

OMRÅDESATSINGER: MÅLING AV EFFEKTER

Anders Barstad

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
Forord.....	3
1. Innledning	4
1.1 Bakgrunn og problemstilling.....	4
1.2 Gangen i notatet	4
2. Generelt om innholdet i områdesatsinger	5
2.1 Eksempler på utenlandske satsinger.....	5
2.2 Eksempler på norske satsinger	6
Oslo indre øst.....	6
Goruddalssatsingen	6
3. Noen utenlandske erfaringer	8
4. Måling av effekter av områdesatsing: Muligheter og problemer	12
4.1 Typer av data: Innsats, prosess, resultat og kontekst.....	12
4.2 Hvordan avgjøre om innsatsen forårsaker effekten?	13
4.3 Nærmere om indikatorer på innsats og prosess.....	14
4.4 Nærmere om resultatindikatorer.....	15
4.5 Kontekstdata.....	22
5. Konklusjon og anbefalinger	23
Litteratur.....	25

Forord

Dette notatet er skrevet på oppdrag av Husbanken, regionkontor øst. Takk til Espen Paus i Husbanken, og til Lars Østby, Lars Gulbrandsen, Anne-Britt Ruderaas og deltakerne på et miniseminar arrangert av Husbanken hvor et utkast til notatet ble drøftet, for gode kommentarer og innspill.

Oslo, 12. desember 2008

Anders Barstad

1. Innledning

1.1 Bakgrunn og problemstilling

Områdesatsinger innen større byer innebærer et offentlig støttet arbeid for å forbedre levekårene i geografisk avgrensede deler av disse byene.

Områderettede tiltak har i økende grad blitt en del av storbypolitikken i mange europeiske land. Nylige eksempler er "Ytterstadssatsningen" og "Storstadssatsningen" i Sverige, "Byutvalgsinitiativet" og "Kvarterløft" i Danmark, samt "New Deal for Communities" i Storbritannia. Det siste er et sentralt virkemiddel i myndighetenes "National Strategy for Neighbourhood Renewal". I Norge har det også blitt gjennomført slike tiltak, sist eksemplifisert gjennom "Handlingsprogram Oslo indre øst" (Brofoss og Barstad, 2006).

Husbanken er en av de statlige etatene som nå har blitt sterkere involvert i slike områdesatsinger. Målgruppen innen områdesatsingen i Husbanken er "...områder med særlige levekårsutfordringer og behov for fysisk opprustning" (Husbanken 2008: Metodenotat, s. 14). De tre hovedkennetegnene ved områdene som velges ut som innsatsområder er at en høy andel av befolkningen har levekårsproblemer, at det finnes et behov for fysisk opprustning, og at det er en lokal vilje og potensiale for endring (Husbanken 2008: Metodenotat s. 15)

Husbanken er for tiden involvert i en "helhetlig områdesatsing" innenfor rammene av Groruddalssatsingen. Satsingen omfatter fire utvalgte områder. Denne områdesatsingen inngår som en viktig strategi i Groruddalssatsingens programområde 3: Bolig-, by- og stedsutvikling. Husbanken er hovedinvestor i områdesatsingen.

Problemstillingen i notatet er spørsmålet om hvordan det kan etableres et system og et indikatorsett for å måle de samlede effektene av Husbankens engasjement i slike områdesatsinger. Det er en målsetting for notatet å gi klare anbefalinger om valg av indikatorer egnet for effektmåling i slike satsinger, knyttet til forskjellige typer målsettinger. Problemstillingene vil bli anskueliggjort gjennom foreliggende handlingsplaner og tilskuddsbrev fra Husbanken i forbindelse med områdesatsingene i Groruddalen.

1.2 Gangen i notatet

Kapittel 2 vil gi en kort beskrivelse av områdesatsinger som politisk virkemiddel, både i Norge og andre land. Her vil jeg også beskrive noen sentrale trekk ved den sist igangsatte områdesatsingen i Norge: Groruddalssatsingen. I kapittel 3 vil jeg gå nærmere inn på forsøkene som har vært gjort på å måle effekter av disse satsningene, med hovedvekt på erfaringene fra Danmark, Sverige og Storbritannia. Kapittel 4 drøfter de sentrale problemene og mulighetene ved måling av slike effekter, spesielt med henblikk på den helhetlige områdesatsingen i Groruddalen.

2. Generelt om innholdet i områdesatsinger

2.1 Eksempler på utenlandske satsinger

Et kjennetegn ved de fleste nyere områdesatsinger er en helhetlig tilnærming til problemene i området. Det blir både satset på tiltak som retter seg mot fysiske forbedringer av området, og tiltak som berører personlige ressurser, for eksempel for å få folk ut i arbeid eller gi dem bedre språkferdigheter. Mens de førstnevnte tiltakene kommer alle som bor i området til gode, er de sistnevnte tiltakene noe som primært er til fordel for de konkrete personene som deltar på ulike tiltak. Mens den ene formen for tiltak fokuserer på egenskapene ved **området** som sådan, fokuserer den andre formen på utvalgte **personer** bosatt i området. Dette er et viktig skille. Evalueringen av det engelske *New Deal for Communities*, en av de største områderettede satsingene noen sinne, tyder på større endringer til det bedre med hensyn på "place based outcomes" (frykt for kriminalitet, oppfatninger av området, generell kriminalitet) enn for "people based outcomes" (helse, utdanning, arbeidsløshet). Dette kan både skyldes at det er vanskeligere og mer tidkrevende å få til endringer med hensyn på personlige ressurser og omstendigheter, og at de lokale partnerskapene har prioritert de fysiske tiltakene fordi de er mest synlige og lettest å skape entusiasme rundt (Beatty mfl. 2008).

Hvor mye penger som brukes på rent fysiske tiltak, som forbedringer av boliger og uteområder, varierer sterkt mellom de ulike satsingene. I *New Deal for Communities*, som startet opp i 1998, er målsettingen å redusere forskjellen mellom 39 belastede områder og landet forøvrig med hensyn på fem levekårskomponenter: Bolig og fysiske omgivelser, arbeidsløshet, kriminalitet, helse og utdanning. Hvert av disse områdene, med en gjennomsnittsstørrelse på ca 9800 innbyggere, skal motta 50 millioner pund (anslagsvis vel 500 millioner norske kroner) over en ti-årsperiode. Hittil har 27 prosent av midlene gått til bolig og fysiske omgivelser, mens innsatsen på feltene helse og kriminalitet har fått minst penger (11 prosent av midlene hver, se Beatty mfl. 2008).

I de danske *Kvarterløft* har derimot nesten 90 prosent av midlene gått til fysiske utbedringer. I tillegg til de fysiske tiltakene var det et mål å forbedre det sosiale nettverket mellom beboerne, ved blant annet å investere i oppholds- og møtesteder, og å styrke beboernes stedsidentitet og tilknytning til området. Det ble også satset på aktiviteter som oppmuntret til kontakt mellom ulike grupper. I flere av områdene ble det opprettet beboerhus/kvarterhus som kunne fungere som en ramme rundt forskjellige aktiviteter. I tillegg til de mer generelle tiltakene ble det også satset på tiltak rettet mot bestemte grupper av beboere, for eksempel rusmisbrukere. Det har også vært sysselsettingstiltak, mens det i mindre grad ble gitt midler til næringsutvikling (Norvig Larsen mfl., 2003; Brofoss og Barstad, 2006). I alt ble ca 1,3 milliarder danske kroner investert i de 7 første kvarterløftområdene, med tilsammen om lag 63 000 innbyggere, i løpet av perioden 1997-2002.

Den svenske *Storstadssatsningen*, lansert i 1998, tilhører den motsatte ytterlighet med hensyn på omfanget av fysisk opprustning. Denne tiltakspakken manglet i stor grad de fysiske utbedringstiltakene som gjerne inngår i slike satsinger. En hovedmålsetting var å bryte den sosiale, etniske og diskriminerende segregasjonen, som ble konkretisert gjennom 8 delmål, blant annet å

minske avhengigheten av sosialhjelp, øke sysselsettingsgraden, øke skoleprestasjonene og forbedre helsetilstanden i utvalgte storbyområder (Integrationsverket, 2002).

Det er viktig å finne en god balanse mellom fysiske og andre tiltak rettet mot å skape bedre omgivelser i et område, og de personrettede tiltakene for å øke sosioøkonomiske og helsemessige ressurser (Beatty mfl., 2008). Ett av problemene med å satse utelukkende på sosiale og personrettede tiltak er den selektive utflyttingen fra belastede områder. Så lenge ikke områdekvalitetene forbedres, er det en fare for at sosioøkonomiske forbedringer på personnivå ”bare” fører til at disse personene flytter ut av området, og blir erstattet av personer med dårligere levekår. Slik opprettholdes og forsterkes segregasjonen på områdenivå, selv om mange enkeltpersoner får det bedre (Andersson, 2006).

2.2 Eksempler på norske satsinger

Oslo indre øst

Handlingsprogram Oslo indre øst ble lansert høsten 1997 og gikk over en tiårsperiode. Handlingsprogrammet var statens og kommunens felles satsing for å bedre levekårene i de østlige delene av indre by i Oslo. De fem hovedmålene var 1. å styrke oppvekstforholdene, 2. styrke boforholdene, 3. redusere risikofaktorer for sykdom, 4. styrke tilbudet til personer med en særlig vanskelig situasjon på arbeidsmarkedet og 5. ruste opp og gjøre tryggere befolkningens felles byrom, stimulere miljøvennlig transport og lokal aktivitet. Rundt halvparten av midlene i de siste årene av programmet gikk til styrking av oppvekstforholdene. De fysiske investeringene var særlig rettet mot målgruppe 5. Om lag en fjerdedel av budsjettet ble brukt på dette satsingsområdet i 2001-2004. I tillegg var en del fysiske tiltak inkludert under innsatsen for å styrke oppvekstforholdene, blant annet opprusting av skolegårdene (Barstad mfl. 2006).

Groruddalssatsingen

Groruddalssatsingen skal gå over tiårsperioden 2007-2016. Hovedmålet er ”...synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen” (Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune 11.1. 2007). Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes, heter det, og det skal utvikles et ”..lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner”.

Satsingen er nærmere bestemt organisert rundt 4 programområder, hvorav de tre første er særlig innrettet mot fysiske utbedringer, mens det siste er det mest personfokuserende: 1. Miljøvennlig transport, 2. Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø, 3. Bolig-, by og stedsutvikling, 4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering. I programområde 4 gjentas prioriteringen fra Handlingsprogram Oslo indre øst om å forbedre oppvekstforholdene for barn og unge.

Av særlig viktighet for dette notatets problemstilling er de ”helhetlige” områdesatsingene som er en del av programområde 3, og hvor Husbanken er hovedinvestor. Jeg vil derfor kort omtale hovedinnhold og målsettinger i denne delen av satsingen.

Det er 4 overordnede mål for programområde 3: 1. Styrke lokal stedsidentitet, 2. Effektive utbyggingsmønstre, 3. Gode lokalsentre og næringsområder og 4. Attraktive boområder med godt fungerende uteområder, god standard på boliger og bygninger (Oslo kommune/Groruddalssatsingen 2008). Disse målene har blitt konkretisert i 5 delmål:

1. Bred folkelig deltakelse og innflytelse, bygge opp lokal kompetanse

2. Etablere nye boliger, aktiviteter og senterfunksjoner i eksisterende og nye lokalsentra og stasjonsnære områder. Næringsområder og lokalsentra oppgraderes med høy standard på uteområder og bygninger
3. Utvikle lokal stedsidentitet og tilhørighet og heve de ulike stedenes omdømme
4. Etablere gode sosiale møteplasser i boområdene og i sentra
5. Bærekraftig og variert boligbygging gjennom nybygging, samt opprustning av etablerte boområder. Sikre et variert tilbud av bolig- og leilighetstyper. Sikre trygge og gode bo-, oppvekst og nærmiljø.

For å realisere disse målene er det lansert 3 hovedstrategier: 1. Helhetlig områdesatsing, 2. Boligutviklingsstrategi (det skal utvikles gode bomiljøer i hele dalen) og 3. Tematisk satsing (en satsing på utvalgte temaer som blant annet gode møteplasser; dette skal synliggjøre en satsing over hele dalen). Under strategi 2 er det opprettet en ordning med bomiljøtilskudd, hvor borettslag, vel og sameier kan søke om midler til ulike tiltak. Fondet forvaltes av Husbanken. Det er både gitt penger til oppgradering og etablering av lekeplass og utearealer, og til prosjekter for å etablere nye møteplasser. Under strategi 3 er det i 2007 og 2008 prioritert midler til å skape attraktive møteplasser.

Nærmere om strategi 1: Helhetlig områdesatsing

I hver av de fire bydelene som inngår i satsingen: Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, har ett område blitt valgt ut for helhetlig områdesatsing. Jeg skal se litt nærmere på tiltak og planer innen to av disse: Romsås i bydel Grorud og Furuset-Gransdalen i bydel Alna (de andre områdene er Veitvet-Sletteløkka i bydel Bjerke og Haugenstua i bydel Stovner).

Områdeplanen for Romsås, som rammetilskuddet fra Husbanken gir midler til, peker ut tre hovedinnsatsområder: 1. Utvikling av Romsås senter til kunnskapssenter (blant annet gjennom lengre åpningstider for biblioteket), 2. Mangfold av aktive møteplasser for hele befolkningen (det er et ønske om å snu trenden med at folk på Romsås forlater stedet for å utfolde seg, se Nyhetsblad Nye Romsås mars 2008, s. 6) og 3. Ungdom skal kunne utføre sine fritidsaktiviteter på Romsås.

Konkret ble det i 2007 gjennomført aktiviteter som kulturfestival og ruskenaksjoner, en prosjektering av vinterlekeparks for unge 3-13 år ble påbegynt og gangveisystemet oppgradert.

I Husbankens tildelingsbrev for helhetlig områdesatsing i Furuset/Gransdalen forutsettes det utvikling av a) gode møtesteder og sentra, b) attraktive, trygge og inkluderende bo- og oppvekstmiljøer og c) lokal ledelseskapasitet og engasjement. I bydelens handlingsplan for områdesatsingen (Bydel Alna, 2008) er visjonen med hensyn på lokalmiljøet mange møteplasser, trygge og aktive folk og et pent og ryddig område. For boligområdene er visjonen at folk vil bo i og flytte til Furuset-Gransdalen, at styrene i borettslagene jobber godt, at beboerne engasjerer seg og borettslagene er rehabilitert. For skole og fritid er visjonen mønsterskoler for læring og aktiviteter og gode aktivitetstilbud til alle.

Konkret ble det i 2007 gjennomført tiltak som rydding og klipping av fellesområder, belysning ved gangvei og etablering av et nærmiljøssenter. I 2008 skal det blant annet utarbeides en kommunikasjonsplan med tiltak for å bedre områdets rykte.

En rekke av tiltakene innen programområde 4 skal også bidra til områdesatsingene: I første rekke gjelder det tiltaket "Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass". I bydelene Alna, Bjerke og Grorud er det valgt ut skoler som ligger innenfor områdesatsingene. Tiltaket omfatter en rekke aktiviteter, knyttet til blant annet læring (leksehjelp med mer), foreldresamarbeid og fritidsaktiviteter (et mangfold av kultur-, idretts- og andre fritidsaktiviteter). I bydel Alna er både folkehelseiltaket "Jeg KAN" og kulturiltaket "Kinotek" lokalisert til Furuset/Gransdalen.

3. Noen utenlandske erfaringer

Det er store metodiske utfordringer forbundet med å måle effekter av områdesatsinger. Få evalueringer har på en systematisk måte sammenholdt forholdene i boligområdene før tiltakene med situasjonen etter at prosjektene er ferdige. I tillegg er mange evalueringer foretatt enten før prosjektene er helt ferdige eller kort tid etter avslutning, som innebærer at de ikke får tak på de langsiktige konsekvensene.

Det er problematisk å avgjøre i hvilken grad endringer i levekår skyldes tiltakene heller enn andre utviklingstrekk. De områderettede satsingene utgjør bare en av en rekke påvirkningsfaktorer. For å ta de utvalgte områdene av Groruddalen som eksempel, vil endringer i levekår og boforhold i disse områdene være et resultat av et komplekst samspill mellom blant annet endringer i flyttestrømmene inn/ut, endringer innen offentlig politikk (utover Husbankens investeringer) og endringer i konjunkturer og forhold på arbeidsmarkedet. Å skulle skille ut effektene av Husbankens innsats som sådan er åpenbart vanskelig, ikke minst siden de fire innsatsområdene vil nyte godt av den øvrige innsatsen innen Handlingsprogrammet for Groruddalen (jf at tiltak innen programområde 4 også vil bidra).

En del av kompleksiteten i problemstillingen er tidsaspektet. Er det rimelig å forvente at resultatene skal være synlige umiddelbart, eller er det grunn til å tro at effektene først vil vise seg på lengre sikt? Svaret på dette spørsmålet vil igjen være avhengig av de konkrete målsettingene, og hvilke typer effekter som studeres.

Disse spørsmålene vil bli drøftet mer inngående i neste kapittel. Som en bakgrunn for denne drøftingen vil jeg først redegjøre for framgangsmåten i noen av de mest omfattende forsøkene på å måle effekter av områdesatsinger som har blitt foretatt, i henholdsvis Danmark, Sverige og Storbritannia.

Danmark

I Danmark ble det på bakgrunn av en handlingsplan utarbeidet av det såkalte *Byudvalget* satt i gang en rekke tiltak i perioden 1995-1998 for å forbedre situasjonen i de allmenne boligorganisasjonene (Skifter Andersen, 2002). Noen av de viktigste initiativene var fysisk oppgradering, husleiereduksjoner, styrking av utdanningstilbud og tilskudd til sosiale aktiviteter samt innsats av sosialarbeidere for å forbedre sosiale nettverk. Undersøkelser gjennomført før tiltakene ble igangsatt viste at situasjonen i mange av organisasjonene var preget av en nedslitt bygningsmasse, høye husleier, betydelige sosiale problemer (særlig i form av hærverk og kriminalitet), samt et dårlig rykte i offentligheten.

Evalueringen av tiltakene ble foretatt på grunnlag av en rekke former for datainnsamling. For å kunne si noe om endringer over tid ble det gjennomført intervjuundersøkelser som blant annet omfattet styrene i boligorganisasjonene (om lag 500) om problemene før tiltakene ble iverksatt og endringene som fant sted etter at tiltakene hadde fått virke over et visst tidsrom. Intervjuundersøkelser ble også gjort blant sosialarbeidere i disse boligområdene og blant lokale myndigheter. Registerdata om befolkningen i boligområdene og om flyttebevegelser, både før og etter at tiltakene ble satt i gang, ble benyttet. I tillegg ble det gjort casestudier av 20 boligområder og gjennomført intervjuer med 2000 beboere fordelt på 40 områder (Skifter Andersen, 2002).

Flytteanalysen kunne vise at utflyttingen fra områdene ble mindre etter at tiltakene ble iverksatt, især blant sysselsatte. Dette resultatet ble sammenlignet med utviklingen både nasjonalt og i andre

allmenne boligorganisasjoner, hvor det ikke hadde skjedd noen endringer i løpet av den aktuelle tidsperioden. En multivariat analyse av utflyttingen i boligorganisasjonene, hvor det både ble kontrollert for individuelle bakgrunnsfaktorer som kunne påvirke utflyttingen (alder, kjønn, inntekt med mer) og ulike faktorer i områdesatsingen, viste at det framfor alt var de reduserte husleiene som bidro til mindre utflytting. Av spesiell interesse for de fysiske aspektene av Groruddalssatsingen er det kanskje at analysene viste en klar effekt av forbedringene av uteområdene på leieboernes generelle aktivitetsnivå og på antall sosiale aktiviteter, samt på risikoen for sosiale problemer (Skifter Andersen, 2002). Annen forskning tyder på at det kan være særlig viktig å gripe tak i forhold som forsøpling av området, grafitti og dårlig vedlikehold, fordi dette oppfattes som et signal om sosiale problemer (Skifter Andersen, 2008).

En lignende multivariat analyse av årsakene til forbedringer i områdenes rykte, slik boligorganisasjonene selv vurderte det, viste særlig klare effekter av en reduksjon i de sosiale problemene (Skifter Andersen, 2002). Dette er også bekreftet i en seinere dansk undersøkelse i utsatte boligområder (Skifter Andersen, 2008). Misnøye med kriminalitet, trygghet og antisosial atferd hadde størst betydning for områdets opplevde rykte. Både områdets dårlige rykte og problemer knyttet til antisosial atferd, vandalisme, husbråk med mer øker sjansen for at folk ønsker å flytte fra området. Det er derfor særlig viktig at områdesatsinger gjør noe med de synlige sosiale problemene og med kriminaliteten, gitt at dette er et problem i det aktuelle området (Skifter Andersen, 2008).

Evalueringen av det danske *kvarterløftprogrammet* (se omtalen av dette programmet i kapittel 2), er også basert på et bredt tilfang av datakilder (Norvig Larsen mfl., 2003). I 1998 og 2002 ble det gjennomført intervjuer med 1200 beboere i de sju utvalgte områdene. Registerdata fra Danmarks Statistikk ble også bestilt, for årene 1994, 1998 og 2002, for kvarterløftområdene og for kommunene områdene ligger i. For disse årene, per 1.1., ble det innhentet data om beboere, virksomheter og sysselsatte i lokale virksomheter. Registerdataene ble blant annet brukt til å analysere endringer i tilflyttingen til kvarterløftområdene fra 1996-97 til 2000-2001 (justert for tilveksten av boliger i perioden), og sammenligne denne med tilsvarende endringer for kommunen som helhet. I intervjuundersøkelsen ble det på begge tidspunkter spurt om flytteplaner, slik at det var mulig å se på eventuelle endringer i disse (her var det imidlertid ingen tilsvarende undersøkelse for kommunen som helhet). Endringene i den sosiale og etniske sammensetningen av tilflytterne ble også kartlagt gjennom registerdata, her inngikk blant annet endringene i ulike gruppers overrepresentasjon i tilflyttingen sammenlignet med kommunen som helhet (Norvig Larsen mfl., 2003, 116-117).

Det ble satt opp noen generelle evalueringskriterier, med utgangspunkt i den overordnede målsettingen om å "snu utviklingen" i boligområdene. Disse kriteriene var inndelt i fire hovedgrupper. Nedenfor gjengis disse, og de forskjellige spørsmålene som inngikk i hver (Norvig Larsen mfl., 2003, 49):

Områdets generelle attraktivitet og omdømme

- Er fraflyttingen fra områder og ønsker om å flytte redusert?
- Er sammensetningen av tilflytterne endret i en retning som skaper en mer blandet beboersammensetning?
- Er områdets omdømme generelt forbedret?

Sosiale forhold og sysselsetting

- Er beboersammensetningen blitt mer blandet?
- Er flere av beboerne sysselsatt?
- Er kriminaliteten redusert?
- Er andre synlige sosiale problemer redusert?

Fysiske omgivelser

- Er det mindre trafikk og støy?
- Er det bedre nærhet eller adgang til grønne områder?
- Er det flere oppholds- og møtesteder?

-Er bygninger og byrom blitt penere?

Byfunksjoner og sosiale nettverk

-Er det kommet flere næringsvirksomheter og arbeidsplasser?

-Er det kommet flere sosiale aktiviteter i området?

-Er det kommet mer privat og offentlig service?

En indikator som ble benyttet til å måle stedsidentitet og tilknytning til området var om man oppga stedsnavnet når man fortalte andre hvor man bodde (spørsmål stilt i intervjuundersøkelsen). Analysene viste en økning av andelen som oppga at de følte en tilknytning til de sju områdene målt gjennom denne indikatoren.

Sverige

I evalueringen av de samlede effektene av *Storstadssatsningen* ble det brukt registerdata over utviklingen i sysselsettingsnivå, langvarig bruk av sosialhjelp, utdanningsnivå, ulike former for kriminalitet og antall sykemeldingsdager per forsikret person (Integrationsverket, 2002). I noen sammenhenger ble det gitt separate tall for utviklingen blant de utenlandsfødte. Utviklingen på disse indikatorene ble sammenlignet med den tilsvarende utviklingen i de omkringliggende storbyregionene (arbeidsmarkedsregioner). I noen sammenhenger ble utviklingen i innsatsområdene sammenlignet med 14 områder som lignet innsatsområdene med hensyn på størrelse, andel med lav inntekt, andel sosialhjelpsmottakere og utenlandsfødte. Noen av disse områdene var lokalisert i storbykommuner, men flertallet var hjemmehørende i større kommuner utenfor storbyregionene.

En spørreskjemaundersøkelse som dekket målområdene trygghet og trivsel, folkehelse og demokratisk deltakelse ble også gjennomført i innsatsområdene, men bare på ett tidspunkt: 2001-2002.

Evalueringsene av satsingen *innenfor* de 24 områdene har i større grad basert seg på andre typer data. Ett eksempel er Rågsved i Stockholm. For å analysere storstadssatsningen i Rågsved benytter Bunar (2003) hovedsakelig kvalitative data i form av offentlige dokumenter, tidligere evalueringer, intervjuer med relevante aktører innen storstadssatsningen, samt data fra en spørreskjemaundersøkelse i de forskjellige prosjektene.

Storbritannia

I Storbritannia er områdebaserte tiltak en viktig del av Labour-regjeringens arbeid med å motvirke sosial eksklusjon; i forbindelse med dette arbeidet ble det formulert en nasjonal strategi for fornyelse av boligområder ("The National Strategy for Neighbourhood Renewal").

Den nasjonale fornyelsesstrategien har som målsetting å forbedre situasjonen i fattige boligområder på fem levekårskomponenter: Arbeid, kriminalitet, helse, skolegang og boliger/fysiske omgivelser. En viktig del av denne satsningen er "empowerment"-tanken; de fattige boligområdene skal forstås som noe mer enn steder, framfor alt er disse boligområdene lokale fellesskap (communities). Innbyggerne er ressurser og ikke problemer, derfor er innbyggernes egne initiativer og medvirkning så viktig, "...community empowerment and involvement are at the heart of the strategy" (Wallace, 2001, 2165).

Et sentralt virkemiddel innen denne strategien er finansieringsprogrammet *New Deal for Communities* (NDC, se omtalen i kapittel 2). Dette programmet er gjenstand for det som antakelig er den grundigste og mest omfattende effektevalueringen av en områdesatsing som noensinne er gjennomført. Dette ser ut til å være "gullstandarden" for hvordan slike effektmålinger bør gjennomføres, gitt at ressurser og andre forutsetninger er til stede.

I denne evalueringen blir det trukket på en rekke former for data (Lawless, 2006, Beatty mfl. 2008):

- Intervju-undersøkelser. Hittil er det gjennomført tre intervju-undersøkelser i de 39 områdene, i 2002, 2004 og 2006. Intervjuundersøkelsen er delvis en panelundersøkelse, slik at det er mulig å se på resultatene for dem som blir boende i områdene kontra dem som flytter ut. Tilsvarende intervjuundersøkelser er gjennomført blant bosatte i utvalgte kontrollområder ("comparator areas surveys") på de tre tidspunktene. Dette er områder som har lignende konsentrasjoner av levekårsproblemer som NDC-områdene. I 2004 ble også 330 personer som hadde flyttet ut av NDC-områdene mellom 2002 og 2004 oppsporet og intervjuet.

-Registerdata. Registerdataene inkluderer blant annet antall personer som har fått arbeidsløshetsstønning, utdanningsnivå, boligpriser og politiregistrert kriminalitet. Registerdataene gir også grunnlag for å følge de samme personene over tid innen ulike områder.

- Prosessdata. Innsamling av data om prosessrelaterte spørsmål for hvert område. Disse dataene blir innhentet på en standardisert måte, for å sikre konsistens, og har blitt gjort hvert år. Datainnsamlingen blir gjort på grunnlag av omtrent 25 intervjuer med representanter for de bosatte, med dem som er ansatt i/involvert i arbeidet med prosjektene, og representanter for deltakere i partnerskapene. Dette kan blant annet inkludere det lokale politiet, utdanningsvesenet og lignende.

-Kvalitative data. Dette har blant annet bestått i dybdeintervjuer og fokusgrupper med personer som er ansatt i eller på annen måte involvert i prosjektene. En dybde- og prosessorientert evaluering i 6 utvalgte områder ble påbegynt i 2006.

Basert både på intervju-undersøkelsene og på registerdata er det utarbeidet en samleindeks for relativ endring (Composite Index of Relative Change, CIRC). Med utgangspunkt i 36 nøkkelindikatorer skal CIRC måle graden av endring over tid sammenlignet med tilsvarende utsatte områder i samme geografiske kontekst. Sammenligningsområdene befinner seg i samme by, men har ingen felles grense med innsatsområdene, for å unngå en mulig "smitte-effekt". De 36 nøkkelindikatorer dekker levekårskomponentene kriminalitet, utdanning, helse, arbeidsløshet, bolig og fysiske omgivelser samt kvaliteter ved det sosiale fellesskapet (6 indikatorer innen hver av de 6 komponentene).

I tillegg til områdene med lignende belastninger, sammenlignes innsatsområdene også med utviklingen i det nasjonale gjennomsnittet og med utviklingen i samme administrative område ("parent local authority").

Paneldataene er viktige for å kunne si noe mer sikkert om effektene av områdesatsingen. Gjennomgående tyder resultatene fra den første delen av evalueringen på mer positive resultater når en ser på panelet enn når en ser på tverrsnittet for området. I en multivariat analyse av panelet fra 2002 til 2004 ble det funnet at på 11 av i alt 27 indikatorer var utviklingen signifikant bedre for NDC-beboere enn for beboere i sammenligningsområdene. Blant annet var det en lavere sannsynlighet for at arbeidsledige bosatt i NDC-områdene i 2002 fortsatt var arbeidsledige i 2004, sammenlignet med arbeidsledige bosatt i kontrollområdene, "alt annet likt". Andre forbedringer som har vært relativt større i NDC-områdene berører framfor alt vurderingene av boligområdet og miljøet, blant annet er det flere som opplever at området har endret seg til det bedre de siste to årene, og flere opplever at folk i området er vennlige og at naboene tar vare på hverandre (OPDM, 2005).

4. Måling av effekter av områdesatsing: Muligheter og problemer

4.1 Typer av data: Innsats, prosess, resultat og kontekst

Det er fire former for data som trengs for å kunne ha en begrunnet mening om effektene av en områdesatsing, relatert til henholdsvis innsats, prosess, resultat og kontekst (tabell 1). *Innsatsdata* innebærer en beskrivelse av innsatsfaktorene. Hva har blitt satt inn av ressurser i de ulike områdene? Dette dreier seg om innsats i form av penger, årsverk for ulike typer personell, oppbygging av nettverk med mer. Innsatsen bør igjen ses i forhold til antall innbyggere i området og/eller antall km² areal. *Prosessdata* er nødvendige som mål på hvor godt ressursene har blitt brukt. Hvor mange og hvem har blitt påvirket av de forskjellige tiltakene? Hvor godt har samarbeidet fungert i nettverkene? I hvilken grad har befolkningen blitt trukket med, i hvilken grad har det vært medvirkning og lokal "empowerment"? Hvor effektivt og profesjonelt har arbeidet i de ulike prosjektene blitt utført? Den tredje formen for data, *resultatdata*, er de observerbare endringene som har skjedd i området, både i relasjon til de vedtatte, intenderte målene for satsingen, og i relasjon til mulige ikke-intenderte effekter. For å fange opp både intenderte og ikke-intenderte virkninger er det en fordel å gå bredt ut. Resultatdata kan videre deles opp alt etter om de fanger opp kortsiktige eller langsiktige effekter, og om de primært berører egenskapene ved området eller egenskaper ved personene i området. Den siste formen for data som trengs er *kontekstdata*. Dette er, som navnet forteller, data som sier noe om konteksten tiltakene skjer innenfor, og som kan være nødvendige for å vurdere effekten av tiltakene og gjøre riktige tolkninger med hensyn på hvorfor tiltakene virker eller (eventuelt) ikke virker. Eksempler her er demografisk faktorer (flyttmønstre, befolkningssammensetning), annen offentlig innsats i tillegg til områdesatsingen og forhold på det regionale arbeidsmarkedet.

Alle disse formene for data er som nevnt viktige for å vurdere om innsatsen har målbare effekter. En måte å vurdere de kausale effektene på er "dose/respons"-tilnærmingen (Davidson, 2005). I den grad det er en reell effekt av områdesatsingen som sådan, vil en rimelig forventning være at områdene som har fått mest ressurser og har hatt den beste gjennomføringen også har vært best i forhold til oppnådde resultater (dette forutsetter naturligvis at det er variasjoner mellom områdene med hensyn på innsats og prosess). Resultatene kan imidlertid også bli påvirket av konteksten. Hvis konteksten (demografisk, sosialt eller på annen måte) varierer mellom områdene, kan det tenkes at det er dette som slår ut, og ikke "dosen".

Jeg skal gå mer detaljert inn på de ulike formene for data, og hvordan de kan samles inn, men først mer om det sentrale kausalitetsspørsmålet. Hvordan kan det avgjøres om de konkrete satsingene som gjøres er årsaken til observerte endringer? Hvordan kan det for eksempel avgjøres om Husbankens bevilgninger er årsaken til sterkere stedsidentitet blant befolkningen i et område?

Tabell 1. Fire typer data i vurderingen av områdesatsingens effekter

Innsatsdata	Prosessdata	Resultatdata	Kontekstdata
<i>Hva har blitt satt inn av ressurser?</i>	<i>Hvor godt har ressursene blitt brukt?</i>	<i>Hva har blitt oppnådd av endringer?</i>	<i>Hvilke utenfor-liggende forhold kan påvirke endringene?</i>
Penger Årsverk Ekspertise Nettverk	Hvor mange og hvem ble påvirket? Godt samarbeid i nettverk? Hvor effektivt og godt ble arbeidet utført? Grad av medvirkning og "empowerment"	Hvilke endringer for hvilke grupper Intenderte/uintenderte Kort/lang sikt Område eller person	Demografi Flyttemønstre Annen offentlig innsats Arbeidsmarked

4.2 Hvordan avgjøre om innsatsen forårsaker effekten?

Det følgende bygger framfor alt på Davidson (2005, 67-82). Davidson understreker at det finnes en rekke strategier for å vurdere kausalitetsspørsmålet i effektevalueringer, og at flere strategier med fordel kan kombineres. Jeg har allerede nevnt en av dem ovenfor, *dose/respons-strategien* (hvis mer av A, så mer av B). En annen strategi er å *spørre observatører*, eksempelvis personer som tilhører målgruppen for et tiltaksprogram, eller personer som står disse deltakerne nær (som lærere eller sosialarbeidere). For eksempel kan en tenke seg at styrene i borettslagene i de aktuelle områdene ble bedt om å vurdere i hvilken grad ulike tiltak har påvirket trivsel og samarbeidsrelasjoner i borettslaget. Hvis slike spørreskjemaer utarbeides bør det også spørres om eventuelle andre årsaker (som ikke har med programmet å gjøre) til endringer i trivsel og sosiale forhold, for å utelukke alternative forklaringer. For å vurdere eventuelle uintenderte virkninger, bør det stilles spørsmål om det skjedde endringer som følge av programmet som berører forhold som ikke er en del av programmets målsettinger.

En tredje strategi er å sjekke om *innholdet i programmet "matcher" resultatene*. Anta at intervjuundersøkelser avdekker at ungdom på Romsås faktisk bruker mer av sin fritid på Romsås etter tiltaksprogrammets avslutning enn de gjorde før (dette er som vist en av målsettingene for Romsås-satsingen). Imidlertid, hvis det viser seg at Romsås-ungdom i liten grad er brukere av fritidsaktivitetene som tiltaksprogrammet har støttet, er det liten grunn til å tro at denne delen av programmet har hatt stor betydning.

Den fjerde strategien er å undersøke om *tidsrekkefølgen* mellom innsats og effekt er rimelig. Kommer den tilsynelatende effekten urealistisk tidlig etter at innsatsen er iverksatt, setter det et spørsmålstegn ved den kausale effekten.

Den femte strategien er den som gjerne oppfattes som "gull-standard": Å *sammenligne med en kontrollgruppe*. Dette er den mest effektive metoden for å utelukke alternative forklaringer på

resultatene. I det klassiske randomiserte designet fordeles deltakerne helt tilfeldig på en eksperimentgruppe (som blir utsatt for påvirkningen/tiltaket som skal vurderes) og en kontrollgruppe (som ikke utsettes for påvirkningen). Randomiseringen sikrer at det ikke er noen systematiske forskjeller mellom de to gruppene (konteksten er med andre ord den samme), slik at eventuelle forskjeller mellom gruppene etter at tiltaket/påvirkningen iverksettes etter alt å dømme skyldes tiltaket.

I vurderingen av områdesatsinger er naturligvis et slikt randomisert design ikke mulig å gjennomføre. Det er likevel mulig å tenke seg kvasi-eksperimentelle opplegg, hvor en søker å finne områder som ligner innsatsområdene så mye som mulig. Dette strategien kombineres gjerne med den sjette strategien, nemlig å kontrollere for forskjeller mellom områdene (med hensyn på befolkningssammensetning eller andre forskjeller) gjennom en *statistisk kontroll for utenforliggende variable* (regresjonsanalyse). Evalueringen av New Deal for Communities etter halvgått løp er et eksempel på en slik strategi (OPDM, 2005). Spørsmålet om sammenligningsområder i Groruddalssatsingen vil bli nærmere drøftet seinere.

En sjuende og siste strategi er å ta utgangspunkt i teori og forskning/etablert kunnskap om de aktuelle fenomenene, og vurdere om de *underliggende årsaksmekanismene er plausible*, og om resultatene er i overensstemmelse med de antatte sekvensene i en årsakskjede.

Med disse strategiene i mente, skal jeg nå gå nærmere inn på de ulike elementene i tabell 1, og hvilke konkrete indikatorer og metoder for datainnsamling som kan anvendes for å vurdere effektene av områdesatsinger, spesielt med henblikk på Husbankens involvering i Groruddalssatsingen.

4.3 Nærmere om indikatorer på innsats og prosess

I en vurdering av områdesatsingens effekter er det som nevnt svært viktig å få gode data om innholdet i satsingen, både dens kvantitet og kvalitet, og hvordan denne har variert mellom områder, mellom de ulike delprosjektene og over tid. Ett av momentene som bør kartlegges er i hvilken grad satsingen har klart å utløse tilleggsressurser fra andre offentlige organer, eventuelt også fra private.

Som i *New Deal for Communities* bør dette så langt som råd gjøres gjennom standardiserte opplegg for datainnsamling, slik at det er mulig å sammenligne ressursinnsatsen mellom de ulike områdene som inngår, for eksempel de fire områdene i Groruddalssatsingen.

Datainnsamlingen/indikatorene på dette feltet må blant annet bygge på gode rapporteringer fra de enkelte prosjektene. Erfaringene fra Handlingsprogram Oslo indre øst var at årsrapportene fra de enkelte tiltakene ofte var mangelfullt utfylt. Rapporteringene fra for eksempel kvalifiserings- og arbeidstiltakene ga bare i et mindretall av tilfellene basale opplysninger som antall deltakere, antall personer som sluttet i løpet av året, og hva slags situasjon personer gikk til ved avslutning. På skolenivå rapporterte noen skoler om hvor mange elever som fikk leksehjelp hvert år, mens noen ikke gjorde det. Uten slike opplysninger er det vanskelig å ha noen begrunnet mening om effekter av tiltakene (Barstad mfl., 2006, 14, 100-101).

4.4 Nærmere om resultatindikatorer

Istedenfor ensidig å ta utgangspunkt i de oppsatte målene for en områdesatsing, argumenterer Davidson (2005) for betydningen av å gå bredt ut, slik at både de intenderte og ikke-intenderte effektene blir fanget opp. Davidson framhever at evalueringskriteriene bør forankres i antakelser om behov. Et behov identifiseres (unektelig nokså upresist) som det en person behøver for å fungere på en tilfredsstillende måte ("satisfactory functioning").

Ved siden av intendert og uintendert, kan resultatene av områderettede satsinger deles i flere andre kategorier. Et viktig skille går mellom de resultatene som handler om å øke områdets generelle kvalitet og attraktivitet, og de som handler om å styrke de individuelle ressursene for personene som bor i området.

Egenskapene ved området

Målekriteriene som dreier seg om områdets generelle attraktivitet kan forsøksvis grupperes som vist i tabell 2. Alt dette er elementer som det er grunn til å tro bidrar til behovstilfredsstillelse og/eller som har vært viktige i forsøk på å forklare variasjoner i beboertilfredshet (Skifter Andersen, 2008).

Tabell 2. Fem områdekvaliteter som kan påvirkes og endres av områdesatsinger

De fysiske omgivelsene

Grønnstruktur, kvalitet på uteområdene, trafikkbelastninger, sosiale møteplasser

Boligkvaliteter

Boligtyper, eieformer, pris og størrelse på boligene

Tjenestetilbud og annen lokal næringsvirksomhet

Tilgang til og kvalitet på offentlig tjenestetilbud

Tilgang til og kvalitet på privat tjenestetilbud

Lokal næringsvirksomhet

Sosiale forhold

Kriminalitet, synlige sosiale problemer

Naboforhold, konflikt og støtte.

Aktivitet og engasjement, sosialt og politisk

Kulturelle forhold

Områdets rykte og status

Opplevelse av tilhørighet

Optimisme, generell stemning, "kulturell livskraft"

Normer

De *fysiske omgivelsene* er gjerne ett av de viktigste innsatsfeltene i områderettede satsinger, og der det er lettest å få til (bokstavelig talt) synlige resultater. Dette berører faktorer som grønne områder, støy og forurensning fra veitrafikk og andre kilder, sikkerhet på gang- og sykkelveier, tilgang til utendørs møteplasser (som gatetun, parker, kvartalsrom og lekeplasser), og at uteområdene er "pene og

ryddige”, ikke synlig preget av forsøpling og dårlig vedlikehold. Disse kvalitetene berører framfor alt behovene for helse, trygghet og sosial kontakt (Guttu mfl., 2004).

Boligkvalitetene dreier seg om egenskaper ved boligene; type av bolig (blokk, rekkehus, enebolig), eieformer (eie, leie, kommunal eller privat), pris, størrelse og standard, tilgang til heis med mer. Dette berører blant annet behov for å kunne gjøre en boligkarriere innenfor området, slik at eksempelvis en familie ikke av nødvendighet må flytte ut av området for å få en større bolig til akseptabel pris når familien vokser. Prisenivået, både i forhold til kjøp og leie, er viktig å inkludere fordi områderettede tiltak kan bidra til stigende priser, som igjen bidrar til at noen får større vansker med å etablere seg i området eller fortsette å bo der.

Den tredje formen for områdekvaliteter som kan bli endret er relatert til *tjenestetilbud og annen lokal næringsvirksomhet*. Dette omfatter både tilgjengeligheten og kvaliteten på det offentlige tjenestetilbudet (eksempelvis skoler, barnehager, SFO, helse- og sosialtjenester) og det private tjenestetilbudet (som et godt utvalg av butikker, kafeer og restauranter). Under dette punktet kan en også plassere ulike kulturtilbud og aktivitetstilbud/møteplasser i form av grendehus/bydelshus, eldresentra og ungdomsklubber, idretts- og mosjonsanlegg mv. Disse tilbudene kan relateres til behov for sosial kontakt, for utfoldelse og læring, og til behov for å dekke daglige service- og tjenestebehov uten bruk av bil. For eldre og barn er det spesielt viktig at tilbudene ligger i rimelig gangavstand til boligen. For ungdom er attraktive fritidstilbud i nærmiljøet av stor betydning fordi det kan forhindre utstrakt av bruk av sentrum som fritidsarena, en bruk som ofte går samme med et kriminelt og asosialt handlingsmønster (Danielsen og Øia, 2006: 87). I tillegg kan også annen næringsvirksomhet bidra til å skape liv og aktivitet i et område. Det kan nevnes at Kvarterløfteevalueringen i Danmark (Norvig Larssen mfl., 2003) målte utviklingen innen fire former for næringsvirksomhet (både antall arbeidsplasser og ansatte per 1000 innbyggere) i innsatsområdene: a)forlystelser, kultur og sport, b)restauranter mv, c)offentlige tjenester og d)annen tjenestevirksomhet mv (blant annet hoteller, telekommunikasjon, forretningstjenester mv og andre offentlige arbeidsplasser enn dem som er knyttet til tjenesteyting).

De *sosiale forholdene* er et annet omfattende punkt. Dette blir ofte målt gjennom forekomsten av rapporterte sosiale problemer. Generell kriminalitet, vold, hærverk og synlige rusproblemer er blant faktorene som betyr mest for flytteønsker i utsatte boligområder (Skifter Andersen, 2008) og berører naturligvis behovet for trygghet og sosial kontakt. Også forholdet til naboer, graden av konflikter osv er en sentral del av de boligområdets sosiale omgivelser. Det samme gjelder det generelle aktivitetsnivået og beboernes engasjement i foreninger, borettslag og ulike styrende organer.

De *kulturelle forholdene* omfatter framherskende verdier, normer og virkelighetsoppfatninger i et område. Sentralt her står ikke minst stedsidentiteten og oppfatningene av områdets status og rykte. Behovet for å bo i et område med godt omdømme og høy status kan knyttes til det den finske sosiologen Erik Allardt har kalt behovet for å få sine gruppedlemskap anerkjent i den offentlige samtalen (Allardt, 1998). En generelt optimistisk stemning og tro på framtida er også en egenskap ved den lokale kulturen som kan påvirke flytteplaner og opplevelsen av boligområdet som et godt sted å bo.

Både de sosiale og kulturelle forholdene er en del av det som av mange omtales som et områdes *sosiale kapital*. I sosial kapital inkluderes både egenskaper ved de sosiale nettverkene og ved normene/virkelighetsoppfatningene som preger nettverket. Den amerikanske sosiologen James Coleman (Coleman, 1990) framhevet en side ved den sosiale kapitalen som han mente var særlig viktig for barn og unges velferd, nemlig kontakt på tvers av generasjonene (”intergenerational closure”). Når foreldrene i et område også kjenner barnas venner og deres foreldre, er det enklere for disse foreldrene å følge med på hva barna gjør, og samarbeide med hensyn på å sanksjonere uønskede handlinger (for eksempel knyttet til rus). Graden av ”intergenerational closure” er igjen avhengig av faktorer som bofasthet og foreldres engasjement i barnehager og skoler.

Personlige ressurser og tilknytning til arbeidsmarkedet

Når det gjelder de individuelle ressursene dreier dette seg særlig om områdebaserte tiltak for å forbedre situasjonen i forhold til levemålskomponenter som helse, økonomi og utdanning. Forholdet til arbeidsmarkedet er også naturlig å inkludere under dette punktet. I motsetning til påvirkningen av områdeegenskapene som i prinsippet kommer alle til gode, er dette tiltak som tar sikte på å forbedre levemålskomponentene på mer individuell basis (tabell 3). I motsetning til de faktorene som er listet opp i tabell 2, er dette faktorer som ofte har lite med boligområdet som sådan å gjøre, i hvert fall når det defineres såpass avgrenset som i de aktuelle områdene i Groruddalen. Det mest åpenbare er forholdet til arbeidsmarkedet, siden de fleste må antas å finne arbeid utenfor sitt eget boligområde. Derfor er det også vanskeligere å oppnå betydelige endringer av de personlige ressursene i stort omfang gjennom områdebaserte tiltak. Økonomiske ressurser vil også som regel endres gjennom faktorer som ligger langt utenfor det som er mulig å påvirke på lokal basis, slik som endringer i trygdeytelser og endringer på arbeidsmarkedet. Mest påvirkbar på områdenivå er kanskje leseferdigheter og andre sider ved utdannings/kunnskapskomponenten blant barn, siden barneskolene har en lokal forankring og barn tilbringer mye tid i nærmiljøet. Det samme kan sies om helsesituasjonen blant de eldre, en gruppe som også tilbringer mye tid i nærmiljøet, og derfor antakelig er mer påvirkelige med hensyn på innflytelse fra lokale helsefremmende tiltak.

Tabell 3. Personlige ressurser som kan påvirkes og endres av områdesatsinger

Utdanning og kunnskaper

Språkferdigheter

Leseferdigheter

Karakternivå

Utdanningsnivå

Helsetilstand

Dødelighet

Fysisk helsetilstand

Psykisk helsetilstand

Helseatferd

Økonomi

Inntekt

Økonomiske problemer

Tilgang til "normale" forbruksgoder

Arbeid og arbeidsmarked

Utenfor arbeidsmarkedet

Arbeidsledighet

Grad av sysselsetting

Midlertidig/fast ansettelse

Det er vel neppe nødvendig å argumentere for at disse egenskapene er viktige med hensyn på å tilfredsstille personlige behov. I forhold til en diskusjon av behov kan det nevnes at Fafo-undersøkelsen av levemålskomponenter i Oslo spurte respondentene om hvilke forhold de mente ville bidra mest til å gjøre livet bedre (Nadim, 2008). Det desidert vanligste svaret var bedre inntekt/pensjon, og det var også på dette punktet at innbyggerne i Groruddalen skilte seg mest ut fra Oslo som helhet. Bedre helse ble også nevnt oftere i Groruddalen enn ellers i Oslo. De faktorene som er mest bostedsrelaterte (bedre

velferdstjenester, tryggere nærmiljø) ble nevnt av atskillig færre, og her var det liten forskjell mellom Groruddalen og Oslo som helhet. Det viktigste for forbedringene av velferden, slik innbyggerne selv vurderer det, er med andre ord også det som er vanskeligst å påvirke gjennom områdesatsinger.

Hvordan skal data samles inn?

Karakteren av de egenskapene vi er interessert i tilsier at det er nødvendig å benytte seg av både intervju/spørreskjemadata og registerdata. Intervjudata er særlig nødvendige med hensyn på måling av sosiale og kulturelle forhold. Intervjudata er naturligvis også nødvendige for å kunne måle hvordan befolkningen *opplever* de fysiske omgivelsene, boligkvalitetene og tjenestetilbudet, selv om dette er sider ved bo-områdene som i prinsippet kan måles gjennom mer objektive metoder. Problemet i forhold til intervjudata er imidlertid at disse ofte ikke er tilgjengelige for de relativt små områdene det er snakk om innen områdesatsinger, og kan være kostnadskrevenende å gjennomføre i større omfang.

Et annet spørsmål er hvem dataene skal samles inn for. Skal de samles inn for dem som til enhver tid er bosatt i et område, eller skal folk som bor i området på et bestemt tidspunkt følges over tid, uansett hvor de flytter seinere? I forhold til å vurdere effektene av områdesatsing er dette viktige spørsmål. Det er blant personene som er bosatt i samme område over lengre tid vi ville forvente, gitt dose/respons-tankegangen, å finne de sterkeste effektene. Funnene i evalueringen av *New Deal for Communities* bekrefter dette (OPDM, 2005). Hvis de samme personene skal følges over tid forutsetter det innsamling av såkalte paneldata.

For å illustrere disse spørsmålene, skal jeg nedenfor se nærmere på de intenderte målsettingene for noen av områdesatsingene i Groruddalen, hva som finnes av konkrete datakilder og indikatorer for disse, og eventuelle problemer og utfordringer i bruken av dem.

Indikatorer på intenderte virkninger: Eksempel Groruddalen

Det er naturligvis av stor viktighet å få en oversikt over, og presisere, hva de viktigste målsettingene for innsatsen er, de intenderte effektene. Nedenfor følger en gjennomgang av det som ser ut til å være noen av de viktigste målsettingene i områdeinnsatsen for de utvalgte områdene i Groruddalen, gitt et utvalg av plandokumentene.

1. Utvikle sterkere lokal stedsidentitet og stolthet, skape bedre rykte

Dette er en generell målsetting for hele Groruddalssatsingen, og inngår spesifikt i områdeplanen for Furuset-Gransdalen. I det danske Kvarterløft var også dette et av de sentrale evalueringskriteriene, som vist.

2. Forbedre de fysiske omgivelsene

Delvis ses dette som et middel til å nå andre mål, men synes også å bli sett på som et mål i seg selv. Dette målet kan igjen deles opp i flere underpunkter:

- a) *Forbedret kvalitet på uteområdene* (jf områdeplanen for Furuset/Gransdalen: "Pent og ryddig område")
- b) *Mindre trafikkbelastning* (støy, forurensning, risiko for påkjørsel). Dette berører ikke minst målsettingen om trygghet i bo- og oppvekstmiljøet, som understrekes flere ganger i plandokumentene
- c) *Flere sosiale møteplasser*

3. Forbedre de sosiale forholdene

Målsettingene om å forbedre de sosiale aspektene ved innsatsområdene går også igjen. Noe av dette er nokså upresist, for eksempel er det uklart hva en skal forstå med målsettingen om "inkluderende" bo- og oppvekstmiljøer. Den sentrale målsettingen om trygghet tilsier at endringer i sosiale problemer (kriminalitet, hærverk, rusproblemer med mer) bør måles.

4. Større aktivitet og medvirkning

Dette kan oppfattes som en del av målsettingen om å forbedre de sosiale forholdene (jf tabell 2), men også som en konsekvens av å skape flere og bedre fritidstilbud. I områdeplanen for Romsås er, som tidligere nevnt, en av målsettingene at Romsås-beboere skal utfolde seg mer på Romsås og (formodentlig) relativt sett mindre andre steder. Ikke minst anses dette som viktig blant ungdom.

En annen målsetting som kan knyttes til punktet om aktivitet er målsettingen om større beboerengasjement og medvirkning i styrende organer i disse områdene.

Intervjudata

Hva finnes av tilgjengelige intervjudata som kan si noe om disse forholdene, og hva slags indikatorer bør velges på grunnlag av disse?

Det finnes i hvert fall fem former for aktuelle intervju-undersøkelser om levekår i Groruddalsammenheng:

1. De generelle levekårsundersøkelsene til Statistisk sentralbyrå, spesielt om tema boforhold (2007, gjentas hvert fjerde år)
2. Levekårsundersøkelsen i Groruddalen 2008 (skal etter planen gjentas i 2012 og 2017, med mange av de samme spørsmålene som i den landsomfattende boforholdsundersøkelsen)
3. Levekårsundersøkelsen i Oslo, 2006, Fafo
4. Publikumsundersøkelsen i Oslo kommune (Synovate/MMI), 2007 (gjentas med jevne(?) mellomrom)
5. Ung i Oslo – undersøkelsen, 2006, NOVA

Av disse undersøkelsene er det bare Levekårsundersøkelsen i Groruddalen og Publikumsundersøkelsen som gir muligheter til å gå ned på delområdenivå i Groruddalen, og gi separate tall for de fire satsingsområdene.

Levekårsundersøkelsen i Groruddalen er spesielt interessant siden den er planlagt som en panelundersøkelse (Rørvik og Lagerstrøm, 2008). Problemet med denne undersøkelsen er et nokså stort frafall, 46 prosent, spesielt blant dem som ikke er født i Norge, som gjør at antall observasjoner i de enkelte innsatsområdene blir svært lavt, i gjennomsnitt rundt 60. Når innsatsområdene ses samlet, er antall personer i utvalget i alt 233, og 232 i de andre områdene av Groruddalen (gjelder befolkningen 18-66 år). Også dette er nokså lavt; det innebærer at selv betydelige endringer i levekårene risikerer å "drukne" i de tilfeldige utvalgsfeilene. Noe vil dette materialet likevel kunne gi. Her er det blant annet spørsmål som berører forbedringene av de fysiske omgivelsene: om trafikkforholdene utenfor boligen er slik at et 5 år gammelt barn kan slippes ut alene og om intervjupersonene er plaget av støy eller forurensning fra veitrafikk og andre kilder. I relasjon til målsettingen om forbedringer av de sosiale forholdene er det spørsmål om intervjupersonene har blitt utsatt for vold, tyveri eller skadeverk siste 12 måneder, og om opplevd uro i forhold til å bli utsatt for slik kriminalitet. Aktivitetsmålsettingen kan måles gjennom spørsmålene om medlemskap og aktivitet i organisasjoner, lag og foreninger (fordelt på nærmiljø/ikke nærmiljø) og deltaking i kulturaktiviteter. Det er ingen egne spørsmål om hvordan intervjupersonene opplever områdets rykte og status. Det er imidlertid spørsmål om flytteplaner, og om grunnene til disse flytteplanene.

Disse dataene vil dermed muliggjøre sammenligninger av endringene over tid mellom innsatsområdene og de andre områdene i Groruddalen med hensyn på de nevnte egenskapene. Sammenligninger kan også gjøres med utviklingen i Oslo og i landet som helhet i omtrent samme tidsperiode, gjennom de generelle levekårsundersøkelsene. Spesielt interessante vil disse dataene

kunne bli som paneldata. Det skal imidlertid ikke mye frafall til når utvalget skal oppsøkes for re-intervju før en risikerer at antall observasjoner blir for lite og/eller skjevt til å være interessant. Minst en dobling av utvalgsstørrelsen er sterkt å anbefale ved de seinere undersøkelsene.

Publikumsundersøkelsen til Synovate/MMI har et noe større utvalg, i 2007 i alt 315 personer fra de 4 innsatsområdene og 1793 i Groruddalen i alt. Antall observasjoner innen de enkelte innsatsområdene varierer fra 35 på Haugenstua til 98 på Romsås og det samme antallet i Veitvedt/Sletteløkka (Agenda, 2008). Igjen er nok antallet observasjoner innen de enkelte innsatsområdene for lite til at det gir mening å sammenligne endringene i innsatsområdet med endringene i bydelen som helhet. Imidlertid, hvis Publikumsundersøkelsen blir gjentatt med de samme spørsmålene skulle det være mulig å si noe fornuftig om endringene innen innsatsområdene totalt sett sammenlignet med Groruddalen og Oslo for øvrig. Agenda utredning & utvikling har allerede laget et sett av mulige indikatorer på grunnlag av Publikumsundersøkelsen for mange av delmålene innen Groruddalssatsingen (Agenda, 2008). For programområde 3 er det laget 7 samleindikatorer, utviklet gjennom faktor- og reliabilitetsanalyse av en rekke enkeltspørsmål. Disse er lokal medvirkning, lokal tilhørighet, nabofellesskap, møteplasser, estetiske byrom, lokal trygghet ute og trygge og gode uteområder for barn. Indikatoren lokal tilhørighet ser ut til å fange opp den sentrale målsettingen om å styrke den lokale stedsidentiteten. I denne indikatoren inngår i alt 7 spørsmål, blant annet om man er stolt av området der man bor, at det er pent i området og at man føler seg knyttet til området. Andelen som er fornøyd med den lokale tilhørigheten er klart lavere i innsatsområdene enn i resten av Oslo, og også noe lavere enn i resten av Groruddalen (Agenda, 2008, s. 40). Indikatoren estetiske byrom er basert på to spørsmål om fornøydhet med kvalitet og utseende av byrommene og ryddighet og renhold av byrommene i boligområdet. I Publikumsundersøkelsen inngår også spørsmål om bruk av kulturtilbud i bydelen og deltaking i frivillig organisasjonsvirksomhet (hvor ofte). Gjennomgående viser Publikumsundersøkelsen at innsatsområdene ikke skiller seg vesentlig fra Groruddalen for øvrig, men det ser ut til å være en svakere lokal tilhørighet i innsatsområdene, og mer misnøye med nabofellesskapet.

En svakhet med Publikumsundersøkelsen er at den ikke gir mulighet for å følge de samme individene over tid. Denne undersøkelsen har også problemer med et meget stort frafall, vel 60 prosent i 2007 (Oslo kommune, 2008). Et annet problem med denne typen tilfredshetsundersøkelser som Publikumsundersøkelsen representerer er at tilfredsheten kan øke eller minke uten at dette nødvendigvis tilsvarende faktiske endringer. Forventningene kan øke mer enn de faktiske forbedringene. Og forventningene varierer mellom befolkningsgrupper. Gjennomgående er for eksempel personer med høy utdanning mindre fornøyd med den lokale tilhørigheten enn dem som har lav utdanning, og alderspensjonister er mer fornøyd enn dem som er i arbeid (Agenda, 2008). Dette kan både skyldes lengre botid i noen grupper enn i andre, og ulike forventninger. Det er uansett viktig å kontrollere for endringer i befolkningssammensetning og bofasthet når en skal studere endringer i tilfredshet over tid (se nedenfor, om kontekstdata).

Levekårsundersøkelsen gjennomført av Fafo avdekket at det var mer skepsis mot innvandrere i Groruddalen enn ellers i Oslo, i en del av byen hvor en av tre har innvandrerbakgrunn (Nadim, 2008). Dessverre ser det ikke ut til å være noen av de to nevnte intervju-undersøkelsene som stiller spørsmål om holdninger til, og kontakt med, innvandrere. Forholdet til innvandrere og i hvilken grad innvandrere føler seg akseptert er ikke noen uttrykt del av målsettingene i områdesatsingen, men kan oppfattes som en del av det ”inkluderende” bomiljøet og en komponent i de gode naborelasjonene. Det ville vært svært interessant å studere om etableringen av flere møteplasser og større sosial aktivitet også medførte endringer i forholdet mellom innvandrere og andre nordmenn.

En av målsettingene i områdesatsingen, slik den kommer til uttrykk i områdeplanen for Romsås, er at ungdom tilbringer en større del av fritiden i nærmiljøet. Dette er også en side ved de mulige effektene av tiltakene som det ser ut til være vanskelig å finne tilgjengelige indikatorer på for de fire innsatsområdene.

Ung i Oslo-undersøkelsen gjennomført av NOVA vil, hvis den gjentas (hittil gjennomført i 1996 og 2006) gi mulighet til å studere utviklingen for ulike sider ved ungdoms levekår i Groruddalen, også i de enkelte bydelene, men neppe for delområder innen bydelene. Denne undersøkelsen kartlegger blant annet en rekke ulike fritidsaktiviteter. Ett av dem er antall sentrumsbesøk. Det blir videre kartlagt hvilke ukedager en ungdom har vært i Oslo sentrum, og når på døgnet (Valset og Øia, 2006). Ung i Oslo-undersøkelsen har også spørsmål som på en indirekte måte forsøker å måle de unges tilknytning og tilhørighet til lokalmiljøet. De unge blir spurt om de kunne tenke seg å la sine egne barn vokse opp i strøket der de selv bor. Svarene avdekker store forskjeller mellom bydelene. I bydelene Alna og Grorud var det bare en drøy fjerdedel som svarte "svært gjerne" i 2006, i Nordre og Vestre Aker var andelen to av tre. Over tid viste det seg at dette målet på "lokalpatriotisme" utviklet seg positivt i alle bydelsområder, men minst i ytre øst (Øia, 2007). Det bekrefter bildet av lavere stolthet og generell tilhørighet i Groruddalen enn ellers i Oslo (jf Publikumsundersøkelsen, 2007, her framtrer imidlertid forskjellene som mindre enn i Ung i Oslo-undersøkelsen).

En mulighet som bør vurderes er å samle inn nye data, over flere år, om akkurat disse forholdene blant ungdom, i samarbeid med NOVA eller andre. En forholdsvis lite kostnadskrevende metode som kan vurderes er å dele ut spørreskjemaer på ungdomsskolene i de aktuelle bydelene. Dette er nettopp metoden som er brukt i Ung i Oslo-undersøkelsen.

En alternativ metode for ny datainnsamling som også kan vurderes er å sende spørreskjemaer til styrene i borettslag og sameier (jf avsnitt 4.2). Som nevnt var en av de viktigste datakildene i den danske evalueringen av Byudvalgets tiltak på 1990-tallet opplysninger fra styrene i de allmenne boligorganisasjonene, inkludert retrospektive data om situasjonen før tiltakene ble iverksatt. (Skifter Andersen, 2002). Ideelt sett bør naturligvis slike undersøkelser gjentas flere ganger over tid.

Registerdata

Registerdata og fysiske målinger gir et atskillig sikrere grunnlag for å trekke slutninger om utviklingen er forskjellig i de fire innsatsområdene sammenlignet med bydelene de ligger i, og Oslo for øvrig (selv om en også her må være oppmerksom på mulighetene for tilfeldige svingninger).

For fysiske omgivelser finnes det på delbydelnivå i Oslo opplysninger (se Oslostatistikken, 2008) om forhold som antall personskadeulykker i veitrafikken, biltrafikkintensitet, andel av befolkningen som er sterkt plaget av trafikkstøy (basert på beregninger gitt av Helse- og Velferdsetaten) og antall innbyggere per 1000 dekar regulert friareal (som en indikasjon på tilgang til "grønne lunger").

Bofasthet i et område kan være en viktig kvalitet, men det kan også innebære at folk har for dårlig økonomi til å kunne flytte andre steder (Guttu mfl., 2008). Høy bofasthet er imidlertid en av målsettingene som nevnes i områdeplanene (Furuset/Gransdalen), og det er ikke urimelig å anta at bofastheten i noen grad kan påvirkes gjennom trivselsskapende tiltak og et godt tilbud av tjenester. Guttu mfl. (2008) undersøker bofasthet og andre boligrelaterte variable for de 4 delområdene i Groruddalen, blant annet på grunnlag av Flyttehistoriefilen. De finner lav bofasthet for barnefamilier i Furuset/Gransdalen og generelt lav bofasthet i Sletteløkka. Ellers er det liten forskjell i forhold til bygjenomsnittet.

Når endringer i bofastheten studeres over tid bør dette ses i forhold til endringer av sosioøkonomiske ressurser, siden økt utflytting i prinsippet kan skyldes forbedringer i disse.

Data over sosioøkonomiske ressurser og over helserelaterte forhold som dødelighet og uførepensjonering kan gis ned på krets nivå, og er for de fire innsatsområdene i Groruddalen blant annet presentert i oppstartsdokumentasjonen for satsingen (Oslo-statistikken, 2008). Mange andre muligheter finnes. SSBs utdanningsstatistikk gir mulighet til å se på utviklingen i andelen elever som fullfører videregående skole innen 5 år etter at de begynte på grunnkurs, fordelt etter kjønn og innvandrerbakgrunn (for eksempel for ungdom bosatt på Romsås). Det samme gjelder grunnskolepoeng (jf målsettingen om "mønsterskoler" i Furuset/Gransdalen).

Registerdata gir også mulighet til å følge de samme personene over tid. Dette kan gjøres gjennom bruk av den nevnte Flyttehistoriefilen. Det har pågått et samarbeid mellom SSB og NIBR om analyse, oppdatering og vedlikehold av denne filen siden 1991. Materialet inneholder alle flyttemeldinger over kommunegrensene siden 1969, og over bydelsgrensene siden 1993 (Guttu mfl., 2008). For hver person er disse kjedet sammen til individuelle flyttehistorier. I tillegg er det for hver person opplysninger om blant annet innvandrersstatus, utdanningskoder (nivå og fagfelt), sysselsettingsstatus, ekteskapelig status, antall barn og deres alder, inntekt, trygd og sosialhjelp.

Dette materialet gjør det blant annet mulig å se på utviklingen for dem som er bofaste i de aktuelle bydelssområdene med hensyn på utdanning og andre sosioøkonomiske ressurser. Skiller utviklingen for disse seg fra utviklingen for tilsvarende grupper i andre bydeler, "alt annet likt"? Blant annet er det mulig å se på hvordan ulike kohorter, for eksempel av 15-åringer, klarer seg i forhold til skole og arbeid før og under/etter iverksettingen av Groruddalssatsingen. Dette vil naturligvis kreve spesialiserte analyser, og er kanskje mest relevant for programområde 4.

4.5 Kontekstdata

Kontekstdata er som tidligere nevnt data om konteksten en områdesatsning skjer innenfor, og er avgjørende for å kunne gjøre riktige tolkninger og bedømminger av effekter. Konteksten er alle utenforliggende forhold som kan påvirke effektene vi er interessert i å måle. Hvis det for eksempel viser seg at befolkningen i innsatsområdene i Groruddalen over tid gir uttrykk for sterkere tilknytning til og stolthet over å bo i sitt boligområde enn bosatte andre steder, må det vurderes om dette kan skyldes andre faktorer enn selve områdesatsingen. En mulighet som må vurderes er om endringen kan skyldes endringer i befolkningssammensetningen, slik som et større innslag av alderspensjonister, som ser ut til å føle sterkere tilhørighet enn andre. Dette er nært knyttet til endringer i flyttemønstre, som omtales mer detaljert nedenfor. Det må også vurderes om det har skjedd andre endringer i offentlig ressursinnsats innen disse områdene som kan ha bidratt til endringen.

Spørsmålet om kontekst berører spørsmålet om *sammenlignings- eller kontrollområder*. Generelt vil en stå sterkere i vurderingen av en endring som en reell årsakssammenheng jo mer konteksten i innsatsområdene ligner konteksten i de valgte sammenligningsområdene. Problemet i Groruddalssammenheng er at disse områdene er nokså enestående i landsmålestokk, framfor alt med hensyn på innvandrerandel. Det er kanskje mest naturlig å sammenligne de fire utvalgte områdene for helhetlig områdesatsing med endringene i Groruddalen for øvrig, men her er problemet at også det øvrige Groruddalen er gjenstand for en rekke tiltak. Det virker umiddelbart mest rimelig å operere med flere sammenligningsområder, både det øvrige Groruddalsområdet, Oslo for øvrig og (der det finnes tall) landet som helhet.

En viktig del av konteksten er sammensetningen av *inn- og utflyttingen* fra et område.

Dette er svært viktig for tolkningen av endringer i resultatindikatorene, framfor alt dem som berører personlige ressurser og tilknytningen til arbeidsmarkedet. Som en rekke undersøkelser viser, er flyttingen inn og ut av belastede storbyområder ofte sosialt skjev, blant annet er det flere sysselsatte som flytter ut enn som flytter inn (Integrationsverket, 2002). Personer som eventuelt får arbeid og høyere inntekt på grunn av områderettete tiltak kan benytte anledningen til å flytte ut. Det som framstår som små endringer av de personlige ressursene på områdenivå kan med andre ord skjule mer positive endringer på individnivå. Det motsatte kan også være tilfelle. Et område kan framstå som atskillig mer "vellykket" enn tidligere fordi flyttemønstrene har endret seg; endringene av levekårene i Oslo indre øst slik de framstår på aggregert nivå er i betydelig grad et resultat av innflyttingen av unge personer (under 40) med høy utdanning og inntekt. I den relativt bofaste gruppen av personer 50+ har

inntektsnivået tvert imot sunket i forhold til bygjennomsnittet (Barstad mfl., 2006). Ved å følge de samme personene, gjennom paneldata eller registre, er det mulig å få mer grep om disse prosessene.

Avslutningsvis skal det sies noe om et siste aspekt ved konteksten, nemlig tid. Det er naturligvis helt fundamentalt med hensyn på årsaksspørsmålet å kunne si noe om endringer over tid. En evaluering bør ikke bare nøye seg med å se på endringen fra tidspunkt t1 før tiltakene til t2 etter tiltakene. Det kan også gi viktig informasjon å studere endringene fra ett tidspunkt til et annet før intervensjonen, og endringene over et like langt tidspunkt i løpet av eller etter tiltakene. Med andre ord: Hvordan var trendene før tiltakene, og hvordan er de under og etter tiltakene? Dette må da gjøres i sammenligning med tilsvarende trender for andre områder.

5. Konklusjon og anbefalinger

1. For å avgjøre om en innsatsfaktor x (som penger fra Husbanken) påvirker målsetting y (eksempelvis sterkere stedsidentitet) på en positiv måte i et bestemt område (som Romsås), er det nødvendig å samle inn fire former for data: **Innsatsdata, prosessdata, resultatdata og kontekstdata**. Innsats- og prosessdataene brukes til å beskrive ressursbruken, både med hensyn på hva som har blitt satt inn av ressurser, og hvor godt ressursene har blitt brukt. Resultatdataene beskriver hva som har skjedd av endringer, i relasjon til de intenderte og/eller ikke-intenderte resultatene. Kontekstdata er data om andre, utenforliggende faktorer i det aktuelle området som kan ha påvirket resultatene (slik som endringer i befolkningssammensetningen), og som derfor bør trekkes inn for å kunne gi riktige tolkninger. Hvis det for eksempel viser seg at sysselsettingsgraden blant innvandrere i Groruddalen har økt mer enn i andre deler av Oslo, blir det viktig å undersøke om dette kan skyldes endringer i sammensetningen av innvandrerguppen. Hvis Groruddalen, sammenlignet med andre deler av Oslo, har fått færre nyankomne flyktninger og flere innflyttere fra land som Sri Lanka eller India, vil det, alt annet likt, bidra til høyere sysselsetting.

2. Datakildene bør være så **mangesidige** som mulig. De store evalueringene av de utenlandske satsingene, slik som *Storstadssatsingen* og *New Deal for Communities*, har benyttet seg av et mangfold av datakilder; både registerstatistikk, intervju- og spørreskjemaundersøkelser, dokumentanalyse og kvalitative intervjuer. Intervju- og spørreskjemaundersøkelser er særlig viktige med hensyn på å fange opp resultatene, siden målsettingene for områdesatsingene ofte berører subjektive størrelser (eksempelvis trygghet og stedsidentitet) som det er vanskelig å måle gjennom registre.

Vær oppmerksom på mulighetene for datainnsamling fra utradisjonelle kilder, i Groruddals-sammenheng eksempelvis fra styrene i borettslag (jf evalueringen av de allmenne boligorganisasjonene i Danmark) og gjennom skolene. Vær også oppmerksom på at størrelsen på utvalget i intervju- og spørreskjemaundersøkelser har avgjørende betydning for å kunne måle eventuelle effekter av områdesatsingen. Siden effektene av områdesatsinger ofte ser ut til å være ganske svake (Brofoss og Barstad, 2006), er det desto viktigere å ha et tilstrekkelig antall observasjoner for å kunne fange dem opp med rimelig grad av sikkerhet. Hvis intervjudata ikke er tilgjengelige, bør det vurderes om det finnes data som indirekte kan si noe om utviklingen av områdenes generelle attraktivitet. Trender i boligpriser er en mulighet her (i Oslo jf boligprisstatistikken til ECON), det samme gjelder flytteaktiviteten inn og ut av området.

3. Datainnsamlingen bør ta hensyn til det som antakelig er det største problemet ved å måle effekter av områdesatsinger: Selektiv **flytting**. Ved ikke å ta hensyn til endringer i inn- og utflyttingens sammensetning, risikerer vi både å overvurdere og undervurdere virkningene av en områdesatsing. Det som ser ut som en negativ levekårsutvikling på områdenivå kan skjule at mange personer som bodde i området ved starten av tiltaksprogrammet har fått bedre levekår som følge av programmet, men har valgt å flytte ut. Intervjuundersøkelser bør derfor **følge de samme personene over tid** (paneldata), slik som i NDC-evalueringen. Det er en fare for at tverrsnittsdata vil skjule mange endringer.

4. Datainnsamlingen bør være oppmerksom på tidsaspektet. I noen tilfeller vil det antakelig ta lang tid før effektene blir synlige, særlig med hensyn på personlige ressurser som helse og utdanning. Indikatorene bør velges slik at det er mulig å fange opp **både kortsiktige og langsiktige virkninger**. I forhold til de langsiktige virkningene er det relevant å undersøke om bydelen/kommunen er i stand til å få tiltakene inn på de ordinære budsjettene, etter at tiltaket er over.

5. Innsatsområdene bør, så langt som mulig, **sammenlignes** med områder av landet som er så like som mulig innsatsområdene (med hensyn på problemomfang og demografisk/sosioøkonomisk kontekst), men hvor det ikke har vært noen tilsvarende satsing. Eksempelvis ble de 24 innsatsområdene i den svenske Storstadssatsingen sammenlignet med et mindre antall lignende områder, med hensyn på innvandrерandel, andel sosialhjelpsmottakere osv.

6. Resultatindikatorene (og sammenligningsområdene) bør velges i lys av de **antatte årsaksmekanismene** eller kausalkjedene, "programteorien". Som Pawson (2003) påpeker, i en ofte sitert artikkel, handler evaluering dypest sett om å teste teorier. Handlingsprogrammer er i seg selv teorier, teorier om at hvis område x eller gruppe y får tilført de og de ressursene, så vil levekår eller atferd endre seg. Det kan for eksempel hevdes at det er urealistisk å anta at Groruddalssatsingen skal kunne gjøre noe med de "tunge" levekårsutfordringene. Å måle effekter av satsingen ved hjelp av indikatorer som inntektsnivå, arbeidsledighet eller registrert kriminalitet kan oppfattes som å "skyte spurv med kanoner", fordi ressursinnsatsen i programmet har et omfang og en innretning som gjør at målsettingene disse indikatorene reflekterer ikke er realistiske. Sagt på en annen måte: Hvis ressursinnsatsen er å sammenligne med en sprettert, er det ikke særlig relevant å bruke antallet nedskutte ørner som indikator på oppnådde resultater!¹ En slik indikator ville innebære en teori om årsaksmekanismer som det er lite hold i.

Valget av indikatorer bør med andre ord "matche" innholdet i programmet, og hva de ulike aktørene som er involvert i programmet har av tanker rundt hva programmet skal oppnå.

Valget av sammenligningsområder bør også ses i forhold til innholdet i tiltaksprogrammet. Hva er for eksempelvis den største forskjellen mellom innsatsen som gjøres på Romsås og innsatsen ellers i Grorud, eller i de andre innsatsområdene? For hvilke resultater er det grunn til å forvente de største forskjellene mellom ulike områder, gitt at Husbankens penger har en innvirkning?

7. Vær oppmerksom på mulige **uintenderte virkninger** av områdesatsingen, for eksempel at gode effekter for en gruppe beboere har sitt motstykke i negative effekter for en annen gruppe.

¹ "Sprettert og ørn"-bildet er lånt fra innledningen til Anne-Britt Ruderaas på miniseminaret om områdesatsinger, arrangert av Husbanken, regionkontor øst, 4. desember 2008

Litteratur

Agenda (2008): *Oslo kommune. Groruddalssatsingen. Belyst med data fra publikumsundersøkelsen*. Agenda Utredning & Utvikling AS, Rapportnummer R6113

Allardt, E. (1998): Det gode samhället: Välfärd, livsstil och medborgardygder, *Tidsskrift for Velferdsforskning*, **1**, 123-133

Andersson, R. (2006): 'Breaking Segregation' – Rhetorical Construct or Effective Policy? The Case of the Metropolitan Development Initiative in Sweden, *Urban Studies*, **43**, 787-799

Barstad, A. og M. I. Kirkeberg (2003): *Levekår og ulikhet i storby. Utredninger til Storbymeldingen, del 2*, Notater 2003/34, Statistisk sentralbyrå.

Barstad, A., E. Havnen, T. Skardhamar og K. Sørli (2006): *Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst*, Rapporter 2006/15, Statistisk sentralbyrå.

Beatty, C., M. Foden, P. Lawless og I. Wilson (2008): *New Deal for Communities: A Synthesis of New Programme Wide Evidence: 2006-2007*. NDC National Evaluation Phase 2. Research Report 39. London: Centre for Regional Economic and Social Research, Sheffield Hallam University/Department for Communities and Local Government

Brofoss, H. Kull og A. Barstad (2006): *Internasjonale erfaringer med områderettete tiltak i storbyer*. En litteraturstudie. Notater 2006/56, Statistisk sentralbyrå

Bunar, N. (2003): *Det händer saker. Kunskapsutvecklande, utvärderingsmässiga och teoretiska perspektiv på storstadsarbetet i Rågsved och Skärholmen*. Södertörns högskola: Research report 2003:3

Bydel Alna (2008): *Handlingsplan 2008 for områdesatsingen i Furuset-Gransdalen*

Coleman, J. (1990): *The Foundations of Social Theory*, Harvard University Press, pp 300-321.

Danielsen, K. og Øia, T. (2006): *Tiltak rettet mot ungdom. Evaluering av Handlingsprogram Oslo indre øst*. NOVA Rapport 17/06

Davidson, E. J. (2005): *Evaluation Methodology Basics. The Nuts and Bolts of Sound Evaluation*. Thousand Oaks: Sage Publications

Guttu, J., L. Schmidt, M. Anker, O.E. Arnesen og M. Boro (2004): *Bokvalitet på områdenivå. Kartlegging og utprøving av en metode for kartlegging og vurdering av bokvalitet på områdenivå*. NIBR-notat 2004: 119

Guttu, J., E. Havnen og G. Koppen (2008): *Kartlegging av boligmassen i Groruddalen. En GIS-basert oversikt*. NIBR-rapport 2008: 7

Integrationsverket (2002): *På rätt väg? - Nationell slutvärdering av Storstadssatsningen*, Norrköping: Integrationsverket

Nadim, M. (2008): *Levekår i Groruddalen*. Fafo-rapport 2008: 27

Lawless, P. (2006): Area-based Urban Interventions: Rationale and Outcomes: The New Deal for Communities Programme in England, *Urban Studies*, **43**, 1991-2011

Norvig Larsen, J., H. Skifter Andersen og L. Kielgast (2003): *Kvarterløft i Danmark, Integreret byfornyelse i syv danske bydele 1997-2002*. Bo og Byg Dokumentation 040. Hørsholm: Statens Byggeforskningsinstitutt

OPDM (2005): *New Deal for Communities 2001-2005: An Interim Evaluation*, Research Report 17, Office of the Deputy Prime Minister/CRESR, Sheffield Hallam University (<http://www.neighbourhood.gov.uk/displaypagedoc.asp?id=1625>)

Oslo kommune/Groruddalssatsingen – Programområde 3 (2008): *Bolig-, by- og stedsutvikling. Årsrapport 2007 og Handlingsprogram 2008*

Oslo kommune (2008): *Publikumsundersøkelsen 2007. Grafikkrapport*.
Url: <http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/utviklings-%20og%20kompetanseetaten%20%28UKE%29/Internett%20%28UKE%29/Dokumenter/Oslo-k-Rapport-Presentasjon-07.web.pdf>

Oslostatistikken (2008): *Groruddalen og Søndre Nordstrand. Statistikkgrunnlag for Groruddalssatsningen og Handlingsprogram for Oslo Sør*. Notatserien nr. 3, 2008.

Pawson, R. (2003): Nothing as Practical as a Good Theory, *Evaluation*, **9**, 471-490.

Rørvik, T. og B. O. Lagerstrøm (2008): *Levekårsundersøkelsen i Groruddalen 2008*. Dokumentasjonsrapport. Notater 2008/38, Statistisk sentralbyrå

Skifter Andersen, H. (2002): Can Deprived Housing Areas Be Revitalised? Efforts against Segregation and Neighbourhood Decay in Denmark and Europe, *Urban Studies*, **39**, 4, 767-790.

Skifter Andersen, H. (2008): Why do residents want to leave deprived neighbourhoods? The importance of residents' subjective evaluations of their neighbourhood and its reputation, *Journal of Housing and the Built Environment*, **23**, 79-101

Valset, K. og T.Øia (2006): *Dokumentasjon "Ung i Oslo 2006"*. NOVA Temahefte 2/2006

Wallace, M. (2001): A New Approach to Neighbourhood Renewal in England, *Urban Studies*, **38**, 12, 2163-2166.

Øia, T. (2007): *Ung i Oslo – levekår og sosiale forskjeller*, NOVA Rapport 6/2007