



# Strategi for områdesatsing i Fredrikstad kommune 2023–2033

Grunnlagsdokument for programsatsing

VEDTATT AV BYSTYRET 15.06.2023





# Innhold:

Innledning	3
Områdesatsing	4
Utfordringer i Fredrikstad	5
Geografiske innsatsområder	7
Prioriteringer	8
Innsatsområder og strategier	9
Virkemidler	10
Program for områdesatsing – rammeverk	11

# Innledning

Kommunens levekårskartlegging viser at det er en geografisk opphopning av ressurser, belastninger og store levekårsforskjeller i Fredrikstad. Indikatoren for antall personer i husholdninger med lavinntekt (EU60) viser at noen områder har opptil 26 prosent personer i husholdninger med lavinntekt, mens sonen med lavest prosentandel er på 4,6 prosent.

I Fredrikstad kommune er det ikke et øst/vest-skilte mellom bydeler, og bildet kan mer beskrives som en mosaikk. Det vil si at levekårssoner som ligger tett inntil hverandre, kan være svært ulike med tanke på utdanningsnivå, sysselsettingsgrad, barnefattigdom og boforhold.

Revidert *Strategi for områdesatsing i Fredrikstad 2023–2033* skal konkretisere og aktualisere innsatsområdene sosial og økonomisk bærekraft i kommuneplanens samfunnsdel.

Strategien skal ligge til grunn for etableringen av et flerårig program for områdesatsing, som skal sikre en mer konsentrert og koordinert ressursbruk i kommunen. Utvikling av velferdstjenester er en vesentlig del av programarbeidet, og barn, unge og deres familier er prioritert.

Fredrikstad kommune har fått midler fra kommunal- og distriktsdepartementet til områdesatsing. Gjennom en intensjonsavtale med staten er målet å styrke kommunens gjennomføringskraft i områdesatsingen, ved tilførsel av økonomiske midler, og gjennom erfarings- og kunnskapsdeling med andre byer.

Gjennom samarbeidet vil partene se flere virkemidler i sammenheng, som skal bidra til mer effektiv bruk av statlige og kommunale midler i gjennomføringen.

*Sosial bærekraft handler om at alle skal oppleve å være en del av Fredrikstadsamfunnet og lokalsamfunnet de tilhører. Det handler også om å skape gode, helsefremmende omgivelser for mennesker å oppholde seg i. (Kommuneplanens samfunnsdel – Fredrikstad mot 2030)*

# Områdesatsing

Begrepet *områdesatsing* er en generell betegnelse for tidsavgrensede og helhetlige ekstrainsatser, i geografisk avgrensede områder med sammensatte utfordringer. *Områdeløft* betegner tiltak eller prosjekter i et lokalområde. En områdesatsing kan inneholde flere områdeløft.

Områdesatser skiller seg fra det kommunen vanligvis jobber med. I tillegg til å yte gode tjenester og stimulere sivilsamfunn og næringsliv til en fellesinnsats, skal programsatser, gjennom tverrfaglige og helhetlige tilnærminger, også gi en samlet gevinst av nye idéer og samarbeidsformer.

Målet med en områdesatsing er å bedre levekårene for innbyggere i spesifikke byområder med levekårsutfordringer, ved å styrke offentlige tjenester, lokalsamfunn, sosiale nettverk, tillit og kultur.

Dette handler om å endre noen av strukturene og systemene som former menneskers liv, og dermed kompensere for konsekvensene av dårlige levekår.

Å styrke det fysiske og sosiale miljøet, og bidra til et forbedret tjeneste- og servicetilbud, står sentralt. Gjennom arbeidet søker man å skape sosiale relasjoner og gode varige samarbeidsstrukturer mellom innbyggere og andre ressurser i området.

Høyere risikovilje, og stor vekt på nytenking, tjenesteutvikling og samskaping, skal gi økt potensial for innovasjon i sivilsamfunnet og i kommuneorganisasjonen. Gevinsten er bedre og mer treffsikre tilbud til innbyggerne.

Eksempler på temaer som det jobbes med i andre kommuner med områdesatser, er utvikling av bedre oppvekst-, utdannings- og sysselsettingstjenester, alltid med utgangspunkt i de lokale områdenes særegne utfordringer, og i samskaping med lokalsamfunnet.

Sivilsamfunnet spiller en viktig rolle i alle områdesatser i Norge. Medvirkning fra beboere, lokalbefolkning og frivillige må til for å nå målene.

Frivillige organisasjoner har også en viktig rolle i å skape møteplasser på tvers av ulike skillelinjer, for eksempel mellom mennesker med bakgrunn fra forskjellige land og kulturer. Det offentlige er avhengig av samarbeid med frivillig sektor i arbeidet med integrering og kvalifisering.

Integreringsarbeid er en viktig ambisjon for områdesatser, fordi satsingene gjerne finner sted i områder med en etnisk sammensatt befolkning. Dette understrekes i regjeringens integreringsstrategi, og i strategien for å styrke sivilsamfunnets rolle i integrering.

# Utfordringer i Fredrikstad

## 3.1 KUNNSKAPSGRUNNLAGET

Kunnskapen om levekår i Fredrikstad kommune er omfattende. I tillegg til kartlegginger av levekår, er også stedsanalyser og innbyggerinnspill hentet inn. Kommunens ordinære planverk, og de erfaringer kommunen så langt har gjort seg i det områderettede arbeidet, utfyller og supplerer dette kunnskapsgrunnlaget.

## 3.2 LEVEKÅRSUTFORDRINGER

I Fredrikstad har vi kartlagt levekår på mindre geografiske områder (levokårssoner), hvert annet år siden 2012.

Levekårskartleggingen viser opphopning av levekårsutfordringer i enkelte områder i kommunen. Kartleggingen viser at forskjellene vedvarer over tid, og øker for noen indikatorer. Dette vil på sikt kunne svekke samfunnets sosiale bærekraft, og innvirker også på kommunens økonomiske bærekraft.

Kartleggingene viser en stor vekst i barnefattigdom i Fredrikstad, der 19,1 prosent lever i husholdninger med vedvarende lavinntekt. Dette er vesentlig høyere enn landsgjennomsnittet.<sup>1</sup>

Unge som har foreldre med lavere inntekt og utdanning, har statistisk sett større sannsynlighet for å ta mindre utdanning og få lavere inntekt. I Fredrikstad har nesten 25 prosent av personer i alderen 30–39 år grunnskole som høyeste fullførte utdanning, og forskjellen mellom levekårsssonene er stor.

En av tre personer i alderen 21–29 år i Fredrikstad har ikke oppnådd yrkes- eller studiekompetanse innen fem år. I enkelte av levekårsssonene, omfattet av områdesatsingen, er andelen over 50 prosent.

Levekårskartleggingen i Fredrikstad viser en tydelig sammenheng mellom områder med høy andel barn i lavinntektshusholdninger og

andelen leide boliger. Høy andel leide boliger i et område kan henge sammen med høyere flytteandel, og mindre bostabilitet i nærmiljøet. Lite stabilitet kan få store konsekvenser, spesielt for barn og unge.

16,8 prosent av innbyggerne i Fredrikstad er innvandrere og norskfødte med innvandrerforeldre fra Øst-Europa, Asia, Afrika og Latin-Amerika. Disse innvandrergruppene er statistisk sett mer utsatt for levekårsutfordringer grunnet lavere utdanningsnivå, arbeidstilknypning, økonomisk situasjon og boforhold. Mellom de ulike levekårsssonene er det også store forskjeller i andelen innvandrere, fra 4,2 prosent til i underkant av 40 prosent.

Utfordringsbildet illustrerer en sammensatt befolkning, som kan føre til ulik bruk av helsetjenester, og ulik geografisk tilgang til helsefremming og forebygging.

## 3.3 ORGANISATORISKE UTFORDRINGER

Levekårsutfordringer er det vi kaller «wicked problem» eller gjenstridig problem (KS, 2014). Det foreligger verken sikker kunnskap om hva problemet består av, eller hvordan det kan løses. Det er heller ikke sikker kunnskap om hva som er årsakene til at problemene oppstår. Det er dermed en utfordring å finne fram til gode tiltak, fordi løsningene krever samtidig innsats på tvers av sektorer og tjenesteytende enheter. Tradisjonelle sektororienterte iverksettingsprosesser, slik de i stor grad er innrettet i Fredrikstad, er således utilstrekkelige.

Fredrikstad kommune utfører en rekke tiltak for å håndtere levekårsutfordringer. Mange av tiltakene representerer løsninger på kort sikt og på individnivå. Vi kan si at de fjerner symptomene, men fattigdommens årsaker forblir uløste.

Nye bestemmelser i velferdslovgivningen følger opp vanskene med tradisjonell sektorinndeling. Her pålegges kommunene fra 2022 å yte helhetlig hjelp til innbyggere som har behov for samtidige tjenester fra flere instanser. Hensiktsmessig organisering, struktur og intern kultur skal sikres, for å lykkes med

<sup>1</sup> Andel barn (0-17 år) som bor i husholdninger med vedvarende lav inntekt (SSB).



samhandling i møtet med innbyggerne og deres behov (statsforvalterens forventningsbrev til kommunene 2023).



*Bilde 1: Ute kino på Trosvik torg. Foto: Martine Hansen Langgdon.*

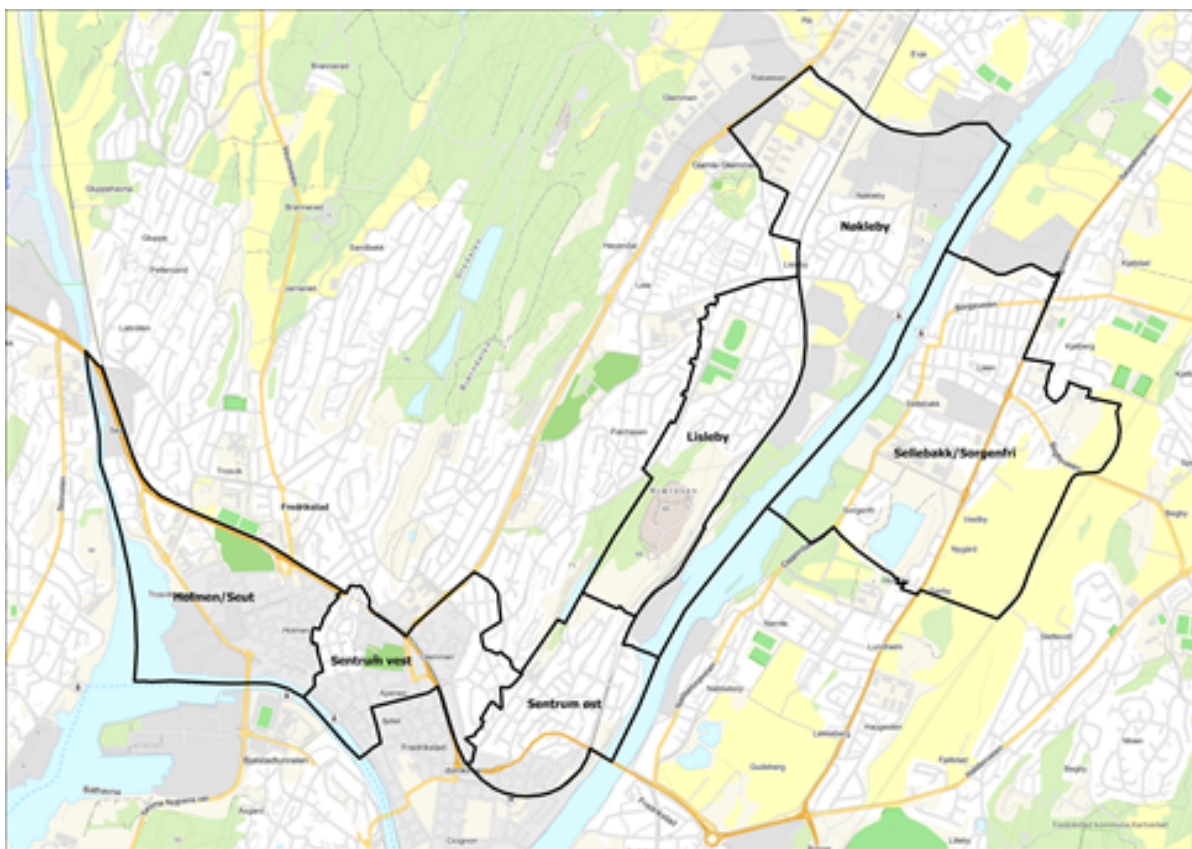
# Geografiske innsatsområder

## 4.1 OMRÅDENE

Kommunens områdesatsing vil konsentreres til områdene Holmen/Seut/sentrum øst og vest, Nøkleby/Lisleby og Sellebakk/Sorgenfri. Områdene er valgt ut på bakgrunn av levekårskartleggingen. Tilgrensende områder, med liknende utfordringer, kan også bli inkludert.

## 4.2 TILPASNING TIL LOKALE FORHOLD

Områdene har ulike utfordringer og muligheter, derfor er tilpasning til lokale forhold nødvendig. Ethvert område med sammensatte og komplekse problemstillinger vil, i en områdesatsing, ha en omfattende portefølje av prosjekter og tiltak over tid.



Figur 1: Skisse over utvalgte områder i områdesatsingen.



# Prioriteringer

## 5.1 BARN, UNGE OG DERES FORELDRE

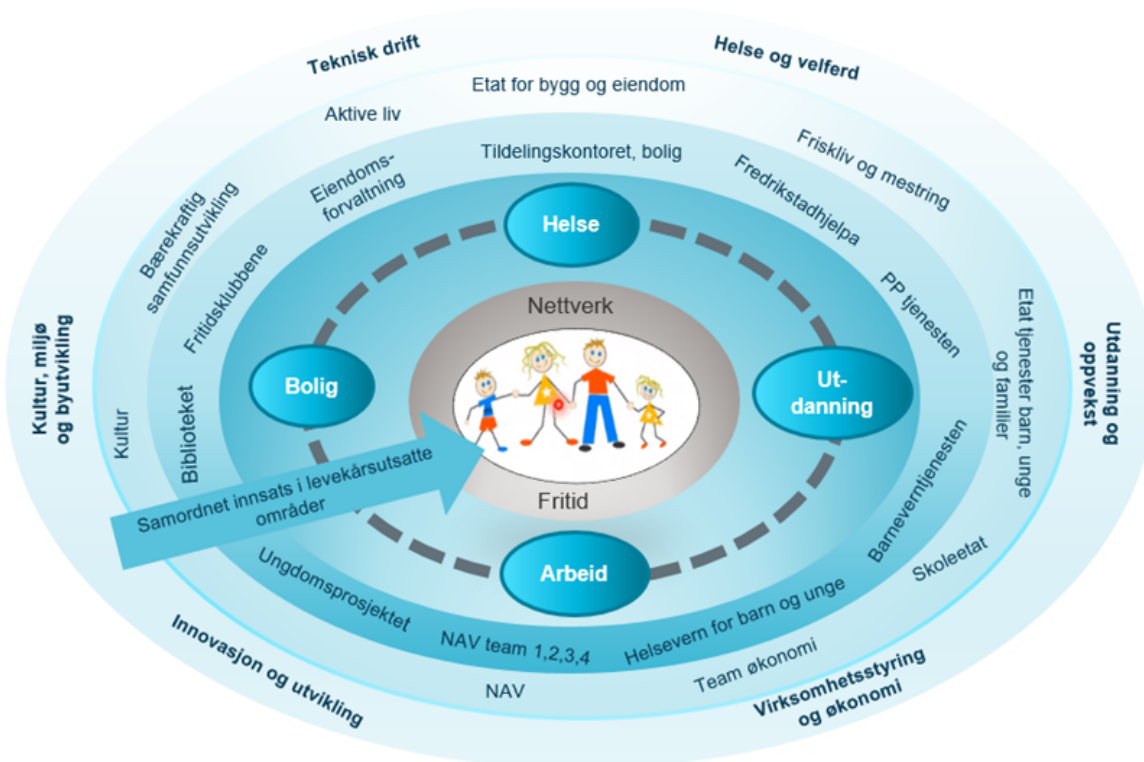
I tråd med føringer i *Kommunedelplan for folkehelse og levkår 2023–2033*, prioriterer områdesatsingen i Fredrikstad barn og unge, og deres foreldre.

Det å vokse opp i områder med store levkårsutfordringer kan påvirke livskvalitet og helse. Dette kan begrense mulighetene til å være aktiv og deltagende i arbeidsliv og i lokalsamfunnet. Foreldrenes utdanning, arbeid, bolig og økonomi er avgjørende for barn- og unges framtidige levkår, helse og livskvalitet.

## 5.2 BIDRAG TIL ORDINÆR DRIFT

Områdesatsingen skal støtte opp om pågående arbeid og prosesser i kommunen, med sikte på å bidra til samarbeid og samordning.

Det er godt dokumentert at det å få til samarbeid mellom tjenester for et helhetlig og samordnet tjenestetilbud til barn og unge med sammensatte behov, er utfordrende. Særlig gjelder dette i grenseflatene mellom tjenestene, hvor ansvaret ikke er entydig. En sektorisert organisering kan i slike situasjoner begrense det helhetlige perspektivet som må til for å håndtere gråsoneutfordringene (Fafo-rapport 2020:02 – Trøbbel i grenseflatene – *Samordnet innsats for utsatte barn og unge*). Endringene i velferdslovgivningen gjenspeiler dette, og oppvekstreformen pålegger kommunene å samordne tjenester rettet mot nettopp barn, unge og deres familier.



Figur 2: Modell for samordnet innsats.

# Innsatsområder og strategier

Den områderettede satsingen skal baseres på tre innsatsområder: *ressursmobilisering*, *stedsutvikling* og *tjenesteutvikling*. Til hver av innsatsområdene er det definert strategier.

## Ressursmobilisering

Ressursmobilisering innebærer å se og samspille med ressursene i et område for å styrke områdets utviklingskapasitet, samtidig som det gir deltakerne mestringsopplevelser og tro på egne evner. Det handler i stor grad om å kartlegge og aktivisere nærmiljøkvaliteter, og gjøre disse tilgjengelige for innbyggerne.

Ressursmobilisering kan blant annet bidra til:

- økt lokaldemokrati
- å motvirke utenforskap og sosial ekskludering
- myndiggjøring av enkeltindivider, grupper og lokalsamfunn
- mobilisering av lokale ressurser og energi
- lokalt eierskap og styrket evne til å utvikle bærekraftige prosesser

### Slik gjør vi det:

- Skaffer innsikt ved å oppsøke og samhandle med innbyggere, frivillige- og ideelle aktører.
- Legger til rette for offentlig-privat samarbeid, og stimulerer til frivillighet og sosialt entreprenørskap.
- Legger til rette for innbyggerdialog, samskaping og samarbeid på tvers av tjenesteområder og sektorer i kommunen.

## Stedsutvikling

Stedsutvikling handler om tilrettelegging og fysisk utforming av lokalsamfunnet. I dette arbeidet er kvalitet, nærhet og tilgjengelighet viktig. Kommunen må involvere næringsliv, frivillige organisasjoner og innbyggere for å få til gode prosesser.

Stedsutvikling skal bidra til å skape områder som er attraktive og funksjonelle å bo i.

Gjennom arbeidet skal vi skape områder som er sosiale og inkluderende, og som legger til rette for mer sosial samhandling mellom innbyggere. Attraktive og funksjonelle områder er viktig for trivsel, helse og livskvalitet for innbyggerne i området.

### Slik gjør vi det:

- Kartlegger utfordringer og behov i de ulike områdene.
- Setter mål for utviklingen, og identifiserer tiltak sammen med innbyggere, frivillige og ideelle aktører.
- Sikrer god gjennomføring av tiltakene, ved å involvere relevante deler av kommuneorganisasjonen, og ressurser i lokalsamfunnet.

## Tjenesteutvikling

Tjenesteutvikling handler om å forbedre kommunens tjenester rettet mot innbyggerne i området. Dette innebærer å videreutvikle tjenester slik at de blir så nyttige, brukervennlige, attraktive og effektive som mulig, ofte gjennom å se flere tjenester i sammenheng. Tjenestene vil oppleves som mer tilgjengelige, helhetlige og av høyere kvalitet, samtidig som offentlige kostnader reduseres.

### Slik gjør vi det:

- Legger til grunn et tverrfaglig fokus på levekårsutfordringer i utviklingen av kommunale tjenestetilbud.
- Legger til rette for innbyggerdialog, samskaping og samarbeid på tvers av tjenesteområder og sektorer.
- Legger til rette for offentlig-privat samarbeid, og stimulerer til frivillighet og sosialt entreprenørskap.
- Tilgjengeliggjør offentlige tjenester ved å prøve ut nye løsninger i driften av tjenestetilbudene.

# Virkemidler

## 7.1 MØTEPLASSER

Lisleby samfunnshus, Det Hvite Hus på Sellebakk og Rebellhuset i Holmen-sentrumsområdet, er viktige møteplasser. Slike arenaer bidrar til bedre kobling mellom innbyggerne, frivilligheten og kommunen.

Som kommune skal vi ha et bevisst forhold til hvilke møteplasser vi har, og hvilke det trengs flere av. Vi må skape og legge til rette for byrom og lokalsentra som rommer variasjon av fysiske, kulturelle og frivillige aktiviteter. Møteplassene bør derfor utformes slik at de er fleksible og gir mulighet for flerbruk.

I Fredrikstad fungerer flere av kultur- og idrettstilbudene som viktige møteplasser. Disse møteplassene har, og vil fortsatt ha, en nøkkelrolle i områdesatsingen i Fredrikstad.

Møteplasser som fremmer steds- og lokalsamfunnsutviklingen omfatter altså mer enn forsamlingshusene. Møteplasser som eksempelvis bibliotek, fritidsklubber, klubbhus og skole, vil være viktige både arenaer og tjenester i satsingen.



Bilde 2: Fra aktiviteter med frivillige aktører på Lisleby samfunnshus. Foto: Fredrikstad kommune.

## 7.2 PROGRAM FOR OMRÅDESATSING

For å utnytte det potensialet som ligger i en områdesatsing, må arbeidet være systematisk og forankret horisontalt og vertikalt, på tvers av linjenivåer, fag- og tjenesteområder. Derfor

etableres det et program for områdesatsing i Fredrikstad.

# Program for områdesatsing – rammeverk

## 8.1 RAMMEBETINGELSER

Program for områdesatsing bygger på målene i kommuneplanens samfunnsdel. Videre funderes programmet på innsatsområdene i *Kommunedelplan for folkehelse og levekår 2023–2030*, som har fire innsatsområder:

1. Oppvekst – de 10 første årene
2. Bolig og arbeid
3. Nærmiljø
4. Likeverdig tilgang til tjenester, helsefremming og forebygging

## 8.2 DELPROGRAM

Det etableres tre delprogrammer for en områdesatsing:

- Oppvekst og utdanning
- Sysselsetting
- Bo- og nærmiljø

Delprogrammene er valgt med utgangspunkt i de utfordringer som trer tydeligst fram i de områdene i kommunen som omfattes av områdesatsingen.

## 8.3 PROGRAMMETS VARIGHET

Program for områdesatsing i Fredrikstad vil vare fra 2023 til 2033. Erfaringer fra andre kommuner viser at dette er et realistisk tidsperspektiv for å oppnå tilstrekkelig, helhetlig gevinst.

