestasjoner for elbiler i Oslo, og dette målet ble nådd i slutten av 2011. I 2009 ble det etablert en egen støtteordning til borettslag, sameier, bedrifter og butikksentre som ønsket å sette opp ladestasjoner for elbiler på egne parkeringsplasser. Oslo kommune ønsket flere elkjøretøy, og borettslag og sameier, offentlige aktører og bedrifter ble oppfordret til å søke om støtte. I juni 2010 ble det som da var verdens største offentlige ladeplass, med 50 lade- og parkeringsplasser for elkjøretøy, åpnet ved Aker Brygge. Disse tiltakene for å tilrettelegge for elbil i Oslo kom som resultat av en rekke politiske vedtak i Oslo og Akershus.

⁹⁰³ Derfor ser Oslofolk rødt når kommunen sier blått og grønt. *Aftenposten* 21.03.2012.

⁹⁰⁴ Byrådets beretning 1995.

⁹⁰⁵ Intervju med Odd Einar Dørum gjennomført av forfatterne 01.03.17.

⁹⁰⁶ Byrådets beretning 1999.



Den første typen ladestasjon for elbil på Frognerparken parkeringsplass for elbiler.



Oslo brann- og redningsetats elbil.

Arbeidet med bedring av luftkvaliteten gjennom tiltak for biltrafikken fortsatte mot slutten av perioden. Tellinger viste for eksempel at andelen som kjørte piggfritt, stadig økte og var 83 prosent i 2008. Det ble innført miljøfartsgrenser på flere hovedveier i vintermånedene, som viste seg å redusere forurensingen fra svevestøv. Kravene til luftkvalitet ble overholdt på samtlige målestasjoner, og handlingsplanen mot støy i Oslo 2008–2013 ble vedtatt av bystyret i september 2008.⁹⁰⁷ Kommunen fortsatte å satse på å redusere egne klimagassutslipp gjennom fokus på innkjøp av miljøvennlige kjøretøy og på høye krav til energieffektivitet ved nybygg.⁹⁰⁸

Blågrønn struktur

Det ble tidlig i perioden innført tiltak for å redusere forurensing av vann. I 1989 ble det for eksempel foretatt moderniseringsarbeid på renseanlegget på Bekkelaget. Det ble innført saneringstiltak for å bedre vannkvaliteten langs Alnaelva, og det ble tilrettelagt for en badedam ved øvre del av Akerselva. I 1999 kom en ny forskrift som gjorde det nødvendig med ny godkjenning av Oslos vannverk for å bedre drikkevannskvaliteten, og det eksisterende vannforsyningssystemet ble godkjent i bystyret.⁹⁰⁹

907 Byrådets årsberetning 2008.

908 Byrådets årsberetning 2009.

909 Byrådets årsberetning 1999.



Miljøspørsmålet handlet som nevnt ikke bare om forurensing. Det var også viktig å ivareta den blågrønne strukturen i Oslo. Kartlegging av det biologiske mangfoldet ble gjennomført i hele kommunen utover i de første årene av 2000-tallet, noe som resulterte i reguleringsplaner for 12 av de viktigste biologiske områdene i kommunens byggesone. Blant disse områdene var Bygdøy og Mærradalen i vest.⁹¹⁰

Sist, men ikke minst var elvene viktige elementer i et miljøperspektiv. *Byen med de ti elver* ble brukt som et av flere slagord for hovedstaden. At Oslo hadde så mange som ti elver, var imidlertid ikke kjent for alle. Oslos elver og bekker var tidligere forurenset av ulike sorter avfall og illeluktende kloakk. De ble derfor et lett bytte for bygge- og utviklingsinteressene som ønsket å fjerne disse. Hele 70 prosent av byens elve- og bekkestrekninger – vel 200 kilometer – forsvant under veier og anlegg for boliger og bedrifter. Først på 1980-tallet ble det slutt på å legge elvene i rør, og rundt 2000 ble det satt i gang et stort arbeid i kommunen for å åpne elvene og gjøre områdene tilgjengelig for folk. Både byrådserklæringen av 2000 og Byøkologisk program 2002–2014 programfestet at «Oslos elver skal renses og rørlagte strekninger gjenåpnes der det er mulig. Elvebreddene gjøres tilgjengelige og gamle kulturminner knyttet til elvene bevares».⁹¹¹ I forbindelse med den nye elvepolitikken inngikk Oslo kommune samarbeid med interesseorganisasjonen Oslo Elveforum. *Ta elva tilbake til byen* var slagordet Oslo Elveforum benyttet da arbeidet startet i årene 1999–2000.⁹¹² For eksempel ble Hølaløkka litt nord for Grorud stasjon omdannet til vannpark i 2004, som det første store tiltaket i rehabiliteringen av Alnaelva, og i 2009 ble Leirfossen øverst i parken åpnet med naturlig løp.

Samtidig som det var viktig å ivareta elvene som en del av en miljø- og klimastrategi, var også det å opprettholde turveinettet en viktig satsing. I forbindelse med behandlingen av bystyremeldingen *By i bevegelse* fra 2002 ble fullføringen av turveisystemet kostnadsberegnet til rundt 200 millioner kroner. Samferdsels- og miljøkomiteen viste til at med «dagens tempo i utbyggingen av turveier har Oslo og Omegn friluftsråd beregnet at det vil kunne gå nær 60 år før turveiene er fullført, et turveinett som ble planlagt for over 50 år siden», og komiteen ba byrådet prioritere arbeidet med å få en oversikt over turveier og avklare eiendomsforhold. Det ble også vist til andre interessegruppers innspill til prioritering av turveier.⁹¹³ I 2009 kom *Plan for idrett og friluftsliv i Oslo 2009–2012. Sektorplan friluftsliv*. Da var status for turveinettet at 78 prosent av 279 km turveier var opparbeidet, og at videre arbeid dreide seg om sikring av enkelte strekninger og å knytte turveinettet sammen. Særlig var arbeidet med turveiene i Groruddalen prioritert mot

910 Byrådets årsberetning 2008, s. 139.

911 Hentet fra osloelveforum.no. 20.09.2017.

912 Hentet fra osloelveforum.no. 20.09.2017.

913 Samferdsels- og miljøkomiteens behandling av Bystyremelding 4/2002 *By i bevegelse*, i møte 30.04.2002, sak 22.

slutten av vår periode.⁹¹⁴ En undersøkelse som kommunen utførte i 2011, viste at 85 prosent av befolkningen var fornøyd med kommunens tilrettelegging av stier og turveier.⁹¹⁵

11.6 Nasjonalt og internasjonalt miljøsamarbeid

I arbeidet med miljøspørsmålet ble kommunen del av en rekke prosjekter og nettverk både nasjonalt og internasjonalt. Blant de største nasjonale prosjektene var det landsomfattende programmet *Framtidens byer*, som Oslo kommune ble en del av da programmet startet i 2008. *Framtidens byer* var et samarbeidsprogram mellom staten og de 13 største byene i Norge om å redusere klimagassutslippene. Programmet ble opprettet med utgangspunkt i klimameldingen som regjeringen la frem i 2007, der det blant annet ble foreslått at de største byene i Norge skulle inviteres til et samarbeid for å redusere de lokale klimagassutslippene fra veitrafikk, oppvarming og avfallsbehandling. Programmet gikk fra 2008 til 2014, altså i helt siste del av perioden. Alle byene, Oslo inkludert, utarbeidet et handlingsprogram der også næringsliv, organisasjoner og innbyggere ble trukket med. Handlingsprogrammet skisserte innledningsvis en visjon der Oslo ble beskrevet slik: «Fjorden, Marka, åpne elver og bekkefar og grønne korridorer som binder byen sammen gir Oslo et blågrønt preg. Det er godt tilrettelagt for en klimavennlig livsstil gjennom et miljøeffektivt transportsystem i et godt bymiljø med fritidsaktiviteter og kulturelle tilbud i nærmiljøet.»⁹¹⁶

Utfordringene som ble beskrevet, gjorde det tydelig at handling var påkrevet hvis en slik visjon skulle virkeliggjøres. Befolkningsvekst og næringsutvikling ga press på arealer og økte omfanget av transport, og fremskrivninger viste at presset neppe ville avta. For Oslo hadde de direkte utslippene av klimagasser økt med 9 prosent mellom 1991 og 2007.⁹¹⁷ En halvering av utslippene fra 1991-nivå innebar derfor en reell reduksjon på over 50 prosent. Handlingsprogrammet inneholdt ambisiøse mål knyttet til reduksjon i klimagassutslipp og tilpasning til klimaendringer. Det overordnede målet var at Oslo kommune skulle halvere sine klimagassutslipp innen 2030. For å få til dette ble det blant annet satt mål om arealfortetting rundt kollektivknutepunkt, reduksjon av behovet for bilbruk og sterkere satsing på sykkel- og kollektivtrafikk. Videre ble det satt mål for utfasing av oljefyrer innen 2020 og reduksjon i utslipp fra avfallshåndtering. Når det gjaldt klimatilpasning, ble det satt mål om at klimaeffekter skulle integreres i risiko- og sårbarhetsanalyser. Mer konkret skulle Oslo kommune utvikle et operativt verktøy for å være forberedt på klimaendringer, med særlig fokus på mulige ekstremværhendelser

914 Oslo kommune 2009. Plan for idrett og friluftsliv i Oslo 2009–2012. Sektorplan for friluftsliv. Turveier.

915 Oslo kommune, Bymiljøetaten. Årsberetning 2011.

916 Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 2010. *FREMTIDENS BYER for lavere klimagassutslipp og bedre bymiljø. Handlingsprogram for Oslo 2010–2014*, s. 8.

917 Oslo kommune, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 2010. *FREMTIDENS BYER for lavere klimagassutslipp og bedre bymiljø. Handlingsprogram for Oslo 2010–2014*.

som flom, skred og ras, stormflo og økt skogbrannfare. Dette arbeidet ble startet umiddelbart, allerede i 2010.

Oslos ti elver er Lysakerelva, Mærrabekken, Hoffselven og Frognerelva i vest, og Akerselva, Hovinbekken, Alnaelva, Ljanselva, Ellingsrudelva og Gjersøelva i øst.

Kilde: Oslo Elveforum

Også internasjonalt markerte Oslo seg positivt som miljøby. I juni 2003 ble Oslo kommune tildelt pris for beste bærekraftige by i Europa, *European Sustainable City Award 2003*. I 2009 kom kommunen på sjette plass av 35 europeiske storbyer i EUs konkurranse *European Green Capital*. Samme år rangerte magasinet *The Economist* Oslo til å være den tredje mest miljøvennlige hovedstaden i Europa. En av begrunnelsene var den store andelen fornybar energi som ble brukt i Oslo, samt at det var foretatt store investeringer i kildesortering av avfall og i biogass og fjernvarme.⁹¹⁸ Det skal også nevnes at flere år senere, i 2017, ble Oslo by kåret til *European Green Capital*. Det var 14 søkerbyer, og alle byene ble vurdert på tolv miljøområder. Oslo var best på hele ni av disse: klima, transport, natur, luftkvalitet, støy, avfall, energi, innovasjon og grønne arbeidsplasser.

Oslo kommune var rett etter årtusenskiftet knyttet til flere internasjonale miljønettverk med andre byer. Blant disse var International Council of Local Environmental Initiatives (ICLEI) og European Sustainable Cities and Towns Campaign (ESCT). I 2001 var Oslo vertsby for ICLEIs konferanse *Convention for European Cities 21*. Gjennom nettverkene ble Oslo kommune med på å utvikle og utprøve et sett med felles europeiske bærekraftindikatorer til bruk i byenes og EUs arbeid for bærekraftig utvikling. Ved hjelp av disse indikatorene kunne Oslo etter hvert måle effekten av tiltak og følge utviklingen både i Oslo og andre europeiske byer over tid. Indikatorene omfattet for eksempel «lokalt bidrag til globale klimaendringer» målt i klimagassutslipp, «uteluftkvalitet» målt i svevestøv og nitrogendioksid, og «tilgjengelighet til lokale grønne arealer og tjenester».⁹¹⁹

Selv om denne beretningens periode slutter i 2011, er det verdt å ta med at Oslo i 2012 ble kvalifisert til å delta i det internasjonale klimanettverket C40. Dette er et prestisjefyllt nettverk, noe byrådets beretning fra samme år vitner om:

Oslo har gode miljøløsninger og høye ambisjoner om å være en internasjonalt ledende miljøby. Det er grunn til å være stolt over at Oslo får ta del i nettverket og byrådet vil sørge for at byen deltar aktivt med kunnskapsutveksling og samarbeid om viktige klimatiltak. C40 er et nettverk for verdens storbyer som tar klimaansvar. C40-byene ønsker å vise hvordan byene kan bidra til lav- og nullutslippsløsninger.⁹²⁰

918 Byrådets årsberetning 2009.

919 Bystyremelding nr. 1/2003. *Byøkologisk program 2002–2014*, s. 6.

920 Byrådets årsberetning 2012, s. 5.

Særlig fremheves Oslos løsninger innen elbilsatsing, kollektivtransport og kretslops-basert avfallshåndtering som hadde skapt internasjonal interesse og oppmerksomhet. Som et av de første hovedstadsområdene fikk Osloregionen hydrogenbusser våren 2012. Oslo kommune, Akershus fylkeskommune, Ruter og miljøorganisasjonen Zero sto bak prosjektet med navnet HyNor Oslo Buss.⁹²¹

11.7 Oslo som en grønn europeisk hovedstad

Miljø- og klimaspørsmål i kommunen fikk i løpet av denne 25-årsperioden en annen oppmerksomhet enn tidligere, og Oslo kommune var tidlig ute på en rekke områder. Det var flere forhold som bidro til dette. Ytre miljø- og klimatrusler kombinert med en tydeligere statlig politikk førte til både implementering av konkrete tiltak i de kommunale etatene og større bevissthet om klima og miljøspørsmål. Foruten kommunens egne tiltak for en mer miljøvennlig kommune, ble det innført tiltak som påvirket folks hverdagsliv relatert til bilkjøring og avfallshåndtering, og det ble satset mer på opplysnings- og informasjonstiltak for å endre folks vaner og holdninger. I tillegg ble det stilt strengere miljøkrav til utbyggere, både med hensyn til byggeprosess og sluttprodukt, blant annet lavutslippskrav, og politikken påvirket byutviklingen for øvrig med søkelys på grøntområder, elver og bekkeløp.

Byøkologi som tema kom inn denne perioden. Dette påvirket arealplanlegging og vern av naturmangfoldet. Imidlertid var det særlig innen samferdselsfeltet at miljøperspektivet ble synlig. Tiltak som ble gjennomført og resultater som ble oppnådd innenfor samferdselspolitikken, skulle gjennom hele perioden bli en viktig del av kommunens klima- og miljøpolitikk. Biltrafikken ble kanalisert i tunneler bort fra sentrumsgatene, og det ble satset på bedre kollektivløsninger. I Oslopakkene lå det nye finansieringsløsninger gjennom bompengefinansiering, og Oslopakkene skulle ivareta både forutsigbarhet og sektorovergrepene samarbeid. Sentralt i kommunens samferdselspolitikk lå målet som var satt i det nasjonale klimaforliket fra januar 2008 (St.meld. nr. 34 (2006–2007)). Klimaforliket la særlig føringer for hvilke tiltak som ble prioritert i Oslopakke 3.

Oslo ønsket å være en ledende miljøby i europeisk målestokk, noe de internasjonale prisene og internasjonale nettverkene som kommunen deltar i, vitner om. Klima- og miljøpolitikken som ble ført i denne perioden, var et resultat av politikernes ønske om å snu eller stoppe en negativ utvikling med økende forurensing, negativ miljøpåvirkning og trafikkbelastninger. Samtidig var politikerne inspirert av internasjonale nettverk og internasjonal politikk på feltet.

⁹²¹ Akershus fylkeskommune 2012. *Norges første hydrogenbusser lansert*. Publisert 31.05.2012. Hentet fra akershus.no/nyheter, 01.11.2017.





Kapittel 12

Oslo på den internasjonale arenaen – fra vennskap til konkret samarbeid

12.1 Innledning

Som landets hovedstad er Oslo kommune nasjonens ansikt utad i mange sammenhenger, og vertskap for en rekke arrangementer av både kulturell, sosial og politisk karakter. Dette gir kommunen en bred kontaktflate som kan komme aktører innen næringsliv, forskning, utdanning og andre felt til gode. Kommunen kan fungere som en døråpner. Samtidig gir dette Oslo en mulighet for å orientere seg mot og finne ny kunnskap og inspirasjon blant samarbeidspartnere utenfor landets grenser. I dette kapitlet skal vi se at dette siste ble en stadig viktigere strategi for kommunen i de årene som denne beretningen dekker.

Oslo kommune har over tid tatt den internasjonale arenaen i bruk for å erverve ny kunnskap i arbeidet med å videreutvikle tjenestetilbudet for byens innbyggere. Dette har dels vært foranlediget av de mange mulighetene og utfordringene som har fulgt i kjølvannet av den globale utviklingen, og dels av forpliktelser for kommunen, som følge av EUs politikk og EØS-avtalen. Samtidig er det viktig å ha for øye den arbeidsdelingen som finnes mellom forvaltningsnivåene i Norge med hensyn til den internasjonale arenaen. De store linjene i utenrikspolitikken vedtas på det nasjonale plan, med Stortinget som hovedansvarlig. Fordi det som skjer i EU i stor grad berører norske kommuner og fylkeskommuner, har imidlertid disse i mange tilfeller etablert samarbeidsrelasjoner med parter på tilsvarende forvaltningsnivå i andre land.

I dette kapitlet skal vi se kort på noen hovedtrekk ved hvordan Oslo kommune har forholdt seg til den store verden i løpet av perioden 1987 til 2011. Har kommunen hatt en klar strategi for sitt samarbeid med internasjonale aktører? Hva har Oslo kunnet bidra med i internasjonale fora, og hva har kommunen lært av sin internasjonale aktivitet?

Vi skal først se nærmere på hvordan det tidlige internasjonale samarbeidet, blant annet basert på vennsksapsrelasjoner, utviklet seg over i en fase med større vekt på erfaringsutveksling rundt profesjonell tjenesteutvikling. Vi vil peke på noen hovedperspektiver



i kommunens strategiutvikling samt se hvordan det internasjonale arbeidet etter hvert tok form organisatorisk, med avsetting av ressurser til internasjonalt arbeid i Byrådslederens avdeling i 1992 og Osloregionens Europakontor i 2003.

Selv om vi her vil konsentrere oss om de mer overordnede linjene i Oslo kommunes internasjonale engasjement i perioden fra 1987 til 2011, så er det viktig å gjøre oppmerksom på at det i tillegg har vært en rekke internasjonalt rettede kontakter og samarbeidsrelasjoner innenfor de forskjellige kommunale sektorene i løpet av perioden. Disse har hatt ulike formål, men hensikten har gjerne vært læring knyttet til felles utfordringer. Som et ledd i dette arbeidet har en rekke ansatte både innenfor administrasjonen og ikke minst på det politiske nivået, vært på ulike studiereiser, i Norden, men også til fjernere land. Dette vil vi imidlertid ikke gå nærmere inn på her, men vise til de enkelte tidligere kapitlene.

12.2 Fire former for internasjonalt samarbeid

På slutten av 1990-tallet kunne Oslo kommunes internasjonale samarbeid deles i fire hovedkategorier: rene vennskapsavtaler, samarbeidsavtaler, deltakelse i interesseorganisasjoner og nettverksarbeid.⁹²² Flere av disse engasjementene og avtalene er senere avsluttet, i samsvar med ønsket om en mer helhetlig og koordinert opptreden på den internasjonale arenaen.

Vennskapsavtaler

En rekke norske kommuner, herunder også Oslo, har gjennom flere tiår etablert internasjonale kontakter, gjennom politisk og administrativt samarbeid. Bakgrunnen for dette har vært mangfoldig, alt fra ønsket om læring og utvikling av egne tjenester, til økt forståelse for hverandres kulturer og levesett. Mye av dette samarbeidet ble bekreftet ved at det ble inngått en avtale som ble signert av ordførerne i de to aktuelle byene. Innholdet i disse avtalene var tidligere ofte av mer symbolsk karakter, men inneholdt avsnitt som uttrykte at man skulle besøke hverandre for å utveksle informasjon og lære om hverandres arbeid. Mange av avtalene inneholdt lovnader om utveksling av kulturell art. Vennskapelige bånd mellom byer var således rammen rundt relasjonsbygging for mange norske kommuner i årene etter andre verdenskrig og langt opp på 1980-tallet. Historikken viser at begrunnelsen for slike avtaler ofte bygget på personlige relasjoner og vennskap. For Oslo sto særlig vennskapsforbindelser med de andre nordiske hovedstedene sentralt i mange år, og gjør det fortsatt.

Et eksempel på sosiale og politiske vennskapsrelasjoner er når Oslo i årevis pleide et vennskapelig forhold til byen Madison i staten Wisconsin i USA, et sted med en betydelig norsk bosetting etter de store utvandringsbølgene mer enn hundre år tilbake.

⁹²² Systematiseringen bygger på Bystyremelding nr. 5/1998, s. 10.

De vennskapsbånd Oslo kommune her etablerte, ble i stor grad holdt oppe av gode personlige relasjoner politikere imellom, særlig på ordførernivå.

Det kunne også ligge andre mer symbolske verdier i vennsksapsrelasjonene, som for eksempel å vise takknemlighet for hjelp og støtte under siste krig. Den årelange tradisjonen med å gi et juletre i gave til London var tuftet på dette – en lang tradisjon som gikk tilbake til andre verdenskrig, og hvor Oslos ordfører hvert år i desember tok turen til London for å tenne julegranen. De symbolske verdiene ved disse tradisjonene endret seg, og senere generasjoners politikere og ledere i Oslo kommune fant ikke alltid å kunne prioritere å opprettholde slike tradisjoner. Med økt fokus på kostnadene ved hugst og frakt av grantrær, og ikke minst klimateffektene av en slik gave, ble andre muligheter vurdert. Mens det for eksempel tidligere ble gitt et grantre som gave til Reykjavik, ble partene etter hvert enige om å hugge treet i nærområdet på Island. En mer målrettet internasjonal samhandling var under utvikling.



Ordfører Fabian Stang feller julegranen til London i 2011 sammen med Lord Mayor of Westminster, Susan Burbridge.

Samarbeidsavtaler

Oslo kommunes forpliktende samarbeidsavtaler i perioden viste et stort spenn, både geografisk og tematisk. Kommunen utviklet et formelt samarbeid med noen utvalgte regioner, deriblant Göteborg, Vilnius og St. Petersburg, hvorav aktivitetsnivået i de to siste var relativt lavt. Samarbeidsavtalen med Göteborg Stad fra 1995 var konkret og mer omfattende. Daværende byrådsleder Rune Gerhardsen (Ap) hadde en entusiastisk samarbeidspartner i Göteborgs sosialdemokratiske borgermester Göran Johansson.

De to ivret sammen for et tettere samarbeid, særlig knyttet til Göteborg som Oslos vei til Europa. Senere ble fylkeskommunene rundt de to byene inkludert i samarbeidet. Det mest konkrete resultatet av samarbeidet var ny Svinesundbro og åpning av firefelts motorvei mellom Oslo og Göteborg i 2005. Åpningen ble lagt sammen med markeringen av 100-årsjubileet for unionsoppløsningen.

Et annet viktig felt for samarbeid hadde preg av bistand, først og fremst et arbeid for å bidra til utvikling av lokaldemokrati og lokalforvaltning internasjonalt. Et eksempel på dette var deltakelsen i arbeidet med å utvikle lokaldemokratiet i Sør-Afrika. Oslo etablerte i 1997 samarbeid med Mbombela kommune da daværende byråd ble gitt fullmakt til å inngå et institusjonssamarbeid med en kommune i Sør-Afrika på vegne av KS og Norad. Etter et lengre forarbeid ble samarbeidsavtalen inngått i 1999. Prosjektet som samarbeidsavtalen resulterte i, var fullfinansiert av Norad. Samarbeidet ble etter hvert en del av et større bistandsprogram finansiert av Norad, som omfattet 16 norske kommuner som hver hadde sin samarbeidskommune i Afrika eller Asia.



Mbombela, kommunens opplæringscenters buss. I midten Mbombelas prosjektleder Nick Erasmus flankert av bussens sjåfør og kommunens opplæringsleder.

Hovedfokus for samarbeidet mellom Oslo og Mbombela var å øke forståelsen og samhandlingen mellom administrasjon og politikere for å fremme godt styresett og lokaldemokratiutvikling i Mbombela. I de siste årene av samarbeidet inngikk også bistand knyttet til etableringen av et bærekraftig miljøforvaltningssystem i den sørafrikanske kommunen. Samarbeidet ble vurdert som positivt fra begge parter, men blant annet på grunn av en uavklart politisk situasjon i Mbombela og problemer med å sikre tilstrekkelig forankring av prosjektet, ble samarbeidet avsluttet i 2009.

Deltakelse i interesseorganisasjoner

Oslo kommune deltok i slutten av 1990-årene i en rekke internasjonale interesseorganisasjoner for kommuner, regioner og byer. Disse organisasjonene fikk etter hvert økende innflytelse som aktører på den internasjonale arenaen, både i Europa og mer globalt i tilknytning til FN-systemet. I tillegg til denne muligheten til å utøve innflytelse, representerte interesseorganisasjonene en mulighet til å hente informasjon, utveksle erfaringer og ikke minst lære. De mest sentrale organisasjonene Oslo kommune deltok i mot slutten av 1990-tallet, var Eurocities og International Union of Local Authorities (IULA).

Eurocities

Oslo kommune kom med som assosiert medlem av Eurocities i januar 1994. Dette er en av de mest betydningsfulle interesseorganisasjonene for større europeiske byer. Dette er et nettverk av europeiske storbyer som arbeider for at EU-institusjoner og medlemsland i større grad skal innlemme en storbydimensjon i sine politiske initiativ. Eurocities ble etablert i 1986 og er en organisasjon av vel 130 medlemmer blant europeiske byer. Organisasjonen har som overordnet målsetting å bedre livskvaliteten for alle EUs innbyggere. I dette benytter organisasjonen aktivt nettverksbygging, lobbying og kampanjer for å ivareta medlemsbyenes interesser. Arbeidet er organisert i seks tematiske fora knyttet til henholdsvis områdene miljø, kultur, sosial, transport og mobilitet, IKT, og økonomisk utvikling. I tillegg kommer et sett av arbeidsgrupper som sorterer under de ulike forane. Her ledet Oslo blant annet en arbeidsgruppe på temaet bostedsløshet, hvor en gjennom pilotprosjekter, samarbeid og erfaringsutveksling mellom flere storbyer, hentet inspirasjon og kunnskap om mulige virkemidler kommunen også kunne prøve ut på hjemmebane.

International Union of Local Authorities (IULA)

Formålet med organisasjonen er å fremme kommunesektorens kår og tilrettelegge for erfaringsutveksling kommuner imellom. Oslo kommune var med i organisasjonene via Kommunenes Sentralforbund, og deltok normalt på kongressene som ble avholdt annethvert år. I 1991 var Oslo vertsby da IULA holdt sin konferanse i Oslo Spektrum, hvor bærekraftig utvikling og helse var sentrale temaer.

Nettverkssamarbeid

Oslo kommune deltok også i ulike nettverkssamarbeid av ulik art og varighet. Dette handlet ofte om å finne frem til gode løsninger på fellesproblemer. Samarbeid ble etablert dels med regioner, dels med andre storbyer. For Oslo var de nordiske hovedstedene en arena for slikt nettverkssamarbeid. I andre situasjoner var EØS-avtalen en kanal for Norge og Oslo for å få tilgang til en rekke av EUs samarbeidsprogrammer. I tillegg har Norge gjennom avtale med EU-kommisjonen fått tilgang til å delta i det



grenseoverskridende regionalutviklingsprogrammet INTERREG II, hvor Oslo også deltok i ulike nettverkssamarbeid.

De internasjonale samarbeidsarenaene varierer avhengig av temaområde. Således deltok eksempelvis Oslo kommune på flere arenaer som arbeidet for en bærekraftig utvikling og et bedre miljø. I dette var blant annet storbynettverket C40 viktig. Dette er et nettverk for verdens megabyer som tar klimaansvar, blant annet ved å vise hvordan storbyer kan bidra til lav- og nullutslippsløsninger. Her hadde Oslo status som innovatørby, med bakgrunn i kommunens lederskap på miljø- og klimaområdet. En annen aktør på området, hvor Oslo også deltok aktivt, er ICLEI, International Council for Local Environmental Initiatives, som er en verdensomspennende miljøorganisasjon for kommuner. Oslo kommune var vertskap for *European Cities 21* i 2002, en konferanse som forberedte ICLEIs deltakelse til WSSD i Johannesburg samme år.

12.3 En overordnet strategi for det internasjonale samarbeidet vokser frem

Ved inngangen til 1990-årene gikk europadebatten høyt i Norge, og diskusjonen om medlemskap i den Europeiske Unionen nådde sitt klimaks ved EU-avstemningen i 1994. Selv om Norge vedtok å stå utenfor EU, var realiteten at norske fylker og kommuner daglig ble berørt av EØS-avtalen, som ble vedtatt samme år. Dette ble senest understreket i den såkalte Europautredningen, som kom i 2012.⁹²³ Et stort antall lover og forordninger som dekkes av EØS-avtalen, skal implementeres i norske fylker og kommuner, samtidig som avtalen åpner for deltakelse i ulike europeiske samarbeidsprosjekter.

Norsk kommunesektor tok i økende grad del i et regionalt samarbeid som hadde vokst frem i Europa gjennom et par tiår. Flere fylkeskommuner utviklet egne strategier for sitt internasjonale arbeid. Det ble snakket om et «regionenes Europa», der regionene samarbeidet på tvers av nasjonale grenser og med økende innflytelse på den europeiske utviklingen. Bevisstheten rundt de endrede rammebetingelsenes betydning for kommunens virksomhet økte i begynnelsen av 1990-årene. Oslo kommunens forretningsutvalg bestemte i 1996 at målsettingene med det internasjonale samarbeidet skulle være:⁹²⁴

- ivaretagelse av Oslos funksjon som hovedstad
- innhenting av kunnskap og erfaringer med hensikt å forbedre den kommunale tjenesteproduksjonen
- tiltak som kan fremme byens næringsinteresser
- døråpnerfunksjon og deltakelse på seminar og konferanser; ivaretas etter hensiktsmessighetsprinsippet

⁹²³ NOU 2012: 2. *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*.

⁹²⁴ Forretningsutvalget, sak 306/1996, gjengitt i Bystyremelding nr. 5/1998, s. 20.

Dette vedtaket skulle definere utgangspunktet for det internasjonale samarbeidet Oslo kommune skulle gå inn i, men det var ennå ikke utarbeidet noen overordnet strategi på området. Aktivitetene i det internasjonale samarbeidet ble ansett å være lite koordinerte, og få ressurser hadde vært lagt ned i å arbeide langsiktig.⁹²⁵ Erkjennelsen foranlediget at byrådet Huitfeldt (H) så behovet for bedre oversikt over Oslos engasjement. Byrådet fremmet derfor i 1998 en egen bystyremelding på feltet, *Strategi for Oslo kommunes internasjonale samarbeid*.⁹²⁶ Her het det at økt grad av globalisering, integrasjonen i Europa og Norges tilknytning til EU gjennom EØS-avtalen, hadde endret de juridiske, økonomiske og politiske rammebetingelsene for kommunens virksomhet. Det var et stort behov for økt bevissthet rundt hvilke muligheter og utfordringer som lå i Oslos engasjement i internasjonalt samarbeid.

I strategimeldingen som byrådet la frem i 1998, ble både målene for det internasjonale samarbeidet og strategier for å nå dem, formulert.⁹²⁷ Som et hovedmål heter det: «Oslo kommune skal delta i internasjonalt samarbeid som er relevant for at kommunen skal kunne løse sine oppgaver og ivareta byens og innbyggernes interesser på en best mulig måte.»⁹²⁸ Det internasjonale samarbeidet skulle forbedre og utvikle kommunen og tjenestetilbudet til innbyggerne, i tillegg til å styrke byens konkurranseevne og markere byen positivt internasjonalt. Dette understreket nytteverdien av det internasjonale engasjementet for kommunens arbeid og utfordringer. Oslo kommune skulle også delta aktivt i internasjonalt samarbeid med sikte på å innhente informasjon, drive påvirkning og yte bistand.

Strategiene for å nå disse målene var sammensatte, men et viktig fokus var knyttet til informasjons- og erfaringsutveksling for å bedre de kommunale tjenestene. Kommunen ønsket også å ha et aktivt forhold til internasjonale utrednings- og utviklingsprosjekter innenfor tjenesteområder som kommunen prioriterte høyt. Fremming av byens næringsinteresser og profilering utad var også viktige strategier.

I strategiarbeidet inngikk også å ha et aktivt forhold til utviklingen i Europa, EØS og det regionale Brusselmiljøet, for å påvirke kommunens rammebetingelser. Deltakelse i Eurocities ble her nevnt spesifikt som arena:

*Oslo kommune skal legge vekt på politisk og administrativ deltakelse i byorganisasjonen Eurocities for å utnytte medlemskapet best mulig. Deltakelsen skal kritisk vurderes med hensyn til kost-nytte, og engasjementet i organisasjonen skal ha et langsiktig perspektiv.*⁹²⁹

925 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 5/1998, s. 18.

926 Oslo kommune, Bystyremelding nr. 5/1998.

927 Bystyremelding nr. 5/1998, s. 22.

928 Bystyremelding nr. 5/1998, s. 3.

929 Bystyremelding nr. 5/1998, s. 26.

Byrådets første strategidokument for Oslos internasjonale samarbeid ble revidert i en egen bystyremelding i 2002.⁹³⁰ Her ble blant annet et sterkere fokus på samarbeidet med Göteborg understreket, i tillegg til en mer aktiv deltakelse på den europeiske arenaen.

Prosjektkatalog for Oslos deltakelse i EU-prosjekter trekker opp følgende mål i kommunens internasjonale strategi:

- **Læring:** Oslo skal delta i internasjonalt samarbeid for å dele erfaringer og for å få ny kunnskap og inspirasjon i arbeidet med å videreutvikle tjenestetilbudet til byens innbyggere.
- **Måltrettet medvirkning:** Oslo skal delta internasjonalt for å medvirke til at beslutninger og initiativ på internasjonalt nivå blir fattet i tråd med kommunens interesser.
- **Bærekraftig vekst:** Oslo skal være blant de mest innovative og konkurransedyktige byene i Europa. Kommunen skal bidra til at Oslo som hovedstad hevder seg i konkurransen med andre europeiske byer.
- **Profilering:** Oslo skal bidra til at Oslos internasjonale posisjon og konkurranseevne styrkes gjennom internasjonal profilering. Oslo kommune skal utnytte vertsrollen som Nobels fredspris har gitt Oslo, med mulighet til å bli en aktiv aktør som kan etablere og markedsføre Oslo som en internasjonal fredsbby.
- **Inkludering – Oslo som en by for mangfold og livsutfoldelse:** Oslo kommune skal være en åpen og inkluderende hovedstad med rom for mangfold og livsutfoldelse.

12.4 Nye politiske øyne på Oslo kommunes internasjonale strategi

Nye generasjoner politikere og sentrale aktører i administrasjonen utviklet etter hvert de strategiske målene videre. Ved behandlingen av byrådets forslag til internasjonal strategi for Oslo i 2010 ble det stilt krav om et måltrettet internasjonalt arbeid, slik at arbeidet kunne være et virkemiddel for å få ny kunnskap og inspirasjon i videreutviklingen av tjenestetilbudet til byens innbyggere. I mellomtiden var Oslo kommunes internasjonale strategi blitt forankret i kommuneplan 2008 *Oslo mot 2025*, som beskrev de arenaene kommunen deltok på. Kommunens internasjonale strategi hadde gyldighet for byrådsavdelinger, etater, bydeler og andre virksomheter i kommunen.

I bystyrets vedtak i 2010⁹³¹ ble det presisert at ethvert samarbeid som ble inngått med andre byer, skulle gi konkret utbytte og være i samsvar med målene i kommuneplanen. Videre ble det fremhevet at Oslo skulle være restriktiv med hensyn til å inngå nye vennskapsavtaler. Samarbeidet med byer i Eurocities innebar at det ikke lenger var like aktuelt med bilaterale samarbeidsavtaler. Mye av samarbeidet om innovasjon i de kommunale tjenestene skulle kanaliseres gjennom deltakelse i EU-prosjekter. I 2011 var det

⁹³⁰ Bystyremelding nr. 4/2002. *Strategi for Oslo kommunes internasjonale samarbeid*.

⁹³¹ I bystyremøte 17.02.2010.

kun avtalene med byene Shanghai, St. Petersburg, Vilnius og Warszawa som fortsatt var virksomme.

Bystyret vedtok i 2010 at Oslos politikere skulle målbære offisielle norske standpunkter i kontakt med samarbeidsbyer i land der menneskerettigheter krenkes. Et av eksemplene på dette finner vi våren 2010, da Oslo kommune deltok på verdensutstillingen Expo 2010 i Shanghai, og byrådsleder Stian Berger Røsland møtte ordføreren i Shanghai for å drøfte videre samarbeid mellom de to byene. Røsland uttrykte da norske myndigheters bekymring for kinesiske myndigheters krenking av menneskerettigheter. Lite kunne Stian Berger Røsland vite om den nær sagt eksplosive aktualitet som dette temaet skulle få for relasjonen mellom Norge og Kina senere samme år, med tildelingen av Nobels fredspris til den kinesiske dissidenten Liu Xiaobo.

12.5 Strategiene behandles politisk

Ved den politiske behandlingen i finanskomiteen av den første internasjonale strategien i 1998, ble strategien enstemmig tiltrådt. Kommunen syntes med andre ord i høyeste grad politisk moden for en samlet og helhetlig strategi på området. Komiteens flertall, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, Pensjonistpartiet og Kristelig Folkeparti, støttet både hovedmålene og delmålene for deltakelse i internasjonalt samarbeid. Komiteens mindretall, medlemmene Henning Holstad og Alf Furseth fra Fremskrittspartiet, viste imidlertid til at det ikke var et spørsmål om Oslo skulle ha et internasjonalt engasjement, men hvordan dette engasjementet skulle håndteres på en best mulig måte.⁹³² Disse medlemmene var også mer skeptiske til målsettinger som kunne oppfattes som en særskilt bistandspolitikk fra Oslo kommunes side.

Til bystyrets behandling av saken⁹³³ fremmet SV ved Kari Pahle en merknad, der byrådet ble bedt om å legge frem en sak med sikte på å inngå en vennskapsavtale med en by i Bosnia. Her skulle demokratiseringsprosess og medisinske ytelser til barn og unge utgjøre hoveddelen. SV mente at bystyremeldingen i altfor stor grad bar preg av at det internasjonale samarbeidet fremover ble knyttet opp mot kommunens egen vinning. SV ønsket i sterkere grad å utnytte Oslos positive omdømme som fredsby, gjennom inngåelse av en vennskapsavtale med den bosniske byen, for slik å støtte opp under fredsarbeidet der.

Ved finanskomiteens behandling av Oslos neste internasjonale strategi i 2010⁹³⁴ hadde tyngdepunktet i merknadene flyttet seg enda mer i retning av å integrere internasjonal solidaritet som dimensjon i strategiarbeidet. Komiteens mindretall med Ivar Johansen

932 Bystyremelding nr. 5/1998, byrådsak 207 av 28.05.98, behandlet av finanskomiteen i møte 09.09.98, sak 135.

933 Møte 23.09.1998, sak 714.

934 I møte 03.02.2010.

fra SV og Olaf Thommessen fra Venstre foreslo som et tillegg til byrådets forslag til hovedmål at egen velstandsøkning måtte avbalanseres mot en større internasjonal hovedmålsetting.

Dette tok komiteens flertall, bestående av representantene fra Arbeiderpartiet, Høyre, SV og Venstre, med seg da de uttrykte et ønske om at Oslo kommune gjennom sitt internasjonale arbeid skulle støtte opp under målsettinger om å bekjempe fattigdom og sikre sosial rettferdighet. Kommunen skulle dessuten medvirke til en utvikling som ivaretok menneskerettigheter, fremmet mellomfolkelig solidaritet, demokrati og bærekraftig utvikling. Også globalt klimaansvar ble trukket frem av komiteens flertall, med medlemmene fra Arbeiderpartiet, Høyre, SV og Venstre. I denne sammenhengen understreket disse medlemmene viktigheten av at Oslo kommune oppfylte sin del av Kyotoavtalen.

Medlemmene fra Høyre og Fremskrittspartiet var opptatt av at Oslo kommune i sitt internasjonale arbeid ikke prioriterte reiser til land med regimer som i stor utstrekning bryter grunnleggende menneskerettigheter. Et flertall av komiteens medlemmer, med Høyre, Fremskrittspartiet, SV og Venstre, var av den oppfatning at dersom slike reiser fant sted, var det viktig at brudd på menneskerettigheter ble tatt opp i egne fora.

Denne understrekningen av menneskerettigheter og kommunens forpliktelser med hensyn til globale utfordringer knyttet til klima og miljø, representerer en interessant forskyvning i politisk fokus fra det vi fant bare et tiår før, hvor nyttemaksimering for kommunen selv ble satt i høysetet.

12.6 Det internasjonale arbeidet begynner å ta form organisatorisk

For å sikre ivaretagelse av de internasjonale strategiene var det viktig for Oslo å bygge opp en institusjonell struktur rundt koblingen til EU. Allerede i 1992 ble det satt av ressurser til internasjonalt arbeid i Byrådslederens avdeling. Den organisatoriske plasseringen ga arbeidet nødvendig legitimitet, og understreket at i Oslos politiske styringssystem er det byrådslederen som har ansvaret for det internasjonale arbeidet. Byrådslederen er med andre ord Oslo kommunes «utenriksminister». Internasjonalt kontor fikk ansvaret for den overordnede samordningen av Oslo kommunes internasjonale arbeid.

I kjølvannet av EU-avstemmingen i 1994 ble det klart at Oslo bystyre ikke var rede til å etablere et kontor i Brussel. Det første saksfremlegget om dette ble nedstemt med klart flertall første gang det kom opp til votering, i 1998. Fire år senere hadde stemningen snudd. I juni 2003 vedtok bystyret at Oslo kommune skulle etablere et Europakontor i Brussel. Samtidig ble byrådet gitt fullmakt til å invitere aktuelle fylkeskommuner og

kommuner på Østlandet til å delta i foreningen Osloregionens Europakontor. Hovedoppgaven var å fremme Osloregionens fellesinteresser i Europa. Med i samarbeidet om kontoret inngikk, i tillegg til Oslo kommune, syv fylkeskommuner, fjorten kommuner samt Høyskolen i Buskerud og Høgskolen i Oslo, og Osloregionens Europakontor ble åpnet i september 2003. Etableringen av kontoret skjedde under inspirasjon fra en rekke tilsvarende regionale kontorer som allerede hadde etablert seg med kontor i Brussel.

Åpningen i Brussel ble høytidelig markert, med blant annet ordfører Per Ditlev-Simonsen i spissen. Sentrale personer ved etableringen av Osloregionens Brusselkontor var byrådsleder Erling Lae, kommunaldirektør Eldri Langåker og kontorets første direktør Vera Selnes. Langåker hadde vært kommunaldirektør i Byrådslederens avdeling, og gikk over i en stilling hvor hun tok ansvar for å utvikle kommunens internasjonale arbeid. Europakontoret skulle bli Oslos lokale kontor i Brussel. Kontorets oppgaver var å følge EUs politikkutvikling for fylker og kommuner, utvikle deltakelse i EU-prosjekter og fungere som døråpner inn i EUs institusjoner.⁹³⁵

Med opprettelsen både av Internasjonalt kontor i Oslo og et Europakontor i Brussel, etablerte Oslo kommune og Osloregionen en fysisk tilstedeværelse i den økende konkurransen, nettverksbyggingen og ikke minst samarbeidet mellom regioner, som definerer mye av det langsiktige fokuset i EUs politikk og programmer.

12.7 Profesjonalisering av internasjonalt samarbeid

Vi har her sett hvordan Oslo kommunes internasjonale engasjement i årene fra 1987 til 2011 gikk gjennom ulike faser: fra vennsapsrelasjoner, til vektlegging av nytteverdien ved internasjonale forbindelser, til mer strukturert arbeid med både strategiske og ideelle siktemål.

Oslo orienterte seg i løpet av perioden i stadig større grad mot den internasjonale arenaen for å hente inspirasjon og metodikk til utvikling av kommunens egne tjenester. Kommunen fant det i en del sammenhenger mer relevant å spille ball med store byer i Europa enn å samarbeide med andre norske kommuner. Dette hang dels sammen med at Oslo i norsk kontekst er spesiell, og at læringspotensialet for byen kan være større i internasjonalt samarbeid. Oslo som storby hadde behov som skilte byen fra mindre kommuner. Dels var det internasjonale engasjementet begrunnet i erkjennelsen av det europeiske nivåets betydning for kommunens rammebetingelser. Gjennom aktiv og synlig deltakelse sammen med andre storbyer på den europeiske arenaen kan en si at Oslo kommune har arbeidet for å øke sin innflytelse over rammevilkårene for egen tjenesteutvikling.

⁹³⁵ Oslo region *European office*. Strategi for Osloregionens Europakontor. Perioden 2013–2017.



I tillegg til hensynene til tjeneste- og kompetanseutvikling lå det også et ikke ubetydelig element av attraktivitetsbygging knyttet til kommunens deltakelse på ulike internasjonale arenaer. Dette handlet blant annet om å trekke næringsetableringer, studenter, prosjektutviklere, forskere, turister og høyt kvalifiserte arbeidstakere til Oslo.

De skifter som har funnet sted i Oslo kommunes deltakelse og strategier på den internasjonale arena i årene fra 1987 til 2011, kan langt på vei oppsummeres i begrepene *økende profesjonalisering* og *institusjonalisering*. Ikke bare har kommunen fått styrket sin posisjon og innflytelse gjennom medlemskap i internasjonale medlemsorganisasjoner, men Oslo har også selv etablert faste kontorer for å ivareta kommunens interesser i det internasjonale samfunnet.



Kapittel 13

Oslo kommunes ferd fra stagnasjon og krise til mangfold og vekst

De fleste utviklingsforløp skjer av en grunn, men jo mer en leter etter grunner, jo mer oppdager en hvor komplekse hendelsesforløp har vært. Oslo kommunes utvikling gjennom 25 år fra 1987 til 2011 med tilbakegang og vekst, reformer, kriser og suksess er intet unntak i så måte. Det mest slående når man ser perioden som helhet, er den enorme utviklingen som har funnet sted, fra 1987 hvor befolkningen var i stagnasjon, til en eksplosivt voksende befolkning, med et mangfold som overgår enhver annen norsk kommune.

Store endringer i den interne organiseringen

I løpet av beretningens 25 år gjennomgikk Oslo kommunes styringssystem og organisasjon en fullstendig omforming. Innføringen av byparlamentarisme og bydelsordningen betød at selve grunnprinsippene for styringen av Oslo ble endret. Gitt kommunens økonomiske situasjon på slutten av 1980-tallet var det maktpåliggende å etablere et system for helhetlig økonomisk styring. Kombinasjonen av et parlamentarisk system med opprettelsen av rammestyrte bydeler skulle vise seg å være en suksess. Samtidig bidro byrådsordningen til å synliggjøre ansvaret for den utøvende politikken. Med nye rutiner for budsjettbehandling i bystyret fikk kommunen på plass mer helhetlige, realistiske budsjetter. Bydelene, på sin side, ble overlatt jobben med å tilpasse sine utgifter til krympede budsjetter.

Oslo hadde få forbilder å se til da byparlamentarismen skulle utformes, annet enn det nasjonale styringssystemet. Også internasjonalt var parlamentariske prinsipper i lokalforvaltningen lite utprøvd. Oslo måtte tilpasse den parlamentariske modellen til den kommunale virkeligheten og samtidig forholde seg til rammene lagt i kommuneloven. Etter en flerårig dialog med Kommunaldepartementet, og lange prosesser for å få til lovendringer, fant modellen en hensiktsmessig form.

Det nye styringssystemet ga nye redskaper for politikken. Men hvilke drivkrefter hadde kommunen å jobbe med – eller mot – i utviklingen av Oslo i disse årene?





I kapittel 2 trakk vi opp noen trekk ved Oslo i denne beretningens periode, som kan sees som drivkrefter i formingen av kommunen. For det første dreier det seg om politisk vilje og kultur til å gjennomføre store, strategiske grep for å prege byens utvikling. Det andre trekket handler om samhandlingen mellom Oslo og staten, preget av både konflikt og samspill. For det tredje har Oslo, som vi flere ganger har pekt på, opplevd en enorm befolkningsvekst, som har gitt utfordringer og muligheter for kommunen. Og til slutt: Byen har vært gjennom en periode med sterk «urbanisering», der innbyggernes forventninger til utformingen av byen og byens tilbud har endret seg.

Politisk konflikt og fellesskap

Oslo kommune har over lang tid, også i den perioden vi dekker her, hatt dyktige og ambisiøse folkevalgte. Den samarbeidsorienteringen som hersket da byen ble styrt ved formannskapsmodellen, ble stort sett videreført under parlamentarismen. Dette betyr ikke at det ikke var politisk uenighet og konflikter, men politikerne så ut til å respektere både hverandre og behovet for å komme til konklusjoner selv i saker med stor uenighet.

Det er ikke helt lett å forklare hvorfor det politiske miljøet i hovedstaden var preget av denne innstillingen. De politiske konstellasjonene var ikke veldig annerledes i Oslo enn i andre norske større byer. Høyre og Arbeiderpartiet var hovedaktørene på hver sin politiske fløy, og perioden var kjennetegnet ved at mellompartiene fikk stor innflytelse gjennom allianser, først og fremst med Høyre. I deler av perioden fikk fløypartiene SV og FrP økt oppslutning, og benyttet sin styrke til å skyve de største partiene litt lenger ut fra sentrum i det politiske landskapet. Kanskje var det politisk viktig at både FrP og SV kom med i byråd allerede de første årene med byparlamentarisme. På den måten ble de trukket inn i styringen og fikk en systemforståelse som kan ha lettet de politiske prosessene senere. En annen viktig faktor er at Høyre og Arbeiderpartiet alltid har samarbeidet godt i Oslo og ofte søkt sammen i større saker.

Selv om høyresiden har hatt byrådsmyndighet i 20 av de 25 årene, kan ikke hovedtrekkene i utviklingen av kommunen sees som annet enn et fellesprosjekt. Politikere fra alle partier har sammen med en dyktig administrasjon bidratt til å prege Oslo anno 2011. Vi kan kanskje snakke om en positiv samarbeidskultur. Ikke en upolitisk eller tannløs kultur, men en kultur der det har vært mulig å iverksette noen langsiktige strategier for utviklingen av byen og byens tjenester.

Samspillet med staten

Som landets største kommune og hovedstad er Oslo i en særstilling blant norske kommuner. Oslo har egne ressurser som gjør byen sterk og selvstendig. Men Oslo har også særegne behov og utfordringer, som byens folkevalgte ikke alltid følte ble tilstrekkelig tatt hensyn til av staten. Kommunen har på flere områder ligget i forkant og drevet

utviklingen videre, med staten et lite hestehode bak. Den lokale parlamentariske modellen, er ett eksempel. Osloskolen et annet. Kommunen har rykket i tømmene, og ofte ønsket større handlefrihet.

I andre sammenhenger opplevde lokalpolitikkerne at det lenge var vanskelig å få gehør for Oslos særlige utfordringer. Byen hadde store problemer med dårlige boforhold og levekår i deler av byen, og også andre typiske storbyproblemer, knyttet til så ulike områder som kriminalitet og veiutbygging.

Selv om Oslo til tider følte seg oversett av staten, var perioden også preget av samarbeid mellom de to. I samspill med staten kunne byen realisere mange av de større satsingene. Dette så vi både i etableringen av *Handlingsplan for Oslo indre øst* på 1990-tallet, Gro-ruddalsatsingen som kom noen år senere, de store veiprosjektene og ikke minst løftene som de seneste årene kom med kulturbyggene i Bjørvika.

Dette lagspillet med staten kan forstås på mange måter. Som landets største kommune er Oslo en betydelig aktør i norsk samfunnsutvikling. Oslo er ikke nødvendigvis den svake part i forholdet til staten – kommunen har betydelig kompetanse og kapasitet som staten kan ha nytte av i utviklingen av tjenester og tilbud. Som landets hovedstad ivaretar dessuten byen en rekke fellesfunksjoner som staten har en interesse av at forvaltes på en forsvarlig måte. Oslo har en rolle for innbyggere i hele landet, i tillegg til å være nasjonens ansikt utad.

Befolkningsvekst og økt mangfold

Leter vi etter drivkreftene i utviklingen er det nærliggende å peke ikke bare på den sterkt voksende befolkningen, men også det store mangfoldet denne veksten har rommet. Oslo utviklet seg mot slutten av perioden til å bli en svært flerkulturell by, i vid betydning.

Den sterke befolkningsveksten i Oslo, særlig etter årtusenskiftet, var en enorm ressurs for kommunen. Samtidig ga veksten utfordringer, ikke minst for dimensjoneringen og tilpassingen av tilbudet til ulike grupper. Kommunen *måtte* på mange måter endre seg, den *måtte* differensiere undervisning i skolen mer, etter hvert som språkbildet blant elevene endret seg. Den *måtte* gjøre noe med boligsituasjonen for personer med vansker knyttet til rus og psykiatri. De kunne ikke bli boende på uegnede hospits. Kommunen *måtte* også ta på alvor vedlikeholdsetterslepet innenfor en rekke kommunale institusjonstjenester som sykehjem, skoler og barnehager. Det står respekt av hvordan kommunen taklet disse utfordringene. Byen klarte for eksempel å utvikle skolesektoren både i innhold, omfang og bygningsmessig i en periode med voldsom vekst i barnebefolkningen.





Den økende tilstrømningen til byen kan også sees som en konsekvens av den utviklingen som fant sted i kommunen, og som bidro til å gjøre Oslo til en mer attraktiv kommune. Gjennom utforming av et velfungerende styringssystem, tjeneste- og forvaltningsapparat, utviklet Oslo et godt tilbud til sine innbyggere. Kommunens tilrettelegging for et yrende og velfungerende urbant liv har også bidratt til å gjøre byen attraktiv for ulike grupper av befolkningen.

Endringene i organisasjonsstruktur var en sentral forutsetning for at Oslo kommune håndterte denne situasjonen. De organisatoriske endringene innebar en effektivisering av tjenestene, og med det tryggere økonomiske forutsetninger for å utvikle kommunen i ønsket retning. Samtidig ga bydelsordningen også en bedre evne til å fange opp realitetene i behovssituasjonen, ved at kommunen kom tettere på brukerne.

Men behovssituasjonen og den økende befolkningen er ikke tilstrekkelige som forklaringsfaktorer for å forstå utviklingen i kommunen. Det måtte også en vilje til, en felles vilje til endring, og en lojalitet til de systemendringene som ble gjennomført. Særlig var dette påtakelig i den situasjonen kommunen var i på begynnelsen av 1990-tallet, hvor særlig bydelene ble satt til å administrere store innstramninger.

Store endringer i bybildet – urbaniseringen av Oslo

I løpet av perioden skjedde det en revitalisering og en urbanisering av Oslo indre by. Oslo ble på mange måter mer lik storbyer i andre land, og styrket på mange måter samtidig sin identitet som storby gjennom deltakelse i brede internasjonale nettverk for storbyer. Utviklingen var også del av en internasjonal trend, der byliv fikk ny status. Dette var særlig tydelig øst i Oslo, hvor det utover på 1990-tallet fant sted en tilstrømning av nye grupper til bydelene i indre by. Bydelene ble rustet opp, samtidig som den urbane livsstilen fikk gode vekstvilkår i spennende og varierte bymiljøer som kombinerte gamle bymiljøer med modernitet i en spennende dynamikk. Kafeer og restauranter ble etablert i en voldsom fart og endret bruken av byrommene. At en voksende middelklasse inntok de tidligere arbeiderklasseområdene, var et internasjonalt fenomen, samtidig som den tradisjonelle arbeiderklassen ble mindre og mindre i moderne storbyer.

Oslos beliggenhet ved fjorden har også i stor grad vært med på å prege utviklingen av det urbane bylivet gjennom denne 25-årsperioden. Som vi har sett, har havneområdet gjennomgått en omfattende omlegging, fra å være preget av biler og havnearbeid, til å bli en levende fjordby. Trafikken ble lagt om og ledet bort fra sjøsiden. På denne måten la frigjøringen av havneområdene for byutvikling grunnlaget for en helt annen bruk disse områdene. Det ble også tatt andre grep for å vitalisere havneområdet etter at deler av den tidligere virksomheten var flyttet eller hadde opphørt. Store kulturinstitusjoner som Operaen, Munchmuseet og nytt bibliotek ble sett som viktige byutviklingstiltak.



Kjøkkenhagen på Grünerløkka, 2000.

Et annet eksempel er utviklingen av Akerselva Miljøpark, med transformasjon av kulturminner fra industritiden til kunst- og kulturformål. Alt dette bygget opp rundt en estetisering av uterommene. Gangveier, benker, kunstnerisk utsmykning, rydding og renhold var ledd i en overordnet strategi om å gjøre byen til en bedre by å leve i. Disse tiltakene gjorde Oslo sentrum til levende områder på en helt annen måte enn på slutten av 1980-tallet, ved starten av vår periode. I dette ligger det en attraktivitet som har gjort byen mer spennende for tilreisende og for nye – og gamle – innbyggere.

Velferdsutvikling og internasjonal inspirasjon

I tillegg til de drivkreftene vi har trukket frem ovenfor, som på mange måter var særlig viktige for Oslos utvikling, var det også andre forhold som virket inn. Perioden 1987 til 2011 var preget av en generell velferdsutvikling i Norge, som kom Oslo til gode. Særlig de siste årene av perioden var preget av høy sysselsetting, økonomisk vekst og lave renter. Dette la et godt grunnlag for vekst og investeringer i byen, men skapte også vansker for grupper som allerede hadde store utfordringer. Dette kom særlig til uttrykk innenfor boligmarkedet, hvor sterkt stigende priser gjorde det mer krevende å komme inn på boligmarkedet for unge førstegangsetablerende og andre med begrensede ressurser.

Oslo kommune tok i årene fra 1987 til 2011 internasjonale arenaer og fora i bruk for å hente inspirasjon, ivareta egne interesser og bidra til å gjøre Oslo attraktiv for internasjonale aktører. Gjennom medlemskapet i Eurocities, og lederansvar for utvalgte arbeidsgrupper der, sikret kommunen seg tilgang til verdifull kunnskap om praksis og



erfaringer fra andre storbyer. Dette har vært til inspirasjon når kommunen har utviklet egne løsningsmodeller. Samtidig har Oslo, med sin betydelige kompetanse på mange områder, kunnet bidra til andre byers utvikling.

Åpenhet som veien til harmonisk mangfold

«Det handler om å fremheve de positive kvalitetene ved mangfoldet. Som byens første åpne homofile byrådsleder ville jeg bidra til å flagge også minoritetenes Oslo.»

Erling Lae, byrådsleder 2000–2009, gikk foran i regnbueparaden i 2003, som byrådsleder, for å markere at byen stilte seg bak arrangementet.



I tillegg etablerte Osloregionen, med Oslo kommune i spissen, et Europakontor i Brussel. Dette ble et sentrum for etablering, utvikling og utveksling av kunnskap, forskning, næringslivskontakt med videre av interesse og relevans for hele Osloregionen. De samme oppgaver ble også langt på vei ivaretatt av et internasjonalt kontor etablert i Rådhuset, men da med hele verden som nedslagsfelt.

Mangfold som ressurs

Systemer alene skaper ikke en god og inkluderende utvikling. Det må politiske vilje til. Og den politiske viljen må spille på lag med innbyggerne. I den voksende og mangfoldige befolkningen i Oslo lå det en verdifull ressurs kommunen visste å sette pris på. Således

har vi i denne beretningen sett hvordan Oslo kommune gjennom 25 år søkte å tilpasse ikke bare sine mange tjenester, men hele bybildet til det rike mangfoldet som definerer Oslo by. Vi så det innenfor Osloskolen, der det språklige mangfoldet var større enn noen gang, vi så det innenfor sosialpolitikken, helsepolitikken, ja i sektor etter sektor. Fellesnevneren har vært å nyansere og tilpasse tjenestene slik at de på en god måte fanget opp den enkeltes behov og preferanser, forutsetninger og motivasjon.

Slik tok Oslo kommune ikke bare mangfoldet på alvor, men bygget også opp under den ressursen mangfold representerte for en storbykommune. Enten det handler om tilpasninger av undervisning til ulike morsmål eller etablering av ulike modeller for å bo i egen bolig, handler dette om å gjøre hverandre til gode og ressurssterke borgere i et felles, mangfoldig Oslo.

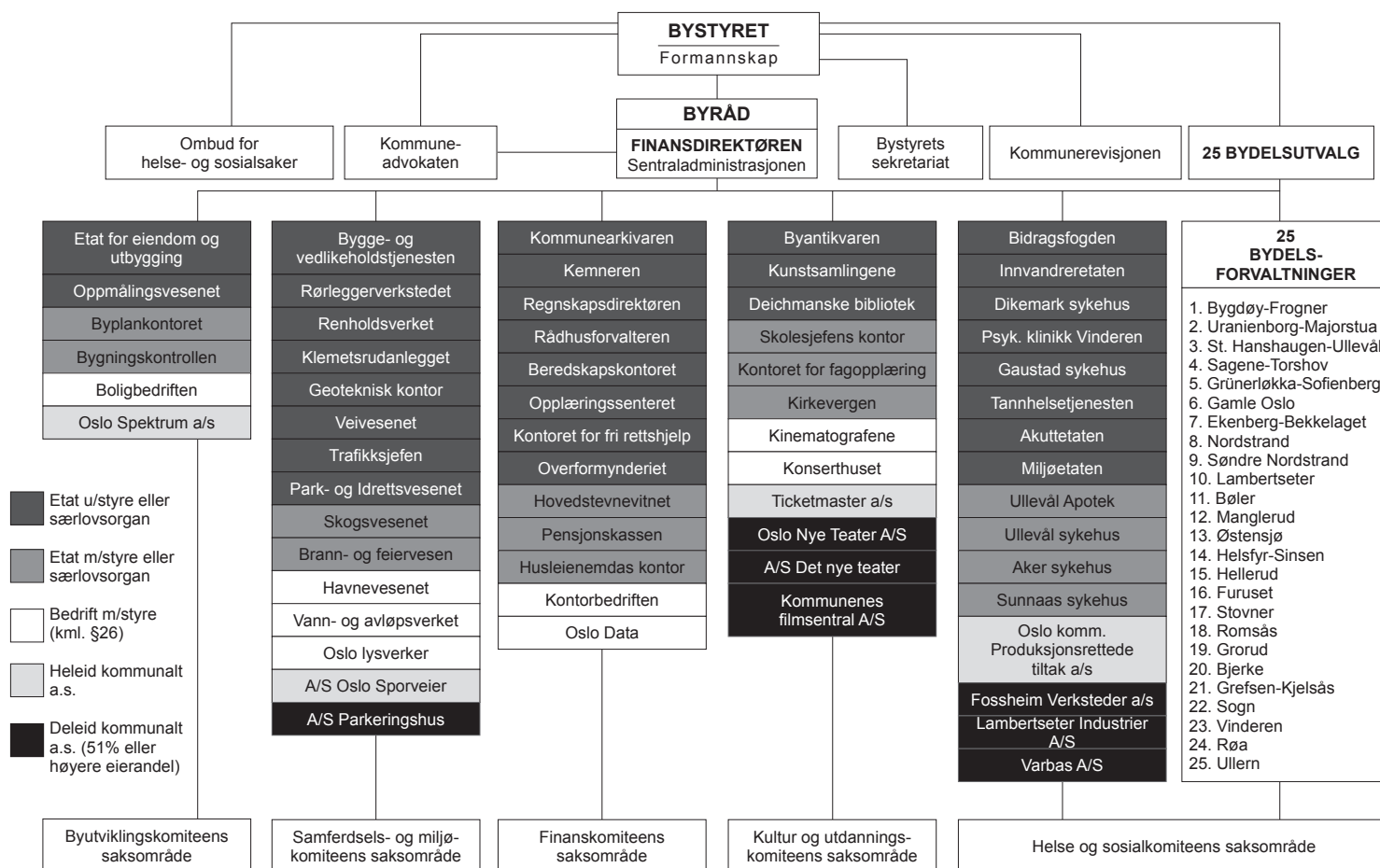
Kanskje er det å bygge opp under den enkelte innbyggers egenverdi og selvfølelse det viktigste virkemidlet en kommune kan ta i bruk, på veien mot et godt samfunn.

Helt til slutt er det verdt å peke på at utviklingen av Oslo ikke bare fulgte den rette linjen i årene fra 1987 til 2011. Det har også vært motstand, politisk kamp, økonomiske utfordringer og misligheter. Disse forholdene kan likevel ikke overskygge at kommunen i denne 25-årsperioden hadde en vilje til helhetlig og offensiv styring som tok på alvor de utfordringene byen møtte i perioden. Og Oslo kommune har vokst med oppgavene. Det er en langt mer selvsikker og profesjonell kommune som tar fatt på de neste 25 årene, enn den vi møtte i 1987.

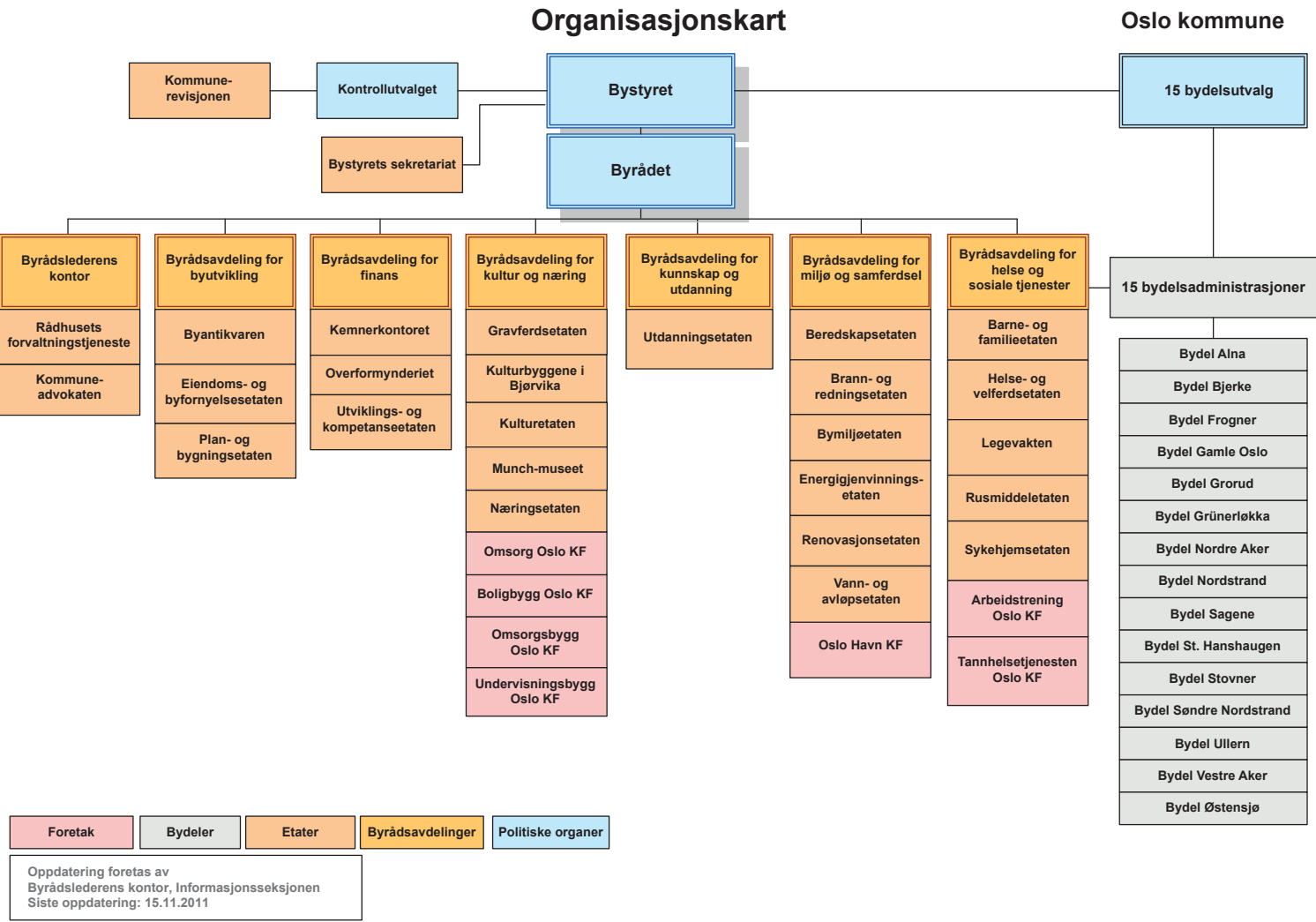


Eksempel på organisasjonskart før innføring av parlamentarisk styringsform

Oslo kommunes administrasjon og virksomheter pr. 1.1.91



Eksempel på organisasjonskart med parlamentarisk styringssystem før innføringen av direkte instruksjonsmyndighet for byrådene



Eksempel på organisasjonskart med parlamentarisk styringssystem og direkte instruksjonsmyndighet for byrådene

Litteratur

- Andersen, T. & Eide, T. H. (2000). *Evaluering av Oslo kommunes publikums- og brukerundersøkelse* (Østlandsforskning, rapport nr. 2000/08). Lillehammer
- Andersson, B. M. & Kverum, B. (1991). Kvinnelig lederskap – en ny dimensjon i Norge. I M. Loden (Red.), *Kvinnelig lederskap – en annen dimensjon* (s. 195-222). Oslo: Bedriftsøkonomens forlag.
- Angell, S. I., Byrkjeflot, H. & Wæraas, A. (Red.). (2011). *Substans og framturen. Omdømmehåndtering i offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arge, K. (2008). *Strategisk porteføljeforvaltning av kommunal eiendom* (Prosjektrapport 11). Oslo: SINTEF Byggforsk.
- Aardal, B. & Klausen, J. E. (2002). *Direkte bydelsvalg i Oslo - enda en mislykket reform?* I Aardal, B. (Red.), *Lokaldemokrati og deltagelse*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Baldersheim, H. (1986). *Men har dei noko val? Styrings- og leiingsprosessar i storbykommunane*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baldersheim, H. & Strand, T. (1988.) «Byregjering» i Oslo kommune. Hovedrapport fra evalueringssprosjekt. Bergen.
- Barlindhaug, R. (2003). *Eldres boligkarriere og formuesforvaltning* (Prosjektrapport 350). Oslo: Byggforsk.
- Barlindhaug, R., Holm, A., Nordahl, B. & Renå, H. (2014). *Boligbygging i storbyene – virkemiddel og handlingsrom* (NIBR-rapport 2014:8). Oslo: NIBR.
- Barstad, A. & Kirkeberg, M. I. (2003). *Levekår og ulikhet i storby* (Utredninger til Storbymeldingen, del 2. Notater 2003/34). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Barstad, A. & Skardhamar, T. (2006). Utviklingen av levekårene i Oslo indre øst (s.10-18). *Samfunnsspeilet* 2/2006.
- Benum, E. (1994). *Oslo bys historie. Byråkratienes by*. Oslo: J.W. Cappelens forlag AS.
- Bernt, J. F., Overå, O., & Hove, H. (2002). *Kommunalrett* (4. utg.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Berntsen, K. N. (2013). Fortsatt store forskjeller i levealder i Oslo. *Samfunnsspeilet* 4/2013.
- Blom, S. (2002). *Innvandrerne bosettingsmønster i Oslo* (Sosiale og økonomiske studier). Oslo: Statistisk sentralbyrå.
- Bokmålsordboka* (2005). Oslo: Kunnskapsforlaget.
- Bonesrønning, H., & Iversen, J. M. V. (2010). *Prestasjonsforskjeller mellom skoler og kommuner: Analyse av nasjonale prøver 2008* (SØF-rapport nr. 01/10). Trondheim: Senter for økonomisk forskning.
- Bowitz, E. & Høegh, J. (2005). Bytransformasjon – mister kommunene grepet eller gir de det fra seg? I A. L. Fimreite & T. Medalen (Red.) *Governance i norske storbyer – Mellom offentlig styring og privat initiativ* (s. 35-64). Oslo: Spartacus forlag.
- Bukve, O. (1995). Konsensusdemokrati, majoritetsstyre og managementmodellar – erfaringer fra norske kommunar. I T. Hansen & A. Offerdal (Red.). *Borgere, tjenesteytere, beslutningstakere*. Oslo: Tano Aschehoug.
- Bull, B. (1961). Benken på Kjelsås. *St. Hallvard* 1961:11.
- Butenschøn, P. (2013). *Oslo. Steder i byen*. Oslo: Press.
- Christensen, A. L. G. (1991). *Livet mellom husene*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., & Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk*. Oslo: Universitetsforlaget.



- Christensen, T. & Læg Reid, P. (2002). *Reformer og lederskap. Omstilling i den utøvende makt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Dahl, R. A. & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. California: Stanford University Press.
- Dyb, E. & Johannessen, K. (2013) *Bostedsløse i Norge 2012: en kartlegging* (NIBR-rapport 2013:5). Oslo: NIBR.
- Fimreite, A. L., Klausen, J.E., Kvalvåg, S., Myrvold, T.M. & Opedal, S. (2003). *Styringssystem i storby. Evaluering av styringssystemet i Bergen* (Rapport 4/2003). Bergen: Rokkansenteret.
- Fimreite, A. L. & Aars, J. (2002, nov.-des.). *Makt, avmakt, motmakt. Samspill og konflikt mellom bydeler og sentralt nivå i Bergen kommune*. Paper presentert ved Den XI. Nordiske Kommunal-forskerkonferanse, Odense.
- Flo, Y. (2004). *Staten og sjølvstyret. Ideologiar og strategiar knytt til det lokale og regionale styringsverket etter 1900* (Doktorgradsavhandling). Historisk institutt, Universitetet i Bergen, Bergen.
- Flo, Y. (2015). *For byfolk og bønder. Rogaland fylkeskommunes historie* (Band II 1945–2015). Bergen: Fagbokforlaget.
- Fürst, R. & Høverstad, L. (2001). *Hvor effektive er bydelene? Analyse av ressursbruk og tjeneste-produksjon* (Oppdragsrapport finansiert av program for storbyrettet forskning/KS-Forskning). Fürst og Høverstad ANS.
- Gerhardsen, R. (2005). *Rune G's håndbok i tøv*. (utgitt av Arbeiderpartiet, 2005 og 2007). De Facto 2001.
- Grønlie, T. O. (1987). Velferdskommune og utjevningsstat. I H. E. Næss, E. Hovland, T. Grønlie, H. Baldersheim og R. Danielsen (red.), *Folkestyre i by og bygd. Norske kommuner gjennom 150 år* (s. 199-283). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønlie, T. O. (1991). Velferdskommunen. I A.-H. Nagel (Red.), *Velferdskommunen. Kommunenes rolle i utviklingen av velferdsstaten*. Bergen: Alma Mater.
- Grønlie, T. & Flo, Y. (2009). *Den nye staten? Tiden etter 1980* (Sentraladministrasjonens historie etter 1945, bd. II). Bergen: Fagbokforlaget.
- Hagen, T. P., Klausen, J. E., & Aardal, B. (1998). *Direkte valg til bydelene. Evaluering av forsøket med direkte valg til representanter til fire bydelsutvalg i Oslo 1995-1999* (NIBRs pluss-serie 3-98). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hagen, T. P., Myrvold, T. M., Opedal, S., Stigen, I. M., & Østtveiten, H. S. (1999). *Parlamentarisme eller formannskapsmodell? Det parlamentariske styringssystemet i Oslo sammenliknet med formannskapsmodellene i Bergen, Trondheim og Stavanger* (NIBRs pluss-serie 3-99). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Hansen, E. (2015). *Tøyenavtalen – er byttet mellom kultur og materielle goder lokalt forankret?* (Masteroppgave). Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Hansen, T., Holm, A., & Østerby, S. (2004). *Bostedsløse i Norge – en kartlegging* (Prosjektrapport 371). Oslo: Norges Byggforskningsinstitutt.
- Hanssen, G. S., Klausen, J. E., & Winsvold, M. (2013). *Erfaringer med nærdemokratiske ordninger i Norden* (NIBR-rapport 2013:4). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Haugstveit, G. (1984). *Styringsstruktur og finanser i Oslo kommune* (NIBR-rapport 1984:12). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Helsedirektoratet (2012). *Læring for bedre beredskap. Helseinnsatsen etter terrorhendelsene 22. juli 2011* (IS-1984). Oslo: Helsedirektoratet.
- Hole, K. & Ånstad, U. (1993). *Bydelsreform og byrådsparlamentarisme. Eksempler på nivå- og mål-konflikter i styringssystemet i Oslo*. Oslo kommune, Sogn bydelsforvaltning.
- Holm, A. (2000). *Statlige mål og lokale prioriteringer. En studie av lokal implementering av fordelingspolitiske målsettinger innenfor grunnskolen i Oslo* (Doktorgradsavhandling). Oslo: Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskapelige fakultetet, Universitetet i Oslo.

- Holm, A. & Yttri, D. (2002). *Barnefamilier. Fra hospits til varig bosetting* (Prosjektrapport 327). Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Høverstad, L., Tangen, T., & Fürst, R. (1991). Behovsskapende forhold i storbyene. I M. Bildeng & R. Fürst (Red.). *Norge trenger en storbypolitikk. En debatt om de store byenes funksjoner og særtrekk*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Ingebretsen, R. (2011). *Omsorgstjenester til personer med etnisk minoritetsbakgrunn. En kartlegging i norske kommuner* (NOVA-rapport 28/11). Oslo: NOVA
- Juvkam, D., Sørli, K., & Texmon, I. (2010). *Demografisk utvikling i fem storbyer* (NIBR-rapport 2010:16). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Jørgensen, T. (2000). De fleste ulikheter består. *Samfunnsspeilet* 6/2000.
- Kjellberg, F. (1979). A Comparative View of Municipal Decentralization: Neighbourhood Democracy in Oslo and Bologna. I L. J. Sharpe (Red.), *Decentralist Trends in Western Democracies*. London: Sage.
- Klausen, J. E., Helgesen, M., & Aardal, B. (2002). *Et valg av betydning? Videreføring av evaluering av forsøk med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune* (NIBR-rapport 2002:1). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Klausen, J. E. (2004). *Lokaldemokratiet i bydelene. En studie av forsøket med direkte valg til fire bydelsutvalg i Oslo kommune* (Doktorgradsavhandling). Oslo: Institutt for statsvitenskap, Det samfunnsvitenskaplige fakultet, Universitetet i Oslo.
- Klausen, J. E. & Opedal, S. (1999). *Smått i stort. Bydelsordninger i norske storbyer* (NIBR-rapport 1999:11). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Klepp, I. G. (1995). *På stier mellom natur og kultur* (Doktorgradsavhandling). Oslo: Avdeling for etnologi, Institutt for kulturstudier, Universitetet i Oslo.
- Kleven, T. (Red.). (2002). *Målstyring i skandinaviske kommuner. Seks casestudier* (NIBR-rapport 2002:15). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Lijphart, A. (1984). *Democracies: Patterns of Majoritarian & Consensus Government in Twenty-one Countries*. New Haven: Yale University Press.
- Lund, B. H. (1995). *Styringssystemet i Oslo kommune. Parlamentarisme og desentralisering*. Oslo: Kommuneforlaget AS.
- Lund, B. H. (2000). *Beretning om Oslo kommune for årene 1948 – 1986*. Oslo: Oslo kommune, bystyret.
- Mintzberg, H. (1983). *Power in and Around Organizations*. Englewood Cliffs, N.J.: Prentice Hall.
- Myhre, E. (2001). *Veien mot trygghet. Hundre år med kommunale tjenestepensjoner. Oslo Pensjonsforsikring AS 1902-2002*. Oslo: Oslo Pensjonsforsikring.
- Myrvold, T. M., & Klausen, J. E. (2002). *Politikk eller teknikk? Styringsmessige implikasjoner av Oslo kommunes system for fordeling av midler til bydelene* (NIBR-rapport 2002:12). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Myrvold, T., Møller, G., Zeiner, H., Vardheim, I., Helgesen, M., & Kvinge, T. (2011). *Den vanskelige samhandlingen. Evaluering av forvaltningsreformen i barnevernet* (NIBR-rapport 2011:25). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Nergaard, E. (2006). *Kulturplanlegging i Bjørvika – mellom stat og marked* (Masteroppgave). Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Nilsen, C. P. (2014). *Fra trafikkmaskin til middelalderby* (Masteroppgave). Oslo: Humanistisk fakultet, Universitetet i Oslo.
- Nordahl, B. Harvold, K-A. & Skogheim, R. (2009). *Forhandlingsbasert byutvikling* (NIBR-rapport 2009:20). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- NOU 1989:5. (1989). *En bedre organisert stat*. Oslo: Forbruker- og administrasjonsdepartementet.
- NOU 1990:13. (1990). *Forslag til ny lov om kommuner og fylkeskommuner*. Oslo: Kommunaldepartementet.



- NOU 2012:2. (2012). *Utenfor og innenfor – Norges avtaler med EU*. Oslo: Utenriksdepartementet.
- NOU 2012:14. (2012). *Rapport fra 22. juli-kommisjonen* (Gjørvi-kommisjonen). Oslo: Statsministerens kontor.
- Nyen, T. (1992). *Budsjettprosessen i Oslo etter innføring av byrådsreformen og målstyring: Bedre overordnet styring? En vurdering av fruktbarheten av en prinsipal-agenttilnærming i studiet av endringer i offentlige budsjettprosesser* (Hovedfagsoppgave). Oslo: Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo.
- Næss, P., Saglie, I.-L., & Thorén, K. H. (2015). Ideen om den kompakte byen i norsk sammenheng. I I.-L. Saglie, H. Hofstad & G. S. Hanssen (Red.), *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer* (s. 36-48). Oslo: Universitetsforlaget.
- Odden, S. (1996). *Sammendrag av evalueringen av KITY-prosjektet, Kvinner I Tekniske Yrkesområder*. Elverum: Høgskolen i Hedmark.
- Rasch, B. E. (2004). *Kampen om regjeringsmakten. Norsk parlamentarisme i europeisk perspektiv*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ruud, M. E. (1987). Bygningsvern i by. *Dugnad* 13 (3/4) 49-62. Oslo: Novus forlag.
- Ruud, M. E., Holm-Hansen, J., Nenseth, V., & Tønnesen, A. (2011). *Midtveisevalueringen av Groruddalssatsingen* (Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Ruud, M. E. (2012). *Planlegging for et attraktivt bymiljø* (Ciens-rapport 1-2012). Oslo: Ciens.
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Saglie, I.-L., Strand, A., & Schmidt, L. (2007). *By- og bokkvaliteter i markedsbasert fortetningspolitikk* (NIBR-notat 2007:105, s. 14). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Saglie, I.-L., Hofstad, H., & Hanssen, G. S. (2015). *Kompakt byutvikling. Muligheter og utfordringer*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandvik, P. (1987). *Lov og rett*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Saxi, H. P., Bukve, O., Gjertsen, A., Gustavsen, A., & Langeland, A. (2014). *Parlamentarisme i norske byer og fylkeskommuner i sammenlignende perspektiv* (UiN-rapport, nr. 4). Bodø: Universitetet i Nordland.
- Sharpe, L. J. (1979). *Decentralist Trends in Western Democracies*. London: Sage.
- Skaug, E. (2015). Lambda som fallitterklæring. *Nytt Norsk Tidsskrift* 3/2015, s. 308-312.
- Skogstad, R. H. (2015). *Kampen om de magiske 30. En beslutningsteoretisk realisering av Lambda i Bjørvika* (Masteroppgave). Oslo: Institutt for sosiologi og samfunnsgeografi, Universitetet i Oslo.
- Stigen, I. M., Hansen, T., Indset, M., & Myrvold, T. M. (2008). *Innsetting eller utpeking? Evaluering av forsøk med nye regler for byrådsdannelse i Oslo kommune* (NIBR-rapport 2008:10). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- St.meld. nr. 11 (1990-91). (1991). *Om storbyenes økonomiske situasjon mv*. Oslo: Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- St.meld. nr. 33 (1991-92). (1992). *Kunnskap og kyndighet. Om visse sider ved videregående opplæring*. Oslo: Kirke-, utdannings- og forskningsdepartementet.
- Storaas, T. (2011). *Oslo-skolens historie på 1900-tallet. Nasjonale føringer og kommunale initiativ*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Strand, A. (2015). *For mye planlegging – for lite handling i Oslo og Akershus*. Foredrag til BULL-konferanse. Hentet fra <http://bullby.net/for-mye-planlegging-for-lite-handling-i-oslo-og-akershus/>
- Sæter, O. & Ruud, M. E. (2005). *Byen som symbolsk rom*. Oslo: Norges byggforskningsinstitutt.
- Søgner, A. (2012). Oslo som skoleeier. I J. S. Jøsendal, G. Langfeldt & K. Roald (Red.), *Skoleeier som kvalitetsutvikler. Hvordan kommuner og fylkeskommuner skaper gode læringsresultater*. Oslo: Kommuneforlaget.

- Sørli, K., Aure, M., & Langset, B. (2012). *Hvorfor flytte? Hvorfor bli boende?* (NIBR-rapport 2012:22). Oslo: Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Sørvoll, J. (2011). *Norsk boligpolitikk i forandring 1970–2010* (NOVA-rapport 16/11). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring.
- Thingsrud, L. (2004). Kulturkommunen Oslo. *TOBIAS Informasjonsblad fra Oslo byarkiv*, 1/2004, s. 5.
- Tjernshaugen, K. R. (2006). *Hellige kyr på slaktebenken. Nyorienteringen i Arbeiderpartiet på 1980-tallet* (Masteroppgave). Bergen: Historisk institutt, Universitetet i Bergen.
- Whist, E. & Christensen, Tom (2012). *Fjorden, byen og operaen. En evaluering av Bjørvika-utbyggingen i et beslutningsteoretisk perspektiv*. Concept rapport Nr. 28. Trondheim: NTNU.
- Wiborg, Ø., Arnesen, C. Å., Grøgaard, J. B., Støren, L. A., & Opheim, V. (2011). *Ressurser og resultater: Elevers prestasjonsutvikling – hvor mye betyr skolen og familien?* (Andre delrapport fra prosjektet «Ressurser og resultater», NIFU-rapport 35/2011). Oslo: Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning.
- TemaNord 1997:544 *Boligpolitikk mod segregation*. København: Nordisk Ministerråd. Aalborg universitet: Research Portal.
- Østerud, Ø., Engelstad, F., & Selle, P. (2003). *Makten og demokratiet. En sluttbok fra Makt- og demokratiutredningen (1998-2003)*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Zukin, S. (1991). *Landscapes of power, from Detroit to Disney World*. California: University of California Press.



Stikkord

1000-årsjubileum 345, 347, 348, 361
22. juli 261, 345

A

A/S Kampens Mekaniske verksted 301
Adecco Helse 188
AGORA 205
Akademikernes Fellesorganisasjon 186
Aker Brygge 269, 291, 302, 303, 304, 332, 402
Aker Eiendom A/S 302
Aker sykehus 33, 176, 248, 249, 250
Akergårdene 315
Akers mek. 301
Akerselva Miljøpark 271, 286, 287, 312, 313, 427
AKS 240
Aktivitetsskolen (AKS) 240
arbeidsinnvandring 61
AS Ekebergbanen 193, 387
AS Holmenkollbanen 193, 387
AS Oslo Sporveier 39, 189, 193, 376, 387
AS Sporveisbussene 193, 387
Astrup Fearnley Museet for Moderne Kunst 311
avfallshåndtering 400

B

Backerutvalget 163, 165
Barcoderekken 310
Barne- og familieetaten 162
Barne-, ungdoms- og familieetaten 244
barnehageforliket 242
barnehager 241
barnevern 244
Barratt Due Musikk institutt 237
befolkningsvekst 55, 425
Benjaminprisen 346
Bergensmodellen 135
Bislet bad 363
Bjørvika 267, 301, 304

Bjørvika Infrastruktur AS 308
Bjørvika Utvikling AS 308, 311
Blå Kors 195
Blegenutvalget 226
Blitzhuset 351, 353
Boligbedriften 274
Boligbygg Oslo KF 166
boligbygging 283
Boligetaten 165, 274
boligpolitikk 277
Bondevikregjeringen 242
bostedsløshet 254
Brundtland III-regjeringen 42
Brundtlandkommisjonen 375
Brundtlandregjeringen 142
Brussel 418
Bufetat 244
Byantikvaren 314
bydeler 134
bydelsdirektør 124
bydelsmodellen 115
bydelsordningen 115
Bydelsreform 2004 129
bydelsutvalg 120
Byen og Fjorden 304
Byen og Fjorden – Oslo år 2000 302
byfornyelse 73, 293
Bygge- og vedlikeholdstjenesten 166
byggningskontrollen 160, 274
Bymiljøetaten 161, 381
Byøkologisk program 377, 404
Byplankontoret 160, 274
Byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester 161
Byrådsavdeling for miljø og samferdsel 161
Byrådsavdeling for service- og organisasjonsutvikling 150
byrådsavdelingene 101
byrådslederrolle 94
byrådsordningen 15
byutvikling 267, 269, 274

C

C40 storbynettverk 414
 Central Jaamat-e Ahl-e Sunnat 343
 Christiania Spigerverk 286
 Cinema Bollywood 346

D

Deichmanske bibliotek 336
 Den Norske Opera & Ballett 237, 321, 330, 331, 338, 426
 Det Åpne teater 296
 Det norske Arbeiderparti 27, 28, 29, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 78, 79, 83, 85, 86, 91, 100, 105, 106, 109, 111, 118, 119, 129, 130, 136, 142, 144, 145, 152, 153, 154, 162, 164, 174, 176, 179, 183, 184, 186, 188, 190, 192, 193, 242, 252, 289, 293, 304, 310, 326, 327, 328, 332, 334, 335, 338, 341, 342, 344, 349, 353, 358, 362, 364, 367, 368, 387, 391, 411, 417, 418, 424
 Diakonhjemmet 195
 Diakonhjemmets sykehus 248
 direkte instruksjonsmyndighet 94, 99

E

E-CO Energi Holding AS 190
 Edvard Munchs atelier 315
 eiendomsreformen 167
 Ekangerkomiteen 117, 118, 129
 Ekebergåsen 354
 Ekebergskogen 355
 Ekebergskråningen 354
 Ekebergtunnelen 361
 Ekely 315
 eldreomsorg 258
 elevsammensetning 225
 elevtall 224
 Elkem A/S 286
 Elvelangs i fakkellys 349
 Enøk 399
 ENØK-fondet 399
 Enøketaten 161
 Ensøybyen 288, 289, 290, 319
 Etat for eiendom og utbygging 166
 EU 419
 Eurocities 413, 415

Europakontor 418

European Cities Against Drugs-erklæringen 257

European Sustainable Cities and Towns Campaign (ESCT) 406

Expo 2010 417

F

Fagopplæringsetaten 228, 235
 fastlegeordningen 248
 festivaler 346
 Film fra Sør 346
 finansdirektørrolle 98
 Fjordby 300
 flertallsbyråd 31
 Flexus 388
 forandringsledelse 149
 formannskapet 88
 Formannskapets tilsynsutvalg 164
 formannskapslovene av 1837 21, 78
 formannskapsmodellen 78
 Fornebuområdet 10, 276, 395, 397
 Fortum Oyj 190
 forvaltningsreformen i barnevernet 23, 220
 Fransiskushjelpen 259
 Fremskrittspartiet 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 73, 79, 83, 85, 91, 105, 106, 108, 109, 110, 119, 133, 152, 153, 154, 176, 183, 185, 186, 192, 242, 259, 289, 295, 304, 305, 315, 324, 327, 333, 334, 335, 341, 342, 352, 358, 364, 417, 418, 424
 Fridtjof Nansens plass 349
 Friluftsetaten 161
 Frogner Kino AS 358
 Frognerbadet 39
 Frognerseieren 31, 86

G

Game over 240
 Gardermobanen 394
 generalistkommuneprinsippet 22
 gentrifisering 73, 247, 283, 297
 Gerhardsen-byrådet 31, 32, 33, 36, 37, 100, 105, 130, 144, 152, 172, 179, 181, 183, 186, 190, 229, 232, 374
 Gjørvi-kommisjonen 261

Göteborg 412
 governance 24
 Grete Waitz-løpet 367
 Grønland Byfornyelse 294
 Grønn kommune 379
 Groruddalen 44, 63, 70, 73, 219, 225, 284, 298,
 299, 300, 329, 347, 404
 Groruddalssatsingen 253, 298, 299, 300, 347
 Grünerløkka 72
 gul liste 314
 Gussgardutvalget 163, 164
 Gymkameratene 35

H

Hafslund ASA 189
 Handelshøyskolen BI 239, 287
 Handlingsprogrammet Oslo indre øst 296
 Haraldrud 401
 HAV Eiendom AS 308, 309
 Helse Øst 249
 Helse Sør-Øst 249
 Helseetaten 162
 helseforetaksreformen 23, 220
 helsepolitikk 247
 Hermansenutvalget 142, 182
 Holmenkollen 365
 hovedbibliotek 330, 337
 Hovedstadsaksjonen 316
 Hovedstadsmeldingen 389
 Hovinbekken Skulpturpark – Klosterenga 356
 Høyre 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 34, 35, 36, 37,
 38, 39, 40, 41, 42, 43, 73, 78, 79, 83, 85, 86,
 91, 96, 105, 106, 108, 109, 111, 130, 131, 133,
 136, 142, 143, 150, 152, 153, 154, 158, 168,
 175, 179, 183, 184, 185, 186, 229, 232, 242,
 249, 254, 259, 276, 289, 293, 304, 309, 324,
 325, 332, 333, 334, 341, 342, 358, 415, 417,
 418, 424
 Huitfeldt-byrådet 38, 39, 130, 150, 153, 156,
 172, 183, 186, 193, 263, 387, 415
 Husbanken 254, 277, 278, 294, 310, 347
 HVPU-reformen 248

I

I stedet for vold 240
 idrettsarenaer 363

Idrettsetaten 161
 informasjonskultur 213
 infrastruktur 373
 inntektssystemet av 1986 23
 innvandrergupper 62
 innvandring 60
 instruksjonsmyndighet 99
 internasjonale strategi 416
 internasjonalt samarbeid 410
 International Council of Local Environmental
 Initiatives (ICLEI) 406
 International Union of Local Authorities
 (IULA) 413
 internrevisjon 168

J

Jakobs kirke 283
 Jarlen Kino AS 358
 Jordal Amfi 364

K

Kafé Lars 31
 Karl Johan-kvartalet 337
 Kirkens Bymisjon 195, 257, 353
 KITY-prosjektet 159
 Klemetsrud 401
 klima 373
 Klosterenga skulpturpark 346, 356
 KLUT-programmet 151
 Kollektivtransportproduksjon AS 193, 194,
 387, 388
 Kommunal konkurranse Oslo KF 187
 kommunedelplan 271
 Kommunedelplan for byutvikling og bevaring i
 indre Oslo 2005–2020 272
 Kommunedelplan for indre Oslo 1997 272
 Kommunedelplan for torg og møteplasser
 273
 Kommuneforbundet 86, 186
 kommuneloven 129
 Kommunelovutvalget 130
 Kommunens Opplærings- og utviklingsfond
 151
 kommuneplan 271
 Kommuneplan 1991 271
 Kommuneplan 2008. Oslo mot 2025 273

kommunevalg 29, 34, 38, 39, 40, 41, 105, 130
 Kommunikasjonsforum 199
 konsensuskultur 27
 Korenkomiteen 391
 korrupsjonsskandaler 162
 Kostra 263
 Kristelig Folkeparti 242, 309, 341, 358, 417
 Kristelig Folkeparti 27, 29, 30, 31, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 78, 79, 81, 83, 85, 105, 108, 109, 133, 142, 152, 153, 168, 176, 183, 184, 185, 186, 190
 Kultur- og kontorbygg Oslo KF 166
 Kulturbymen Øst 333
 kulturminnevern 359, 370
 kulturpolitikk 321
 Kunnskapsbyen for verdiskapning 262
 Kunnskapsløftet 220, 228
 Kunnskapsløftet Oslo 236
 Kvinner til ledelse i Oslo kommune (KLOK) 157
 Kyotoavtalen 375, 418

L

ladeplass, elkjøretøy 402
 Lae-byrådet 39, 40, 131, 154, 168, 175, 176, 229
 Lambda 341, 342
 lederlønninger 152
 Levende Oslo 317
 likestilling 41, 156
 likestillingspris 157, 158
 Loenga bru 361
 Lokal Agenda 21 378
 Lovisenberg 195
 Lovisenberg Diakonale Sykehus 248
 Lørenbyen 286
 Lørenområdet 286

M

markagrensen 274, 281, 398
 Mbombela 412
 Melafestivalen 345, 346, 347
 Metoderapport SKUP 2004 163
 Middelalderbyen 10, 310, 360
 Middelalderfestivalen 296
 Middelalderparken 347, 361
 miljøby 406

Miljøbyen Gamle Oslo 296, 297, 312, 316, 356, 357, 360
 Miljøbyprosjektet 296
 Miljøpartiet De Grønne 29, 34, 40, 43, 355
 miljøpolitikk 379
 miljøsertifisering 399
 miljøspørsmål 373
 Miljøtransport AS 189, 191
 Mini-Mela 347
 Munchmuseet 26, 40, 276, 321, 328, 329, 330, 338, 339, 340, 341, 342, 370, 426
 mål- og resultatstyring 24

N

Nasjonal Agenda 21 380
 Nasjonal transportplan 395
 NAV-reformen 23, 221, 253
 New Public Management 142, 145, 176, 182, 270
 Nobels fredspris 417
 Non Fighting Generation 240
 Norges Kommunistiske Parti 78
 Norsk Kommuneforbund 191
 Nydalen 271, 279, 286, 287, 288, 289
 Nydalen Park 287
 Nylands Verksted 301
 næringspolitikk 278

O

Olafiaklinikken 248
 Omsorg Oslo KF 188
 Omsorg+ 259
 Omsorgsbygg Oslo KF 167
 Opplevelsessenteret for populærmusikk (Popsenteret) 343
 Oppmålingsvesenet 160, 274
 Opptrappingsplanen for psykisk helse 248, 255
 ordførere 91
 ordførerrolle 89
 Ormsund 301
 Oslo – en internasjonal by 262, 273
 Oslo Byfornyelse A/S 294
 Oslo Energi AS 189
 Oslo Energi Holding AS 189
 Oslo Energi Nett AS 189
 Oslo Enøk 399





Oslo Fylkeskommunale Rusmiddelsekretariat 22

Oslo Havn KF 309, 311, 400

Oslo havnevesen 176, 198, 275, 301, 302, 304, 305, 306, 307, 308, 309, 379

Oslo Kinematografer 182, 189, 194, 328, 358

Oslo Kino 182, 194, 358, 359

Oslo Lysverker 189

Oslo maraton 368

Oslo S utvikling AS 307

Oslo Sporveier 157, 159, 198, 203, 275, 392

Oslo Sporveier AS 198

Oslo Sporvognsdrift AS 194, 387

Oslo T-banedrift AS 194, 387, 388

Oslo Teknopol IKS 393

Oslo Vei 192

Oslo veivesen 189, 192, 376, 381

Oslo Vognselskap AS 193, 194, 387, 388

Oslo-modellen 270

oslo.kommune.no 211

Osloå 213

Oslopakke 1 287, 306, 383, 384, 385, 386

Oslopakke 2 384, 385, 392

Oslopakke 3 385, 386, 395, 398, 407

Oslopakkene 382

Osloregionens Europakontor 419

Osloskolen 18, 24, 26, 133, 219, 223, 224, 226, 227, 228, 229, 231, 232, 233, 236, 237, 239, 240, 425, 429

Oslotrikken AS 194, 388

Østlandssamarbeidet 10, 392, 393

OXLO 350, 351

Øyafestivalen 347, 400

P

parlamentarisk modell 24

parlamentarismen 77, 82, 87, 107

Pensjonistpartiet 29, 34, 153, 183, 184, 185, 417

Personaletaten 149

personalutvikling 149

perspektivutvalget 48, 146

Pilestredet Park 289, 290, 291, 337

Pipervika 301

Plan- og bygningsetaten 160, 269, 274

Plankontor for Groruddalen 298

Plansamarbeidet 393

positiv parlamentarisme 88

Prøveplan Oslo 237

R

Radiumhospitalet 249

Rammeavtale for likestilling for Oslo kommune 156

Reform 94 219, 226

Reform 97 219, 220, 224, 227, 242

Regjeringen Stoltenberg 389

Reguleringsplanen for sentrum og indre Oslo fra 1976 (Soneplanen) 270, 272

Riksantikvaren 286, 315, 341, 359, 360

Rikshospitalet 59, 249, 290, 385

ROM eiendomsutvikling AS 307

rusomsorgen 256

Ruter 387

Rød Valgallianse 29, 31, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 42, 79, 85, 99, 100, 105, 107, 129, 154, 174, 184, 185, 186, 190, 192, 193, 387

Røde Kors 195

Rødt 29, 34, 111, 176, 310, 341, 342, 356, 365, 367

S

SalTo 260

Samarbeidsalliansen Osloregionen 392

Samferdselsetaten 161, 381

samhandlingsreformen 25, 221, 248, 251

SAMmen Lager vi et Trygt Oslo (SalTo) 260 segregering 69

Seksjon for internrevisjon 168

Senter for ledertrening 152

Senterpartiet 29, 34, 43, 79, 81, 142, 186, 242, 332

sentraladministrasjonen 101

Sentrumsløpet 369

Skiforbundet 366

Skiforeningen 366

Skimuseet 366

Skoleetaten 166, 228, 235, 240

skolefritidsordning 228

Skolefritidsordninger (SFO) 240

skulptur- og kulturminnepark 354

Småhusplanen 273

SMIL 144

Smithutvalget 164, 165, 166
 Snøhetta 316, 335
 Sollerud 301
 sommerskolen 228
 sosialhjelp 251
 Sosialistisk Venstreparti 27, 29, 31, 32, 33, 34,
 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 79, 83, 85, 100,
 105, 111, 119, 129, 144, 145, 152, 153, 154,
 168, 174, 176, 179, 183, 184, 185, 186, 188,
 190, 192, 193, 242, 252, 289, 293, 304, 334,
 341, 342, 353, 356, 358, 362, 364, 368, 387,
 417, 418, 424
 sosialpolitikk 251
 Spigerverket 286
 Språktips 207
 Statens informasjonstjeneste 201
 Stenersenmuseet 341
 Stoltenberg II-regjeringen 42
 Stopp volden 240
 Stortinget stasjon 381
 Støttegruppa for byfornylesofre 295
 Sunnaas sykehus 248, 249
 Svelland-byrådet 28, 29, 143, 150
 Sykehjemsetaten 162, 247, 260
 sykehusboligene 250
 Symra Kino AS 358

T

T-baneringen 385
 Tannhelsetjenesten Oslo KF 262
 Tekstilfabrikken Nydalens Compagnie 286
 Tetzschner-byrådet 31, 48, 152, 158, 189, 222,
 262

Tøyen 74, 342
 Trafikketaten 161
 Transparency International Norge 167
 trygg by 260
 Tukthuskvartalet 337

U

Ullevål sykehus 39, 163, 248, 249, 250
 Undervisningsbygg 167, 231
 Undervisningsbygg Oslo KF 166
 Unibuss AS 169, 191, 194, 388
 Unibussaken 170
 urbanisering 68
 Utdanningsetaten 228, 235, 236, 237, 239, 240
 Utøya 93, 261

V

Valle Hovin 364
 varslingstjeneste 169
 Vedlikeholdsetaten 165
 Velferdsetaten 161
 vennskapsavtaler 410
 Venstre 27, 29, 30, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43,
 78, 79, 85, 105, 109, 133, 154, 176, 185, 186,
 242, 289, 304, 309, 341, 353, 356, 418
 Vestbanetomten 338
 Vigelandsparken 329, 340
 Viken Energinett AS 189
 Vålerenga mot rasisme 346

W

Willochregjeringen 142
 World Islamic Mission 343



Personregister

- 
- Aldridge, Øystein 74
 Andersson, Bjørg Månum 165
 Anker, Carsten 28
 Bachke, Nina 344
 Benum, Edgar 369
 Berntsen, Thorbjørn 276
 Bjerke, Rune 100, 144, 164, 304
 Bjørgen, Randi 158, 159
 Bjørnulf, Rita 160
 Bondevik, Kjell Magne 26, 35
 Breivik, Bård 356, 357
 Bryn, Anette Wiig 327, 340, 367
 Bull, Brynjulf 116
 Burbidge, Susan 411
 Chaudry, Danny G. 60
 Christiansen, Ellen Chr. 30
 Christiansen, Lone Lønne 160
 Ditlev-Simonsen, Per 35, 36, 40, 58, 91, 94, 419
 Dørum, Odd Einar 106, 308, 334, 353, 402
 Eckbo, Margaret 133
 Engelsen, Elena 349
 Erasmus, Nick 412
 Fjellanger, Guro 334
 Folkvord, Erling 33, 367
 Fredriksen, Bård Folke 38, 185, 189, 325, 341, 352
 Frich jr., Sverre 31
 Frisch, Jo 28
 Froyn, Bjørgulv 306
 Furseth, Alf 417
 Gehl, Jan 267, 316
 Gerhardsen, Rune 32, 35, 36, 37, 41, 42, 96, 100, 109, 144, 184, 203, 328, 367, 374, 411
 Giske, Trond 327, 338, 339, 345, 367
 Gjermundsen, Gjermund 295
 Glad, Karl 302
 Glomm, Margit 152
 Grønlie, Tore 24
 Gussgard, Gunvald 163
 Hagen, Carl I. 106, 305
 Halaas, Arne 191
 Hamran, Anne Sigrid 312
 Harlem, Hanne 132
 Haugen, Rolf 28
 Heggelund, Nina 28
 Hegtun, Halvor 37
 Heiberg, Gerhard 302
 Hermansen, Benjamin 93, 350
 Herrares, Juan 341
 Hildeng, Britt 36, 105
 Hiorth, Edvard 304
 Holm, Nils 22, 25, 100, 145
 Holmsen, Karin 28
 Holstad, Henning 417
 Holtan-Hartwig, Tor 118
 Horn, Ellen 326, 327, 350
 Horn, Signe 166, 167, 349
 Horntvedt, Grete 36, 38, 166, 167
 Hovind, Ole B. 28
 Huitfeldt, Fritz 38, 39, 41, 42, 109, 153, 172, 377
 Hägerstrom, Bodil 153
 Høst, Sigurd 215
 Jagmann, Berit 184
 Johannessen, Viggo 79, 81, 85, 86, 95, 96, 97, 149
 Johansen, Kjell Ove Sollie 167
 Johansen, Raymond 33, 183
 Johansson, Göran 411
 Johnson, Merete 30
 Jæger, Per 316
 Karlsen, Bernt Stilluf 308
 Kjeldstadli, Erik 350
 Knudsen, Ulf Erik 306
 Knutsen, Tove Karoline 346
 Koritzinsky, Kari Pahle 152
 Kristiansen, Svern 36, 37, 40, 91
 Krogseth, Erik 167
 Lae, Erling 38, 39, 40, 41, 42, 107, 109, 110, 131, 151, 158, 159, 185, 207, 235, 254, 259, 260, 297, 305, 308, 317, 323, 327, 338, 339, 341, 350, 367, 419, 428
 Lahnstein, Anne Enger Lahnstein 332
 Langåker, Eldri 157, 159, 348, 419
 Larssen, Heidi 183
 Lassen, Vivi 33
 Lie, Eva 349

- Lillevolden, Stein 352
 Limi, Hans Andreas 30, 31
 Listhaug, Sylvi 176, 259
 Liu Xiaobo 417
 Lund, Bernt H. 16, 77, 82, 85, 86, 293, 304
 Lundberg, Bjørn 160
 Lunde, Sveinung 28
 Lundeby, Åge-Christoffer 388
 Lundli, Torill 160
 Lyng, Jon 36, 38
 Løken, Lene 148
 Mahmood, Khalid 37
 Meinich, Sven 304
 Melgård, Bjarne 316
 Midttun, Ingeborg 28
 Minken, Harald 99
 Moen, Eirik 30
 Mortensen, Margrethe 96, 103
 Myhre, Peter N. 30, 91, 92, 295, 304, 352
 Nordengen, Albert 26, 30, 32, 90, 91, 302, 345, 348
 Norman, Victor D. 305, 308, 317
 Nybakk, Marit 310
 Nyhus, Rolf 94
 Pahle, Kari 35, 36, 417
 Pape, Tom 275
 Pettersen, Ingar 28
 Piano, Renzo 311
 Rafiq, Afshan 34
 Rambjør, Kristian 302
 Rana, Rubina 34, 63
 Rannestad, Berit 348
 Rasmussen, Tor Fr. 48, 333
 Rieber-Mohn, Libe 342
 Ringnes, Christian 354
 Rygh, Aase Texmon 157
 Rytter, Kirsten 33
 Røli, Knut 350
 Rønbech, Sissel 312, 361
 Røsland, Stian Berger 40, 41, 42, 109, 160, 161, 417
 Sanden, Mari 188
 Schanke, Liss 98
 Selnes, Vera 419
 Smith, Eivind 164
 Stang, Fabian 40, 59, 91, 93, 341, 342, 349, 366, 411
 Stoltenberg, Thorvald 96
 Støylen, André 40, 189, 217
 Sundberg, Arild 48
 Svelland, Hans 28, 29, 32, 41, 42, 84, 109, 118, 143, 179
 Svendsen, Trond B. 31
 Sæbønes, Ann-Marit 36, 91, 185, 257, 352
 Tetzschner, Michael 28, 29, 32, 35, 36, 38, 41, 42, 96, 108, 109, 222
 Thilesen, Ragnvald 231
 Thommessen, Olaf 418
 Thoresen, Anne 160
 Tybring-Gjedde, Christian 353
 Veivåg, Kjell 341
 Vikøren, Kristin Berge 338
 Waitz, Grete 367, 368
 Waitz, Jack 368
 Widerberg, Nico 329
 Willoch, Kåre 276, 277
 Wright, Robert 30
 Yaqub, Shahzad 74
 Ødegaard, Torger 249
 Ørstavik, Wenche 165
 Aabel, Per 90
 Aaser, Svein 366



Bildekilder

Side	Fotograf, illustratør, opphavsrett	Side	Fotograf, illustratør, opphavsrett
14	Jørn Areklett Omre / Samfoto / NTB scanpix	146	Oslo kommune
20	Håkon Mosvold Larsen / NTB scanpix	150	Oslo kommune
28	Oslo kommune	157	Oslo kommune
29	Morten Hvaal / NTB scanpix	159	Tor Richardsen / NTB scanpix
30	Byrådslederens avdeling / Sturlason	160	Rita Bjørnulf
32	Lise Åserud / NTB scanpix	162	Oslo kommune
33	Morten Holm / NTB scanpix	163	Aftenposten
34	Espen Braata / NTB scanpix	166	Jarl Fr. Erichsen / NTB scanpix
38	Sturlason	171	Oslo kommune
39, øverst	Sturlason	172	Oslo kommune
39, nederst	Heiko Junge / NTB scanpix	174	Oslo kommune
40	Sturlason	175	Frode Hansen / NTB scanpix
58	Terje Bendiksby / NTB scanpix	178	Tom Schandy / Samfoto / NTB scanpix
60	Erlend Aas / NTB scanpix	183	Oslo kommune
61	Bydel Gamle Oslo	188	Mimsy Møller / Samfoto / NTB scanpix
62	Carl Martin Nordby	189	Bjørn Sigurdson / NTB scanpix
63	Heiko Junge / NTB scanpix	191	Bjørn Halfdansen / NTB scanpix
64	Jaeria Ali (Årvoll skole)	193	Sporveien
69	Berit Roald / NTB scanpix	194	Jarl Fr. Erichsen / NTB scanpix
72	Thomas Schweigert / Seasons / NTB scanpix	196	Markus Aarstad / NTB scanpix
76	Morten Holm / NTB scanpix	197	Oslo kommune
85, øverst	Stortinget	204	Byarkivet, Oslo kommune
85, nederst	Arne Iversen / VG / NTB scanpix	206	Energigjenvinningsetaten, Oslo kommune
86	Oslo kommune	208	Oslo kommune
89	Bo Mathisen / VG / NTB scanpix	211	Oslo kommune
90	Bjørn Sigurdson / NTB scanpix	216	Oslo kommune
91	Agnete Brun / NTB scanpix	217	Frode Hansen / NTB scanpix
92	Sara Johannessen / NTB scanpix	218	Espen Bratlie / Samfoto / NTB scanpix
93	Anette Karlsen / NTB scanpix	227	Undervisningsbygg Oslo KF
94	Heiko Junge / NTB scanpix	237	Bjørn Sigurdson / NTB scanpix
100	Helge Hansen / NTB scanpix	240	Espen Bratlie / Samfoto / NTB scanpix
114	Øystein Søbye / Samfoto / NTB scanpix	241	Espen Bratlie / Samfoto / NTB scanpix
126	Oslo kommune	243	Omsorgsbygg Oslo KF
138	Oslo kommune	255	Anne Elisabeth Næss / VG / NTB scanpix
142	Forbruker- og administrasjonsdepartementet		
145	Oslo kommune		

Side	Fotograf, illustratør, opphavsrett	Side	Fotograf, illustratør, opphavsrett
258	Espen Bratlie / Samfoto / NTB scanpix	349, nederst	Siren Lauvdal
261	Jan Egil Bäckmark, Beredskaps-etaten, Oslo kommune	350	Enhet for mangfold og integrering, bydel Grünerløkka, Oslo kommune
266	Bård Løken / Samfoto / NTB scanpix	351	Mia S. Nielsen
273	Oslo kommune	352	Heiko Junge / NTB scanpix
286	Oslo kommune	353	Nils Bjåland / NTB scanpix
287	Oslo kommune	356	Tom Martinsen / Dagbladet
291	Statsbygg	361	Svein Grønvold / Samfoto / NTB scanpix
293	Finn Thoresen / Byarkivet, Oslo kommune	364	Ivan Tostrup / Dagsavisen / Samfoto / NTB scanpix
298	Lars Halleraker / Husbanken	365	Morten Christensen / Kultur- og idrettsetaten, Oslo kommune
299	Oslo kommune	368	Line Møller / VG / NTB scanpix
300	Trond Solberg / VG / NTB scanpix	372	Håkon Mosvold Larsen / NTB scanpix
302	Per Erik Knive / NTB scanpix	373	Vann- og avløpsetaten, Oslo kommune
303	Espen Bratlie / Samfoto / NTB scanpix	375	Vann- og avløpsetaten, Oslo kommune
304	Foto MK AS	377	Oslo kommune
307	Foto MK AS	379, øverst	Espen Bratlie / Samfoto / NTB scanpix
312	Svein Grønvold / Samfoto / NTB scanpix	379, nederst	Oslo kommune
315	Byantikvaren, Oslo kommune	383	Kjetil Ree
316	Svein Grønvold / Samfoto / NTB scanpix	385	John Petter Reinertsen / Samfoto / NTB scanpix
319	Oslo kommune	392	Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune
320	Lise Åserud / NTB scanpix	393	Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune
325	Bård Løken / Samfoto / NTB scanpix	401	Bård Gudim
329	Terje Bendiksby / NTB scanpix	402	Helene Solbakken
331	Den Norske Opera & Ballett	403	Bymiljøetaten, Oslo kommune
336	Den Norske Opera & Ballett	408	Espen Bratlie / Samfoto / NTB scanpix
337	Kulturbyggene i Bjørvika Oslo KF	411	Krister Sørbø/ NTB scanpix
339	Kulturbyggene i Bjørvika Oslo KF	412	Helene Solbakken
340, øverst	VG	422	Kerstin Mertens / Samfoto / NTB scanpix
340, nederst	Oslo kommune	427	Erik Johansen / NTB scanpix
343	Kommunal- og regional-departementet	428	Lill-Ann Chepstow-Lusty
344	Mattis Folkestad / NRK P3		
346	Stian Lysberg Solum / NTB scanpix		
348	Trond Andersen		
349, øverst	Oslo kommune		



