

Oslo kommune Byrådsavdeling for byutvikling

Sluttevaluering av Groruddalssatsingen

Hovedrapport



Rapport

1. mai 2016

Oppdragsgiver: Oslo kommune Byrådsavdeling for
byutvikling

Rapportnr.: R8997

Rapportens tittel: Sluttevaluering av
Groruddalssatsingen, Hovedrapport

Ansvarlig konsulent: Morten Stenstadvold

Kvalitetssikret av: Gitte Haugnæss

Dato: 1.5.2016

Innhold

SAMMENDRAG.....	9
1 INNLEDNING.....	26
1.1 Evalueringsoppdraget.....	26
1.2 Datagrunnlaget for evalueringen	28
1.3 Måleproblemet	29
2 OM GRORUDDALSSATSINGEN	33
2.1 Om Groruddalen	33
2.2 Bakgrunnen for Groruddalssatsingen	35
2.3 Overordnet om Groruddalssatsingen	41
2.4 Videreføring av Groruddalssatsingen	45
3 TILTAK OG MÅLOPPNÅELSE I GRORUDDALSSATSINGEN.....	46
3.1 Målstrukturen i Groruddalssatsingen.....	46
3.2 Programområde 1 Miljøvennlig transport.....	48
3.3 Programområde 2 – Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø.....	57
3.4 Programområde 3 Bolig, by og stedsutvikling (områdeløft)	64
3.5 Programområde 4 Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering.....	80
3.6 Samspill mellom programområdene	93
3.7 Virkninger på kort og lang sikt	96
3.8 Samspill med tiltak utenfor satstingen	99
3.9 Helhetlig måloppnåelse.....	101
4 ORGANISERING AV SATSINGEN	107
4.1 Bakgrunn.....	107
4.2 Organisasjonsmodellen skal løse komplekse samarbeidsbehov.....	109

4.3	Erfaringer med den valgte organisasjonsmodellen	110
4.4	Andre viktige organisatoriske funn	121
4.5	Vurdering av organisasjonsmodellen	123
5	OMRÅDELØFT I GRORUDDALEN	127
5.1	Formålet med områdeløft.....	127
5.2	Områdeløft som metode	128
5.3	Rammene for områdeløftene i Groruddalen	130
5.4	Bydelen er navet i områdeløftet.....	138
5.5	Oppsummering måloppnåelse for områdeløftene	140
5.6	Forankring og samhandling om områdeløft i Oslo kommune	142
5.7	Organisatorisk læring fra gjennomføring av områdeløftene.....	145
5.8	Oppsummering – organisering av områdeløft	148
6	ANDRE VIRKNINGER.....	149
6.1	Groruddalssatsingen som løsning på samfunnsflope	149
6.2	Groruddalssatsingen som innovasjonsprosjekt	153
6.3	Nye samarbeidsformer	158
7	ANBEFALINGER FOR FULLFØRING OG VIDEREFØRING AV SATSINGEN	163
7.1	Fullføring av Groruddalssatsingen	163
7.2	Ny Groruddalssatsing.....	164
Vedlegg 1. Metode og måling av resultater/effekter av områdeløft/velferdssatsinger		167
Vedlegg 2. Metodisk tilnærming i denne evalueringen		180

Forord

Oslo kommune og staten inngikk i januar 2007 en intensjonsavtale om et tiårig samarbeid for å bedre levekårene og miljøforholdene i Groruddalen. Groruddalssatsingen finansieres ved at det bevilges ekstra midler som er anslått til 100 millioner kroner årlig, likt fordelt mellom stat og kommune. I løpet av satsingen har omfanget av ekstrainsatsen imidlertid vært vesentlig større. Groruddalssatsingen er kanskje det største miljø- og levekårsloftet i Norge noensinne. Et stort antall instanser er involvert fra stat og kommune. Arbeidet baserer seg på et tett samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Målsettingene er svært bredt formulert: Hovedmålet for satsingen er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Satsingen retter seg mot de 138 000 innbyggerne i de fire groruddalsbydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner.

Agenda Kaupang, Proba og Civitas har på oppdrag av Byrådsavdeling for byutvikling i Oslo kommune, gjennomført en sluttevaluering av satsingen. Evalueringsteamet har bestått av Odd Helgesen og Morten Stenstadvold fra Agenda Kaupang, Lars-Erik Becken, Synne Klingenberg og Rune Busch fra Proba og Njål Arge fra Civitas. Morten Stenstadvold har vært prosjektleder. Kvalitetssikring er gjort av Gitte Haugnæss fra Agenda Kaupang.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Per-Øystein Lund fra Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune. En referansegruppe har gitt innspill til arbeidet. Denne gruppen har bestått av: Elisabeth Sem Christensen, Byrådsavdeling for byutvikling; Halvor Voldstad, Bydel Alna; Hilde Moe, Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Maja Flåto, Husbanken; Manzoor Quadeer Khan, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet; Marie Seland, Barne- og likestillingsdepartementet; Monica Lund, Byrådsavdeling for finans; Per-Øystein Lund, Byrådsavdeling for byutvikling;

Synnøve Riise Bøgeberg, Byrådsavdeling for byutvikling; Tore Vabø, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Vi takker representanter for relevante departementer, direktorater, kommunale og statlige etater, bydeler og privatpersoner som har stilt opp for samtaler og intervjuer i sammenheng med evalueringen.

Stabekk, 1.5.2016

Agenda Kaupang AS

Forkortelser

ASD*	Arbeids- og sosialdepartementet
BLD*	Barne- og likestillingsdepartementet
BYM	Bymiljøetaten, Oslo kommune
BYU	Byrådsavdeling for byutvikling, Oslo kommune
EHS*	Byrådsavdeling for eldre, helse og sosiale tjenester, Oslo kommune
FRI	Friluftsetaten, Oslo kommune (nå BYM)
GDS	Groruddalssatsingen
HB	Husbanken
HOD	Helse- og omsorgsdepartementet
HUG	Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen
IMDi	Integrerings- og mangfoldsdirektoratet
KD	Kunnskapsdepartementet
KLD*	Klima- og miljødepartementet
KMD*	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
MOS	Byrådsavdeling for miljø og samferdsel, Oslo kommune
MPG	Miljøprioritert gjennomkjøring
PO 1	Programområde 1
PG 1	Programgruppe 1
PO 2	Programområde 2
PG 2	Programgruppe 2
PO 3	Programområde 3
PG 3	Programgruppe 3
PO 4	Programområde 4
PG 4	Programgruppe 4
SD	Samferdselsdepartementet
SAM	Samferdselsetaten, Oslo kommune (Nå: BYM)
SUG	Samarbeidsutvalget for Groruddalssatsingen
UDE	Utdanningsetaten
VAV	Vann- og avløpsetaten, Oslo kommune

*Instansene omtales under sine nåværende navn

Sammendrag

Groruddalssatsingen er Oslo kommunes og statens innsats for å bedre miljø- og levestandard i Groruddalen. Regjeringen og Byrådet i Oslo inngikk 11. januar 2007 en intensjonsavtale om et samarbeid om Groruddalen for tiårsperioden 2007–2016.

Satsingen omfatter bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Målet for satsingen er *en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levestandard i Groruddalen. Det utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes.*

Sluttevalueringen skal gi svar på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå satsingens mål?
2. Hvilke eventuelle andre virkninger har satsingen hatt?
3. I hvilken grad er det sannsynlig at satsingen vil gi varige virkninger utover programperioden?

Vi har tolket oppdraget slik at den viktigste av disse problemstillingene er den første. Selv om evalueringen stiller tre tydelige, og på overflaten tilsynelatende enkle spørsmål, er det en omfattende og kompleks oppgave å gjennomføre en slik evaluering.

I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå satsingens mål?

Satsingen ble bygd opp rundt fire programområder, med hovedmål og delmål for hvert område.

Programområde 1 Miljøvennlig transport

Programområde 1 er det minste av Groruddalssatsingens programområder, med ca. 100 millioner kroner frem til og med 2015. Hovedmålet er *å styrke miljøvennlig person- og godstransport, oppnå bedre luftkvalitet og mindre støy, estetisk opprusting, universell utforming og trafiksikkerhet.* Som det eneste av programområdene er også prosjekter med ordinære midler fra stat og kommune tatt med som en

del av satsingen, fordi disse var relevante for mål og delmål. Programgruppe 1 skiftet gjennomføringsstrategi underveis, fra forsøk på å påvirke de store statlige infrastrukturprosjektene i Groruddalen til å slutføre en rekke påbegynte prosjekter, samt gjennomføre to prosjekter som vil kunne bli stående for ettertiden. Tiltakstyper med groruddalssatsingsmidler har vært trafikksikkerhetstiltak, miljøprioritert gjennomkjøring, støyskjermer, sykkeltiltak og tilrettelegging for kollektivtrafikk.

Vi kan slå fast at miljøvennlig persontransport er blitt styrket, først og fremst ved doblet frekvens på de to T-banelinjene i dalen. Dette har resultert i at kollektivbruken blant beboere i Groruddalen har gått sterkere opp og bilbruken sterkere ned i tiårsperioden enn ellers i Oslo Ytre by. Sykkelveinettet er blitt mer sammenhengende, men det sykles ikke mer i dalen i dag enn i 2007.

Tiltak finansiert med ekstraordinære midler har gitt mindre støy og bedre trafikksikkerhet på enkelte punkter i veinettet, men miljøøst langs veinettet som helhet er uforandret. Luftkvaliteten langs hovedveiene er blitt bedre, som ellers i Oslo, men dette skyldes først og fremst mindre bruk av piggdekk. Oppgradering av stasjonene på Grorudbanen og et antall bussholdeplasser har gitt bedre universell tilgjengelighet og bedre estetisk utforming.

Nye, store veiprosjekter i Groruddalen kunne «drenert» biltrafikk fra Trondheimsveien og det øvrige veinettet, og dermed gitt det viktigste bidraget til bedre sikkerhet, mindre luftforurensning og støy – men dette ble aldri noen del av satsingen. De øvrige prosjektene som ble gjennomført i programområde 1, er etter vår vurdering fornuftige tiltak med de begrensede midler som var til rådighet. En kan derfor si at programområde 1 i liten grad har lyktes med å påvirke de store infrastrukturbyggingsprosessene i Oslo, men det har lyktes i å gjennomføre mindre prosjekter, basert på lokale behov.

Programområde 2 – Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø

Programområde 2 har hatt et budsjett på ca. 346 millioner kroner til og med 2015. Hovedmålet er *å styrke Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold, gi bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett og bedre luftkvalitet. Kulturminner skal vernes og brukes, og dalens historieforståelse skal styrkes*. Programområde 2 fokuserer på å gjøre elvepartier tilgjengelige, grønnstruktur, tilrettelegging for fysisk aktivitet og kulturminner. Underveis i satsingen skiftet programområdet fokus, fra dalbunnen til boligområdene i dalsidene. Området omfatter store tiltak, som etablering av fire bydelsparker, men også mange små og mellomstore tiltak. Tiltak rettet mot Alnaelva og kvalitetsheving av tilstøtende områder har vært et viktig satsingsområde, sammen med tiltak rettet mot å bidra til sammenhengende grønnstruktur/turveisystem på langs og på tvers samt attraktive møteplasser. I de siste årene har ressursbruken økt, og det har vært satset på utvikling av bydelsparker og videreutvikling av kulturmiljøer.

Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold er styrket. Det har åpenbart blitt bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett. Kulturminner er blitt vernet og tatt i bruk, og det er også gjennomført tiltak for å orientere om dalens historie. Det er også lagt vekt på tiltak for å stimulere til bruk av de nye anleggene. En kan ikke si at tiltakene i programområde 2 i særlig grad har vært rettet mot å bedre luftkvaliteten, og den bedring en har fått til på dette området, skyldes i liten grad tiltak i Groruddalssatsingen.

Måloppnåelsen i programområde 2 er i stor grad en funksjon av at en har gjennomført mange fysiske prosjekter med aktivitetsrettede tiltak som supplement. Gjennom arbeidet i programområdet er det utviklet nye samarbeidsmåter for å styrke koblingen mellom befolkningens behov og ønsker, og hva som faktisk bygges. Vår konklusjon er at målene for programområdet 2 i stor grad er nådd.

Programområde 3 – Bolig-, by- og stedsutvikling

Programområde 3 har hatt et budsjett på ca. 439 millioner kroner til og med 2015. Hovedmålet er *å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre og næringsområder, og attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger. De mest levekårsutsatte områdene bør prioriteres særskilt.* Programområde 3 fokuserer på stedsutvikling, bo- og nærmiljø. Satsingen på områdeløft i åtte boområder har vært det sentrale elementet innenfor programområde 3.

Rammen for satsingen har i hovedsak blitt gitt gjennom Husbankens program for områdeløft. Metodikken omfatter et bredt sett av tiltak som skal bidra til å bedre innbyggernes fysiske og sosiale rammevilkår i boligområder med særlige levekårsutfordringer.

Forebyggingsperspektivet er særlig viktig. Gjennom prosessene med områdeløft har bydelene i Groruddalen utviklet en omfattende kompetanse i lokalsamfunnsutvikling, både fysisk og sosialt. Dette må anses som en svært viktig gevinst av programområde 3.

Det er gjennomført mange aktiviteter/tiltak rettet mot delkomponentene i målsettingene. Fra publikumsundersøkelsene finner vi positive resultater på økt frivillighet, syn på nabofellesskapet og økt tilfredshet med møteplasser. Det ser også ut til at innbyggerne som bor i områdeløftene, er systematisk mer fornøyde enn innbyggerne i bydelene som helhet. Oppvekstmiljø for barn blir rapportert å ha blitt noe bedre i de første fire områdeløftene, men ikke de fire siste. Vi ser ikke bort fra at det kan ha sammenheng med at satsingen har vart kortere i de fire siste løftene.

Husbankens bomiljøtilskudd i Groruddalen, som har gått til boligselskaper, velforeninger, frivillige organisasjoner med videre i områdeløftene, har også gitt viktige bidrag med hensyn til mål-oppnåelsen. Anvendelsen av bomiljøtilskuddet forutsetter imidlertid et tett samarbeid med mottakerne, noe som har vært krevende en del

steder. Det skyldes for eksempel at borettslag kan ha andre ønsker for utviklingen av sitt bomiljø enn hva bydelen og Husbanken har.

Satsingen gjennom områdeløft har bidratt til å utvikle prosjektkompetanse lokalt – både gjennom prosjektlederkurs, og samhandling internt i bydelene og med eksterne samarbeidspartnere. Sistnevnte kan være andre kommunale etater, frivillige organisasjoner, næringsliv med videre. Kompetanseutviklingen har bidratt til at bydelene har utviklet målrettede tiltak i tett kontakt med lokalbefolkningen, og gjort det mulig for bydelen selv å være en samfunnsutvikler.

Kompetansen bydelene har opparbeidet, gjør at de kan være mer treffsikre i innsatsen ikke bare overfor egne innbyggere, men også overfor resten av bydelens tjenesteapparat. Bydelen har i tillegg fått økt kunnskap om samarbeid med etatene og strategiske prosesser opp mot politiske myndigheter. Vårt inntrykk er at det samme gjelder for etatenes samarbeid med bydelene. De har lært hverandre å kjenne, og de har utviklet både uformelle og formelle arenaer/rutiner som letter samhandlingen – både når det gjelder eksisterende satsinger, og hvis en av aktørene skulle ta nye initiativ.

Programgruppe 3B, som fikk ansvar for *områdeplanlegging*, ble skilt ut som egen programgruppe i 2010. Plan- og bygningsetaten har ledet gruppen med representanter fra stat, kommune og bydelene. Gruppen har jobbet strategisk for å bidra til bedre koordinering av statlig og kommunalt planarbeid, oppnå mer effektiv arealbruk og bærekraftig byutvikling i prioriterte områder. Tilbakemeldingen fra alle partene er at endringen i 2010 har fungert etter hensikten.

Oppsummert er det grunn til å hevde at hovedmålet for programgruppe 3 er nådd i områdeløftene, hvis vi ser på målet som et uttrykk for en ønsket utviklingsretning. Særlig sett i lys av den – tross alt – begrensede ressursinnsatsen som har vært i løftene. Mye godt arbeid er gjort, og mange områdespesifikke strategier og målsettinger

er nådd. Gitt ambisjonene som ble formidlet i oppstarten av områdesatsingen, er vi imidlertid ikke like entusiastiske. Mange hevder at ambisjonene var for store, noe som også gjenspeiles i at de konkrete delmålene ble snevret inn underveis i satsingen.

Programområde 4 – Oppvekst, utdanning. Levekår, kulturaktiviteter og inkludering

Programområde 4 har vært det økonomisk største programområdet i Groruddalssatsingen. Til sammen er 624 millioner kroner tildelt dette området til og med 2015. Hovedmålet for programområde 4 er *å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø og å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Gjennom å utvikle samarbeidsstrukturer, kompetanse og nye metoder skal arbeidet bidra til å styrke bydelene og skole også etter at satsingen er over.*

Programområde 4 dekker levekår, samt sosiale og kulturelle forhold i bred forstand. Inkludering er et hovedmål, og det retter seg mot alle befolkningsgrupper, uavhengig av etnisk, kulturell, språklig og religiøs bakgrunn. Tiltakene er ganske målrettede, og i stor grad rettet mot inkludering. Samtidig finnes det også betydelige satsinger rettet mot den generelle befolkningen, som gratis kjernetid i barnehage og folkehelse tiltak.

Tiltak i programområdet rettet mot barnehage og skole, har fått klart mest ressurser. Her har resultatene også vært de mest positive. Flere minoritetsbarn går i barnehagen nå enn før, og det ser ut til at dette har bedret skoleresultatene. Det er også en nedgang i frafallet i videregående skole. Gratis kjernetid har også blitt en nasjonal ordning.

Folkehelseprosjektene har vært et viktig bidrag for å løfte de ordinære helsetjenestene i bydelene. Dette gjelder først og fremst rutiner på helsestasjoner, veiledning i kosthold og aktivitet på skoler og i barnehager. Prosjektet STORK Groruddalen har for eksempel gitt ny kunnskap om svangerskapsdiabetes. Midlene har «oljet maskineriet» i

bydelene, ved at de har kunnet igangsette en rekke mindre tiltak og prosjekter som ellers ikke ville blitt prioritert. Ikke minst har samarbeid/samhandling på tvers av bydelens førstelinjetjenester blitt forsterket. Helsesatsingen har imidlertid i stor grad vært rettet mot deler av befolkningen som det ikke eksisterer relevant statistikk for. Det er dermed ikke mulig å måle effekter kvantitativt. Vi mener likevel at innsatsen har vært god med de begrensede midlene som har vært tilgjengelig.

Satsingen på frivillige organisasjoner for barn og voksne har også vært en sentral del av Groruddalssatsingen. Det er en rekke gode eksempler på at bydelene gjennom frivillighetsmidler og tiltak innen kultur og idrett har engasjert befolkningen. Det har resultert i flere nyetablerte frivillige organisasjoner, og økt frivillig aktivitet – særlig i områdeløftene. Inntrykket er at bydelene har tatt et steg i riktig retning.

Bydelenes arbeid med lokal forankring av områdeløft, pilotprosjekter i tjenestene og samarbeid om andre fysiske prosjekter, har bidratt til læring om samarbeid i bydelene knyttet til utvikling av nye metoder for tjenesteutvikling.

Oppsummert har innsats i programområde 4 drevet Groruddalen i riktig retning når det gjelder barnehage, skole, helse og frivillighet. Målsettingene er i noen grad nådd, selv om det knytter seg en del usikkerhet til om den positive utviklingen vil vedvare etter at satsingen avsluttes. Midlene som er satt av til sysselsetting, har imidlertid vært små, og de har vært rettet mot personer som står langt fra arbeidsmarkedet. Målsettingen er ikke nådd på dette området.

Helhetlig måloppnåelse

Når en vurderer måloppnåelse i Groruddalssatsingen, er det, som tidligere nevnt, viktig å merke seg at selv om Groruddalssatsingen har gjennomført mange tiltak, er ressursinnsatsen liten i forhold til andre typer ressursbruk i dalen. Oslo kommune bruker alene ca. 5 milliarder kroner i dalen hvert år til tjenesteproduksjon i bydelene. Mens områdeløftet på Romsås har hatt budsjett på ca. 50 millioner kroner, har borettslagene på Romsås samtidig pusset opp for over 1 milliard kroner. Groruddalssatsingen må derfor ses som supplerende til annen aktivitet, heller enn den viktigste forklaringsfaktoren til endringer i miljø og levekår i Groruddalen.

Når det gjelder hovedmålets første del: *bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen*, har en særlig lyktes på det fysiske området. Satsingen har bare i begrenset grad bidratt til bærekraftig byutvikling, men en har fått til synlig miljøopprusting. Når det gjelder bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår, kan en ikke si at Groruddalssatsingen har hatt en like tydelig effekt.

Hovedmålets andre del: *det utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet, og stolthet skal styrkes*, har en delvis lyktes med. Det er utviklet lokalt og inkluderende samarbeid med lokale aktører, om enn i begrenset grad med næringslivet. Når det gjelder identitet og stolthet, er de resultater som er oppnådd, i stor grad en indirekte effekt av måloppnåelse på andre delmål. Vi finner ikke systematiske endringer i innbyggernes vurdering av trivsel i området de bor i, og om de føler tilknytning til området de bor i.

Videre ser vi at samspillet mellom programområdene i Groruddalssatsingen utviklet seg betydelig gjennom satsingen. Dette har med all sannsynlighet bidratt til en merverdi i satsingen.

Oppsummert har Groruddalssatsingen vært en suksess når det gjelder å få etablert tiltak. Prosessene rundt tiltakene har også vært relativt velfungerende. Det er derimot vanskeligere å finne entydige positive endringer på befolkningsnivå i Groruddalen. Det er viktig å påpeke at de manglende observerbare endringene kan skyldes datamaterialet. Når det er sagt, finner vi generelt større positive endringer på tiltak som er lett å observere, for eksempel etableringer av frivillige organisasjoner og utvikling av møteplasser. Det er også en klar tendens til at det er større positive endringer i områdene med områdeløft, sammenlignet med Groruddalen som helhet.

Hvilke eventuelle andre virkninger har satsingen hatt?

Utfordringene i Groruddalen er sammensatte og har en karakter som gjør det nærliggende å bringe inn begrepet «wicked problems» – eller samfunnsfloke, som er den norske oversettelsen. Utgangspunktet er en opplevelse av at mange samfunnsutfordringer har en svært sammensatt karakter, og utfordrer den tradisjonelle sektormodellen som ligger til grunn for offentlig oppgaveløsning. Sektorenes avgrensede perspektiv gir ikke rom for å finne gode løsninger. Det er nødvendig å finne nye måter å jobbe på tvers av sektorer og nivåer. I de senere år har det blitt betydelig oppmerksomhet om behovet for innovasjon i offentlig sektor. Ser en Groruddalssatsingen som eksempel på systematisk bruk av innovasjon, vil en kunne hevde at det er blant Norges største og mest langvarige innovasjonsprogram. Stort, på grunn av det brede nedslagsfeltet som reflekteres i målsettingene, som følge av det samlede ressurstilfanget, og ikke minst fordi et stort antall offentlige instanser og andre aktører har vært involvert.

Innenfor rammen av Groruddalssatsingen er det utviklet en rekke tiltak og prosesser som oppfattes som innovasjoner. Eksempler på tjenesteinnovasjoner er:

- Gratis kjernetid i barnehage, som har vist seg å ha positiv effekt på barn av innvandrereforeldres karakterer i 1. trinn i grunnskolen. Dette er i 2015 innført som nasjonal ordning
- STORK: Kultursensitive helsetjenester ved svangerskapskontroll og oppfølging av gravide, blant annet for å forhindre svangerskapsdiabetes

Det er også gjort en rekke prosessinnovasjoner gjennom Groruddalssatsingen. Det mest åpenbare er kanskje områdeløft som «verktøy», men dette omfatter også mindre innovasjoner som arbeidsmetoder nær folk, som i sum bidrar til å øke vektleggingen av lokale behov, utvikle sosial kapital og tillit. Dette omfatter også metoder for å rekruttere til deltakelse i tiltak og medbestemmelsesprosesser. Alnaskolen for unge ledere er et opplæringsprogram for unge ledertalenter, rettet mot ungdom som er interessert i å gjøre en innsats i lokalmiljøet. Dette programmet har bidratt til å styrke lokal deltakelse og kompetanse med hensyn til frivillig innsats.

Utviklingen i samarbeidet mellom bydelene og etatene i sammenheng med gjennomføring av fysiske tiltak, oppfattes også av mange som en innovasjon, som også er adoptert i prosesser i Oslo kommune utenfor Groruddalssatsingen.

De elementene som nevnes over, er også eksempler på betydningen av Groruddalssatsingen som kunnskapsprodusent. Nye tjenester, og kunnskap om disse, er utviklet. Aktørene har tilegnet seg kunnskap og kompetanse som gjør det mulig for dem å fylle nye roller og samarbeide mer konstruktivt. Dette er også gevinster som vil komme nasjonal politikk til gode.

I hvilken grad er det sannsynlig at satsingen vil gi varige virkninger utover programperioden?

Groruddalssatsingen ble fra starten av innrettet mot å gi varige virkninger. Fysiske tiltak er per definisjon varige, og også prosess og aktivitets tiltak ble innrettet på en slik måte at satsingsmidlene skulle brukes til investering, ikke drift. Når en for eksempel ga støtte til gjennomføring av arrangementer, var dette for å utvikle lokalt lederskap og kompetanse til gjennomføring av arrangementer, ikke kun for å støtte arrangementet per se.

Når det gjelder aktiviteten i programområdene, ser vi likevel at forutsetningene for varighet eller ikke er litt forskjellig.

Programområde 1 og 2 består nesten utelukkende av fysiske tiltak. Disse vil ha virkning på lang sikt uansett, men mer hvis de driftes og vedlikeholdes på en skikkelig måte. Dette gjelder også fysiske tiltak i programområde 3.

Bydelene har gjennom satsingen blitt tilført frie midler, som har muliggjort og utløst betydelig aktivitet. Husbanken har for eksempel vært en viktig kilde til denne tilleggsfinansieringen. Gjennom de frie midlene har bydelene fått økt kompetanse i prosjekt-gjennomføring som styrker dem i internt arbeid og i dialogen med andre etater. Vi ser det slik at midlene i stor grad er brukt til å investere i kunnskap, kompetanse og utvikling av bydelenes oppgaveløsning i linjen. Dette vil kunne gi varige virkninger. Hadde midlene blitt brukt til å subsidiere drift av tiltak og tjenester, er det større fare for at tiltakene opphører når finansieringen opphører. Virkningen blir da mer begrenset og kortvarig.

Innen programområde 4 er det andre typer tiltak (folkehelse, gratis kjernetid, skoleutviklingsprosjekter, med videre). Flere av disse tiltakene har overføringsverdi til andre byer/kommuner, og for eksempel gratis kjernetid er gjort til nasjonal politikk. Denne typen tiltaksvarighet er en funksjon av finansiering og effekt. Har prosjektene god effekt, vil også sannsynligheten for at finansieringen

kommer øke. I motsatt tilfelle vil tiltaket fases ut eller utvikles / få en annen form.

Den kunnskapen som Groruddalssatsingen har generert og de samarbeidsformer som er utviklet, kan også være mer eller mindre varige. Områdeløft som metodikk er utviklet og anvendes nå i andre byområder. Kunnskapen som er bygd opp, er dokumentert og vil derfor kunne gi varige effekter. Gjennom videreføringen av satsingen og plankontorets fremtidige rolle som kunnskapsforvalter, vil en sikre oppmerksomhet og aktivitet på disse områdene fremover.

På denne basis vil vi konkluderer med at Groruddalssatsingen er gjennomført på en måte som gjør det sannsynlig at satsingen vil ha varige virkninger. Avtalen om videreføring av satsingen er i seg selv en bekreftelse på dette.

Organiseringen av satsingen

Groruddalssatsingen har omfattet 18 kommunale og 19 statlige aktører, fordelt på ulike forvaltningsnivåer. De organisatoriske rammebetingelsene som Groruddalssatsingen har operert under, har vært utfordrende. Det var behov for å etablere en forholdsvis kompleks matriseorganisasjon, som kunne ivareta behov for både horisontal samordning og vertikal styring på mange plan.

Organisasjonsmodellen skulle dessuten bidra til en effektiv gjennomføring av Groruddalssatsingen – med utforming av strategier og valg av de riktige prosjektene, med et minimum med spill av tid og ressurser. I regi av Groruddalssatsingen er det gjennomført over 300 store og små prosjekter i perioden fra oppstart i 2007 og frem til i dag.

I intensjonsavtalen om satsingen heter det at samarbeidet mellom stat og kommune skal ledes gjennom årlige politiske møter mellom miljøvernministeren og byrådslederen, samt berørte statsråder og byråder. Det årlige politiske møtet skulle gi mål og retning for arbeidet, drøfte helheten og de økonomiske rammene for

samarbeidet. Denne rollen har ikke politiske møte hatt. Møtet har i større grad fått karakter av en møteplass og informasjonsarena. Siden 2014 har likevel møtet fungert som en arena for dialog om den videreføring av Groruddalssatsingen som nå er vedtatt.

Samarbeidsutvalget for Groruddalen skulle koordinere samarbeidet og forberede de politiske møtene. Utvalget skulle ivareta helhet i satsingen og formidling av erfaringer. Samarbeidsutvalget har hatt stor betydning når det gjelder å dele informasjon og erfaringer mellom de ulike aktørene. Samarbeidsutvalget har i liten grad kunnet fungere som et diskusjonsforum. Rollen med å forberede saker for det politiske møtet har samarbeidsutvalget ikke ivaretatt.

Prinsippet for organiseringen av programgruppene har vært at alle relevante kommunale og statlige aktører skal være representert i programgruppene. Programgruppenes handlingsrom har vært forskjellig, avhengig av hvor midlene kom fra og behovet for langsiktighet i satsingen. Programgruppe 2 er den gruppen som har hatt størst handlingsrom for innretting og utvikling av tiltak. I de tre andre programområdene har i innholdet i større grad blitt definert av dominerende aktører i gruppene, eller som følge av manglende inngrep med statlig planprosesser.

Husbanken har tatt en aktiv rolle når det gjelder gjennomføring av områdeløft. Dette omtales nærmere i kapittel 5. Evalueringen viser at Husbanken var særlig aktiv i starten, da det skulle utvikles metodikk for områdeløft. Husbanken hadde stor påvirkningskraft i egenskap av at banken var en stor finansiell bidragsyter, sett med bydelenes øyne. I starten ble det etablert en direkte kontakt mellom Husbanken og bydelene. Husbanken var svært opptatt av at det skulle være lokalt eierskap til områdeløftprosessene for å kunne skape resultater. Denne tilnærmingen synes imidlertid ikke å ha vært tilstrekkelig forankret på byrådsnivå. Etter hvert ble praksis endret, slik at Husbanken fikk et tettere samarbeid med Byrådsavdeling for byutvikling ved Plankontoret. Dette blir beskrevet som en klok og nødvendig endring.

Ansvar for samordning av den statlige innsatsen i Groruddalssatsingen ble lagt til Klima- og miljøverndepartementet. Evalueringen har vist at det i praksis har vært utfordrende å få alle departementene til å forplikte seg i Groruddalssatsingen. Dette gjelder særlig Samferdselsdepartementet, men også Kulturdepartementet, Arbeids- og sosialdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Ansvar for samordningen av den kommunale innsatsen er lagt til Byrådsavdeling for byutvikling. På kommunalt hold har byrådsavdelingen vært den viktigste pådriveren for gjennomføring av Groruddalssatsingen. Byråd Bård Folke Fredriksens engasjement og innsats omtales som svært viktig i denne sammenheng. Det har vært større utfordringer med å forplikte de andre byrådsavdelingene, og deres underliggende etater. En viktig gjennomføringsetat som Bymiljøetaten har ikke alltid hatt tilstrekkelig fokus på Groruddalssatsingen. Manglende engasjement fra Bymiljøetatens side kan delvis ha sammenheng med at Byrådsavdeling for miljø og samferdsel ikke satte resultatkrav om Groruddalssatsingen i de årlige tildelingsbrevene til Bymiljøetaten. Dette er rettet opp i de siste tildelingsbrevene. Evalueringen viser at det også har vært utfordrende å etablere et tilfredsstillende tverrsektorielt samarbeid med Utdanningsetaten.

Bydelene har hatt en viktig rolle i Groruddalssatsingen. Det at alle bydelene ble representert i alle programgruppene, og med en høy grad av personoverlapp, gjorde at bydelene fikk oversikt over og et målbart helhetsperspektiv på satsingen. Bydelene har praktisert ulike modeller for organisering av deltakelsen i Groruddalssatsingen. Enten så har en brukt tjenesteapparatet som igangsetter, eller så har en organisert seg som en prosjektorganisasjon med ansatte som selv har drevet frem prosjekter. Organisering i linjen sikrer god forankring, mens organisering i prosjekt gir større handlingsrom. Bydelene har også lagt vekt på politisk forankring av sin deltakelse, gjennom tett dialog med bydelsutvalgene.

Som i de fleste prosesser kan ikke resultatene bare forklares med utgangspunkt i aktørers formelle roller og plassering i en organisasjonsstruktur. Enkeltindivider har hatt stor betydning for utfallet av Groruddalssatsingen. Folk som har engasjert seg utover det en kunne forvente – i departementer, byrådsavdeling, etater og bydeler – har vært vesentlig for å drive frem satsingen.

Etter vår vurdering var det innledningsvis riktig å etablere en omfattende organisasjonsmodell slik man gjorde. Modellen var viktig for å kunne koordinere sektorinteresser, skape forståelse for totaliteten i Groruddalssatsingen og sammenhengen mellom de ulike programområdene, og skape tydelighet i aktørenes roller og oppgaver.

Fullføring av Groruddalssatsingen

Groruddalssatsingen nærmer seg sin avslutning. En satser nå på å ferdigstille de prosjektene som er i gang, og vil bare i begrenset grad sette i gang med nye prosjekter. I avslutningsfasen er det viktig å sikre en god overføring av ansvar for tiltakene som er gjennomført, fra Groruddalssatsingen til «linjen». Videre er det viktig at en fortsetter arbeidet med å dokumentere og samle inn den kunnskap som er opparbeidet gjennom satstingen. Her har Byrådsavdeling for byutvikling ved Plankontoret en viktig rolle. Det er også viktig at en evner å opprettholde de samarbeidsformene som har utviklet seg gjennom Groruddalssatsingen.

Ny Groruddalssatsing

Det er en rekke erfaringer fra Groruddalssatsingen som er relevante for «Ny Groruddalssatsing». Vi mener at arbeidsmåten som har utviklet seg i Groruddalssatsingen gjennom årene, i stor grad sammenfaller med den tilnærming en burde velge når en adresserer en samfunnsfloke. Vi tenker at det er viktig at en opprettholder denne forståelsen inn i Ny Groruddalssatsing. I tillegg har vi flere mer konkrete anbefalinger, som i stor grad støtter opp om floke-tilnærmingen.

Tydeligere strategisk styring

Det er behov for tydeligere strategisk styring av Ny Groruddals-satsing. Medvirkende departementer og byrådsavdelinger bør få en mer strategisk rolle i styring av Groruddalssatsingen, men det er viktig at denne styringen nettopp er strategisk. En må ikke gå i den fellen å definere målstyring som i praksis også definerer hvilke løsninger som skal testes eller utvikles i satsingen. Målene skal ta utgangspunkt i et behov, romme en visjon, men ikke foreskrive en konkret løsning.

Ansvar og myndighet til programgruppene

I Groruddalssatsingen har vi sett at noen av programgruppene har hatt begrenset handlefrihet når det gjelder fordeling av midler og prioritering av prosjekter og tiltak, fordi disse i stor grad har vært definert av enkeltaktører. Etter vår vurdering bør programgruppene få et tydeligere ansvar for planlegging og prioritering av tiltak i Ny Groruddalssatsing.

Bydelene bør delta i planleggingen av den videre satsingen

Flere trekker frem det faktum at bydelene ikke deltok i planleggingen av Groruddalssatsingen, som en begrensning i starten av Groruddalssatsingen. Områdeløft har utviklet seg til en nedenfra-og-opp tilnærming, og resultatet av at bydelene ikke var med i planleggingen, var at man kom senere i gang med de mest relevante prosjektene.

Utvikling av samarbeidet med involverte etater i Groruddalen.

Programgruppe 3B som forum for koordinering av statlige og kommunale planer i Groruddalen, er en viktig arena for bydelene som understøtter deres rolle som lokalsamfunnsutvikler. Av hensyn til verdien av lokal medvirkning og forankring av planer og tiltak, er det ønskelig at denne aktiviteten videreføres.

Områdeløft bør også bestå av frie midler

Bydelene forteller at friheten i midler som ikke er bundet opp, har vært svært motiverende, og det har lagt grunnlaget for kompetanse

om byutvikling, samt treffsikre og godt forankrede prosjekter. Gjennom dette muliggjøres innovasjon og utvikling på en måte som ikke er mulig når prosjektmidlene bindes opp, slik som tilfellet var i programområde 4.

Forutsigbarhet i finansiering

Ny Groruddalssatsing skal, ifølge avtalen mellom stat og kommune, avklares i de ordinære budsjettprosessene for budsjettåret 2017 og fremover. Det er en risiko. Vi mener det er viktig at en skaper en viss forutsigbarhet i rammene rundt utviklings- og innovasjonsprosessene i satsingen.

Fremtidig satsing bør i større grad tilrettelegge for datainnsamling

Evalueringen av områdeløftene har i stor grad vært begrenset av mangel på statistikk og detaljert informasjon om de områder og grupper som har vært utsatt for tiltak. Dette har gjort det vanskelig å gjøre gode vurderinger av virkningene av Groruddalssatsningen. Det er derfor viktig at det legges bedre til rette for evaluering i den nye Groruddalssatsingen.

1 Innledning

Groruddalen er i norsk målestokk et byområde av betydelig størrelse. Mange er stolte av å bo i Groruddalen, og det finnes mange veletablerte og velfungerende boområder og områder med høy kvalitet. Det er likevel slik at Groruddalen i mange år har hatt miljømessige belastninger og områder med utfordringer knyttet til helse, trivsel og sosial og fysisk mobilitet. Mangfoldet i Groruddalen, med både kvaliteter og utfordringer, er et vel så viktig perspektiv å anlegge i studier av Groruddalen som et ensidig perspektiv på utfordringene.

Oslo kommune og staten inngikk i januar 2007 en intensjonsavtale om et tiårig samarbeid for å bedre levekårene og miljøforholdene i Groruddalen. Groruddalssatsingen (GDS) finansieres ved at det bevilges ekstra midler anslått til 100 millioner kroner årlig, likt fordelt mellom stat og kommune. GDS er kanskje den største miljø- og områdesatsingen i Norge noensinne. Et stort antall instanser er involvert fra stat og kommune. Arbeidet baserer seg på et tett samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og andre offentlige institusjoner.

Målsettingene for GDS er svært bredt formulert: Hovedmålet for satsingen er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Satsingen retter seg mot de 138 000 innbyggerne i de fire groruddalsbydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner.

1.1 Evalueringsoppdraget

Sluttevalueringen skal vurdere virkningene av det arbeidet som er satt i gang og gjennomført som del av GDS.

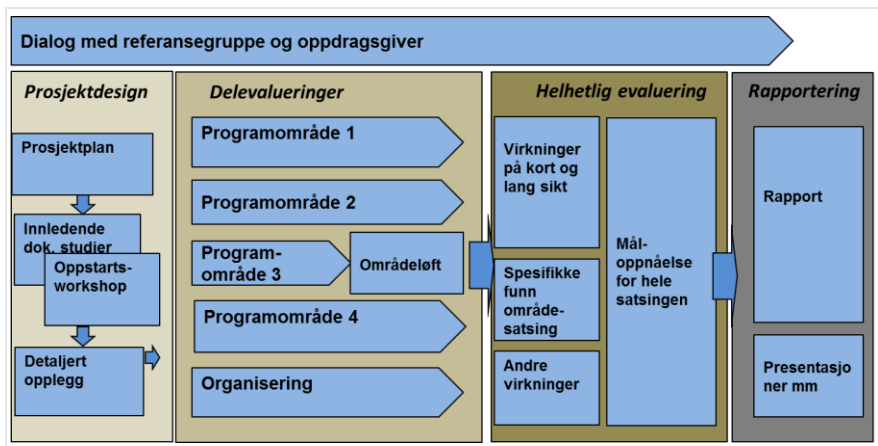
Sluttevalueringen skal gi svar på følgende problemstillinger:

1. I hvilken grad har innsatsen bidratt til å nå satsingens mål?

2. Hvilke eventuelle andre virkninger har satsingen hatt?
3. I hvilken grad er det sannsynlig at satsingen vil gi varige virkninger utover programperioden?

Vi har tolket oppdraget slik at den viktigste av disse problemstillingene er den første. Selv om evalueringen stiller tre tydelige, og på overflaten tilsynelatende enkle spørsmål, er det en omfattende og kompleks oppgave å gjennomføre en slik evaluering.

Evalueringen er gjennomført med utgangspunkt i en sammenhengende evalueringsmodell. Resultatene på hvert programområde tydeliggjøres og settes inn i en analytisk ramme som bygger opp under en vurdering av GDS' samlede resultater. Vi gjennomgår også organiseringen av GDS og dennes betydning for den samlede måloppnåelsen. I tråd med oppdragsgivers ønske, har vi også viet særskilt oppmerksomhet til områdeløft som tema. Figuren under gir en oversikt over prosjektets oppbygging.



Figur 1.1 Prosjektets oppbygging

Devalueringene er gjennomført som delprosjekter med egen prosjektleder. Evalueringen av Programområde 1 (PO 1) er utført av Civitas. Programområde 2 (PO 2) er evaluert av Agenda Kaupang, mens Proba har hatt ansvar for evaluering av programområdene 3 og 4

(PO 3 og PO 4). Prosjektet dokumenteres i fire underlagsrapporter¹, ett for hvert programområde, og én hovedrapport. Hovedrapporten oppsummerer de fire devalueringene og drøfter organiseringen av GDS, områdeløft som metode, andre virkninger av satsingen og anbefalinger for fullføring og videreføring av satsingen.

1.2 Datagrunnlaget for evalueringen

Det foreligger et svært omfattende materiale som dokumenterer aktivitetene som er gjennomført i GDS. Det er tidligere gjennomført to evalueringer av selve satsingen, en følgeevaluering og en midtveiseevaluering. Fra programområdene foreligger det omfattende dokumentasjon i form av årsrapporter og årsmeldinger. Det er også gjennomført frittstående evalueringer av forskjellige prosjekter/satsinger som har vært en del av GDS. Dette gjelder for eksempel flere evalueringer av områdeløftene, evalueringen av forsøket med gratis kjernetid i barnehagen og evaluering av Språkløftet. Videre har vi hatt tilgang på oppstartsdokumentasjon, notater og rapporter fra deltakende aktører og annet relevant skriftlig materiale. Notater og referater fra møter i programgrupper og GDS' styrende organer har også vært tilgjengelig.

Vi skulle også i utgangspunktet fått tilgang til databasen over prosjekter i GDS. Databasen viste seg å være lite oppdatert og uegnet til våre formål. Siden evalueringen i liten grad har beskjeftiget seg med enkeltprosjekter, har dette imidlertid ikke hatt stor betydning for resultatene av evalueringen.

Oslo kommunes publikumsundersøkelser for 2007, 2011 og 2014 er brukt som grunnlag for å identifisere mulige effekter av GDS. Her har vi sett på spørsmålene i undersøkelsen som beskriver respondentenes opplevelser av utviklingen i perioden 2007–2014, på forhold som er relevante for GDS. I tillegg ble det i 2015 gjennomført en egen

¹ Delrapportene foreligger elektronisk.

spørreundersøkelse rettet mot beboerne i de 8 områdeløftene som har vært en del av GDS. Også her ble spørsmålene i stor grad hentet fra publikumsundersøkelsene for å sikre tematisk sammenlignbarhet, i tillegg ble det stilt noen få spørsmål direkte relatert til GDS. Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse mot de som har arbeidet med GDS i etater og bydeler og de som har deltatt i styringen av GDS.

Det er videre gjennomført intervjuer med om lag 50 personer som har vært involvert i GDS. Dette omfatter bydelene, kommunale og statlige etater, politisk ledelse i Oslo kommune og byrådsavdelinger. Det har vært gjennomført både gruppeintervjuer og individuelle intervjuer. For en nærmere redegjørelse for metodebruken i evalueringen, se metodevedlegg 1 og 2.

1.3 Måleproblemet

Det er knyttet en rekke utfordringer til det å måle effekter av GDS. Eksempler er:

- Mange av målene er formulert på et overordnet samfunnsnivå, mens mange tiltak har en svært begrenset ressursinnsats og retter seg mot små, lokale målgrupper
- Det er komplekse årsakssammenhenger mellom tiltak og mål
- Forhold utenfor satsingen vil ofte kunne ha større betydning for måloppnåelsen enn tiltak i satsingen
- Det vil kunne ta lang tid før eventuelle virkninger vil vise seg
- Enkelte mål omhandler vanskelig målbare forhold

Målstrukturen for GDS er styrende for hvilke effekter som måles i evalueringen. Innenfor hvert programområde er målene knyttet til effekter. Noen av målene og effektene er knytte til konkrete aktiviteter eller tiltak, men de aller fleste målene er definert på samfunnsnivå med tilhørende samfunnseffekter. En del av tiltakene i programmet retter seg imidlertid ikke mot alle innbyggerne i

Groruddalen, men mot avgrensede målgrupper. Målgruppene kan for eksempel være geografisk avgrenset, og de kan bestå av få personer. Spesielt gjelder dette PO 3 og 4, der en stor andel av tiltakene retter seg mot innbyggere med innvandrerbakgrunn, som samtidig har helseproblemer, og/eller er utenfor arbeidslivet og har behov for kvalifisering. I slike tilfeller er tiltakene iverksatt for å gi bestemte effekter for brukere av tiltaket, og dermed også indirekte gi samfunnseffekter innenfor et definert område.

Sammenlignet med effekter av tiltak direkte overfor målgruppene, er samfunnseffektene normalt indirekte og vanskelige å spore tilbake til konkrete tiltak. I noen tilfeller vil det ikke være mulig, eller det kan være uforholdsmessig krevende å måle bruker- og samfunnseffekter.

Selv om resultater er målbare og kan observeres, er det fortsatt utfordringer knyttet til å finne effekter av innsatsen. Dette er fordi en eventuell observasjon av endring i tilstand mellom to tidspunkt, ikke uten videre kan tilskrives innsatsen i GDS. Det er en rekke andre faktorer som påvirker utviklingen innenfor de ulike programområdene. Det kan være infrastruktur- eller trafikkreguleringstiltak som er gjennomført utenfor GDS som kan påvirke måloppnåelsen. Befolkningens sammensetning kan ha endret seg med hensyn til blant annet alder, kjønn, landbakgrunn og utdanning – uten at dette skyldes satsingen. Det samme problemet vil oppstå for måling av effekter på andre utfallsvariable, som for eksempel sysselsetting, levekår og læringsresultater.

For å møte ovennevnte utfordringer, har vi benyttet oss av flere innfallsvinkler og datakilder. Vi har benyttet oss av **Innsatsdata**, som 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 kilometer med areal.

I GDS og i områdeløft finnes det god dokumentasjon av innsatsdata. Vi tenker her blant annet på de årlige rapporteringene og årsmeldingene som foreligger fra satsingen. I tillegg er en del av tiltakene dokumentert/evaluert på en adekvat måte.

Prosessdata er nødvendige som et 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, og i hvilken grad har det vært medvirkning og lokal «empowerment»? Hvor effektivt og profesjonelt har arbeidet i de ulike prosjektene blitt utført?

I GDS og i områdeløft finnes det også dokumentasjon av prosessdata, blant annet i de årlige rapporteringene og årsmeldingene som foreligger fra satsingen. En del av det som foreligger er imidlertid fragmentert, og i liten grad fremstilt på en systematisk måte. Det meste er dermed basert på kvalitative vurderinger fra berørte aktører, innsamlet gjennom intervjuer.

Resultatdata er de observerbare endringene som har skjedd i området, både i relasjon til de vedtatte og 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 etter om de fanger opp kortsiktige eller langsiktige effekter, og om de primært berører egenskapene ved området eller egenskaper ved personene i området.

I GDS og områdeløftene finnes det også en rekke resultatdata. I tillegg til de årlige rapporteringene og årsmeldingene, er det for noen tiltak utarbeidet oversikter over antall deltakere, besøk, osv. Det er imidlertid en kjensgjerning at resultatdataene ofte er samlet inn på en «uformell» måte og/eller uten den kontekstuelle forankringen som er nødvendig for å vurdere årsak-virkning. Selv om publikumsundersøkelsene kan indikere konsekvenser av satsingen, må vi også for resultatdataene primært basere oss på kvalitative vurderinger fra berørte aktører.

Denne usikkerheten gjør at de effekter vi faktisk kan registrere må ses på med en viss forsiktighet. Det er ikke mulig for oss for eksempel å skille mellom effekter av GDS og effekter av eventuelle andre tiltak.

Den siste formen for data som trengs er **kontekstdata** som kan belyse **effekt**. Dette er 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 demografiske faktorer (flyttemønstre, befolkningssammensetning), annen offentlig innsats i tillegg til områdesatsingen og forhold på det regionale arbeidsmarkedet.

I dette oppdraget har vi sammenstilt den informasjonen som er tilgjengelig og som kan bidra til å dokumentere konsekvenser av satsingen. Vi har i hovedsak måttet basere oss på allerede tilgjengelig undersøkelser, rapporteringer og registre. Hoveddelen av data-innsamlingen har derfor vært knyttet til intervjuer med de som best kan belyse satsingen siden oppstarten i 2007.

Selv om vi har benyttet en del registerdata, er også bruken av denne typen data forbundet med noen utfordringer. Det er ikke samsvar mellom registerdataenes organisering i grunnkretser og den geografiske avgrensningen av områdeløftet. En del relevant informasjon (som for eksempel etnisitet, konkrete levekårsdata, o.l.) er ikke registrert i godt nok, osv. Informasjon om flytting inn og ut av området og mulighetene for å ha paneldata ville også kunne styrket våre analyser, men har ikke vært mulig å benytte i dette oppdraget.

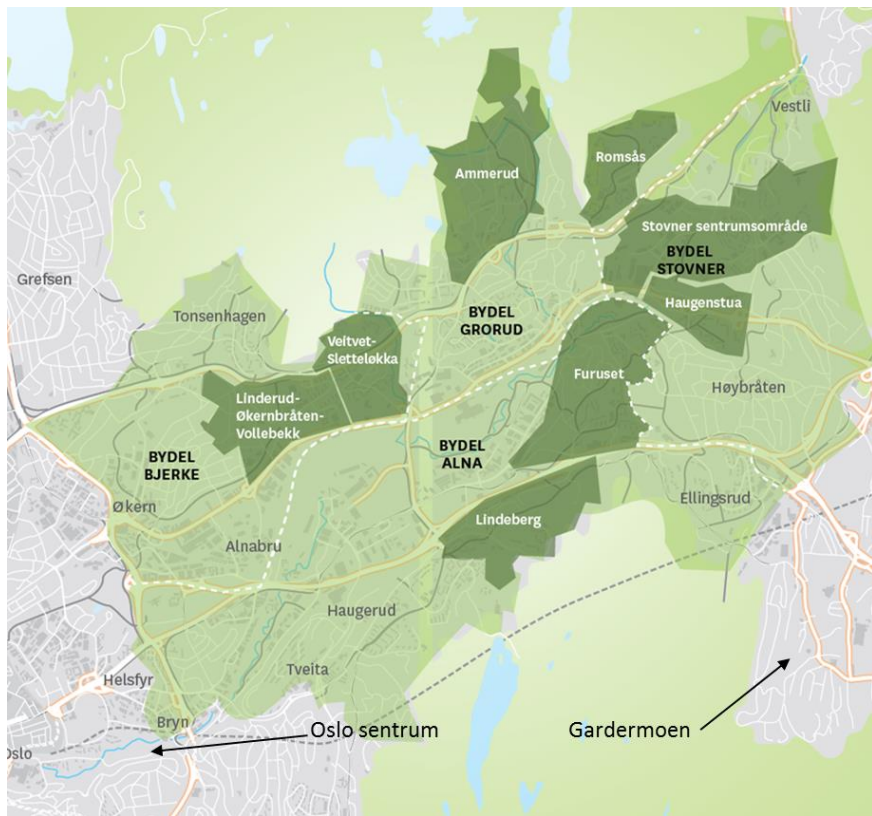
En annen utfordring i dette oppdraget er at mange av målene for satsingen er knyttet til befolkningen på bydelsnivå (aggregerte), mens de fleste tiltakene er rettet mot avgrensede grupper som innvandrere, beboere i konkrete borrettslag, gravide, barn i barnehage, skoleelever osv. Dette er ofte grupper som det ikke er mulig å skille ut fra tilgjengelig registre, og/eller grupper som det ikke er mulig å knytte til konkrete resultater og effekter av et tiltak.

2 Om Groruddalssatsingen

2.1 Om Groruddalen

Oslo er en by i stor endring. Byen vokser i innbyggertall og har nå over 650 000 innbyggere. Folk flytter inn og ut av byen i stort antall, og de flytter i stor grad mellom ulike deler av byen. Helt siden Groruddalen ble innlemmet som en del av Oslo for over 60 år siden, har området vært byens fremste innflyttingsområde. Særlig på 1950- og 60-tallet førte sentraliseringen av det norske bosettingsmønsteret til at innflyttere fra alle kanter av landet bosatte seg i Groruddalen. I tillegg flyttet særlig befolkningen fra de indre østlige bydelene til moderne boliger med høyere bostandard i Groruddalen. Nye drabantbyer ble planlagt og bygget, og T-banene knyttet etter hvert de ny byområdene sammen med sentrum av Oslo. Området forvandlet seg i løpet av tre tiår fra å være et landbruksområde i nabokommunen Aker, med snaut 20 000 innbyggere i 1950, til å bli et industrialisert byområde i Oslo med drøyt 138 000 innbyggere i dag.

GDS er Oslo kommunes og statens innsats for å bedre miljø- og leveforhold i Groruddalen. Satsingen omfatter bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner. Kartet under viser bydelene og områdeløftene i hver bydel.



Figur 2.1 Kart over bydelene og områdeløftene i hver bydel

Groruddalen er i norsk målestokk å regne som et byområde av betydelig størrelse. Hadde dalen vært en egen by hadde den vært Norges 5. største byområde. Mange er stolte av å bo i Groruddalen, og det finnes mange veletablerte og velfungerende boområder og områder med høy kvalitet. Det er likevel slik at Groruddalen i mange år har hatt miljømessige belastninger og utfordringer knyttet til helse, trivsel og sosial og fysisk mobilitet. Mangfoldet i Groruddalen, med både kvaliteter og utfordringer, er et vel så viktig perspektiv å anlegge i studier av Groruddalen som et ensidig perspektiv på utfordringene.

Mens Groruddalen på 1950-, 60- og 70-tallet ble bostedet for folk som søkte seg til Oslo fra andre kanter av landet, eller realiserte

velferdsforbedringer gjennom økt bostandard ved å flytte ut av indre by, er området særlig de siste tiår blitt et innflyttingsområde for folk med innvandringsbakgrunn. Bydelen som utgjør GDS er blant bydelene med høyest andel innbyggere med innvandrerbakgrunn sammen med Søndre Nordstrand

Det er et tydelig flyttemønster i Groruddalen. I perioden fra 2009 til 2013, var det over 9 000 flere innvandrere som flyttet til Groruddalen enn som flyttet ut. For de som er norskfødte med innvandrerforeldre, var det omtrent like mye tilflytting som utflytting av Groruddalen. For de uten innvandrerbakgrunn var det nesten 6 000 flere som flyttet ut av dette området enn som flyttet inn. I 2009 hadde 41 % av befolkningen innvandrerbakgrunn (det vil si innvandrere og norskfødte med to innvandrerforeldre), mens det samme tallet ved inngangen til 2014 var 48 %. Groruddalen er også det området i byen hvor folk i størst grad blir boende hvis de har vokst opp der. Dette kan antyde et mønster hvor mange bosetter seg i Groruddalen i en fase av sin boligkarriere, for så å flytte videre når livssituasjonen endrer seg.

2.2 Bakgrunnen for Groruddalssatsingen

Opphavet til GDS kan spores langt tilbake. Mye av bakgrunnen for satsingen beskrives i en artikkel fra Plan i 2007.² En økende lokal miljøbevissthet utover på 90-tallet bidro i 1997 til kraftig motstand mot en kommunedelplan for en mer intensiv næringsutvikling i dalbunnen. Protestene førte til etableringen av Byøkologisk program i 1998, som foreslo opprettelse av «Miljøpakke Groruddalen», som definerte problemer og innsatsområder, og foreslo videre at Groruddalen skulle miljøopprustes innen 2010. Programmet ble fulgt

² Kjeld Spigseth og Petter Dae Slipher: GRORUDDALSSATSINGEN Sosial- og fysisk handlingsplan i stor skala med vekt på byreparasjon og miljøopprusting. PLAN 2007

opp i Kommuneplan 2000, som vedtok utarbeidelse av en «helhetlig utviklingsplan» for hele dalen, som grunnlag for handlingsprogrammer med prioritering av opprustingstiltak.

Som ledd i oppfølgingen av Miljøbyprogrammet og St.meld. nr. 23 (2001–2002) Bedre miljø i byer og tettsteder, ba kommunen staten om at det ble opprettet en miljøsoner i Groruddalen. Det ble utarbeidet en rapport – Bedre miljø i Groruddalen – som trakk opp 8 hovedstrategier for miljøsonearbeidet, og opprettet samtidig geografiske innsatsområder hvor arbeidet med lokale planer og kortsiktige tiltak ble satt i gang umiddelbart.

Parallelt ble den Helhetlige utviklingsplanen for Groruddalen (HUG) utarbeidet. Her ble grunnlaget for målsettinger og innsatsområder i GDS lagt. Utgangspunktet for satsingen var miljøopprusting gjennom bærekraftig byutvikling. Planen fokuserte i hovedsak på de sentrale delene av dalen hvor de miljømessige og de byplanmessige utfordringene var størst. Dette innebar at status og utvikling i boligområdene samt levekår og sosiale forhold, bare i beskjeden grad var behandlet i planen.

Ved årsskiftet 2004–2005 besluttet staten og kommunen at GDS skulle utvides til også å omfatte boliger og sosiale forhold, og det som senere er blitt betegnet som «oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering», det vil si temaer som omfattes av PO 3 og 4. Bakgrunnen for å utvide et miljøopprustningsprosjekt til også å omfatte bolig og levekår, ligger i behovet for en helhetsvurdering av fysiske og sosiale forhold, og å bidra til en bærekraftig, kulturell, sosial, økonomisk og økologisk byutvikling.

Levekårsundersøkelser viste også at bydelene i Groruddalen kom dårlig ut i forhold byen for øvrig. Groruddalen hadde også opplevd en relativ forverring av levekårene frem mot 2005. Samtidig viste befolkningsutviklingen en raskt økende andel ikke-vestlige innvandrere i bydelene i Groruddalen.

Med denne bakgrunnen inngikk regjeringen og Byrådet i Oslo, 11. januar 2007, en intensjonsavtale om et samarbeid om Groruddalen for 10-årsperioden 2007–2016. GDS finansieres ved at det bevilges ekstra midler anslått til 100 millioner kroner årlig, likt fordelt mellom stat og kommune. Sammen med tilskudd fra andre aktører³ var per 1.1.2015 over 1,4 milliarder kroner bevilget til GSD.

Målsettingen er svært bredt formulert: *Hovedmålet er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Det utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet, og stolthet skal styrkes.*

Satsingen ble bygd opp rundt fire programområder med hovedmål og delmål for hvert programområde. Målene har vært gjenstand for justeringer underveis. Her gjengis de nåværende målene (per 2015):

Programområde 1 – Miljøvennlig transport

Hovedmålet for PO 1 er å styrke miljøvennlig person- og godstransport, oppnå bedre luftkvalitet og mindre støy, estetisk opprusting, universell utforming og trafiksikkerhet. Programmet skal bidra til at Groruddalen inngår som en integrert del av et miljøvennlig transportsystem for Osloreionen.⁴

Delmål:

1. Miljøet og trafiksikkerheten langs veinettet skal bedres.
2. Kollektivtransporttilbudet i Groruddalen skal bli bedre, blant annet på tvers av dalen, og tilgjengeligheten til stasjoner skal bedres.
3. Gang- og sykkelveinettet skal bli sammenhengende.

³ Sparebankstiftelsen, Kulturrådet, Spillemidler mm.

⁴ PO 1 hadde opprinnelig 4 delmål. Delmålet om at godsterminalen på Alnabru skal effektiviseres og bli mer miljøvennlig ble tatt ut i 2012.

PO 1 er det minste av GDS' programområder med ca. 100 millioner kroner ekstraordinære GDS-midler i satsingen. Som det eneste av programområdene, er også prosjekter med ordinære midler fra stat og kommune tatt med som en del av satsingen, fordi disse var relevante for mål og delmål. Programgruppe 1 (PG 1) skiftet gjennomføringsstrategi underveis – fra forsøk på å påvirke de store infrastrukturprosjektene via å planavklare (gjøre «gryteklare») prosjekter for gjennomføring med ordinære midler – til å slutføre en rekke påbegynte prosjekter, samt gjennomføre to større prosjekter som vil kunne bli stående for ettertiden. Tiltakstyper med GDS-midler har vært trafikksikkerhetstiltak, miljøprioritert gjennomkjøring, støyskjermer, sykkeltiltak og tilrettelegging for kollektivtrafikk.

Programområde 2 – Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø

Hovedmålet for PO 2 er *å styrke Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold, gi bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett og bedre luftkvalitet. Kulturminner skal vernes og brukes, og dalens historieforståelse skal styrkes.*⁵

Delmål:

1. Det skal være en kvalitetsheving for friluftsliv, naturmangfold og kulturminner langs Alna, og mest mulig av elva og sidebekkene skal åpnes fra Marka til fjorden.
2. Grønnstrukturen og turveier skal bli sammenhengende på tvers og langs av dalen. Det skal utvikles attraktive møteplasser i tilknytning til grønnstruktur og boligområder.
3. Kulturminner og kulturmiljøer skal sikres eller vernes og tas aktivt i bruk, blant annet som møtesteder.
4. Det skal legges bedre til rette for økt fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv.

⁵ PO 2 hadde opprinnelig 5 delmål. Delmålet om at biologiske mangfoldet i Groruddalen skal sikres og utvikles ble inkorporert i hovedmålet i 2009.

PO 2 har hatt et budsjett på ca. 346 millioner kroner til og med 2015. PO 2 fokuserer på å gjøre elvepartier tilgjengelige, på grønnstruktur, fysisk aktivitet og kulturminner. Område omfatter store tiltak, som etablering av fire bydelsparker, men også mange små og mellomstore tiltak. Tiltak rettet mot Alna-elven og kvalitetsheving av tilstøtende har vært et viktig satsingsområde, sammen med tiltak rettet mot å bidra til sammenhengende grønnstruktur/turveisystem på langs og på tvers samt attraktive møteplasser. I de siste årene har ressursbruken økt, og det har vært satset på utvikling av bydelsparker og videreutvikling av kulturmiljøer.

Programområde 3 – Bolig, by- og stedsutvikling (områdeløft)

Hovedmålet er å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre og næringsområder og attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger. De mest levekårsutsatte områdene bør prioriteres særskilt.

Delmål:

1. Utviklingsarbeidet skal gjennomføres med bred lokal deltakelse og innflytelse. Lokal kompetanse og ledelsesressurser skal anvendes og styrkes.
2. *Områdeplanlegging skal tilrettelegge for en helhetlig, fremtidsrettet byutvikling i bolig- og næringsområder, der lokalsentre og stasjonsnære områder styrkes. Det skal være høy standard på uteområder og bygninger som oppgraderes.*
3. Lokal tilhørighet blant befolkningen skal økes og omdømmet forbedres.
4. Det skal utvikles gode sosiale og inkluderende møteplasser i lokalmiljøet.
5. Bo-, oppvekst- og nærmiljøer skal være gode og oppleves som trygge. *Satsingen skal gi gode eksempler på et variert tilbud av bolig- og leilighetstyper tilpasset ulike husholdningstyper.*

PO 3 har hatt et budsjett på ca. 439 millioner kroner til og med 2015 og fokuserer på stedsutvikling, bo- og nærmiljø. Programmet tar

utgangspunkt i statlige føringer for GDS og i målene som er formulert i HUG fra 2006: «Bo- og arbeidsforholdene i Groruddalen skal bedres, og attraktiviteten for beboere og andre brukere skal forbedres gjennom bærekraftig kulturell, sosial, økonomisk og økologisk byutvikling.» I 2010 ble programområdet delt i to, henholdsvis 3A (*Områdeløft og stedsutvikling*) og 3B (*Områdeplanlegging og byutvikling*). Sistnevnte ble ledet av Plan og bygningsetaten og skulle følge opp hovedmålet, samt delmål 2 og siste ledd i delmål 5 (begge i kursiv). Satsingen i 3A har i hovedsak blitt gjennomført innenfor Husbankens(HB) program for områdeløft, som legger rammer for et langsiktig og forpliktende utviklingsarbeid i utvalgte og avgrensede boområder med særskilte levekårsutfordringer. Det har i GDS vært til sammen åtte områdeløft – to i hver bydel.

Programområde 4 – Oppvekst, utdanning. Levekår, kulturaktiviteter og inkludering

Hovedmålet for PO 4 er å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø og å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Gjennom å utvikle samarbeids-strukturer, kompetanse og nye metoder skal arbeidet bidra til å styrke bydeler og skole også etter at satsingen er over.

Delmål:

1. Barn i førskolealder skal ha tilstrekkelige norskferdigheter til å mestre skolestart og følge ordinær undervisning, og foreldres medvirkning skal styrkes.
2. Læringsresultater og gjennomstrømning på skolene i Groruddalen skal bedres til Oslo-gjennomsnittet. Samarbeidsmodeller mellom skole, bydel og hjem skal videreutvikles.
3. Sysselsettingsgraden i Groruddalen skal økes. Den relative økningen skal være høyere enn økningen i Oslo som helhet.
4. Helsetilstanden blant befolkningen i Groruddalen skal bedres.

5. Ungdomstilbudene i Groruddalen skal utvikles som attraktive og inkluderende møteplasser. Ungdom skal kunne delta i positive aktiviteter og gis mulighet for voksenkontakt.
6. Opprettholde og utvikle et variert og inkluderende kultur og foreningsliv med bred deltakelse fra alle befolkningsgrupper i Groruddalen. Frivilligheten skal gis gode rammer og utviklingsmuligheter.

PO 4 har vært det økonomisk største programområdet i GDS med 624 millioner kroner til og med 2015. PO 4 dekker levekår samt sosiale og kulturelle forhold i bred forstand. Inkludering er et hovedmål, og retter seg mot alle befolkningsgrupper, uavhengig av etnisk, kulturell, språklig og religiøs bakgrunn. Tiltakene er målrettede, og vektlegger ofte inkludering. Målsettingene for programmet har i stor grad vært på bydelsnivå, mens tiltakene som regel har rettet seg mot mer avgrensede målgrupper. Vi tenker her for eksempel barnehager med gratis kjernetid, tiltak innenfor skole og helse, samt ungdomstilbud og bruk av frivillighetsmidler. Man skulle innen programområdet prioritere områdeløftene (PO 3) særskilt, hvilket betyr at noen av de lokale aktivitetene/tiltakene helt eller delvis har vært rettet mot beboerne i områdeløftene. Andre tiltak har hatt hele bydelen som nedslagsfelt. Gjennom disse aktivitetene er hensynet til utvikling av samarbeidsstrukturer, kompetanse og metoder i stor grad ivare tatt.

2.3 Overordnet om Groruddalssatsingen

2.3.1 Organisering

GDS ledes gjennom et årlig politisk møte mellom involverte statsråder og byråder. Det administrativt sammensatte Samarbeidsutvalget for Groruddalen (SUG) koordinerer samarbeidet på et overordnet nivå. SUG er sammensatt av byrådsavdelinger og departementer. I tillegg er bydelene representert av én bydelsdirektør og én BU-leder, samt at HB og IMDi deltar. Programgruppelederne

møter for å rapportere fra programgruppene. GDS er organisert med en programgruppe for hvert av programområdene, hvor bydelene og relevante etater fra stat og kommune er representert. I praksis ligger den utøvende ledelsen av satsingen i programgruppene. De representerer ikke en formell ledelse av satsingen, men fungerer som arena for å velge ut og foreslå prioritering av tiltak og å lage handlingsprogrammer. Det er byrådet som vedtar bruken av de kommunale midlene etter forslag fra programgruppene. Byrådet må også godkjenne igangsetting av større investeringer, finansiert med statlige midler. Det er ikke eksempler på at byrådet har overprøvd innstillingene fra programgruppene.

De fire programgruppene utarbeider årsrapporter og årlige handlingsprogram for hvert programområde. Handlingsprogrammene inneholder tiltakslistene, der de samlede tiltakene skal bygge opp under vedtatte mål for GDS. Byrådsavdeling for byutvikling (BYU) i Oslo kommune koordinerer det løpende arbeidet. Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD)⁶ koordinerer statens innsats og er hovedsamarbeidspartner for Oslo kommune i satsingen.

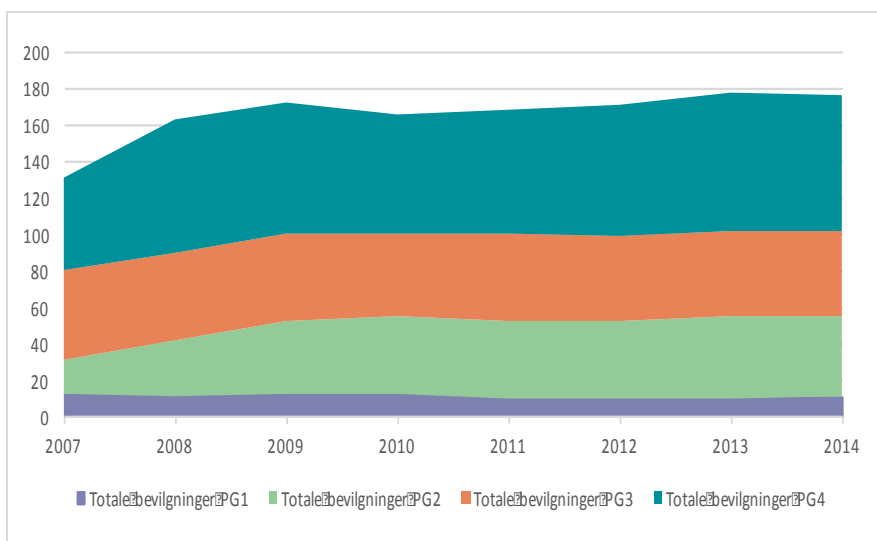
Plankontoret for Groruddalen (PKG) er en del av BYU og er byrådsavdelingens operative enhet for å følge opp byrådsavdelingens ansvar for satsingen. PKG fungerer som sekretariat for programgruppene og SUG. Plankontoret har mot slutten av satsingen i økende grad bidratt til forankring og kunnskapsformidling av erfaringer fra GDS.

2.3.2 Ressursbruk i Groruddalssatsingen

Groruddalssatsningen har fra 2007 til 2014 blitt tildelt ca. 1,4 milliarder kroner i ekstraordinære midler. 6,5 % av midlene (inkluderer ikke ordinære statlige og kommunale midler) har gått til tiltak PO 1. 21,8 % har gått til PO 2, 26,9 % til PO 3 og 39 % til

⁶ Tidligere Miljøverndepartementet ved Planavdelingen, som senere er flyttet over til KMD

PO 4. De resterende 5,7 prosentene har gått til administrasjon, kommunikasjon, evaluering, kunnskapsutvikling osv. PO 4 har altså blitt tildelt mest midler med totalt 549 millioner kroner (2007–2014). Figuren under viser forholdet mellom midlene som er fordelt på de fire programområdene.⁷

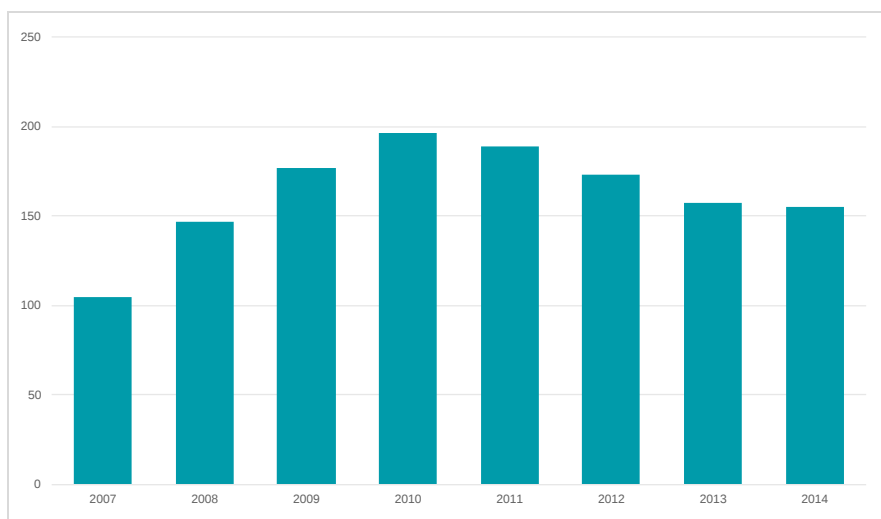


Figur 2.2 Bevilgninger til GDS 2007–2014 fordelt på programområdene.

Kilde: Årsrapporter GDS

Det er gjennomført et stort antall tiltak GDS fra 2007–2014. Toppåret for antall tiltak var i 2010, med 196 tiltak. Vi kan ikke summere opp antallet hvert år og få det totale antall tiltak siden mange av tiltakene er aktive i flere år. Antall tiltak har gått noe ned med årene, samtidig som størrelsen på midlene har ligget stabilt. Basert på foreliggende planer vil det bli gjennomført ca. 300 tiltak av varierende størrelse i løpet av satsingens forløp 2007–2016.

⁷ Ordinære statlige og kommunale midler er ikke tatt med



Figur 2.3 Antall tiltak i GDS 2007–2014 Tiltak som løper over flere år vil være registrert flere ganger. Kilde: Årsrapportene GDS 2007–2014

Et utviklingstrekk ved GDS er at man i økende grad konsentrerte kreftene i bestemte geografiske områder. Et område kan være Groruddalen som helhet, eller utsatte områder i den enkelte bydel (gjennom metoden «områdeløft»). Tiltak og prosjekter blir koordinert på tvers av fag- og sektorgrenser. Fysiske og sosiale tiltak ses i sammenheng. Tilnærmingen kan betraktes som en ny form for «byutvikling i utviklede områder».

Det gjenstår under ett år av GDS. En merker tydelig at satsingen går mot slutten, gjennom at oppmerksomheten nå er rettet mot gjennomføring av de prosjektene som gjenstår, forberedelser på en overgang til en drift av alle de tiltakene som er gjennomført og dokumentasjon og erfaringsoverføring, slik at kunnskap som er opparbeidet gjennom GDS ikke går tapt.

2.4 Videreføring av Groruddalssatsingen

For fortsatt å bidra til en varig forbedring av nærmiljøkvaliteter og tjenester i de mest utsatte lokalområdene i Groruddalen, har staten og Oslo kommune inngått et samarbeid for nye 10 år fra 2017.

Programmet legger opp til innsatser innenfor tre programområder:

- Barnehage/skole
- Sysselsetting
- Nærmiljø

Innsatsene innenfor feltene barnehage/skole og sysselsetting skal gi bedre og mer effektive offentlige tjenester, som er godt tilpasset forutsetninger og behov hos befolkningen i utsatte områder.

Forebyggende skolehelse- og barneverntjenester skal knyttes tett opp til utvikling av tiltak i satsingen, spesielt innen feltene nærmiljø og barnehage/skole. Innsatsen overfor nærmiljø tar utgangspunkt i områdeløftmetodikken og skal bidra til å gi områder en positiv utvikling.

Staten og Oslo kommune skal sammen utvikle og prøve ut nye virkemidler og arbeidsformer med en bedre koordinering av statlige og kommunale virkemidler innenfor de tre feltene. Den statlige innsatsen skal i stor grad knyttes til å støtte pilotprosjekter innenfor de ulike områdene. Det arbeides nå med organisering og mer detaljerte programbeskrivelser.

Konkrete økonomiske rammer til satsingen fra stat og kommune, avklares i de ordinære budsjettprosessene for budsjettåret 2017 og fremover.

3 Tiltak og måloppnåelse i Groruddalssatsingen

I dette kapitlet vil vi først oppsummere de viktigste funnene fra devalueringene av de fire programområdene, med særlig vekt på spørsmålet om måloppnåelse. Deretter vil vi vurdere samspillseffekter mellom programområdene, mellom GDS og andre tiltak, og i hvilken grad satsingen kan antas å ha virkning på kort og lang sikt. Til slutt drøfter vi satsingens helhetlige måloppnåelse. Først vil vi knytte noen kommentarer til målstrukturen i GDS.

3.1 Målstrukturen i Groruddalssatsingen

Den sentrale problemstillingen i evalueringen er om en har nådd satsingens mål. Samtidig er måloppnåelse et vanskelig tema når det gjelder GDS. I de fleste evalueringer som tidligere er gjort, er en rask til å påpeke at målene er svært ambisiøse i forhold til ressurstilfanget i satsingen. Når måloppnåelse vurderes er det viktig å påpeke at målene ble formulert før satsingens finansiering kom på plass. Målene var heller ikke basert på en analyse av hva som faktisk måtte til for å løse miljø og levekårsutfordringer i Groruddalen. For å sitere en sentral aktør:

Målene ble formulert for å skape dynamikk og stimulere til samarbeid. De var idealistiske og skulle tjene som en fyrlykt. Det ble ikke gjort noen vurderinger i forhold til tilgjengelige ressurser – hverken før eller etter at ressursrammen kom på bordet.

Slik sett kan en hevde at målene burde vært justert når finansieringen ble fastsatt. Samtidig må en erkjenne at å justere målene i ettertid antagelig ville vært en politisk umulighet. En befinner seg på mange måter i en «Catch 22 situasjon». Med realistiske mål får du ikke penger, og med de mål som må til for å "selge" satsingen er det en risiko for at måloppnåelsen blir vurdert som svært dårlig.

Målene for GDS er formulert som ett hovedmål, egne mål for hvert av programområdene, med delmål under disse igjen. Hovedmålet og målene for programområdene favner vidt og er ikke veldig spesifikke. Delmålene innen hvert programområde er derimot mer spesifikke og peker ut ganske konkrete innsatsområder. Målene inneholder ikke formuleringer som fastsetter konkrete nivåer som skal oppnås uten nærmere operasjonalisering. Målene gir heller ikke føringer for bruk av virkemidler. For eksempel er kanskje den viktigste nyvinningen fra GDS – områdesatsing – ikke nevnt i målformuleringene. Noen av målene er ganske presise, andre er i større grad formulert som visjoner.

Målene er formulert for å inspirere bydelene og selge godt politisk, og sikre støtte og forankring i kommunen og på statlig nivå. Derfor vil spørsmålet om måloppnåelse alltid være av relativ størrelse. En kan også spørre seg om det er mulig å formulere presise mål i en slik sammenheng, uten samtidig å blokkere for at en tar læring av prosessen og justerer innholdet i satsingen i lys av ny informasjon som fremkommer ettersom en arbeider.

Flere informanter peker på fleksible mål som en fordel. Målene har da ikke vært begrensende for utforming og gjennomføring av prosjekter. De muliggjorde en tilpassing til lokale behov som ikke var kjente når satsingen ble igangsatt. Fleksibiliteten var også en fordel ettersom synergier med andre programområder ble viktigere utover i satsingen. Mer presise mål kunne redusert muligheten til å utvikle tiltak på tvers av programområdene.

På den annen siden har denne fleksibiliteten bidratt til ulik forståelse av målene. Mens noen har sett målene som visjoner, har andre tatt dem mer bokstavelig. For disse har forventningene til hva GDS skulle være kanskje ikke blitt innfridd. Forståelsen av målene kunne vært tydeliggjort fra GDS' strategiske ledelse. Men disse organene, SUG og Politisk møte, bidro ikke med noen slik målavklaring.

Utviklingen i innholdet i GDS demonstrerer også at en «planrasjonell» tilnærming på mål og måloppnåelse som ikke egner seg for den typen innsats som GDS har blitt. Tiltaksgjennomføring har vært svært viktig, men utvikling av metoder og verktøy i områdesatsing har også vært svært viktig. Fra et slikt perspektiv kunne en se på målene for GDS som mål som skal stimulere utvikling og innovasjon. Dette var nok i mindre grad et bevisst valg.

3.2 Programområde 1 Miljøvennlig transport

3.2.1 Bakgrunn

HUG la grunnlaget for GDS generelt og PO 1 spesielt. HUG er en blanding av ganske løse, langsiktige planer for det fysiske miljøet og en «ønskeliste» av konkrete tiltak, deriblant Fossumdiagonalen. Denne blandingen eller tvetydigheten i HUG skapte en spenning mellom kommunens intensjoner med satsingen i PO 1 på den ene siden, og de lokale deltakernes forventninger til konkrete forbedringstiltak på den andre siden. Denne spenningen kom til å prege arbeidet i PG 1 i flere år. Intensjonsavtalen om GDS snakker om et «felles løft», men avtalen er uklar og lite forpliktende når det gjelder miljøvennlig transport i Groruddalen. Ut over 10–13 millioner kroner årlig i ekstraordinære midler fra kommunen, ble ikke PO 1 lovet annet enn å få prioritet i ordinære kommunale budsjetter og statlige handlingsprogrammer innenfor Nasjonal transportplan (NTP).

3.2.2 Målstruktur

Hovedmål og delmål dekker i utgangspunktet de viktigste sidene ved trafikkmiljøet i Groruddalen. Delmålene er for knapt formulert til å gi god veiledning for arbeidet. På den annen side fungerte de som brede angivelser på temaer det skulle arbeides med.

Med bare 12–13 millioner kroner i ekstraordinære bevilgninger og begrensede muligheter til å påvirke ordinære handlingsprogrammer og budsjetter, ble det en betydelig ubalanse mellom mål og midler. Dette

gjaldt spesielt delmål 1. Med få midler ville man kunne forventet at delmål 1 var blitt justert. Det skjedde ikke.

Alnabruterminalen legger beslag på store arealer sentralt i Groruddalen og var en av årsakene til at GDS ble satt i gang. Terminalen ble aldri noen del av arbeidet i PG 1, men det ble diskutert mellom aktørene utenfor PG 1. Å tenke at spørsmål om landets suverent største logistikk-senter skulle kunne håndteres i PG 1, var naivt. Likevel ble delmål 2 og Alnabruterminalen omtalt i årsrapportene frem til 2011 og tatt ut i årsrapport for 2012. At det fikk være med så lenge var kanskje for å gi «tyngde» til PO 1, men det svekket ikke akkurat oppfatningen i bydelene om at man gjennom GDS likevel skulle kunne påvirke de store infrastrukturprosjektene i GDS.

Delmål 3 om kollektivtrafikk har en grei formulering. Delmål 4 er meget konkret og er vel egentlig ett av flere virkemidler for å få flere til å gå og sykle. Det er riktignok ganske upresist fordi det ikke vises til hvilket sykkelveinett som skal bli sammenhengende.

3.2.3 Organisering

PG 1 ble bemannet med representanter for bydelene. De statlige og kommunale representantene var kun på saksbehandlernivå, og dette avspeiler at disse etatene ikke kan ha lagt særlig betydning i PG 1 sitt arbeide. Få, om enn noen, med reell myndighet over budsjetter og handlingsprogram i etatene, deltok i PG 1. I Samferdselsetaten, senere Bymiljøetaten (BYM), var det også tungt å «selge inn» GDS-prosjekter, og det tok flere år før GDS ble nevnt i tildelingsbrevet fra Byrådet. I Statens vegvesens handlingsprogrammer til NTP for Oslo ble ikke GDS nevnt med et ord. Men midler fra Oslopakke 2 og 3 kom etter hvert inn i bevilgninger til kollektivtiltak i GDS. I Oslopakkene bidrar staten med 25 %. Resten er finansiert gjennom trafikantbetaling.

Hvorfor har det vært så tungt og vanskelig å få med etatene i et «felles løft»? En nærliggende forklaring ligger i forskjell i rasjonalitet. Mens GDS prioriterer tiltak som tjener et geografisk område, er BYM opptatt av tiltak som tjener hele transportsystemet i Oslo. Statens vegvesen Region øst, er på sin side opptatt av hva som tjener riksveirutene som går gjennom Groruddalen. Selv om KLD sto som koordinerende departement på vegne av staten, har det vist seg nok en gang vanskelig å endre prioriteringer i Samferdselsdepartementet (SD) og Statens vegvesen til et «felles løft» gjennom lokal planlegging.

3.2.4 Tiltak og gjennomføring

PG 1s hovedstrategi for gjennomføringen endret seg betydelige i løpet av perioden 2007–2015. Det startet med en strategi for å påvirke de tunge statlige prioriteringer, blant annet Fossumdiagonalen, men allerede i 2008 erkjente man at dette ikke førte frem. Man gikk derfor over til en strategi med å bruke en del av GDS-midlene til å planavklare (gjøre «gryteklare») prosjekter, slik at dette kunne utløse midler gjennom ordinære budsjetter. Det resulterte i bare tre prosjekter (men relativt store og viktige). Strategien ble i 2012 igjen lagt om til å slutføre påbegynte prosjekter, samt konsentrasjon om to større, synlige prosjekter som vil kunne bli stående for ettertiden som er resultat av GDS. Begge prosjektene er i samfinansiering med ordinære kommunale midler. PG 1 utviste fleksibilitet, oppfinnsomhet og handlekraft ved å erkjenne i tide når man ikke nådde frem, og skiftet strategi.

PG 1 har finansiert 19 små og mellomstore prosjekter. Dette omfatter trafikkisikkerhetstiltak, miljøprioritert gjennomkjøring / MPG, støyskjermer og sykkeltiltak, for å nevne de viktigste. Alle deltakerne i PG 1 ser positivt på denne bruken av midler. Midlene ga frihet og fleksibilitet og gjorde det mulig med omdisponering, for eksempel ved overskridelser på enkeltprosjekter. PG 1 viste videre god effektivitet i gjennomføring av disse prosjektene uten etterslep i forhold til årlige tildelinger.

Som det eneste av programområdene har PG 1 definert 46 prosjekter som er finansiert med ordinære midler fra stat og kommune, som en del av GDS. I evalueringen har vi på samme måte som i årsrapportene tatt med alle de prosjektene med ordinære midler, også for de som på ulike måter er relevante for delmålene i PO 1.

Samfinansiering uttrykker samvirke og er en operasjonalisering av et «felles løft». PG 1 satset på å bruke halvparten av de ekstraordinære midlene i samfinansiering med ordinære kommunale og statlige midler. Etter hvert kom kommunen med i samfinansieringen med halvparten av sine ordinære midler brukt i GDS, til blant annet de tre store, synlige prosjektene MPG Veitvetveien, gateterminal Stovner og sykkelvei langs Tvetenveien. Staten, sammen med GDS og kommunen, var tidlig ute med finansiering av gang- og sykkelbro over E6 ved Furuset. For øvrig viste staten liten interesse for samfinansiering.

Store infrastrukturtiltak som Fossumdiagonalen kom ikke med i GDS, men gikk inn i prosjektporteføljen til Oslopakkene der det er den politiske styringsgruppen som beslutter. Fossumdiagonalen var i porteføljen i omkring 2006, men har senere måttet vike plass for blant annet Manglerudtunnelen. GDS har ikke hatt noen innflytelse på slike prioriteringer.

GDS har hatt større betydning for bruken av programmidlene i Oslopakkene til kollektivtiltak. GDS skapte oppmerksomhet i prioriterings-diskusjonene i sekretariatet, og stasjonsoppgradering på Grorudbanen ble forsert på grunn av GDS. Statens vegvesen på sin side har bygget ut sykkelveier langs de tre riksveiene, men uavhengig av GDS.

Når det gjelder fordeling på mål, er GDS-midlene ganske jevnt fordelt, mens statlige midler (i hovedsak Oslopakke-midler) er i stor grad bevilget til delmål 3 og oppgradering av T-banestasjoner og doubling av avgangsfrekvenser (fra 15 min til 7,5 min).

Når det gjelder fordeling mellom de fire bydelene, er GDS-midlene noe ujevnt fordelt, men dette jevner seg ut når man ser på de samlede midlene. Jevn fordeling mellom bydelene har ikke vært noe uttrykt mål for PO 1, men det har vært et sentralt kriterium i PG 1 for tildeling av GDS-midler. Det gis uttrykk for at bydelene har vært solidariske overfor hverandres behov, og de har også sett til hvor mye som tilfløt bydelene gjennom de tre andre programmene.

3.2.5 Måloppnåelse

Delmål 1: Miljø og trafikksikkerhet skal bedres

GDS-midlene har gått til tiltak på kommunale veier: støyskjermer og MPG. Oslo kommunes bidrag har vært fortau på skoleveier, samt å delta i MPG Veitvetveien i samfinansiering med GDS. Statens vegvesen har iverksatt enkelte tiltak langs riksveiene i form av trafikksikkerhet og fremkommelighet for tungtrafikk, samt innført miljøfartsgrense 60 km/t på Trondheimsveien i vinterhalvåret 2011–2013, men dette ble imidlertid omgjort til 70 km/t hele året fra 2014.

MPG blir omtalt i årsrapportene som et sentralt virkemiddel mot delmål 1. Men MPG gir bare bedre trafikksikkerhet. Virkningene på støy- og luftforurensning er marginale. Halvparten av GDS-midlene er brukt til MPG, men bare ett av fire prosjekter nådde frem til gjennomføring. Til slutt samlet man seg om MPG Veitvetveien som nå blir gjennomført. På de andre veiene resulterte MPG-planene bare til bygging av enkelte støyskjermer. Til sammen er det bygget 1,0 km som skjermer mellom 2 og 300 boligenheter. Videre har Statens vegvesen oppgradert støyskjermer på ulike steder langs de tre riksveiene etter krav hjemlet i forurensningsloven.

Biltrafikken på hovedveiene gjennom Groruddalen har samlet sett ikke økt fra 2007 til 2014, som en del av en trend for hele Oslo. Utslipp av nitrogenoksyd har økt på grunn av flere dieslbiler, mens mengden svevestøv har gått ned på grunn av overgang til piggfri

dekk og bedre renhold. Mindre bruk av piggdekk gir også mindre støy. Ingen av disse endringene skyldes tiltak i GDS.

Publikumsundersøkelsene viser en stigende tilfredshet med luftkvaliteten og støyforholdene i både Groruddalen og resten av Oslo. Det er likevel en sterkere tendens i Groruddalen. Tilfredsheten som var lavere enn resten av Oslo i 2007, er blitt høyere i 2014. Det er vanskelig å si hva dette kan skyldes, men lavere fartsgrense på Trondheimsveien i denne perioden, kan ha gitt et visst bidrag til reduksjon i svevestøv, som er den mest synlige og merkbare forbedring av luftkvaliteten. Lavere fartsgrense gir også mindre støy.

Delmål 2: Styrke miljøvennlig transport bedre estetisk utforming og universell tilgjengelighet

GDS-midler har gått til å støtte en ny busslinje 59 på tvers av dalen. Tiltak i Veitvetveien, Gateterminal Stovner er et spleiselag mellom GDS-midler og ordinære kommunale midler. Kommunen har i tillegg bevilget midler til fremkommelighetstiltak for buss og kollektiv-terminal på Grorud, samt midler til universell utforming av punkter i gang- og sykkelveinettet. Staten har bevilget midler til oppgradering av stasjoner på Grorudbanen inklusive universell tilgjengelighet og estetisk opprusting med Oslopakke 2-midler. Furusetbanen ble påbegynt, men avsluttet etter bare én stasjonsoppgradering. Det er også bevilget midler til frekvensøkning på både Grorudbanen og Furusetbanen med Oslopakke 3-midler. Jernbaneløpnet har sørget for oppgradering av Haugenstua stasjon.

Hvorvidt statlige eller kommunale tiltak er iverksatt eller forsert på grunn av eller uavhengig av GDS, er et tema i evalueringen. Aktørene har ulike oppfatninger om dette. Vi mener å konstatere at oppgradering av T-banestasjoner ble forsert på grunn av GDS. Vi mener også at GDS var en medvirkende årsak til at man doblet frekvensen på Grorudbanen i 2008 og Furusetbanen i 2010.

GDS-initiativet med busslinje 59 på tvers, så i første omgang ut til å bli mislykket da Ruter overtok i 2011 og la ned linjen året etter, på grunn av for lavt belegg. Men initiativet førte i annen omgang til en sammenslåing av linje 59 og en annen tynt belagt linje 58 til en ny stabil linje 58 med halvtimes avganger hele driftsdøgnet. GDS-initiativet må derfor kunne karakteriseres som vellykket.

Både i Groruddalen og i Oslo sør (som er et naturlig område å sammenligne med) har reisemiddelfordelingen endret seg i retning av mer miljøvennlig transportmiddelbruk fra 2006 til 2012, men i Groruddalen er endringen klart sterkere. Kollektivbruken har gått opp fra 25 til 32 %, og årsakene er nok først og fremst frekvensøkningen på T-banene.

Endringene i kollektivandel varierer mellom de fire bydelene. Det er positiv endring i favør av kollektivtrafikk i alle fire bydeler, men klart mest i bydel Stovner som betjenes av begge T-banelinjene og av lokaltoget til Lillestrøm som fikk kvarters ruter i 2009.

Ulik økning i kollektivandeler mellom de fire bydelene gjenspeiles i resultatene fra publikumsundersøkelsene om tilfredshet med det kollektive transporttilbudet. Folk i bydel Stovner er i utgangspunktet minst tilfreds og har sterkest stigning i tilfredshet fra 2007 til 2014, mens folk i bydel Bjerke har høyest tilfredshet i 2007, men svakest stigning til 2014.

Folks tilfredshet med kollektivtilbudet i Groruddalen var klart lavere i 2007 enn i resten av Oslo (48 % mot 52 % fornøyd eller svært fornøyd). I 2014 var folks tilfredshet i Groruddalen nesten helt på høyde med resten av Oslos sin tilfredshet (60 % mot 70 %).

Delmål 3: Gang- og sykkelveinettet skal bli sammenhengende

Da Groruddalen ble bygget ut i 1950–1970 var et lokalt gang- og sykkelveinettet en naturlig del av utbyggingen. Det ble videre satt av ganske store grøntarealer slik at det har ligget bedre til rette for videre

utbygging av gang- og sykkelveinettet her enn mange andre steder i Oslo.

Hovedsykkelveinettet er på 45 km, og det gjensto i 2007 13,3 km for å bli fullført ifølge årsrapporten for 2007. I tillegg finnes det et lokalt sykkelveinett som trenger suppleringer og utbygging. Partene har sammen eller hver for seg bevilget midler til bygging av gang- og sykkelveier.

14 millioner kroner av GDS-midlene har gått til sykkelveier langs Fossumveien, samt til manglende strekninger i det lokale sykkelveinettet og til sikring av enkelte skoleveier. Statlige midler har gått til manglende strekninger langs de tre riksveiene, mens kommunale midler har gått til 3,4 km gang- og sykkelvei langs Tvetenveien og til 1,2 km sykkelfelt i Ole Deviks vei.

Antall sykkelveiprosjekter som er gjennomført summerer seg opp til drøyt 13 km, som er det antall km som skulle mangle – 6,4 km i kommunale regi og 6,8 km i statlig regi samt 4 gang- og sykkelbroer. Om dette innebærer at delmål 4 er nådd, er et annet spørsmål, fordi hva som er å anse som hovedsykkelveinettet, ikke er helt klart. Uansett vurderer vi det slik at PG 1 har sett hva som er det største behovet lokalt og disponert sine midler etter dette, selv om dette har avveket fra sykkelveiplanen fra 2004. Staten og kommunen på den annen side synes i større grad å ha fulgt planen.

Publikumsundersøkelsene viser at folks tilfredshet med sykkelveinettet i Groruddalen er klart høyere enn i resten av Oslo. Tilfredsheten begge steder er stigende fra 2007 til 2010, som er det siste året dette ble undersøkt.

Folk i bydel Bjerke og Grorud er mest tilfredse. Det er vanskelig å si hva årsaken til dette kan være, men folk i bydel Bjerke har høyest andel som bruker sykkel daglig eller noen ganger i uken. Nærhet til Oslo indre by og sentrum kan være en forklaring på dette.

Sykkelandelen i Groruddalen var lav både i 2006 og 2012, ifølge reisevaneundersøkelsene. Dette bekreftes av resultater av publikumsundersøkelsen, som viser at andelen som sykler daglig eller noen dager i uken i Groruddalen ligger på det halve i forhold til resten av Oslo. Denne forskjellen kan nok ikke bare forklares av avstanden til sentrum. Begge steder er andelen fallende fra 2007 til 2014, men dette kan skyldes usikkerheter i publikumsundersøkelsene.

3.2.6 Konklusjon

Hovedmålet er *å styrke miljøvennlig person- og godstransport, oppnå bedre luftkvalitet og mindre støy, estetiske opprusting, universell utforming og trafiksikkerhet*. Vi kan slå fast at miljøvennlig persontransport er blitt styrket først og fremst ved doblet frekvens på de to T-banelinjene. Dette har resultert i at kollektivbruken blant beboere i Groruddalen har gått sterkere opp og bilbruken sterkere ned i tiårsperioden, enn ellers i Oslo Ytre by. Sykkelveinettet er blitt mer sammenhengende, men det sykles ikke mer i dalen i dag enn i 2007. PO 1 har ikke hatt noen virkning på godstransporten. Alnabruterminalen ble aldri noen del av arbeidet og Tungtransportplanen for Groruddalen har ikke blitt iverksatt av Oslo kommune.

Tiltak finansiert med ekstraordinære midler har gitt mindre støy og bedre trafiksikkerhet på enkelte punkter i veinettet, men miljøet langs veinettet som helhet er uforandret. Luftkvaliteten langs hovedveiene er blitt bedre, som ellers i Oslo, men dette skyldes først og fremst mindre bruk av piggdekk. Oppgraderingen av stasjonene på Grorudbanen og et antall bussholdeplasser, har gitt bedre universell tilgjengelighet og bedre estetisk utforming.

Er det de beste prosjektene som er valgt ut for å bidra mest til måloppnåelse? Nye store veiprosjekter ble aldri en del av satsingen. De kunne «drenert» biltrafikk fra Trondheimsveien og det øvrige veinettet, og gitt det viktigste bidraget til bedre sikkerhet, mindre luftforurensning og støy. De øvrige prosjektene som ble gjennomført

i PO 1, er etter vår vurdering fornuftige tiltak, gitt de begrensede midler som var til rådighet. Slik sett kan en konkludere med at PO 1 ikke har lyktes i de store målsettingene, men i en viss grad har lyktes i de små.

Dersom et felles løft for miljøvennlig transport i et avgrenset geografisk område i en kommune skal bli vellykket, kreves det blant annet et gjennomarbeidet og konkret plandokument, aktiv deltaking på tilstrekkelig høyt nivå fra partene, forankring politisk og hos ledelsen i statlige og kommunale etater, en forpliktende samarbeidsavtale for en tidsperiode om gjennomføringen og god kommunikasjon utad om planer og prosjekter. Bortsett fra kommunikasjon utad, var ikke de andre elementene til stede i tilstrekkelig grad i PO 1 i GDS.

3.3 Programområde 2 – Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø

3.3.1 Bakgrunn

Utgangspunktet for PO 2 er miljøopprusting gjennom bærekraftig byutvikling. Fokus var på de sentrale delene av dalen hvor de miljømessige og de plantekniske utfordringene var størst. Som ledd i oppfølgingen av Miljøbyprogrammet og St.meld. nr. 23 (2001–2002) Bedre miljø i byer og tettsteder, ba Oslo kommunen staten om at det ble opprettet en miljøsoner i Groruddalen. KLD, som statens koordinator, statlige etater og kommunen utarbeidet en fellesrapport – Bedre miljø i Groruddalen. Parallelt arbeidet Oslo kommune med HUG, som ble vedtatt av bystyret i 2006. Målene fra HUG finner en igjen i målene for PO 2.

3.3.2 Målstruktur

Målstrukturen i PO 2 oppfattes å ha vært retningsgivende for ressursbruken i PO 2. Målene bærer preg av å være utviklet med et helhetsblikk på Groruddalen, inspirert av den faglige diskusjonen innenfor

byutvikling som pågikk på den tiden. Målene kan også sies å styre oppmerksomheten i PO 2 mot dalbunnen. Dette perspektivet dominerte også i starten, inntil ny kunnskap førte til en endring av fokus mot boligområdene i dalsiden. Dette kunne gjøres uten at det ble oppfattet å være i konflikt med målsettingene.

Målene er både rettet mot fysiske tiltak og å legge til rette for aktivitet. Målene har vært ganske dekkende for ønskene som deltakerne i PO 2 har hatt for innholdet i tiltakene i satsingen – fra statlig nivå, fra etatenes perspektiv og fra bydelenes. Målene har, med ett unntak blitt møtt med tiltak.

3.3.3 Organisering

PG 2 som styrer PO 2, bestod opprinnelig av representanter for Friluftsetaten (leder), Kultur- og idrettsetaten, Plan- og bygningsetaten (PBE), Vann- og avløpsetaten (VAV), Bydelene i Groruddalen og Byrådsavdeling for byutvikling (v/PKG). Videre deltok KLD, Riksantikvaren, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Byrådsavdeling for miljø- og samferdsel og Byantikvaren.

I dag består PG 2 av BYM (leder), VAV, Kulturetaten, Byantikvaren, PBE, Undervisningsbygg Oslo KF, Byrådsavdeling for miljø og samferdsel (MOS), bydelene Bjerke, Grorud, Stovner og Alna, samt PKG som har sekretariatsfunksjon i gruppen. Staten er representert ved KMD, KLD, HB Øst og Miljødirektoratet.

Bydelene har hatt en viktig rolle i PO 2. I starten av satsingen søkte flere av bydelene å gå i gang med prosjekter (utvikling og gjennomføring) på egen hånd. Etter hvert som bydelene erfarte kompleksiteten knyttet til å utvikle og gjennomføre prosjekter, fikk en på plass en mer avklart rolledeling. Bydelene bidro med å formidle lokale behov inn i prosessen med utvikling av tiltak, mens etatene stod for den praktiske gjennomføringen av tiltakene. Arbeidet i PO 2 har vært en viktig faktor i dette.

At HB kom inn i PG 2 i 2013, oppfattes utelukkende som positivt av våre informanter.

3.3.4 Tiltak og gjennomføring

PO 2 fokuserer på å gjøre elvepartier tilgjengelige, på grønnstruktur, fysisk aktivitet og kulturminner. I de første årene fra oppstarten i 2007 til 2009, var det særlig fokus på åpning av Alnaelva sammen med andre satsinger i dalbunnen. Det ble også arbeidet med et sammenhengende turveinett med forbindelser på langs og tvers av dalen. Videre ble det gjennomført prosjekter rettet mot etablering av idrettsanlegg og styrking av kulturmiljøet i de fire bydelene. I perioden etter 2010 – 2013, valgte en å fokusere mer på tiltak som kunne binde sammen dalbunn og dalsider, blant annet ved å bryte langsgående barrierer skapt av tunge transportårer. Det ble også satset på utvikling av byparker i de fire bydelene ved noen av de gamle Akergårdene og andre kulturminner som kan fungere som møtested med ulike tjenester og kulturaktiviteter. Vi ser med andre ord en dreining i strategien fra prioritering av tiltak i dalbunnen til en prioritering av møteplasser i nærheten av der folk bor, og en overgang til ordinær drift av anlegg. Gjennom denne strategien støttet en også opp om områdeløftene i PO 3. I de siste årene av satsingen er det begrenset med nye prosjekter, fokus er i større grad på gjennomføring og ferdigstilling av pågående prosjekter.

Basert på rapporteringen fra GDS, er det i perioden 2007–2014 ferdigstilt 97 prosjekter innen PO 2. 25 prosjekter har blitt avviklet, som oftest fordi en ikke har klart å komme i gang med dem. I perioden 2007–2014 er det bevilget til sammen 305 millioner kroner til bruk i PO 2. Det er per denne rapporteringen enda et 20-talls prosjekter som er under gjennomføring, så den samlede porteføljen av prosjekter som er gjennomført under PO 2 sin del av GDS, vil være mellom 120 og 130 når satsingen avsluttes.

I PO 2 er det noen prosjekter eller typer av prosjekter som stikker seg særlig ut, og som trekkes frem av informantene som signalprosjekter som er gode eksempler på hva PO 2 handler om. Når det gjelder delmål 1, blir prosjekter rettet mot bekkeåpninger og tilrettelegging for friluftsliv trukket frem som signalprosjekter. Et eksempel er restaurering/åpning av Leirfossen og Hølaløkka på Grorud. Leirfossen er et av de høyeste fossefallene i Oslo. Også åpningen av Hovinbekken er et eksempel på bekkeåpningsprosjekt som trekkes frem.

Det har vært knyttet flest prosjekter til Delmål 2. Av tiltak nevnes særlig de fire bydelsparkene Bjerkedalen, Grorudparken, Verdensparken i bydel Furuset og Linjeparken i bydel Stovner som er under ferdigstilling. Utbyggingen rundt Svartjern på Romsås nevnes også gjerne i denne sammenheng. Alnastien og Øvre Isdam på Bjerke trekkes også frem.

For delmål 3 er det først og fremst restaureringen av 4 av de historiske Akergårdene som trekkes frem som signalprosjekter, men skulpturparken på Rommen er også et eksempel på et vellykket kulturrettet prosjekt.

For delmål 4 – tilrettelegging for fysisk aktivitet, er etableringen av kunstisflater i to bydeler og en rekke idrettsanlegg/parker tiltak som trekkes frem, konkrete eksempler er blant annet Grorud og Rommen idrettspark.

Ett gjennomgående trekk ved PO 2 har vært forsinkelser i prosjektgjennomføring. Forsinkelsene har skyldtes

- undervurdering av kompleksiteten i mange prosjekter
- at bydelene manglet nødvendig kunnskap og kompetanse om prosjektgjennomføring i starten på satsingen
- at omorganiseringer i gjennomføringsetatene (daværende FRI, og senere BYM) tok fokus bort fra satsingen

- manglende pådriv fra byrådsavdelingene, som «eien» gjennomføringsetatene, når det gjelder å prioritere innsats i Groruddalen

Det har fra PG 2 vært arbeidet mye med å bedre fremdriften.

3.3.5 Måloppnåelse

Delmål 1 og 2 Den blå-grønne Groruddalen

Resultatdataene fra publikumsundersøkelsen og undersøkelsen rettet mot områdeløftene, viser at det i hovedsak har vært en positiv utvikling hos beboerne i Groruddalen i deres opplevelse av tilgang til og kvaliteten på de grønne områdene i Groruddalen. Den område-rettete spørreundersøkelsen gir også indikasjon på at økt botid i Groruddalen gjennomgående gir mer positive svar. Respondenter fra bydel Grorud, er gjennomgående noe mer positiv enn respondentene fra de andre bydelene i Groruddalen. Samtidig er det ikke til å stikke under en stol, at Groruddalen i utgangspunktet skåret svakere på de fleste variablene sammenlignet med resten av Oslo, og gjør det ennå. Selv om utviklingen har vært positiv i Groruddalen, har utviklingen ofte vært enda mer positiv i resten av Oslo. I intervjuene påpekes særlig fokusskifte fra dalbunn til dalside/boligområder som viktige grep som har økte relevansen av prosjektene for befolkningen. Dette skiftet har også bidratt med en god balanse i oppgaveporteføljen.

Slik vi ser det, er delmål 1 i stor grad nådd. Det er gjennomført mange tiltak som har bidratt til en kvalitetsheving for utøvelse av friluftsliv. Det betyr imidlertid ikke at det er blitt mye mer friluftsliv, i alle fall ikke som vi har klart å måle. Men en kvalitetsheving på forholdene for utøvelse av friluftsliv, må antas å kunne ha en effekt på folks opplevelse av det å utøve friluftsliv. Når det gjelder naturmangfold, er dette mer usikkert, ettersom hensynet til naturmangfoldet har blitt brukt mer som et prinsipp enn som et mål for konkrete tiltak. Enkelte av våre informanter mener dette faktisk har bidratt til større

oppmerksomhet på konsekvenser for naturmangfold i hele programområdet, enn hvis en hadde definert spesifikke prosjekter på dette området.

Gjennom restaurering av Akergårdene og andre kulturminner i bydelene har det også vært en kvalitetsheving på dette området. Målet om at mest mulig av Alnaelva og sidebekkene skal åpnes fra Marka til fjorden har lavere måloppnåelse. Det var en viktig ambisjon i starten av satsingen å skulle åpne hele Alnaelva. Det klarte en ikke. En kunne da brukt mer midler på sideelver osv. Isteden ledet en bredere forståelse av utfordringene i dalen til et fokusskift til boområdene, delvis bort fra dalbunnen, og i noen grad elveåpninger. Det mener vi var en riktig utvikling.

Delmål 2 er særlig knyttet til utviklingen av grøntstruktur og turveier. En har realisert mye av det sammenhengende turveinettet, og ikke minst har en fått på plass parkområder i bydelene. Disse fungerer også som møteplasser i tillegg til en rekke mindre møteplass/lekeplasser m.m., som er etablert i boligområdene, da særlig i områdeløftene. Dette målet må i all hovedsak sies å være nådd.

Delmål 3 Kultur og kulturmiljøer

Data fra publikumsundersøkelsen gir ikke indikasjoner på at GDS har hatt en sporbar effekt på aktivitet, når det gjelder bruk av kultur og kulturmiljøer. Samtidig vet vi fra PO 4, at antallet nyetablerte frivillige organisasjoner i Groruddalen har økt, noe som tyder på økt aktivitet. Når det gjelder de fysiske tiltakene – restaureringen av Akergårdene, sikring av andre kulturminner mv., er det gjennomført en rekke tiltak, i tråd med de strategier som er blitt lagt. Fysiske tiltak gir mulighet til, men skaper ikke nødvendigvis i seg selv aktivitet, selv om planlegging av tiltak kan virke mobiliserende på aktivitet. Fra intervjuene meldes det om betydelig aktivitet på de nye kulturarenaene og hvordan GDS er med å gjennomføre arrangementer i bydelene. Derfor anser vi målet i stor grad som nådd

Delmål 4 Fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv

Målsettingen om å skape aktivitet ble ikke fulgt tilstrekkelig opp i starten av satsingen, men kom sterkere inn etter hvert. Vi kan ikke måle effekter av satsingen i det datamaterialet vi har. At 2015-undersøkelsen gir høyere skåre, kan være uttrykk for en reell effekt av områdeløftene, men vi kan ikke være sikre. Det kan også skyldes metodiske forhold. Vår informanter er derimot ikke i tvil om at GDS har hatt en effekt. De fysiske anleggene brukes og GDS' bidrag til aktiviteter og arrangementer er dokumentert.

Delmål fire som slår fast at det skal legges bedre til rette for økt fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv, må derfor også kunne sies være oppnådd. Det er bygd en rekke idrettsanlegg og anlegg for mer uorganisert friluftsliv og lek, selv om vi ikke har kunnet registrere særlig økt bruk av disse anleggene med våre målemetoder.

3.3.6 Konklusjon

Hovedmålsettingen for PO 2 er: *Styrke Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold, gi bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett og bedre luftkvalitet. Kulturminner skal vernes og brukes og dalens historieforståelse skal styrkes.* Vi kan slå fast at Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold er styrket. Det har åpenbart blitt bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett. En kan ikke si at tiltakene i PO 2 i særlig grad har vært rettet mot å bedre luftkvaliteten, og den bedringen en har fått til på dette området skyldes i liten grad tiltak i GDS. Kulturminner er blitt vernet og tatt i bruk, og det er også gjennomført tiltak for å orientere om dalens historie.

Måloppnåelsen i PO 2 er i stor grad en funksjon av at en har gjennomført mange fysiske prosjekter. Men, er vi sikre på at en valgte ut de beste prosjektene, som i størst mulig grad ville bidra til måloppnåelse? Er vi sikre på at det innledende fokus på dalbunnen og skifte av fokus til dalsidene, og særlig områdeløftene, har vært den

optimale innretning av strategiene? Er vi sikre på at prosjektgjennomføringen til enhver tid har vært god?

Vi kan ikke svare eksplisitt ja på noen av disse spørsmålene, men vi observerer at det er truffet tiltak for å styrke kvalitet og gjennomføring av prosjektene. Vi ser også at det er utviklet nye samarbeidsmåter for å styrke koblingen mellom befolkningens behov og ønsker og hva som faktisk bygges og settes i gang av aktivitet.

Til slutt er det viktig å peke på at GDS har vart i snart 10 år. Det har skjedd mange endringer i Groruddalen og i Oslo i denne perioden. Ikke minst har det også skjedd endringer i de som har jobbet med GDS' forståelse av GDS som utfordring, og en har høstet mye erfaring med hvordan en kan og burde arbeide for å løse denne type utfordringer

Når vi, som det argumenteres overfor, legger til grunn at måloppnåelse i PO 2 i stor grad er en funksjon av gjennomføring av fysiske tiltak, med aktivitetsrettede tiltak som supplement, vil vi hevde at målene for PO 2 i stor grad er nådd.

3.4 Programområde 3 Bolig, by og stedsutvikling (områdeløft)

3.4.1 Bakgrunn

Hovedmålet med PO 3 er å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre og næringsområder, og attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger. I 2010 ble programområdet delt i to, henholdsvis 3A (*Områdeløft og stedsutvikling*) og 3B (*Områdeplanlegging og byutvikling*).

Som en del av GDS inkluderte man i 2007 fire områdeløft: *Furuset* i Bydel Alna, *Veitvet-Sletteløkka* i Bydel Bjerke, *Romsås* i Bydel Grorud og *Haugenstua* i Bydel Stovner. Satsingen på områdeløft kom inn helt i

sluttfasen av forhandlingene rundt oppstarten av GDS, i motsetning til PO 1 og 2, der HUG var forløperen.⁸

HB fikk en sentral rolle i satsingen på områdeløft. De skulle med utgangspunkt i et ønske om å utvide spekteret av boligsosiale-virkemidler, etter en modell av områdesatsinger fra blant annet Danmark, utvikle rammene for områdesatsinger i Norge. De fire første områdeløftene kan dermed anses som «piloter» for det som senere skulle bli HBs nasjonale *Program for områdeløft*. HB utviklet føringene på områdeløft parallelt med de første løftene i Groruddalen.

Områdeløft har en velferdspolitisk begrunnelse, og skal stimulere til positiv utvikling i et avgrenset geografisk boområde i en storby-kommune. Området skal ha dokumentert levekårsproblematikk på flere felt, hvor både fysiske og sosiale bolig-, bo- og nærmiljø-utfordringer inngår som sentrale elementer. Det er kommunene som er målgruppen for HBs program, mens innbyggerne, regionale og nasjonale statlige aktører, interesseorganisasjoner og andre private aktører er medspillere i de respektive områdeløftene. Dersom det inngås en avtale om områdeløft, gjøres det for en periode på 5–7 år.

Målsettingen for helhetlig områdeløft er å bedre innbyggernes fysiske og sosiale rammevilkår i geografisk avgrensede områder (større boligområder) med særlige levekårsutfordringer. Det skal være områder der det er 1) svake levekår, 2) områdene har behov for fysisk opprustning og sosiale tiltak og 3) langsiktige prosesser med betydelig offentlig økonomisk innsats. Forebyggingsperspektivet er viktigst i norsk sammenheng.

⁸ I HUG sto riktignok følgende formulering «Bo- og arbeidsforholdene i Groruddalen skal bedres og forbedres gjennom bærekraftig kulturell, sosial, økonomisk og økologisk byutvikling» (HUG 2006:21). Dette området ble det imidlertid rettet lite oppmerksomhet på før GDS startet i 2007.

De fire første områdeløftene ble formelt avsluttet i 2013, selv om enkelte prosjekter først ble ferdigstilt i 2014 og 2015. I 2011 ble satsingen utvidet med fire nye områdeløft: *Lindeberg* i Bydel Alna, *Linderud/Økernbråten/Vollebekk* i Bydel Bjerke, *Ammerud* i Bydel Grorud og *Stovner sentrum* i Bydel Stovner. Disse områdeløftene skal etter planen gjelde ut 2016. En grundigere drøfting av satsingen på områdeløft i GDS følger i kapittel 7.

3.4.2 Målstruktur

Målet i PO 3 er å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre og næringsområder, attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger. De mest levekårsutsatte områdene skulle prioriteres særskilt. Utviklingsarbeidet skulle gjennomføres med bred lokal deltakelse og innflytelse, og lokal kompetanse og ledelsesressurser skulle anvendes og styrkes.

Det ble i føringene lagt vekt på at områdeplanlegging skulle tilrettelegge for en helhetlig, fremtidsrettet byutvikling i bolig- og næringsområder, der lokalsentre og stasjonsnære områder skulle styrkes. Det skulle være høy standard på uteområder og bygninger som oppgraderes. I tillegg var det et mål at lokal tilhørighet blant befolkningen skulle økes og omdømmet forbedres, og at bo-, oppvekst- og nærmiljøer skulle være gode og oppleves som trygge. Satsingen inkludert også et mål om å utvikle gode sosiale og inkluderende møteplasser i lokalmiljøet.

Arbeidet i PO 3 har utviklet seg i tråd med konkretisering og operasjonalisering av områdeløftene. For perioden 2007–2009 var strategien konsentrert rundt helhetlig områdesatsing, boligutvikling gjennom bruk av bomiljøtilskudd og en tematisk satsing, som omfattet utvikling av møteplasser og aktiviteter for å styrke identitet og omdømme med videre. Denne strategien var innrettet mot hele Groruddalen, ikke bare mot områdesatsingene.

I 2010 ble det gjort endringer i strategiene. Områdesatsing ble omdefinert til «Områdeløft», ettersom det nå var mer klart hva dette skulle innebære. Strategien med boligutvikling gjennom bruk av bomiljøtilskudd ble videreført, men den tematiske satsingen knyttet til utvikling av møteplasser og aktiviteter ble flyttet til PO 2. I stedet lanserte man et nytt strategisk innsatsområde – områdeplanlegging, hvor en egen programgruppe, 3B, skulle sikre bedre koordinering av statlig og kommunalt planarbeid i Groruddalen

Fra 2011 og utover i satsingen har PO 3s hovedfokus vært på områdeløft og stedsutvikling. Utvidelsen til åtte områdeløft bidro til å forsterke dette bildet. Strategien om boligutvikling er innlemmet i områdeløftet, mens PG 3B har fortsatt sitt virke som koordineringsorgan av planarbeid i Groruddalen.

Utviklingen i den strategiske innretningen av PO 3 er dermed i stor grad knyttet opp til utviklingen av områdeløft, både i innhold og omfang. Selv om også andre temaer har vært inne, sitter en igjen med et inntrykk av at PO 3 er *Områdeløft*. Flyttingen av de tematiske satsingene utenfor områdeløftene til PO 2 og opprettelsen av PG 3B underbygger dette inntrykket.

Satsingen på områdeløft som metode er imidlertid ikke blitt konkretisert nærmere i målsettingene for PG 3. Målsettingene har dermed først og fremst vært retningsgivende for arbeidet som er gjort av bydelene. Bydelene har hatt stor frihet til selv å operasjonalisere egne strategier og tiltak innenfor rammene gitt av HB. De enkelte områdeløftene har utviklet årlige handlingsplaner som måtte godkjennes av HB. Fra 2011 skulle de også formelt godkjennes av Plankontoret. Det er i disse planene vi finner de konkrete målene som områdeløftene har arbeidet ut ifra.

3.4.3 Organisering

Områdeløftene i GDS er altså formelt lagt under PO 3 *Bolig-, by- og stedsutvikling*, selv om en del av tiltakene i PG 4 også skulle rettes mot de samme geografiske områdene. I utgangspunktet hadde programområdet én programgruppe. I 2010 ble programområdet delt i to, henholdsvis 3A (*Områdeløft og stedsutvikling*) og 3B (*Områdeplanlegging og byutvikling*). HBs bomiljøtilskudd ble innlemmet i 3A, mens informasjonsarenaen ble lagt til 3B.

Programgruppe 3B, som fikk ansvar for *områdeplanlegging*, har ikke egne tiltaksmidler. PBE har ledet programgruppen med representanter fra stat, kommune og de fire bydelene.⁹ Gruppen har hatt som mål å jobbe strategisk og bidra til å bedre koordinering av statlig og kommunalt planarbeid, oppnå mer effektiv arealbruk og bærekraftig byutvikling i prioriterte områder.

Bydelene har praktisert ulike modeller for å utvikle og gjennomføre områdeløftene. Man kan snakke om to ulike tilnærminger, Stovner-modellen og Bjerkemodellen. Felles for begge modellen har vært at prosjektene/tiltakene utvikles og gjennomføres i nært samarbeid med innbyggerne og andre samarbeidspartnere. Forskjellene er at Bydel Stovner som hovedregel brukte bydelens ordinære tjenesteapparat som igangsetter, og de samarbeidet ofte tett med andre kommunale etater. Bydel Bjerke har derimot i større grad organisert seg som en prosjektorganisasjon med egne ansatte. Dette har gitt Bjerke større frihet og handlingsrom for å igangsette prosjekter, men har enkelte ganger skapt utfordringer med forankring hos andre etater og videreføring av tiltak i etterkant. Bydelen Alna og Grorud har ligget mellom disse to modellene.

⁹ Fra kommunen deltar: Bydel Alna, Bjerke, Grorud, og Stovner, Byantikvaren, Bymiljøetaten, Vann og avløpsetaten og Plankontoret for Groruddalen. Fra staten deltar Statens vegvesen, Jernbaneverket og Klima- og miljødepartementet.

Det er imidlertid lite som tyder på at de organisatoriske forskjellene har hatt stor betydning for innholdet og formen på områdeløftene. I den grad det er forskjeller mellom bydelene, knyttes det i større grad til bevisste valg rundt områdeløftenes demografiske sammensetning, infrastruktur og lokale utfordringer.

3.4.4 Tiltak og gjennomføring

Tiltakene i PO 3 har vært en blanding av sosiale og fysiske prosjekter, og handler i stor grad om å styrke og mobilisere sivilsamfunnet og organisasjonslivet gjennom aktiviteter, arrangementer, medvirkningsprosesser og kurs. Det er blitt gitt prosjektmidler til bygging og opprustning av møteplasser og aktivitetsområder, som idrettsplasser, lekeområder og parker. Man har ansatt kommunikasjonsarbeidere som jobber med omdømmearbeid, og bydelene har tatt initiativ til stedsanalyser for å utvikle treffsikre prosjekter og heve kvaliteten på arbeidet. Ungdomstiltak har blitt vektlagt.

Det har ikke vært tette skott mellom prosjektene og programområdene, men klare koblinger hvor de ulike programområdene (og prosjektene) har støttet hverandre organisatorisk og økonomisk for å oppnå målsettingene i GDS. Områdesatsningen har for eksempel vært med på finansiering av bydelsparkene, men hovedansvaret har ligget i PO 2. Områdeløftet i Bydel Grorud, har for eksempel finansiert folkehelseprosjekter i barnehagene på Ammerud, selv om selve helsesatsingen ligger innunder PO 4. Denne helhetlige tilnærmingen manglet midtveis i satsningen, og det var noe bydelene fikk tilbakemelding på av flere evalueringer (se blant annet Proba 2011).

Vårt inntrykk er at bydelene fra midtveis i satsingen og frem til i dag i større grad har tenkt helhetlig, og ikke forholdt seg strengt til den fastsatte oppdelingen av programområder. Flere av informantene vi intervjuet i bydelene, hadde heller ikke et bevisst forhold til hvilket programområde midlene kom fra. Enkelte tiltak har også blitt

finansiert gjennom midler fra flere programområder (eventuelt ekstra midler fra staten/kommunale etater/bydel). Å se programområdene mer på tvers, virker også som en fornuftig tilnærming og det har blant annet gitt bydelene større fleksibilitet.

Bydelene forteller at de har hatt utfordringer med å få på plass de fysiske prosjektene ettersom de har krevd planleggingskompetanse og kunnskap om anbudsprosesser som bydelene i utgangspunktet ikke hadde. De fysiske tiltakene er derimot synlige på en annen måte enn de sosiale, og bydelene opplever at de fysiske prosjektene derfor er viktige utover det fysiske resultatet, fordi det gir legitimitet til satsningen blant innbyggerne. De første årene var det også et ønske fra HB om å prioritere prosjekter som kunne bli realisert og synlige tidlig i programperioden (såkalte «gryteklare-prosjekter»).

Toppåret for antall aktive prosjekter tilknyttet områdeløftene var i 2012, da en rekke prosjekter fra de første og de nye områdeløftene var aktive samtidig. Bydelene forteller at de i starten hadde større oppmerksomhet om å få opp antall prosjekter, men etterhvert ønsket de større treffsikkerhet, samt at mange ressurser har vært satt til å innlemme tiltakene inn i det ordinære tjenesteapparatet. Oppsummert har altså tiltaksporteføljen forholdt seg relativt lik i perioden. Antall aktive prosjekter og regnskapsførte prosjektutgifter tyder på at satsingen har holdt «trykket» oppe utover i perioden. Videreføring og innlemming av tiltak i de ordinære tjenestene har vært en viktig del av arbeidet i sluttfasen av områdesatsningen.

3.4.5 Måloppnåelse

Delmål 3.1 Bred deltakelse og innflytelse, Lokal kompetanse og ledelsesressurser

Bydelene anser at mange av tiltakene i områdeløftene har bidratt til å bygge opp den sosiale kapitalen. De trekker frem sosiale strukturer, sivilsamfunnet, trivsel, stedstilhørighet og de sosiale nettverkene som eksempler på hva som er styrket. I tillegg har tilliten økt i form av økt

kjennskap til hverandre, mer samhandling mellom beboergrupper og økt deltakelse fra flere i nærmiljøet. Tilliten til bydelen som organisasjon, har også økt.¹⁰

Ifølge Bydel Alna, har Alnaskolen «vært en viktig bidragsyter for et bedret omdømme på Furuset. Tiltaket har skapt nye rollemodeller og med det har bidratt til økt trivsel, trygghet og økt lokal deltakelse. Dessuten har skolen vært med på å løfte enkeltindivider og gi dem helt nye utgangspunkt for egen livskarriere». Andre bydeler har gitt bistand for å profesjonalisere idrettslag, organisasjoner med videre. Andre eksempler er Bo-sammen-kurs, som retter seg mot borettslag. Kurset startet i Furuset, men har blitt spredt til de andre bydelene i etterkant.

Prosessmål, slik vi har definert det, handler blant annet om kunnskapsutvikling og gjennomføring av prosjekter. Når det gjelder internt for bydelene, fremhever alle bydelene at GDS har utviklet viktig prosjektkompetanse lokalt. Kompetanseutviklingen skal sterkt ha bidratt til at man har utviklet målrettede tiltak i tett kontakten med lokalbefolkningen, og det har gjort det mulig for bydelen selv å være en samfunnsutvikler. En informant uttalte for eksempel at «satsingen har vært et fantastisk metodeverksted».

Kompetansen som bydelene har opparbeidet gjør at de kan være mer fleksible, både med hensyn til egne innbyggere, men også overfor resten av bydelens tjenesteapparat. Med det mener vi at bydelene har større kjennskap til og kan utnytte det offentlige tjenesteapparatet på en bedre måte nå enn før GDS. Bydelene har fått økt kunnskap om samarbeid med etatene og strategiske prosesser opp mot politiske myndigheter. Det samme gjelder for etatenes samarbeid med bydelene. De har lært hverandre å kjenne og utviklet både uformell og

¹⁰ SUG 2/14 sak 3: Gevinster av Groruddalssatsingen. Sammendrag av gjennomførte evalueringer og rapporter (2014)

formell arenaer/rutiner som letter samhandlingen, både når det gjelder eksisterende satsinger og hvis en av aktørene tar nye initiativ.

En rekke informanter har fortalt om eksempler på tiltak for å engasjere innbyggere, og hvordan de har brukt denne erfaringen senere for å få størst mulig effekt på områdeløftet. Vi opplever at bydelene i stor grad har vært pragmatiske for å få gjennomført relevante prosjekter. Organiseringen av områdesatsningen, med betydelig ansvar og frihet hos de enkelte bydelene, har skapt god forankring og eierskap hos bydelen. Det har også skapt et nettverk blant byens offentlige aktører. Bydelene har fått mer og bedre kontakt med hverandre, etatene og de sentrale politiske organene.

Prosessmålene for delmål 1 vurderes derfor i stor grad som oppnådd.

Satsingen gjennom områdeløft har også påvirket frivilligheten i positiv retning. Antall nyetablert frivillige organisasjoner har økt mer i Groruddalen enn i resten av Oslo, og vi finner at andelen av befolkningen i områdeløftene som deltar i frivillige organisasjonsvirksomhet har økt i perioden. Dette kan indikere at tiltakene i områdeløftene har hatt effekt. Ifølge bydelene har også mange av tiltakene i områdeløftene bidratt med å bygge opp den sosiale kapitalen.

Delmål 3.2 Byutvikling, nærmiljø og lokalsentra

I utgangspunktet er det programgruppen 3B som skal følge opp delmål 3.2. Programgruppen ledes av PBE med representanter fra stat, kommune og bydelene. Programgruppen skal holdes orientert og inviteres til diskusjon om pågående planprosesser, men har ikke egne midler. Hensikten er at bedret informasjon om hva som skjer i ulike prosesser vil kunne bidra positivt for alle partene i programgruppen. Det skal særlig fokuseres på samvirke mellom områdeløft og generelt byutviklingsarbeid. Tilbakemeldingen fra våre informanter er at opprettelse av 3B var et fornuftig grep. Gruppen har lagt til rette for informasjonsutveksling og koordinering når det gjelder byutvikling.

Bomiljøtilskuddene har vært et viktig tiltak for delmålet. Bomiljøtilskudd er en ordning hvor boligselskaper, velforeninger, frivillige organisasjoner og andre aktører kan søke om tilskudd til fysiske og sosiale tiltak som skal støtte oppunder det øvrige områdeløftet i Groruddalen, i tillegg til konkrete utbedringer av lekeplasser, uteområder, bygninger og fellesrom. Frem til 2010 kunne aktører i hele Groruddalen søke, men fra 2010 ble tilskuddet forbeholdt områdeløftene.

Tilskuddet forvaltes av HB og tildeles gjennom konkrete søknader fra tilskuddsmottakere. Bydelenes rolle er å informere og bistå søker med å utarbeide søknaden, noe som har blitt gjort av alle områdeløftene. Siden formålet for de fleste tildelingene har vært rettet mot delmålet om «høy standard på uteområder og bygninger», velger vi å belyse bruken av tilskuddet under dette delmålet. Vi kommer imidlertid tilbake til tilskuddet også under delmål 3.5.

En rekke små og store tiltak har blitt realisert siden tilskuddet ble etablert i 2007. Bydelene forteller at de har jobbet aktivt med borettslagene, utover tilretteleggingen av tilskudd, for å få dem til å delta i områdeutviklingen. Bomiljøtilskudd var imidlertid ikke viktig i Romsås-løftet, hvor borettslagene selv finansierte opprustningen av den private bygningsmassen.

Siden satsingen på lokalsentre ikke fanges opp av andre delmål (kun av hovedmålet) omtaler vi satsingen på slike sentre her. Områdeløftene har forsøkt, og i flere tilfeller fått til, godt samarbeid og aktiviteter på lokalsentrene. Mye tyder på for eksempel at Bydel Bjerke har lyktes med Veitvet senter. Her startet en med «Stikk innom-kontoret» i 2008. Senere har man satset på å legge til rette for økt kommunal og frivillig aktivitet, blant annet gjennom Kulturhus Veitvet. Det er imidlertid andre sentersatsinger som ikke har lyktes, eller som har støtt på utfordringer. Bydel Grorud hadde for eksempel store ambisjoner på Romsås senter. Forklaringer på hvorfor man ikke lyktes, kan blant annet knyttes til at det var ulike interesser om

hvordan bygningsmassen og eventuelt innholdet/tilbudet skal utvikles for fremtiden. Det er spesielt krevende hvis det er flere eiere eller leietakere involvert som har ulike interesser.

Beboerne i områdeløftene ble i 2015 spurt om Groruddalen har fått bedre parker og turområder. Nesten 70 % av respondentene er enig i at Groruddalens parker og turområder har blitt bedre. Respondenter i de to områdeløftene i bydel Grorud er mest fornøyd.

Oppsummert finner vi gode resultater av områdeløft når det gjelder utviklingsprosesser og faktiske tiltak. Representantene for bydelene beskriver store, viktige og synlige lokale opprustninger som viktige tiltak for å skape et bedre bomiljø i bydelene. Man har i så henseende tatt viktige steg i retning av målet. Det er derimot vanskelig å finne effekter utover dette. Boligprisveksten i Groruddalen har for eksempel vært lavere enn gjennomsnittet i Oslo de siste årene.

Delmål 3.3 Stedsidentitet og omdømme

Endret omdømme har vært et viktig mål for GDS. Bydelene har jobbet aktivt med medvirkningsprosesser og informasjon ut til innbyggerne, og det er blitt arrangert festivaler og arrangementer med god deltakelse. Tiltakspakken i GDS generelt, er naturligvis også med på å påvirke innbyggerne sine holdninger til området de bor i.

Det er gjennomført en rekke tiltak for å øke omdømmet og stedstilknytningen i Groruddalen. Mange frivillige har engasjert seg, og man har gjennomført flere kulturarrangementer med høy deltakelse fra befolkningen. *Omdømme* er imidlertid et ganske diffust begrep, og er kanskje mest relevant å bruke av folk som bor utenfor Groruddalen. For eksempel har ikke boligprisene nærmet seg oslogjennomsnittet i satsingsperioden.

Fra publikumsundersøkelsen har vi tatt utgangspunkt i tre spørsmål for å se hvordan beboerne i Groruddalen og beboerne i de enkelte områdeløftene vurderer situasjonen. Det ble spurt om 1) opplevelse

av tilknytning til området der du bor, 2) opplevelse av trivsel og 3) tilfredshet med nabofellesskap.

Det er relativt få endringer å spore fra Publikumsundersøkelsen fra 2007 til 2014 når det gjelder opplevelse av å bo i Groruddalen. Det er imidlertid en klar positiv utvikling i tilfredsheten med nabofellesskap – det eneste av spørsmålene som endrer seg positivt i perioden. Groruddalen skiller seg også i liten grad fra resten av Oslo når det gjelder opplevelse av stedstilknytning. Generelt sett svarer de fleste at de trives godt og opplever tilknytning til området de bor i.

Publikumsundersøkelsene i områdeløftene i 2015 viser imidlertid at 60 til 80 % av beboerne opplever at Groruddalen har blitt mer attraktivt som følge av satsingen. Beboerne i områdeløftene ser også ut til å ha en noe større *tilknytning til området og trives* noe bedre i dag, enn i 2007. *Det kan indikere at områdeløftene har hatt størst effekt blant beboerne i løftene – noe som naturlig i og med at det er her de fleste tiltakene har hatt betydning.* Svarene bør imidlertid tolkes varsomt da det er forholdsvis små endringer.

Delmål 3.4 Inkluderende møteplasser

Det har gjennom PO 2 blitt utviklet en stor bydelspark i hver av de fire bydelene i Groruddalen, Henholdsvis Bjerkedalen park i Bjerke, Grorudparken på Grorud, Linjeparken på Stovner og Verdensparken på Furuset i Alna bydel. Bymiljøetaten hatt hovedansvaret for å realisere tre av parkene, mens Bydel Bjerke har hatt ansvar for sin bydelspark. Alle parkene er imidlertid til dels blitt realisert og finansiert gjennom midler til områdeløft, selv om hovedfinansieringen kommer fra PO 2. Prosjektene fremstår som prestisjeprosjekter for bydelene, og oppleves av alle bydelene som viktige symbolprosjekter for GDS og områdeløftene. Det er i tillegg utviklet en rekke andre møteplasser for kultur og idrett som er etablert.

Som nevnte under 3.1, har Stikk innom-kontoret i Bjerke blitt en viktig møteplass mellom innbyggere i områdeløftet. Lignende

møteplasser er foreslått, eller allerede utviklet i de andre bydelene. Furusetheimen er et annet eksempel på utviklingen av en opprustet møteplass i et gammelt velhus. Andre eksempler er Kulturhus Veitvet, Verdenshuset Haugenstua, Nærmiljøhuset og frivillighetssentralen på Romsås og Furuset bibliotek- og aktivitetshus. Førstnevnte og sistnevnte ble åpnet i 2016.

Et av de største prosjektene i den tidligere fasen av områdesatsingen var Svarttjern på Romsås. Prosjektet var en etablering av parkområdet og badevann i blokkområdet på Romsås. Prosjektet beskrives som en viktig og synlig oppgradering, og det er i dag en venneforening som sørger for daglig oppsyn. BYM forvalter dette området.

Fra publikumsundersøkelsen har vi spørsmål om tilfredshet med møteplasser der man bor. Resultatene viser en sterk positiv utvikling i innbyggernes tilfredshet med møteplasser, en stigning fra 2007 til 2014 på 12 prosentpoeng i bydelene som helhet. Veksten er en enda større blant beboerne i de åtte områdeløftene. GDS har dermed skapt mange nye og potensielt viktige møteplasser i områdeløftene, og befolkningen er mer fornøyd i dag enn før satsingen startet.

Delmål 3.5 Gode oppvekst- og nærmiljøer

Det viktigste tiltaket for å oppnå målsettingen om trygge miljøer og varierte botilbud, er bomiljøtilskudd. Bomiljøtilskudd har gjort det mulig for blant annet boligselskaper, velforeninger og frivillige organisasjoner å søke om tilskudd til fysiske og sosiale tiltak. Det kan være til konkrete utbedringer av lekeplasser, uteområder, bygninger og fellesrom.

Bydelene har aktivt prøvd å påvirke aktørene i områdeløftene til å søke om et slikt tilskudd. En del steder har man lyktes med å skape bedre boområder gjennom tilskuddet, mens man andre steder har slitt i dialogen. Det skyldes til dels at oppgraderinger har blitt finansiert på andre måter (for eksempel Romsås). Det er imidlertid også en rekke eksempler på at borrettslag/sameier ikke ønsker å legge bedre til rette

for fysiske og sosiale tiltak i sitt nærmiljø. Enkelte frykter for eksempel økt støy/bråk fra lek blant barn og ungdom.

En effektvariabel som ville vært interessant å vurdere er kriminalitet. Kriminalitet er utover å være sterkt korrelert med en rekke sosioøkonomiske variable, også korrelert med geografiske variable som kvalitet på naboforhold og botid/mobilitet. Det er registrert en nedgang i ungdomskriminalitet i Groruddalen de siste årene. En fremtidig analyse av effekter av GDS bør imidlertid se nærmere på dette.¹¹

Vi har vurdert måloppnåelse, blant annet med bakgrunn i publikumsundersøkelsene som dekker spørsmål om opplevelse av trygghet og oppvekstmiljø. Vi finner ingen endringer i folks opplevelse av trygghet og oppvekstmiljø. Resultatene viser derimot at Groruddalen ikke står spesielt dårlig stilt sammenlignet med resten av Oslo.

3.4.6 Konklusjon

Måloppnåelse hovedmålet

Hovedmålet for PO 3 er å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre og næringsområder og attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger. Satsingen på områdeløft i åtte boområder, har vært det sentrale elementet innenfor PO 3. Fra 2010, har også opprettelsen av programgruppe 3B bidratt til å samle arbeidet knyttet til utvikling av Groruddalen gjennom planarbeid og overgripende satsinger, ledet av PBE.

¹¹ Evaluators har vært i dialog med politietaten i Oslo for å få tilgang til statistikk på kriminelle forhold i bydelene, men det lot seg ikke gjøre. Vi fikk opplyst at dataene ikke lå klare for analyse, blant annet på grunn av lovendringer og kriterier for hvordan man registrerer hendelser. Dette skulle gjøre det vanskelig å følge utvikling av indikatorer over tid.

Det er gjennomført mange aktiviteter/tiltak i områdeløftene som er rettet mot delkomponentene i målsettingene. Vi finner positive resultater på økt frivillighet, syn på nabofellesskapet og økt tilfredshet med møteplasser. Det ser også ut til at innbyggerne som bor i områdeløftene er systematisk mer fornøyd enn innbyggerne i bydelene som helhet. Oppvekstmiljø for barn blir rapportert å ha blitt noe bedre i de første fire områdeløftene, men ikke i de fire siste. Vi ser ikke bort fra at det kan ha sammenheng med at satsingen har vart kortere i de fire siste områdeløftene. På andre målområder finner vi imidlertid mindre utslag.

HBs bomiljøtilskudd i Groruddalen, som har gått til boligselskaper, velforeninger, frivillige organisasjoner med videre i områdeløftene, har også gitt viktige bidrag i forhold til måloppnåelsen i PO 3. Anvendelsen av tilskuddet, forutsetter imidlertid et tett samarbeid med mottakerne, noe som har vært krevende en del steder. Det skyldes for eksempel at borettslag kan ha andre ønsker for utviklingen av sitt bomiljø, enn hva bydelen og HB har.

Satsingen gjennom områdeløft har bidratt til å utvikle prosjekt-kompetanse lokalt. Både gjennom prosjektlederkurs, samhandling internt i bydelene og med eksterne samarbeidspartnere, som andre kommunale etater, frivillige organisasjoner, næringsliv med videre. Kompetanseutviklingen har bidratt til at bydelene har utviklet målrettede tiltak i tett kontakten med lokalbefolkningen, og gjort det mulig for bydelen selv å være en samfunnsutvikler. En informant uttalte for eksempel at: «satsingen har vært et fantastisk metodeverksted».

Kompetansen som bydelene har opparbeidet, bidrar til at de kan være mer treffsikre i sin innsats overfor egne innbyggere, men også overfor resten av bydelens tjenesteapparat. Med det mener vi at bydelene har større kjennskap til og kan utnytte tjenesteapparatet på en bedre måte nå, enn før GDS. Bydelene har også fått økt kunnskap om samarbeid med etatene og strategiske prosesser opp mot politiske myndigheter.

Vårt inntrykk er at det samme gjelder for etatenes samarbeid med bydelene. De har lært hverandre å kjenne, og de har utviklet både uformelle og formelle arenaer/rutiner som letter samhandlingen – både når det gjelder eksisterende satsinger og dersom en av aktørene skulle ta nye initiativ.

PG 3B, som fikk ansvar for *områdeplanlegging*, ble skilt ut som egen programgruppe i 2010. PBE har ledet gruppen med representanter fra stat, kommune og bydelene. Gruppen har jobbet strategisk for å bidra til å bedre koordinering av statlig og kommunalt planarbeid, oppnå mer effektiv arealbruk og bærekraftig byutvikling i prioriterte områder. Tilbakemeldingen fra alle partene er at endringen i 2010 har fungert etter hensikten.

PG 3B har fungert som ett fora for koordinering av statlige og kommunale planer i Groruddalen. Programgruppen har ikke hatt egne prosjekter eller egne budsjetterammer. I programgruppen møtes de operative prosjektlederne fra etatene, og de fikk en direkte dialog rundt behov, muligheter og løsninger.

Tilbakemeldingen fra våre informanter er at PG 3B har vært et viktig forum for diskusjon om planer og prosjekter. Samarbeidet mellom aktørene har bedret seg utover i satsingen. Det har vært flere satsinger de siste årene hos PBE, der PG 3B og de erfaringene som er høstet fra GDS har medvirket på en positiv måte. Et konkret eksempel er Futurebuilt i Furuset sentrum, der PBE og bydel Alna har samarbeidet på en konstruktiv måte. I dette tilfellet bidro bydelen – gjennom områdeløftet – med å skape økt medvirkning fra lokalmiljøet. Det finnes også andre eksempler på større satsinger i de andre tre bydelene.

Oppsummert er det grunn til å hevde at hovedmålet for PG 3 er nådd i områdeløftene hvis vi ser på målet som en ønsket retning, særlig i lys av den begrensede ressursinnsatsen som har vært i løftene. Mye godt arbeid er gjort, og mange områdespesifikke strategier og målsettinger

er nådd. Gitt ambisjonen som ble gitt i forbindelse med oppstart av områdesatsingen, er vi imidlertid ikke like entusiastisk. Mange hevder at ambisjonen var for store – noe som også gjenspeiles i at de konkrete delmålene ble snevret inn underveis i satsingen.

3.5 Programområde 4 Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering

3.5.1 Bakgrunn

Levekårene i Groruddalen plasserer seg stort sett på den nedre halvdelen av skalaen sammenlignet med andre områder i Oslo. Befolkningen i området har dårligere helse, og de er svakere tilknyttet arbeidsmarkedet enn gjennomsnittet i Oslo. Det har også i media, vært løftet frem sosiale problemer i området, som har skapt et inntrykk av at Groruddalen står overfor spesielle utfordringer i norsk kontekst.

PO 4 *Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering* rommer sentrale målsettinger ved satsingen. PO 4 består av mål om bedre levekår og muligheter i livet for befolkningen i Groruddalen, med fokus på oppvekstsvilkår for barn og unge. En del av innsatsen i PO 4 har vært rettet mot grupper som står svakere stilt eller begrenset inn mot enkelte områder.

3.5.2 Målstruktur

Hovedmålet for PO 4 har vært å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø og å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Det skulle gjøres gjennom å utvikle samarbeidsstrukturer, kompetanse og nye metoder som skulle bidra til å styrke bydeler og skoler også etter at satsingen var over. Delmålene innenfor barnehage og skole har vært ambisiøse, men det har også blitt brukt et betydelig antall millioner, henholdsvis 342 millioner kroner i barnehage og 151 millioner kroner i skole til og med 2014. Arbeidet innenfor de siste fire delmålene – sysselsetting, helse,

ungdomstilbud, samt kultur og foreningsliv – har også hatt ambisiøse mål på bydelsnivå. Avsatte midler har imidlertid ikke stått i stil til ambisjonsnivået. Fra oppstart og ut 2014, har bydelene til sammen brukt 133 millioner kroner fordelt på 11 tiltak. Mange av prosjektene har imidlertid vært gjennomført parallelt i alle fire bydelene. Innenfor hvert bydelsprosjekt kan det derfor være en rekke spesifikke lokale tiltak.

Av den grunn er det flere av våre informanter som sier at målene var for ambisiøse. En sa for eksempel: «Målene har ikke vært gode. De har vært for omfattende og urealistiske med tanke på hvor mye penger vi har fått». Andre legger vekt på at målene har gitt en retning, at man må se resultatene ut ifra den ressursinnsatsen som er blitt brukt. Den lave ressursbruken har også medført at delmålene ble snevret noe inn underveis i satsingen. Det er imidlertid fortsatt stor enighet om at delmålene 3–6 er for ambisiøse, selv om de også har blitt mindre konkret og i større grad kun «vist retning».

Innsatsen i PO 4 har vært utviklet med utgangspunkt i fire overordnede perspektiver. PO 4 skal bidra til helhetlig lokal samfunnsutvikling. Bydelene har en særlig viktig rolle med å ivareta dette perspektivet. Videre skal tiltakene ha bærekraft, det vil si gi langvarige effekter. Familieperspektivet, med særlig fokus på bedring av barns levekår, er også et viktig perspektiv. Det siste perspektivet går på inkludering. Det er ikke en egen tiltakskategori, men den skal inkorporeres i øvrige tiltak innen handlingsprogrammet.

Disse perspektivene har ligget til grunn gjennom hele satsingen, mens strategiene rundt tiltakene har endret seg noe. De første årene konsentrerte man tiltak rundt tre tiltakskategorier:

- Oppvekst og utdanning – tidlig innsats, språkferdigheter og fullført utdanning
- Levekår – arbeid, kvalifisering, opplæring og folkehelse
- Kultur, fritid og deltakelse

I 2010 endret beskrivelsene av tiltak seg, og tiltakene ble da knyttet direkte opp til delmålene i satsingen. Det er i hovedsak de samme tiltakene som går igjen. Samtidig ser en at tiltak direkte knyttet opp mot sysselsetting, det vil si kvalifisering og formidlingstiltak, utgjør en relativt liten andel av satsingen, bortsett fra kvalifisering gjennom språkutviklende tiltak.

3.5.3 Organisering

PG 4 har vært ledet av bydelene på omgang, mens PKG har hatt sekretariatsfunksjonen. IMDi koordinerer kontakten med andre statlige organer. De har også en planleggings- og oppfølgingsfunksjon når det gjelder integrering og inkludering. I tillegg skal de bidra med kunnskapsutvikling og formidling av resultater fra GDS. UDE har vært en sentral aktør, ettersom de har fulgt opp tiltakene innenfor delmålet 4.2 Skole.

Programgruppen har vært preget av at en stor andel av midlene har vært bundet opp til konkrete prosjekter bestemt av staten og/eller av kommunale etater. Vi tenker her ikke minst på gratis kjernetid i barnehage og tiltakene innenfor skole. Det er primært innenfor helse, kultur og foreningsliv at programgruppen har disponert midler som bydelene har kunnet prioritere innenfor.

PG 4 har dermed i hovedsak fungert som en arena for erfaringsutveksling mellom bydelene og de kommunale og statlige aktørene, som er ansvarlig for de konkrete tiltakene. Gruppen har i liten grad koordinert eller styrt hvilke prosjekter/tiltak som er gjennomført innenfor programområdet.

Etter at midlene var fordelt, har imidlertid bydelene hatt stor frihet til selv å prioritere målgrupper og utvikle lokale tiltak. For eksempel innenfor helse, eller hvordan de lokalt ønsket å støtte opp om ungdomstilbudet og frivilligheten. Det heter også i avtalen mellom HB og bydelene, at arbeidet i områdeløftene i PO 3 skulle legge vekt på å samarbeide med PO 4.

3.5.4 Tiltak og gjennomføring

Delmålene tilknyttet *skolen* og *barnehagen* er bevilget mest midler, med tilsammen 79 % av de totale midlene til programområdet til og med 2014.¹² Delmålene om helse og arbeid har fått minst midler. Det er derfor rimelig at resultatene av tiltakene ikke kan forventes å være likt fordelt.

Det er innen PO 4 blitt bevilget midler til 19 prosjekter/tiltak. *Gratis kjernetid* er det største tiltaket, med 52,9 % av midlene (330 millioner kr). Videre har det i perioden 2007 til 2014 blitt bevilget 7,7 % til *Obligatorisk skoledag*, 7,6 % til *Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass*, 6,4 % til *Flerårig skoleutviklingsprogram i utsatte områder* og 6,3 % til *Folkehelse-prosjektene*. Disse fem prosjektene har fått tilsammen 80,9 % (504,2 millioner kroner) av midlene til PO 4.

3.5.5 Måloppnåelse

Delmål 4.1 Barnehage

Satsingen på «Gratis kjernetid» har vært betydelig. Bydelene har utover i satsingsperioden i større grad satset på prosjekter som har utfyllt hverandre, og som har skapt kvalitet i tjenestene. Størrelsen og kvaliteten på satsingen tilsier at man i stor grad har oppnådd prosessmålene for delmålet.

Tiltaket med gratis kjernetid for barnehager i Groruddalen har blitt følge- og sluttevaluert av Fafo og SSB. De konkluderer med at tiltaket har økt barnehagebruken blant fire- og femåringer med innvandrerbakgrunn med 15 prosentpoeng. Det er færre barn med lave resultater på leseprøver blant dem som har gått flere år i barnehage. Barn med innvandrerbakgrunn med tilbud om gratis kjernetid i barnehage, gjør det bedre i lesing og regning på første og andre trinn, enn innvandrerbarn som bor i andre sammenlignbare

¹² Andelen som har gått til *Oppvekst og utdanning*, har variert mellom 91 og 69 % siden 2007 (Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011:150)

bydeler. Tiltaket hadde imidlertid ingen effekt på foreldrenes tilbøyelighet til å komme i jobb eller utdanning.

Delmålet andre tiltak, «Språkløftet», var i størrelsesorden (totalt 11 millioner kroner) et lite prosjekt sammenlignet med prosjektet «Gratis kjernetid». Målet var å fremme god språkutvikling, gode norskferdigheter og sosial kompetanse hos barn i barnehage- og skolealder. I tillegg skulle man gi foresatte/mødre til disse barna opplæring i norsk, sikre gode overganger mellom barnehage og skole og fremme samarbeid på tvers av forvaltningsnivåer, institusjoner og faggrupper.

Målgruppen var barn som var blitt utpekt på helsestasjonen til å få en tettere og mer tilpasset språkopplæring. Oppfølgingen varte over fire år, to år i barnehage og to år i skolen. 20 barn ble valgt ut for å få oppfølgingen. Oppfølgingen ble endret noe i 2009, da Kunnskapsdepartementet (KD) bestemte at språkløftet skulle fortsette i barnehagene, også etter at barna hadde begynt på skolen (Årsrapport PG 4 2010: 15). Bydelene har i hele perioden jobbet for å styrke samarbeidet mellom foreldre, skoler og barnehager, blant annet gjennom at ansatte i barnehager har hospitert ved skoler, det er arrangert felles foreldremøter og kompetansehevingstiltak (årsrapport PG 4 2011: 13).

Ut fra målsettingene for barnehage, er det godt grunnlag for å si at delmål 4.1 er oppnådd. Satsingen har bidratt til nytenkning og innovasjon, ettersom Gratis kjernetid nå har blitt innført som en nasjonal ordning. Satsingen på Språkløftet inngikk i et større forsøk som er blitt dokumentert av UDE.

Delmål 4.2 Skole

Tiltakene rettet mot delmål 4.2 har vært *Utridet skoledag, obligatorisk forlenget skoledag, skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass, flerårig skoleutviklingsprogram i utsatte områder og utvikle Hellerud Videregående skole som realfagsenter*. Dette er det nest største

satsningsområdet innunder PO 4, med 24,2 % av midlene (151 millioner kroner).

De ulike tiltakene innen skole har hatt noe ulike målsettinger. I 2007 start man med forsøket utvidet skoledag. Tiltak inneholdt blant annet leksehjelp, foreldretilbud og mediatek/bibliotek som til en viss grad ble videreført over ordinære budsjetter når finansieringen av tiltaket ble stoppet i 2011. Utvidet skoledag var imidlertid et frivillig tilbud. En av lærdommene fra tiltaket var at man ikke nådde elevene som hadde mest behov for å få en utvidet skoledag. I stedet etablerte man «obligatorisk forlenget skoledag» i 2011. Tiltaket innebærer at elevenes skoleuke forlenges med en time norsk og en time matematikk (timer av 60 minutter). Timene legges inn i lærernes og elevenes ordinære planer, slik at det integreres i ordinær opplæring, og den utvidede opplæringen gis av samme lærer som øvrige opplæring.

Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass (SKI) ble gjennomført ved seks skoler i Groruddalen i perioden 2007–2011, og prosjektet ble evaluert av Asplan Viak / Agenda i 2010. Prosjektet hadde som mål å forbedre læringsresultater og læringsmiljøet, både gjennom (1) pedagogiske tiltak som styrket språk- og leseopplæring, og gjennom (2) kompensatoriske tiltak som gratis frokost, ekstra tilgang til datamaskiner og forlenget åpningstid. Evalueringen til Asplan Viak / Agenda forteller om stor oppslutning om prosjektet.

I 2012 startet PO 4 også med Flerårig skoleutviklingsprosjekt i utsatte områder (SKU), som hadde som mål å styrke skoler som har hatt variable læringsresultater. Tiltakene dreide seg i stor grad om oppfølging og veiledning av undervisningen. Det ble satt ekstra trykk på norsk og matematikk. SKU følgeevalueres av Oxford Research ut 2017.

Vi har undersøkt utviklingen i resultater på nasjonale prøver i lesing. Prøvene gjennomføres om høsten, kort tid etter at elevene har startet på femte, åttende og niende trinn. Prøvene måler i hvilken grad

elevenes leseferdigheter er i samsvar med kompetansemål i læreplanen, der leseferdigheter er integrert i alle fag. Resultatene viste at det var færre elever som fikk svake resultater på leseprøvene utover i GSD-perioden. Tiltaksskolene ser ut til å nærme seg oslogjennomsnittet når det gjelder andeler på laveste mestringsnivå, som er en klar positiv utvikling. Groruddalskolene har altså tatt et steg i riktige retning, og GDS har i så henseende vært en suksess. Analysen er imidlertid gjort på bakgrunn av aggregerte data, uten informasjon på individnivå og om elevsammensetningen. Vi kan derfor ikke gjøre sikre slutninger om at den positive utviklingen skyldes tiltakene i GDS alene.

Wiggen mfl. (2015) har studert frafall fra videregående skole. De fant at bydel Alna har hatt en positiv utvikling i fullføringen for alle grupper, bortsett norskfødte med innvandrerforeldre. Dette gjaldt også bydel Stovner. I Grorud har en økt andel innvandrerelever og norskfødte elever med innvandrerforeldre fullført videregående opplæring i løpet av fem år. For elever uten innvandrerbakgrunn er fullføringsgraden lik som i 2006. I bydel Bjerke har det vært en positiv utvikling for alle grupper, men innvandrere har bare marginalt høyere fullføring enn tidligere. Samlet sett har frafallet gått ned, noe som har vært en viktig målsetting for GDS. Oppsummert er det altså positive endringer når det gjelder skolerresultater og frafall fra videregående skole.

Samarbeidet mellom skolene og bydelene oppleves av flere som noe nytt, men det tok tid før partene fikk avklart sine roller og hva de ønsket å få ut av samarbeidet. Mens skolene generelt sett ønsket å gjøre noe med det som skjedde i klasserommet, hadde bydelene et ønske om å utvide tilbudet på skolen, i form av blant annet måltider, fritidsaktiviteter etter skoletid med videre.

Et mål for arbeidet innen PO 4, har vært å videreutvikle samarbeidsmodeller mellom skole, bydel og hjem. Gjennom skoleprosjektene har bydelene og skolene vunnet erfaring som de til dels

fortsatt nyter godt av. De fleste tiltak trenger imidlertid ekstra ressurser for å bli videreført – noe som krever en bevisst prioritering, også økonomisk. Som vi har beskrevet tidligere, har en del av tilbudet til elevene forvitret etter at groruddalsmidlene opphørte.

En annen utfordring når det gjelder samhandling mellom bydeler og skoler, er at rektor har større ansvar for egen skole, enn hva som ofte er vanlig i kommunale sektor. Vi har blitt fortalt om eksempler der det er et veldig godt samarbeid mellom bydel og skole, mens det andre steder er nesten et fraværende samarbeid. Det holder dermed ikke å ha standardisert samarbeidsmodeller og å forvente at det løser samhandlingsutfordringene. I tillegg til bydelens tilnærming, kan også rektors innstilling, og rammebetingelser på den enkelte skolen, ha stor betydning for hva som er mulig å få til. Vi ser heller ikke bort ifra at engasjerte ansatte og ildsjeler i bydelen og på skolen også her kan spille en rolle.

Delmål 4.3 Arbeid og sysselsetting

Totalt er det bevilget 49,6 millioner kroner til sysselsettingsprosjekter i GDS. Satsingen har bestått av følgende fire tiltak: *Ekstra tiltaksplasser for innvandrerkvinner med mangelfulle norskkunnskaper, Norskoffensiv i Groruddalen, Drop-out prosjekt* og *NAV Ung 16–24*.

Satsingen har vært svært begrenset og har i hovedsak vært rettet mot utsatte og små grupper. Vi kan derfor ikke forvente å måle effekt på samfunnsnivå. Dessuten er flere av tiltakene ikke rettet direkte mot arbeid, men mot norskopplæring. En forutsetning for at tiltaket skal nå samfunnsmålet er da at deltakerne senere bruker sine tilegnede norskkunnskaper til å få jobb. Det kan derfor være utfordrende å finne effekter på sysselsettingen, selv om innsatsen kan ha gitt resultater for deltakerne.

Når det gjelder prosessmål og resultatmål, kan vi vanskelig se at GDS har kommet i mål når det gjelder sysselsetting. Det har naturligvis

sammenheng med at det er bevilget svært lite midler til delmålet, samtidig som delmålet for satsingen har vært svært ambisiøst.

En informant uttaler blant annet at: «målsettingen om sysselsetting har vært helt merkelig – vi har ikke hatt noe arbeid på dette.»

Oversikten over midler fordelt til delmålet, viser også at innsatsen har vært svært begrenset, og tiltakene har i stor grad vært rettet indirekte mot sysselsetting gjennom språkopplæring. Vi har ikke brakt på det rene hvorfor NAV Ung 16–24, som ble gjennomført i to bydeler, ble avvirket. Mye tyder imidlertid på at de støttet på en rekke utfordringer rundt ansvar, regulering og lovverk som er krevende å håndtere i et såpass begrenset forsøk. Selv om det ble gjort forsøk på å få avklaringer på direktørnivå, vet vi fra andre studier (Proba 2015–08) at forsøk som berører utdanning og NAV er vanskelig å gjennomføre uten unntak fra lovverk/regulering.

Bydelene trekker likevel frem Norskoffensiven i Groruddalen som et viktig tiltak, selv om de ikke kan vise til at mange av deltakerne har kommet i jobb. I tillegg til å rekruttere deltakere til videre opplæring innenfor den ordinære voksenopplæringen på Smedstua VO, var det et mål å gi foreldre bedre forutsetninger for å følge opp egne barn i barnehage og på skole. Sistnevnte målsettinger, har blitt trukket frem av informanter i bydelene.

Delmål 4.4 Helse

Helseaspektet i GDS fremstår som en innovasjon. De viktigste tiltakene som er iverksatt, er folkehelsetiltakene som har pågått i hver av bydelene siden 2007: oppfølging av svangerskapsdiabetes og bedret kosthold og fysisk aktivitet blant barn og deres familie. Midlene til dette delmålet har imidlertid vært forholdsvis små, sammenlignet med hva som brukes på helse over bydelenes ordinære budsjetter. Midlene i GDS har likevel gitt bydelene mulighet til å frikjøpe ansatte og/eller starte konkrete pilotprosjekter og metodeutvikling innen helseområdet.

Det er ingen tvil om at de konkrete folkehelseprosjektene har vært viktige bidrag for å løfte de ordinære helsetjenestene i bydelene. Dette gjelder første og fremst rutiner på helsestasjoner, veiledning i kosthold og aktivitet på skoler og i barnehager. Prosjektet STORK Groruddalen, har gjort et omfattende kartleggingsarbeid på svangerskapsdiabetes, og prosjektet har gitt kunnskap man tidligere ikke hadde. Dette har endret de tjenestene i bydelene som er viktige i oppfølgingen av gravide. Prosjektet har også resultert i minst en doktorgrad på svangerskapsdiabetes.

En del av innsatsen i GDS har vært rettet mot grupper som står svakere stilt eller begrenset inn mot enkelte områder. Det finnes derimot svært lite tilgjengelig data for å studere endringer kun hos disse gruppene eller områdene. Analyser basert på gjennomsnitt i bydelene som helhet, klarer ikke å fange opp endringer hos små grupper, og yter dermed ikke innsatsen rettferdighet. Dette er en utfordring for fremtidige analyser, og det krever større ressurser til datainnsamling, samt at tiltaksarrangører legger til rette for kontrollerte studier underveis i tiltaket.

I tillegg har midlene bidratt til økt samhandling og større forståelse mellom bydelens ulike instanser innen førstelinjen. Vår vurdering er dermed at prosessmålene og resultatmålene i noen grad er nådd. Det er imidlertid noe annet å kunne observere helsemessige endringer på samfunnsnivå. Målene har vært omfattende, og tiltakspakken har i så henseende ikke stått i stil til målene.

Groruddalsmidlene har derimot «oljet maskineriet» i bydelene, ved at de har kunnet igangsette en rekke mindre tiltak og prosjekter som ellers ikke ville blitt prioritert. Ikke minst, har samarbeid/samhandling på tvers av bydelens førstelinjetjenester blitt forsterket. Helsesatsingen har imidlertid i stor grad vært rettet mot deler av befolkningen som det ikke eksisterer relevant statistikk for. Det er dermed ikke mulig å måle effekter av tiltakene kvantitativt. Vi mener likevel at innsatsen har vært god med de begrensede midlene som har vært tilgjengelig.

Delmål 4.5 og 4.6 Ungdomstilbud, kultur og foreningsliv

Strategien for å nå delmål 4.5 var de første fem årene av satsingen å la de fire bydelene i Groruddalen utvikle hvert sitt ungdomstilbud, de såkalte ungdomsfyrtårnene (Årsrapport PG 4 2012). Ideen var at hver bydel skulle spesialisere seg på ett kulturuttrykk for ungdomsmiljøene, og som bygget på en interesse som allerede fantes: dans, foto/film, musikk, nysirkus. Etter denne etableringsfasen er tilbudene videreført, i hovedsak over til bydelenes ordinære budsjetter uten støtte fra GDS. Den videre satsingen på ungdomsaktiviteter har primært blitt dekket gjennom tilskudd til frivillige lag og foreninger og områdeløftarbeidet innenfor PO 3.

For å nå delmål 4.6 har bydelene jobbet innenfor en todelt strategi. På den ene siden fungerer bydelene som en tilrettelegger og fødselshjelp i forbindelse med opprettelse av nye organisasjoner. Bydelene kan bidra med generell rådgivning, de kan tilby lokaler og de kan gi opplæring i hvordan man driver frivillige organisasjoner (jf. også satsingen på lokalsentre og inkluderende møteplasser i områdeløftene (PG 3). I tillegg er det gitt støtte til aktiviteter og arrangementer i regi av lokale lag og foreninger.

På den andre siden har bydelene lagt til rette for samarbeid på tvers av de ulike organisasjonene gjennom fellesarrangementer, felles lokaler og lignende. På denne måten vil lag og organisasjoner, som i utgangspunktet retter seg mot bestemte grupper ut fra for eksempel alder, interesser eller kulturbakgrunn, innta en mer utadrettet rolle i lokalmiljøene, og samarbeidet vil kunne fremme kontakt på tvers av ulike skillelinjer.

Innsatsen mot frivilligheten og unge har totalt sett vært betydelig. Fra delrapporten om PO 3, presenterer vi statistikk på nyetablerte ideelle organisasjoner, deltakelse i frivillig organisasjonsvirksomhet, valgdeltakelse, opplevelse av trygghet og opplevelse av oppvekstvilkår, som også er relevant her.

Oppsummert har GDS vært en suksess for å få satt i gang tiltak og prosjekter for å engasjere unge og frivillige. Bortsett fra noe mindre forbruk tilknyttet noen prosjekter, foreligger det gode grunner for å vurdere at prosessmålene og resultatmålene for delmålet er oppnådd. Årsrapportene beskriver en rekke konkrete tiltak og vi fant også at antall nyetablerte organisasjoner har økt i Groruddalen, sammenlignet med resten av Oslo.

Når det gjelder bruk av kulturtilbud, ser vi en liten økning i perioden for Groruddalen samlet. Bjerke er den eneste bydelen som har en jevn stigning. De andre bydelene varierer noe. Områdeløftene ligger systematisk høyere enn bydelene som helhet. Det er ingen særlig forskjell mellom første og andre områdeløft. Groruddalen ligger samlet sett rundt 10 prosentpoeng under resten av Oslo.

3.5.6 Konklusjon

Måloppnåelse hovedmålet

PO 4 har vært det økonomisk største programområdet i GDS. Til sammen er 624 millioner kroner tildelt området til og med 2015.

Hovedmålet for PO 4 er *å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø og å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Gjennom å utvikle samarbeidsstrukturer, kompetanse og nye metoder skal arbeidet bidra til å styrke bydeler og skole også etter at satsingen er over.*

De største og viktigste tiltakene som har fått klart mest ressurser, har vært rettet mot barnehage og skole. Her er også resultatene de mest positive. Flere barn med innvandrerbakgrunn går i barnehagen nå enn før, og det kan se ut som at dette har bedret skoleresultatene og redusert frafallet. Gratis kjernetid har også blitt en nasjonal ordning.

Samarbeidet mellom skolene og bydelene oppleves av flere som noe nytt, og det tok tid før partene fikk avklart sine roller og hva de forventet å få ut av samarbeidet. Mens skolene generelt sett ønsket å gjøre noe med det som skjer i klasserommet, hadde bydelene et ønske

om å utvide tilbudet på skolen, i form av blant annet måltider, fritidsaktiviteter etter skoletid mv.

Et mål for arbeidet innen delmålet til PO 4, har vært å videreutvikle samarbeidsmodeller mellom skole, bydel og hjem. Gjennom skoleprosjektene, har bydelene og skolene vunnet erfaring som de til dels fortsatt nyter godt av. De fleste tiltak trenger imidlertid ekstra ressurser for å bli videreført – noe som krever en bevisst prioritering også økonomisk. En del av tilbudet til elevene har forvitret etter at Groruddalsmidlene opphørte.

En annen utfordring når det gjelder samhandling mellom bydeler og skoler i Oslo er at rektor har større ansvar for egen skole, enn hva som ofte er vanlig i kommunale sektor. Vi har blitt fortalt om eksempler der det er veldig godt samarbeid mellom bydel og skole, mens det andre steder er nesten et fraværende samarbeid. Det holder dermed ikke å ha standardiserte samarbeidsmodeller og å forvente at det kommer til å løse samhandlingsutfordringene. I tillegg til bydelens tilnærming, kan også rektors innstilling, og rammebetingelser på den enkelte skolen, ha stor betydning for hva som er mulig å få til. Vi ser heller ikke bort fra at engasjerte ansatte og ildsjeler i bydelen og på skolen også her kan spille en rolle.

Folkehelseprosjektene har vært et viktig bidrag for å løfte de ordinære helsetjenestene i bydelene. Dette gjelder første og fremst rutiner på helsestasjoner, endret praksis og informasjon i kosthold og aktivitet i barnehager, og veiledning og oppfølging av barn og unge med overvektsproblemer og deres familier. Prosjektet STORK Groruddalen har for eksempel gitt ny kunnskap om svangerskapsdiabetes.

Groruddalsmidlene har «oljet maskineriet» i bydelene ved at de har kunnet igangsette en rekke mindre tiltak og prosjekter som ellers ikke ville blitt prioritert. Ikke minst har samarbeid/samhandling på tvers av bydelens førstelinjetjenester blitt forsterket. Helsesatsingen har for

eksempel i stor grad vært rettet mot deler av befolkningen som det ikke eksisterer relevant statistikk for. Det er dermed ikke mulig å måle effekter kvantitativt for helsesatsingen. Vi mener likevel at innsatsen har vært god med de begrensede midlene som har vært tilgjengelig.

Satsingen på frivillige organisasjoner for barn og voksne har også vært en sentral del av GDS. Det er en rekke gode eksempler på at bydelene gjennom frivillighetsmidler og tiltak innen kultur og idrett har engasjert befolkningen. Det har resultert i flere nyetablerte ideelle organisasjoner, og økt frivillig aktivitet – særlig i områdeløftene. Vårt inntrykk er at bydelene har tatt et steg i riktig retning.

Oppsummert har innsats i PO 4 drevet Groruddalen i riktig retning når det gjelder barnehage, skole, helse og frivillighet. Målsettingene er i noen grad nådd, selv om det knytter seg en del usikkerhet til om den positive utviklingen vil vedvare etter at satsingen avsluttes. Gitt målsettingene som ble lansert forbindelse med oppstart av GDS, så er vi imidlertid ikke like entusiastisk. Mange hevder at ambisjonene var for store. Midlene som er satt av til helse og sysselsetting har i relativt forstand vært små, og de har vært rettet mot personer som representerer smalere grupper. Det har dermed ikke vært mulig å nå målsettingene på disse områdene innenfor de økonomiske rammene som blitt satt i GDS.

3.6 Samspill mellom programområdene

Det ønskes også en vurdering av omfanget av samspill mellom programområdene. Med samspill mener vi i hvilken grad en har søkt å utforme og gjennomføre prosjekter i programområdene som understøtter og forsterker effektene på andre programområder. I følgeevalueringen og i midtveisevalueringen ble det anbefalt at en rettet større oppmerksomhet mot samspill.

Ifølge våre informanter var det lite oppmerksomhet på samspill i starten av satsingen. Programgruppene måtte gjøre seg kjent med hverandre og finne sin arbeidsform. Det tok tid og oppmerksomhet,

før en fikk en så avklart situasjon i programgruppene at en kunne begynne å rette oppmerksomheten mot eventuelle samspillseffekter med andre programområder. Denne helhetlige tilnærmingen manglet midtveis i satsningen, og det var noe bydelene fikk tilbakemelding på av flere evalueringer (se Proba 2011).

Programområdene utviklet seg etter hvert og det ble større oppmerksomhet rundt samspillseffekter. Det at alle bydelene ble representert i alle programgruppene, og med en høy grad av personoverlapp, gjorde at bydelene fikk oversikt over helheten i satsingen og kunne peke på områder med samspillspotensiale. Vårt inntrykk er at bydelene i økende grad har tenkt helhetlig om satsingen, og ikke forholdt seg strengt til den fastsatte oppdelingen av programområder. Dette virker som en fornuftig tilnærming som har bidratt til større fleksibilitet.

Gjennom kunnskapsutvikling og erfaringer høstet gjennom samarbeid mellom etater og bydeler om prosjektene i de første årene, fikk en også impulser til å arbeide mer systematisk med samspill. Et eksempel er PO 2 og 3, hvor PO 2s endring fra å fokusere på dalbunnen til å fokusere på boligområdene gjorde det mer naturlig å se programområdene i sammenheng. BYU ved Plankontoret har gjennom sin deltakelse i alle programgruppene, også hatt en koordineringsrolle hvor en har kunnet peke på muligheter for samspill. Senere har en også sett hvordan en også mer formelt har slått sammen programområdene i den praktiske gjennomføringen i programgruppenes arbeid. Dette har delvis vært et praktisk grep, men det har også bidratt til å styrke helhetsfokuset i satsingen.

Hvis en ser spesifikt på samspill mellom programområdene, ser vi at PO 1 har vært et ganske klart avgrenset område med formål som sykkeltiltak, kollektivtilbud og bedre miljø langs veiene. Jevn fordeling av bevilgninger mellom bydelene var ikke noe uttrykt mål i PO 1, men et sentralt kriterium i PG 1 for tildeling av GDS-midler. Bydelen var

solidarisk overfor hverandres behov, og det ble også skjelet til hvor mye som tilfløt bydelene gjennom de tre andre programmene i GDS.

Mer konkret var det samspill mellom utbygging av sykkelvegnett i PO 1 og av turveinettet i PO 2. Det var også samspill med PO 2 i det store prosjektet på Stovner med gateterminal for busser i kombinasjon med ny bydelspark – Linjeparken. Når det gjelder PO 3 og PO 4, vil både bedre miljø langs enkelte veier, med bedre luft og lavere støy samt høyere trafikksikkerhet, være viktige for boforhold og levekår. Estetisk opprusting av T-banestasjoner med universell utforming bidrar også til bedre levekår. Skal en lykkes med å få flere av beboerne til å sykle, vil gode sykkelveier være en viktig forutsetning. PO 2 er det programområdet som leverer de mest synlige resultatene av GDS. Tiltak i PO 2 bidrar tydelige til hovedmålets vektlegging av synlig miljøopprustning. Derfor er den gode måloppnåelsen for PO 2 viktig for den samlede oppfattelsen av måloppnåelse for GDS.

Når det gjelder samspill med andre programområder, har PO 2 særlig bidratt med samspillseffekter overfor PO 3 og i PO 4. Endringen av strategi i PO 2 til gjennomføring av tiltak i boligområder og utbyggingen av bydelsparker, var direkte rettet mot å forsterke områdeløftene i PO 3. Fra en informant pekes det på en dobbelteffekt av dette. Byparkene var gjerne brakkområder, ofte med uavklart driftsansvar. En har nå fått betydelig fysisk opprustning basert på lokale ønsker og behov sammen med en bedre drift av områder i ytre by. Utviklingen av Akergårdene og utbygging av møteplasser og anlegg for organisert og uorganisert fysisk aktivitet støtter direkte opp under målsettinger i PO 4.

For PO 3 har det heller ikke vært tette skott mellom prosjektene og programområdene, men heller klare koblinger hvor de ulike programområdene (og prosjektene) har støttet hverandre organisatorisk og økonomisk for å oppnå målsettingene i GDS. Områdesatsningen har for eksempel vært med på finansiering av

Linjeparken, som egentlig ligger i PO 2. PO 3 har også finansiert folkehelseprosjekter i barnehagene på Ammerud, som ligger innunder PO 4.

PO 4 har i noe mindre grad hatt direkte samspillseffekter. Tiltakene har vært avgrenset, og brorparten av ressursene er brukt til spesifikke prosjekter innen barnehage og skole, som i liten grad har hatt innvirkning på mål i de andre programområdene. PO 4 har først og fremst påvirket andre programområder gjennom sin satsing på frivillighet, som også er delmålsettinger i PO 2 og PO 3. PO 4s mål om å utvikle samarbeidsstrukturer, kompetanse og nye metoder har i tillegg en samspillseffekt mellom PO 4 og andre programområder, men også vice versa. Det har også vært skoleprosjekter som både har støttet innholdet i skolen og vært en del av områdeløftet.

Barnehageinnsatsen vil på samme måte som skoleinnsatsen, kunne ha effekter for områdeløftene. Som det er vist over, har derimot tiltak innen de andre programområdene klart hatt betydning for målsettinger i PO 4, for eksempel innenfor helse, ungdomstilbud, kultur og foreningsliv.

Vi kan dermed konkludere med at samspill mellom programområdene i GDS etterhvert har blitt betydelig, og at dette med all sannsynlighet bidrar til en merverdi i satsingen.

3.7 Virkninger på kort og lang sikt

I evalueringen ønskes en vurdering av i hvilken grad er det sannsynlig at satsingen vil gi varige virkninger utover programperioden. Dette gjelder for de enkelte tiltak, for nyvinninger knyttet til metoder og samarbeidsformer, og for satsingen som helhet.

GDS ble fra starten innrettet mot å gi varige virkninger. Fysiske tiltak er per definisjon varige, og også prosess og aktivitetsstiltak ble innrettet på en slik måte at GDS midlene skulle ha form av investering, ikke drift. Når en for eksempel ga støtte til gjennomføring

av arrangementer, var dette for å utvikle lokalt lederskap og kompetanse til gjennomføring av arrangementer, ikke kun for å støtte arrangementet per se.

Når det gjelder aktiviteten i programområdene, ser vi likevel at forutsetningene for varighet eller ikke er litt forskjellig. PO 1 og 2 består begge nesten utelukkende av fysiske tiltak. Disse vil ha virkning på lang sikt uansett, men mer hvis de driftes og vedlikeholdes på en skikkelig måte. Før GDS var det av og til slik at tiltak kunne gjennomføres uten at driftsansvaret var avklart. En var kanskje heller ikke alltid like bevisst når det gjelder driftskostnadene. Også i GDS er det gjennomført prosjekter hvor driftsspørsmålet etterhvert har vist seg ikke å være avklart. Derfor introduserte en for eksempel i PO 2 egne kriterier for vurdering av prosjekter, hvor avklart driftsansvar var ett av kriteriene for valg av prosjekter.

Ser en på de fysiske tiltakene i PO 1, 2 og 3, så ser en at det er gjennomført fysiske tiltak som må vedlikeholdes. Dette omfatter støyskjermer, sykkelveier, trafikksikkerhetstiltak, oppgraderte stasjoner og kollektivterminaler, MPG Veitvet, parker, idrettsanlegg, turveier, belysning mv. Drift og vedlikehold av disse anleggene vil være avhengige av Oslo kommunes økonomiske situasjon fremover, samt politiske prioriteringer fra byrådet. Etatene som ivaretar drift kan bli pålagt innsparinger som kan påvirke drifts- og vedlikeholdsinnstrømmingen. Hvis bydelenes økonomiske situasjon forverres, vil de måtte fokusere på lovpålagte tjenester. Drift av for eksempel byparker er ikke lovpålagt, sykehjemsplasser og barnevern derimot, er det.

Et annet resultat knyttet til PO 1 er forbedret tilbud på T-bane og buss. Dette er tilbud som delvis er markedsekspontert og avhengige av etterspørsel for å opprettholdes, og delvis er tiltakene avhengig av tilskudd gjennom Ruter, som i sin tur er avhengig av Oslos og Akershus økonomi. Tilbudet på T-banene er også et resultat av ruteopplegget for T-banenettet som kan endres, som for eksempel

endringene fra april 2016, hvor annen hver avgang i kvarteret på Grorudbanen vil gå rett til sentrum, mens annen hver vil gå om Majorstuen.

Fra bydelene understrekes det at den sterke satsingen på fysiske tiltak som de har argumentert for nettopp er for å sikre varige effekter av satsingen. Sterkere vektlegging av aktivitetsskapende tiltak som arrangementer med videre, er langt mer sårbare og ville neppe ha like varige virkninger som fysiske tiltak. Samtidig er dette en svært viktig del av bydelenes arbeid. Det å utvikle sosial kapital, nye nettverk og arenaer og et aktivt lokalsamfunn kan bidra til blant annet å opprettholde aktivitetsskapende tiltak og arrangementer. I mange av de første områdeløftene, har bydelene investert i nye møteplasser og aktivitetshus nettopp for å understøtte dette, som for eksempel Verdenshuset på Haugenstua, Kultur- og nærmiljøsentre på Veitvet og biblioteket på Furuset.

Innen PO 4 er det andre typer tiltak (STORK, folkehelse, gratis kjernetid, skoleutviklingsprosjekter, mv.). Flere av disse har overføringsverdi til andre byer/kommuner, og for eksempel gratis kjernetid er gjort til nasjonal politikk. Denne typen tiltaksvarighet er en funksjon av finansiering og effekt. Har prosjektene god effekt, vil også sannsynligheten for at finansieringen kommer øke. I motsatt tilfelle vil tiltaket fases ut eller utvikles/få en annen form.

Bydelene har gjennom GDS blitt tilført frie midler, som har muliggjort og utløst betydelig aktivitet. HB har for eksempel vært en viktig kilde til denne tilleggsfinansieringen. Gjennom HB har bydelene har fått økt kompetanse i prosjektgjennomføring som styrker dem i internt arbeid og i dialogen med andre etater. Vi ser det slik at midlene i stor grad er brukt til å investere i kunnskap, kompetanse og utvikling av bydelenes oppgaveløsning i linjen. Dette vil kunne gi varige virkninger. Hadde midlene blitt brukt til å subsidiere drift av tiltak og tjenester, er det større fare for at disse opphører når

finansieringen opphører. Virkningene blir da mer begrenset og kortvarige.

Den kunnskap GDS har generert og de samarbeidsformer som er utviklet kan også være mer eller mindre varige. Områdeløft som metodikk, er utviklet og anvendes nå i andre byområder. Kunnskapen som er bygd opp, er dokumentert og vil derfor kunne gi varige effekter. Gjennom videreføringen av satsingen og plankontorets fremtidige rolle som kunnskapsforvalter, vil en sikre oppmerksomhet og aktivitet på disse områdene fremover.

På denne basis vil vi konkluderer med at GDS er gjennomført på en måte som gjør det sannsynlig at satsingen vil ha varige virkninger. Avtalen om videreføring av GDS er i seg selv en bekreftelse på dette.

3.8 Samspill med tiltak utenfor satstingen

Tiltak gjennomført i GDS kan samspille som ikke har vært en del av GDS. Disse kan bidra til å forsterke, men også til å svekke effektene av GDS. Vi fokuserer her på tiltak som kan bidra til å bygge opp under GDS' måloppnåelse.

Som det eneste av programområdene har PG 1 definert 38 prosjekter finansiert med bare ordinære midler fra stat og kommune, uten samfinansiering som en del av GDS. Skal dette betraktes som del av et «felles løft», eller bare som ordinære investeringer i Groruddalen uavhengig av GDS? I evalueringen har vi på samme måte som årsrapportene tatt med alle de prosjektene med ordinære midler, også fordi de som på ulike måter er relevante for delmålene i PO 1. Men det ligger utenfor rammene av denne evalueringen å konstatere hvorvidt det er bevilget mer til Groruddalen som en følge av GDS.

PO 2 sitt nedslagsfelt er særlig på grøntstruktur og mulighet for utøvelse av idrett og friluftsliv. Utbedring av avløpsnett i dalen bidrar til reduksjon i forurensing av Alnaelva. Utbygging av idrettsanlegg innenfor de ordinære rammene er parallelle aktiviteter

som også har betydning for PO 2s måloppnåelse. Det er også gjennomført senteroppgraderinger og tiltak i forhold til kulturminner som lader på målområdene i PO 2

Det har i perioden 2007–2016 også vært mange diskusjoner om prosjekter og prosesser som ville hatt betydning. Diskusjonen om flytting av Alnaterminalen som pågikk i oppstarten av satsingen er et eksempel. Andre er diskusjon rundt etablering av Politihøgskolen i Groruddalen, og senere debatten om etablering av et beredskaps-senter. I fremtiden vil det derimot utføres byutvikling og prosesser i Oslo som vil kunne ha stort nedslag i Groruddalen, også på områder som omfattes av PO 2. Hovinbyen og Økern-utbyggingen er større byutviklingsinitiativ som vil ha betydning. En ny bydel skal ha grønne arealer, møteplasser, turveier osv. Siden det blant annet er foreslått badeland på Økern, vil fritids/aktivitetstilbudet utvides og utbyggingen vil også omfatte andre anlegg.

En premiss for Hovin-utviklingen er målsettingene fra Oslo kommunes kommuneplan fra 2015 «Oslo mot 2030», som ble vedtatt 23.9.2015. Et av fire mål fra denne planen som legges til grunn for utviklingen av Hovin-byen er «Styrke og videreutvikle byens blågrønne struktur gjennom at befolkningen skal ha god tilgang til grøntområder og anlegg for rekreativ bruk og fysisk aktivitet. Det skal etableres nye grøntområder og grøntforbindelser i mangelområder. Bekker skal åpnes i dagen». Dette er målformuleringer som er svært like målsettingene for PO 2.

Fra intervjuer trekkes også OL-2022 prosessen inn som et positivt bidrag til kunnskapsgrunnlaget om utvikling av idrettsanlegg i Groruddalen. Det er skapt forventninger om at idrettsanlegg som skulle bygges i Groruddalen gitt et OL likevel skal gjennomføres, noe som vil legge ytterligere til rette for aktivitet.

For PO 3 og 4 er målene innrettet på en måte som favner nesten hele velferdsfeltet. Målområdene ligger inn under den ordinære

tjenesteproduksjonen i bydelene. Det er en for stor oppgave å skulle kartlegge alle prosjekter og tiltak innenfor disse områdene og drøfte deres relevans for GDS.

3.9 Helhetlig måloppnåelse

Satsingens helhetlige måloppnåelse er den samlede effekt av tiltak og prosjekter i forhold til målene for GDS.

Hovedmålet for GDS er en bærekraftig byutvikling, synlig miljøoppgrusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Det utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet, og stolthet skal styrkes.

Gjennom devalueringene har vi allerede konstatert at selv om en ikke har oppnådd målbare effekter på mange av målområdene, mener vi likevel at mange mål er oppnådd. Samtidig har vi påpekt at vurdering av måloppnåelse må ses i lys av at ressursrammen tross alt har vært relativt begrenset i forhold til det en så for seg, eller håpet på, når målene ble formulert. Dette innebærer at målrasjonaltet må knyttes til målene som retningsgivende for innsats, mer enn som resultat eller effektmål. Med det perspektivet kan en hevde at målene åpnet for fleksibilitet og å tenke på tvers og heller enn å fungere styrende og begrensende har bidratt til å mobilisere og engasjere.

3.9.1 Oppsummering av konklusjon av måloppnåelse for programområdene

Når en vurderer måloppnåelse i GDS, er det som tidligere nevnt viktig å merke seg at selv om GDS har gjennomført mange tiltak, er ressursinnsatsen liten i forhold til andre typer ressursbruk i dalen. Oslo kommune bruker ca. 5 milliarder kroner i dalen hvert år til tjenesteproduksjon i bydelene. Mens områdeløftet på Romsås har hatt budsjett på ca. 50 millioner kroner, har borettslagene på Romsås samtidig pusset opp for over én milliard kroner. GDS må derfor ses

som supplerende til annen aktivitet, mer enn den viktigste forklaringsfaktoren til endringer i miljø og levekår i Groruddalen.

Hvis en skal forsøke å oppsummere måloppnåelsen slik den kan tolkes ut i fra de foregående vurderingene, kan de oppsummeres med følgende figur:

Program-gruppe	Karakteristikk	Resultater	Effekter	«Score»
PO 1	Lykkes ikke ift de statlige plan-prosessene, vellykket ift egne lokale prosjekter	Bedre kollektivtilbud Flere sykkelveier Støyskjermer	Høyere kollektivandel Ikke mer sykling 500 m støyskjerming	
PO 2	Mange prosjekter – der hvor det trengs	Fysisk opprustning Økt tilfredshet (svakt..) Økt aktivitet	Bedre tilrettelegging for aktivitet Ikke vesentlig økning i aktivitet	
PO 3	Tiltak innenfor målrettede boområder – men fokus primært på uteområder	Fysisk opprustning i områdeløft Frivillighet Møteplasser Samarbeid	Økt tilfredshet med fysiske omgivelser Økt frivillighet Økt tilfredshet møteplasser	
PO 4	Tiltak mot spesifikke målgrupper – viktige områder som fikk mindre oppmerksomhet	Vellykket overfor målgruppene -økt barnehagebruk -skole -folkehelse Tjenesteutvikling	Effekt særlig på enkeltmålgrupper Tjenesteutvikling	

Figur 3.1 Måloppnåelse på programområdene

Når det gjelder hovedmålets første del: *bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen*, har en særlig lyktes på det fysiske området. Satsingen har bare i begrenset grad bidratt til bærekraftig byutvikling, men en har fått til synlig miljøopprusting. Når det gjelder bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår, kan vi ikke si at GDS har hatt en like tydelig effekt.

Hovedmålets andre del: *det utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet, og stolthet skal styrkes*, har man delvis lyktes med.

Det er utviklet lokalt og inkluderende samarbeid med lokale aktører og enn i begrenset grad med næringslivet. Når det gjelder identitet og stolthet, er dette reflektert i målstrukturen i PO 3. I praksis vil måloppnåelse her i større grad være en indirekte effekt av måloppnåelse på andre delmål. I publikumsundersøkelsene er innbyggerne spurt om de trives i området de bor i, og om de føler tilknytning til området de bor i. Vi finner ikke systematiske endringer i måten innbyggerne svarer på disse spørsmålene i perioden 2007–2015. Vi stiller også spørsmål ved om det er meningsfylt å ha et slikt mål for et så sammensatt område som Groruddalen.

Videre ser vi at samspillet mellom programområdene i GDS utviklet seg og har blitt betydelig, og at dette med all sannsynlighet bidrar til en merverdi i satsingen. Vi mener også at GDS er gjennomført på en måte som gjør det sannsynlig at satsingen vil ha varige virkninger. GDS samspiller både bevisst og indirekte med andre tiltak i Groruddalen.

Oppsummert har GDS vært en suksess når det gjelder å få etablert tiltak. Prosessene rundt tiltakene har også vært relativt velfungerende. Det er derimot vanskelig å finne positive endringer på befolkningsnivå i Groruddalen. Det er viktig å påpeke at de manglende observerbare endringene kan skyldes datamaterialet. Når det er sagt, finner vi generelt større positive endringer på tiltak som er lett å observere, for eksempel etableringer av frivillige organisasjoner og utvikling av møteplasser. Det er også en klar tendens til at det er større positive endringer i områdene med løft, sammenlignet med Groruddalen som helhet.

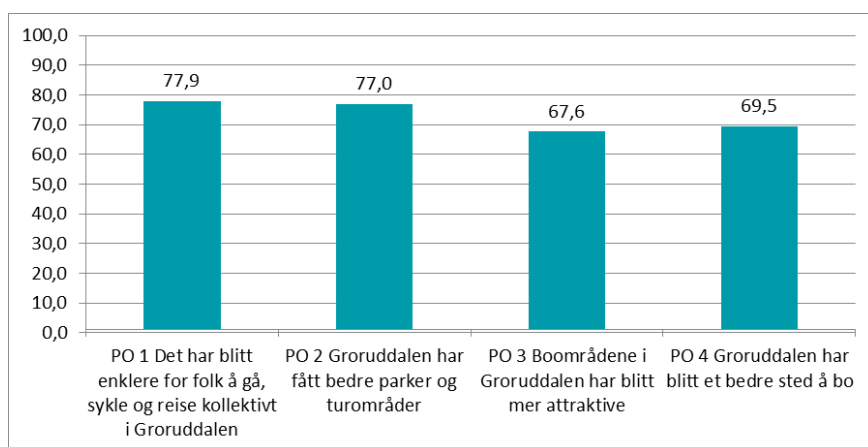
3.9.2 Måloppnåelse – resultater fra spørreundersøkelse i områdeløftene

Bydelene forteller om betydelig innsats og resultater når det gjelder den sosiale kapitalen i områdeløftene. Flere informanter mener dette er konfliktdempende. Ved å gjennomføre lokale stedsanalyser,

høringsprosesser og medvirkningsprosesser i forbindelse med GDS, har befolkningen blitt bedre kjent med hverandre og det er skapt tettere kontakt mellom bydelens institusjoner – skolen, bydelsadministrasjonen, frivilligheten og kulturen. Dette samarbeidet hadde vært svakere uten GDS.

I undersøkelsen rettet mot områdeløftene spurte vi om innbyggerne var kjent med GDS. 63 % av respondentene svarte positivt på dette. 26 % av alle respondentene opplyste at de har deltatt på møter eller kommet med innspill til områdeløftene. Dette mener vi bidrar til å understøtte bydelenes oppfatning.

I undersøkelsen ble det videre spurt om respondentene har opplevd en forbedring i dimensjoner ment å representere hovedessensen i de fire målområdene for GDS. Figuren under gjengir svarene:

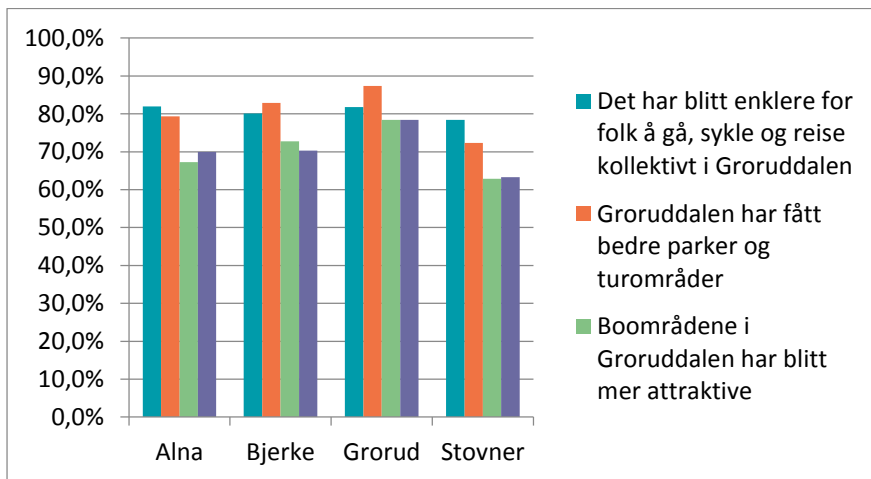


Figur 3.1 Opplevelse av endring på GDS-relaterte områder. Andelen som svarer 4, 5 eller 6 på en skala 1–6, hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig, inkluderer vet ikke

Det en ser er at respondentene i områdeløftene gir uttrykk for en opplevd forbedring på alle områder, og særlig når det gjelder de PO 1 og PO 2 relaterte spørsmål. Igjen kan vi ikke hevde at dette utelukkende kan knyttes til GDS-tiltak. Det er ikke å forvente at

respondentene skal kunne skille tiltak i og utenfor GDS fra hverandre. Vi tolker det likevel som en indikasjon på at de som bor i områder som kanskje har fått den mest konsentrerte innsatsen i GDS, har opplevd en forbedring.

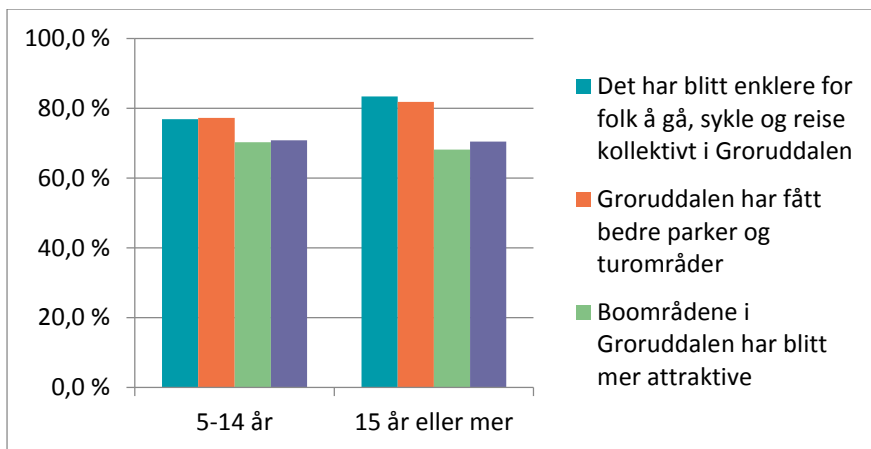
Hvis en ser på svarene fordelt på bydel, får en et noe mer variert bilde. Figuren under viser svarfordelingen per bydel.



Figur 3.2 Opplevelse av endring på GDS relaterte områder. Andelen som svarer 4, 5 eller 6 på en skala 1–6, hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig, inkluderer vet ikke

Respondenter fra områdeløftene i bydel Grorud, er generelt noe mer positive enn respondenter fra de andre bydelene. Stovner skårer lavest, men er en bydel hvor etableringen av bydelsparken kom sent i GDS (Linjeparken).

Det er stor utskiftning av befolkningen i Groruddalen. Med det som utgangspunkt mente vi at respondentenes botid i GDS ville kunne påvirke deres inntrykk av utviklingen. Figuren nedenfor gjengir svar på oppfatninger om GDS-relaterte områder, for respondenter som har bodd lenge i områdeløftene.



Figur 3.3 Opplevelse av endring siste 10 år som følge av GDS Andelen som svarer 4, 5 eller 6 på en skala 1–6, hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig, inkluderer vet ikke

Vi ser at økende botid i bidrar til en mer positiv vurdering av endringene på temaene relatert til PO 1 og 2. Dette er programområder med mye synlige fysiske tiltak.

Fra intervjuene som vi har gjennomført, er den generelle oppfatning om at GDS i det store og det hele har vært vellykket. Det finnes mange nyanseringer, men hovedbildet er likevel entydig: GDS har vært en viktig, riktig og i stor grad vellykket satsing, gitt at en tar hensyn til rammebetingelsene for satsingen. Vi har ikke noen problem med å slutte oss til den vurderingen.

Aktørene i GDS har evnet å tilpasse og utvikle seg på måter som har styrt satsingen i en positiv retning. Grunnlaget for denne utviklingen er delvis basert på egne erfaringer fra arbeidet i satsingen, men en har også evnet å ta til seg nye perspektiver fra omgivelsene, som for eksempel det økende fokus på innovasjon i offentlig sektor. Dette kommer vi tilbake til i diskusjonen av andre virkninger av GDS i kapittel 6.

4 Organisering av satsingen

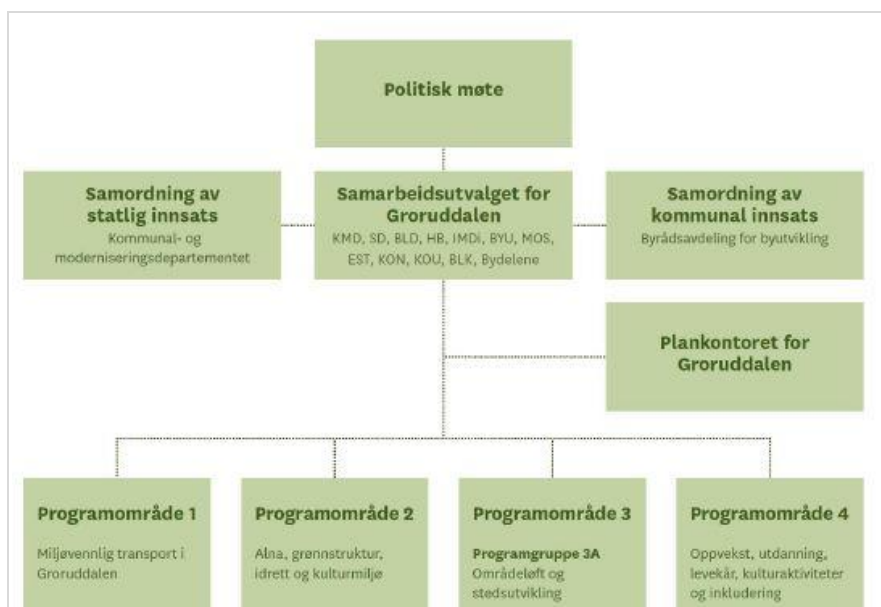
I dette kapitlet vil vi gjennomgå organiseringen av GDS, utviklingen av GDS, aktørenes roller i GDS og hvilke erfaringer en har gjort seg gjennom satsingens forløp.

4.1 Bakgrunn

Da Regjeringen og Oslo kommune i januar 2007 inngikk intensjonsavtale om et felles løft for miljø- og leveforholdene i Groruddalen, ble det også lagt viktige rammer for hvordan innsatsen skulle organiseres.¹³ Det var enighet om at samarbeidet mellom stat og kommune skulle ledes gjennom årlige politiske møter mellom miljøvernministeren og byrådslederen, samt berørte statsråder og byråder. Det årlige politiske møtet skulle gi mål og retning for arbeidet, drøfte helheten og de økonomiske rammene for samarbeidet. Det administrativt sammensatte Samarbeidsutvalget for Groruddalen (SUG) skulle koordinere samarbeidet og forberede de politiske møtene. Utvalget skulle ivareta helhet og formidling av erfaringer. Regjeringen og byrådet var enige om å legge stor vekt på å bygge ut det lokale samarbeidet med bydeler og offentlige institusjoner, beboere, organisasjoner, borettslag og næringslivet.

Innenfor rammene gitt i intensjonsavtalen mellom staten og Oslo kommune, ble det etablert følgende modell for organisering av GDS.

¹³ Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen, datert 11. januar 2007.



Figur 4.1 Organisasjonskart GDS

Ansvar for samordning av den statlige innsatsen ble lagt til KLD, men ble overført til Kommunal- og moderniseringsdepartementet (KMD) da Planavdelingen i KLD ble flyttet til KMD i forbindelse med regjeringsskiftet i 2013. Ansvar for samordning av den kommunale innsatsen har hele tiden ligget hos BYU. Det operative arbeidet med koordinering av den kommunale innsatsen og mellom kommune og stat har vært lagt til PKG.

Det har vært utpekt ledere for hvert av programområdene. Ledelse av programområdene har skiftet en god del. PBE har ledet av PO 3B i hele perioden.

Organiseringen av GDS har vært stabil. Det er gjennomført noen endringer i programområdene og i ledelsen av disse.

4.2 Organisasjonsmodellen skal løse komplekse samarbeidsbehov

GDS har vært gjennomført som et omfattende samarbeid mellom 17 statlige og 18 kommunale parter fordelt på ulike forvaltningsnivåer.

I boken «Innsats i utsatte byområder – erfaringer fra

Groruddalssatsingen» beskrives GDS som en stor og bred nettverksorganisasjon. Samarbeidet setter store krav til organisering og samordning av innsatsen, klarhet i ansvar- og rolleforståelse, informasjonsutveksling m.m.

GDS har krevd horisontal samordning mellom aktører på flere nivåer:

- Mellom stat og kommune på sentralt nivå
- Mellom byrådsavdelinger
- Mellom departementer
- Mellom statlige etater
- Mellom bydeler og etater
- Mellom bydeler/etater og statlige virksomheter

I tillegg har det vært behov for at innsatsen styres og koordineres vertikalt mellom de ulike styringsnivåene. Det har vært mange personer involvert i GDS, samtidig som det har vært en del utskiftninger i organisasjonen. Dette er imidlertid rammebetingelser som både GDS og andre lignende kommunalt/statlige innsatser i utsatte områder må kunne håndtere.

Organisasjonsmodellen som er valgt for gjennomføring av GDS skal være til hjelp for å gjennomføre strategier og mål for satsingen.

Utarbeiding av et organisasjonskart løser ikke alene styringsutfordringer som virksomheter eller store samarbeidsprosjekter står overfor. Organisasjonskartet gir imidlertid veiledning om hvilke aktører som er involvert i arbeidet, rolle- og ansvarsdeling mellom dem og en praktisk arbeidsdeling for å løse primæroppgavene.

4.3 Erfaringer med den valgte organisasjonsmodellen

4.3.1 Politisk møte

I intensjonsavtalen heter det at samarbeidet mellom stat og kommune skal ledes gjennom årlige politiske møter mellom miljøvernministeren og byrådslederen, samt berørte statsråder og byråder. Det årlige politiske møtet skulle gi mål og retning for arbeidet, drøfte helheten og de økonomiske rammene for samarbeidet. Det politiske møtet skulle dessuten være en viktig arena for å forplikte stat og kommune, hvilket var særs viktig i den første fasen.

Man erkjente etter hvert at det politiske møtet ikke ble den samhandlingsarenaen som man hadde forestilt seg, blant annet fordi møtene var åpne og fordi det var få saker til behandling. En viktig strategisk beslutning ble fattet i politisk møte: At en skulle bygge fire bydelsparker. Politisk møte fikk etter hvert mindre betydning for gjennomføring av GDS. Møtet blir beskrevet som en møteplass og informasjonsarena. Enkelte mente imidlertid at det er verdi i seg selv at statsråder og byråder kom sammen en halv dag i året for å bli oppdatert om GDS, og det har «sånn sett» hatt betydning for politisk forankring av satsingen.

Møtets funksjon har endret seg noe i den senere tid. Siden 2014 har Politisk møte blitt gjennomført som lukkede møter. Dette har gitt anledning til friere meningsutveksling enn det som var tilfelle i perioden med åpne møter. Møtene blir omtalt som dialogmøter og blir ansett å være «et sted for reelle og gode drøftinger» mellom stat og kommune. I de siste møtene har spørsmålet om videreføring av GDS vært hovedtema for Politisk møte. Pressen blir informert om resultatet fra drøftingene i etterkant av møtet. Anbefalingen fra dem vi har snakket med, er at dette bør være arbeidsformen for Politisk møte også i fremtiden.

4.3.2 Samarbeidsutvalget for Groruddalen – SUG

Det administrativt sammensatte SUG skal koordinere samarbeidet og forberede de politiske møtene. Utvalget skal ivareta helhet og formidling av erfaringer.

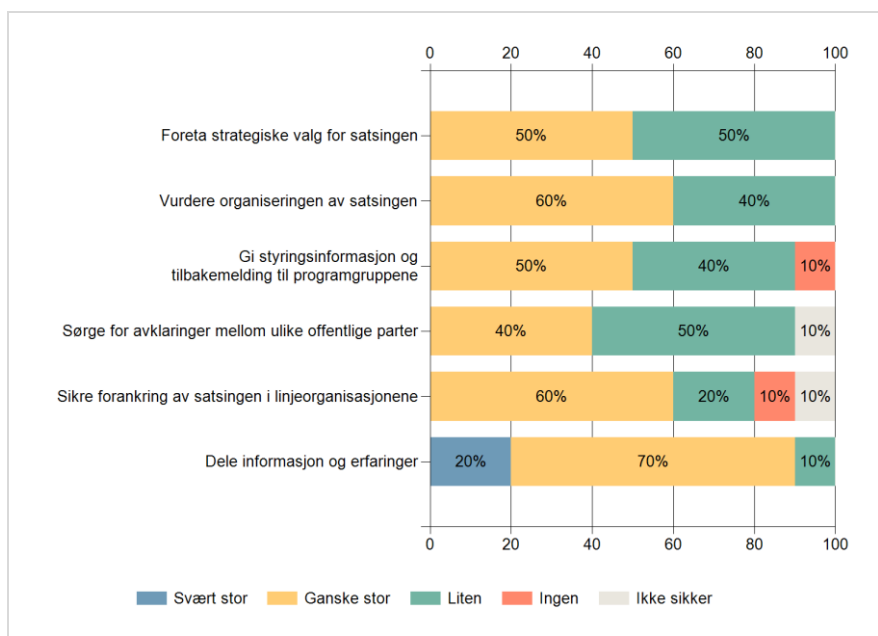
I SUG møter representanter for:

- KMD (staten som koordinator)
- SD
- BLD
- IMDi
- HB
- BYU
- EHS
- MOS
- Byrådsleder kontor
- PBE
- BYM
- Bydelene ved bydelsdirektør, og i noen tilfeller med leder av Bydelsutvalget

Det har vært gjennomført 3–4 møter i SUG hvert år. Fra 2015 er møtefrekvensen redusert til to møter i året. Vanligvis blir det innkalt 26–28 ledere eller rådgivere til hvert møte. Det er noe ujevnt hvordan de ulike interessentene er representert på møtene i SUG. BYU som eier av satsingen har ledet SUG gjennom kommunaldirektør. De andre byrådsavdelingene har stilt med seksjonsledere, mens staten har vært representert med ledere og rådgivere. Oppfatningen er at det er uheldig at byrådsavdelinger og departementer er representert på ulik måte. Det kan svekke engasjement og føre til at satsingen ikke får den nødvendige prioritet.

Referatene fra møtene i SUG viser at det har vært lagt frem en rekke dokumenter og saker på disse møtene, slik som: forslag til målstruktur, forslag til resultatindikatorer for programområdenes delmål, tertialrapporter, årsrapporter, resultater fra gjennomførte evalueringer, informasjon om ressursfordeling mellom programområdene, handlingsprogram for hvert programområde, behandling av bestillinger fra Politisk møte, oppnevning av styringsgruppe for følgeevalueringen, og forslag til dagsorden for politisk møte. SUG har på eget initiativ, bedt om at det innenfor GDS utvikles kunnskapsgrunnlag og dokumentasjon av metoder om gjennomføring av løft i utsatte byområder, og gjennomføring av evalueringer. Ansvaret for disse oppgavene er lagt til PKG.

Spørreundersøkelsen i 2016 ga som svar at SUG vurderer egen betydning for GDS på følgende måte.



Figur 4.2 SUGs vurdering av egen betydning for GDS.

N = 10. Kilde: Spørreundersøkelse blant involverte i GDS

Spørreundersøkelsen ble gjennomført i februar–mars 2016, og ble sendt til 96 personer som på ulike måter har vært involvert i GDS, Vi fikk svar fra 53. Dette gir en svarprosent på 55.

Det er bare medlemmer av SUG som har besvart dette spørsmålet. Vi har derfor vært forsiktig med å tolke resultatene fremstilt i figur 4.2. Undersøkelsen bekrefter oppfatningen av at SUG har hatt stor betydning når det gjelder å dele informasjon og erfaringer mellom de ulike aktørene. Dette har vært viktig når etater, bydeler og statlige virksomheter med ulike rapporterings- og kommunikasjonsløsninger skal arbeide sammen. Spørreundersøkelsen både i 2010 og 2016 viser at SUG også har hatt en betydning – om enn noe mindre betydning – på de andre områdene som er nevnt i figur 4.2. SUG har i liten grad kunnet fungere som et diskusjonsforum. En møteform med mange deltakere og ulik «posisjon» har hindret dette.

SUG var opprinnelig tiltenkt å ha rollen med å forberede saker for det politiske møtet. Denne rollen har SUG ikke ivaretatt.

4.3.3 Samordning av statlig innsats

Ansvar for samordning av den statlige innsatsen i GDS ble lagt til KLD på grunn av departementets overordnede ansvar for samfunnsplanlegging, miljø og forurensing. Internt i departementet var samordningsansvaret lagt til Planavdelingen. Det var enighet om at KLD skulle ha denne rollen også da satsingen ble utvidet til å omfatte flere samfunnsoppgaver slik som levekår, bolig, inkludering, skole og oppvekst. Dette ga grunn til at flere departementer burde trekkes inn i arbeidet, i særlig grad KMD, SD og ASD.¹⁴ De nevnte departementene skulle være representert i politisk møte.

KLD spilte en viktig rolle som pådriver i arbeidet med samordning av den statlige innsatsen i Groruddalen. For å unngå at noen av

¹⁴ Kilde: Møte 9. januar 2006 mellom Byrådet og KLD (da: MD), KMD (da: KRD), SD og ASD (da: AID)

departementene skulle trekke seg ut av satsingen ble det lagt vekt på at departementene skulle være likeverdig med og at ingen av departementene skulle være førendende. Staten ved KLD sørget også for at staten skulle være representert i alle programgruppene på linje med kommunen. KLD sin rolle som samordner av den statlige virksomheten, er videreført av KMD etter at Planavdelingen ble overført dit i forbindelse med regjeringsskiftet i 2013.

Evalueringen har vist at det i praksis har vært utfordrende å få alle departementene til å forplikte seg i GDS, særlig når det gjelder tilføring av statlige midler. Fra flere hold pekes det på at det har vært særlig utfordrende å få SD til å forplikte seg. «Det har kommet lite statlige penger til samferdsel», heter det. SD opplever, på sin side, at departementet har bidratt gjennom Oslopakke 2 og 3. De statlige midlene i Oslopakkene har imidlertid bare utgjort om lag 25 % av de samlede investeringene. Det pekes også på at det har vært vanskelig å forplikte Kulturdepartementet (KUD) og ASD.

KLD, og senere KMD, har i egenskap av å ha ansvaret for koordineringen av den statlige innsatsen, hatt rollen med å lede de politiske møtene.

Husbankens rolle og innsats

HB har tatt en aktiv rolle når det gjelder gjennomføring av områdeløft. Dette omtales nærmere i kapittel 5. Evalueringen viser at HB var særlig aktive i starten da det skulle utvikles metodikk for områdeløft. HB hadde stor påvirkningskraft i egenskap av at banken var en stor finansiell bidragsyter sett med bydelenes øyne. I starten ble det etablert en direkte kontakt mellom HB og bydelene. HB var svært opptatt at det skulle være lokalt eierskap til områdeløftprosessene for å kunne skape resultater. Denne tilnærmingen synes imidlertid ikke å ha vært tilstrekkelig forankret på byrådsnivå.

Etter hvert ble praksis endret slik at HB etter hvert fikk et tettere samarbeid med Plankontoret. Dette blir beskrevet som en klok og nødvendig endring.

4.3.4 Samordning av kommunal innsats

Ansvar for samordningen av den kommunale innsatsen er lagt til BYU. På kommunalt hold har BYU vært den viktigste pådriveren for gjennomføring av GDS. Byråd Bård Folke Fredriksens engasjement og innsats omtales som svært viktig i denne sammenheng. Det beskrives som viktig at samordningen av den kommunale innsatsen har vært lagt til en avdeling med ansvar for samfunnsutvikling. BYU, med ansvar for overordnede plansaker, har dessuten tradisjon for å se helheten både i arealutviklingen og samfunnsutviklingen. Byrådsavdelinger eller kommunalavdelinger med ansvar for tjenesteproduksjon, har vanligvis mindre kompetanse og erfaring i samfunnsutviklerrollen.

Gjennom en aktiv rolle fra politisk og administrativt nivå i avdelingen har BYU bidratt til å holde engasjementet for GDS oppe over en lang periode. Avdelingen har vært en viktig støttespiller for PKG når gjelder oppfølging av tverrfaglige og tverrsektorielle spørsmål. God rolleforståelse og ivaretagelse av samordningsrollen beskrives av mange som en av suksessfaktorene i gjennomføring av GDS. Avdelingen har spilt en viktig rolle når det gjelder å ta opp saker av felles interesse med de andre byrådsavdelingene.

Evalueringen har imidlertid vist at det har vært en del utfordringer knyttet til det å få de andre byrådsavdelingene til følge opp GDS, eksempelvis ved å innarbeide mål og resultatkrav i de årlige tildelingsbrevene. Det har vært diskutert at alle byrådsavdelingene må få dette inn i tildelingsbrevet. Ansvar for å lage tildelingsbrev til virksomhetene ligger på seksjonsledernivå i byrådsavdelingene.

4.3.5 Plankontoret for Groruddalen

PKGs rolle var uklar i starten av satsingen. Dette skapte utfordringer for flere av samarbeidspartnerne, blant annet for bydelene, som hadde forventninger om at PKG skulle være et servicekontor. Det tok litt tid for bydelene så at PKG var *byrådets* kontor, og ikke bydelenes kontor. PKG hadde heller ikke en klar oppfatning av hva som skulle være dets rolle.

Etter hvert har det utviklet seg en større klarhet og bevissthet om hva som skal være PKGs rolle. De viktigste oppgavene grupperes på følgende måte:

- A. Prosjektkoordinering, sekretariat og tilrettelegger
- B. Rådgiver for politisk ledelse
- C. Utvikle kunnskap og metode om innsats i utsatte byområder

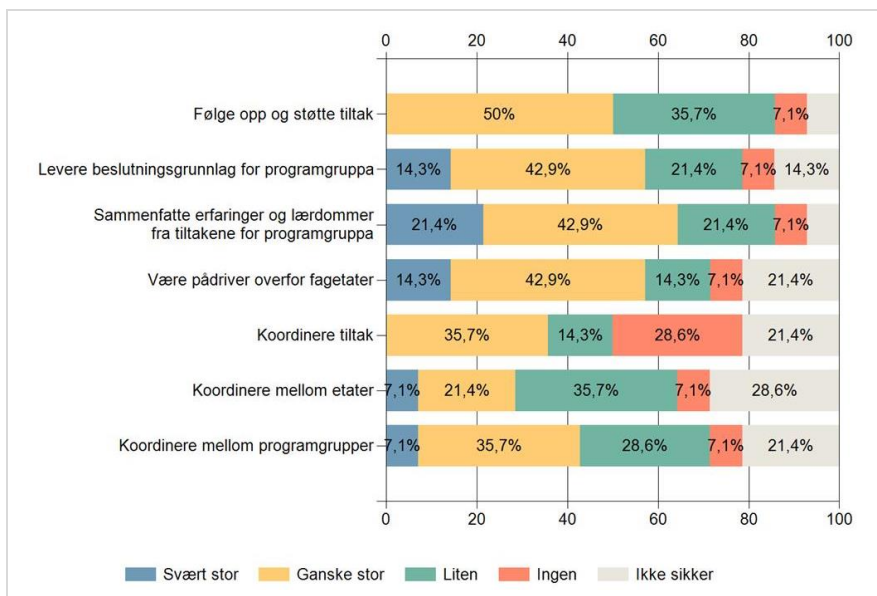
Til sekretariats- og prosjektkoordineringsrollen hører blant annet oppgavene med å innkalle og skrive referat fra SUG, følge opp anbefalinger fra SUG, delta i programgruppens møter og sørge for at aktiviteten i de ulike programområdene er koordinert. PKG har vært sekretariat for alle programområdene og SUG, med ansvar for å utarbeide årsrapporter og handlingsplaner. Kontoret har dessuten hatt en viktig rolle i å koordinere innsatsen mellom etater og bydeler, og mellom stat og kommune.

I egenskap av at PKG er en enhet i Byrådsavdeling for byutvikling, har kontoret hatt rollen som rådgiver for politisk ledelse. Dette har handlet om å holde «satsingen» varm, videreformidle kunnskaper om behov for eventuelle justeringer i satsingen og utarbeide byrådssaker og budsjettjusteringer. Noen informanter har reist spørsmål om PKG i rollen som rådgiver for politisk ledelse, burde hatt en tydeligere rolle som strategisk rådgiver.

Den tredje viktige rollen for PKG har vært som fagenhet for områdesatsingen. PKG har dokumentert erfaringer fra GDS til læring

for tilsvarende innsatser i andre utsatte byområder – både om substans og metode.

Både spørreundersøkelsen i 2010 og 2016 har hatt spørsmål om PKGs betydning. Resultatene fra 2016-undersøkelsen vises nedenfor.



Figur 4.3 Plankontorets betydning. Vurderinger fra deltakerne i programgruppene. N = 14. Kilde: Spørreundersøkelse blant involverte i GDS

Når vi slår sammen svaralternativene «svært stor» og «ganske stor», finner vi at kontorets betydning har vært størst når det gjelder:

1. Sammenfatte erfaringer og lærdommer fra tiltakene for programgruppa (64,3 %). Tilsvarende tall i 2010 var 77,4 %
2. Leverer beslutningsgrunnlag for programgruppa (57,2 %). Tilsvarende tall i 2010 var 77,5 %
3. Være pådriver overfor fagetater (57,2 %). Tilsvarende tall i 2010 var 32,3 %

PKGs betydning ble altså vurdert å være mindre i 2016 når det gjelder punktene 1 og 2 ovenfor, men større når det gjelder punkt 3.

Det har vært reist spørsmål om «plankontor» gir en riktig assosiasjon med hva som er PKGs rolle og oppgaver. Planfunksjonen er fortsatt viktig i GDS, men ordet «plankontor» overskygger det faktum at kontoret ivaretar viktige samordnings- og utviklingsoppgaver.

PKG har hatt bemanning på om lag fem årsverk i hele perioden fra 2007 og frem til 2016. Kontoret har hatt en tverrfaglig kompetanse bestående av statsviter, samfunnsgeograf, sosiolog og etnolog og kulturviter.

4.3.6 Organisering av programområdene

Prinsippet for organisering av programområdene har vært at alle relevante kommunale og statlige aktører skal være representert i programgruppene. Det har vært 15–18 medlemmer i hver programgruppe, altså ganske store grupper. Praksis har vært at ledelse av gruppene har gått på omgang mellom etater (PG 1 og PG 2) og bydeler (PG 3A og PG 4). En av programgruppene – PG 3B – hadde samme leder t.o.m. 2014, nemlig direktør for PBE. Det har vært stor variasjon i hvordan ledelse av de ulike programgruppene er ivarettatt.

Programgruppenes handlingsrom har vært forskjellig, avhengig av hvor midlene kommer fra og behovet for langsiktighet i satsingen.

- PO 1 har hatt myndighet til å fordele de kommunale GDS-midlene, ca. 12 millioner kroner i året
- PO 2. Her har programgruppen hatt myndighet til å fordele midler til bestemte prosjekter
- PO 3. Bydelene, kommunen sentralt og HB har hatt en direkte styring med ressurstildelingen
- PO 4. Innsatsen er i stor grad styrt av UDE og BLD via IMDi

Fordelingen av Oslo kommunes årlige bevilgning til GDS vedtas av byrådet, i en byrådssak som behandles i februar hvert år. I prosessen med å utarbeide byrådssaken bes vanligvis programgruppene om å utarbeide forslag til tiltakslistor ut fra den rammen de fikk året før. Programgruppene har handlingsrom har vært fordeling av midlene som har gått til bydelene. I realiteten vil det si å foreslå hvilke prosjekter som skal finansieres av midlene som går til bydelene.

Foruten behandling av forslag til fordeling av midler fra bydelene, har dagsorden for programgruppene i hovedsak vært

- godkjenning av referat
- informasjonsutveksling
- behandling av tertialrapporter og årsrapporter
- gjennomgang av gjennomførte prosjekter eller områdeløft
- presentasjon av rapporter
- orienteringssaker
- behandling av bestillinger fra SUG
- drøfting av målstruktur – i den første fasen

I tillegg har programgruppene blitt informert om PKGs arbeid med dokumentasjon av arbeidsmetoder.

Det er gjennomført 3–4 møter per år i programgruppene. PKG har deltatt i alle møtene som sekretariat, og har i egenskap av å ha en koordinerende rolle formidlet relevante erfaringer og kunnskap mellom programområdene.

4.3.7 Erfaringer med å forplikte kommunale etater

Modellen har bydd på utfordringer når det gjelder å forplikte de kommunale etatene til aktiv medvirkning i GDS. Det har vært størst utfordringer knyttet til medvirkning fra BYMs og UDEs side. Mange informanter mener at manglende engasjement fra BYM kan ha sammenheng med at MOS ikke satte resultatkrav om GDS i de årlige

tildelingsbrevene til BYM. Dette er rettet opp i de siste tildelingsbrevene.

Evalueringen viser at det også har vært utfordrende å etablere et tilfredsstillende tverrsektorielt samarbeid med UDE. Forklaringen er at etaten har hatt større oppmerksomhet om egne målsettinger – skolerresultater – enn det å utvikle skolenes rolle som nærscole. Resultatet er at bydelenes forventninger til UDE ikke er innfridd.

4.3.8 Bydelene i Groruddalssatsingen

Bydelene har praktisert litt ulike modeller for utvikling og gjennomføring av prosjektene. Man kan snakke om to litt ulike tilnærminger: Stovner-modellen og Bjerke-modellen. Felles for de to modellene har vært at prosjekter utvikles og gjennomføres i nært samarbeid med innbyggeren. Forskjellene er at Bydel Stovner i stor grad har brukt bydelens ordinære tjenesteapparat som igangsetter og samarbeidet tett med andre kommunale etater. Dette har gjort at prosjektene har vært godt forankret i bydelen og hos innbyggerne, samt lagt grunnlaget for videreføring utover GDS. På den andre siden har Bydel Bjerke i stor grad organisert seg som en prosjektorganisasjon med egne ansatte. Bjerke hadde i innledningen av satsingen ambisjoner om selv å gjennomføre prosjektene i sin helhet. Dette har gitt Bjerke større frihet og handlingsrom for å igangsette prosjekter, men har enkelte ganger skapt utfordringer med forankring i forhold til andre etater, og videreføring av tiltak i etterkant. Bydelene Alna og Grorud har i større grad ligget mellom disse to modellene.

I starten av satsingen søkte flere av bydelene å gå i gang med prosjekter (utvikling og gjennomføring) på egen hånd. Etter hvert fikk en på plass en mer avklart rolledeling, hvor bydelene bidro med å formidle lokale behov inn i prosessen med utvikling av tiltak, mens etatene stod for den praktiske gjennomføringen av tiltakene.

Bydelene har hatt en viktig rolle i GDS. Det at alle bydelene ble representert i alle programgruppene, og med en høy grad av personoverlapp, gjorde at bydelene fikk oversikt over helheten i satsingen. Bydelene har i økende grad tenkt helhetlig om satsingen, og ikke forholdt seg strengt til den fastsatte oppdelingen av programområder. Dette virker som en fornuftig tilnærming, som har skapt større fleksibilitet. Bydelenes deltakelse gis også omfattende omtale i kapitlet om områdeløft (se kapittel 5).

4.3.9 Samarbeid kommune–stat

Den generelle oppfatningen blant dem vi har snakket med, er at det er etablert et godt samarbeid mellom Oslo kommune og staten ved KLD og KMD. Fra kommunens side opplevde man at disse to departementene var flinke til å enes og ha en positiv dialog med kommunen. Kommunen har også hatt et godt samarbeid med HB. HB har i kraft av å kunne «stille med mange ressurser», vært en viktig pådriver i GDS, særlig innenfor PG 3. Deltakelse i PG 3 har gitt HB anledning til å utvikle arbeidsmetodikk om områdeløft.

BLD har forpliktet seg gjennom IMDi deltakelse. IMDi har hatt den praktiske og administrative oppfølgingen av BLDs samordningsansvar i statlig sektor i PO 4 i GDS. Dette har blant annet ført til at IMDi har fått bedre kjennskap til andre sektors virkemidler.

Engasjementet fra de andre departementene – SD, ASD, KUD og HOD – har vært mindre.

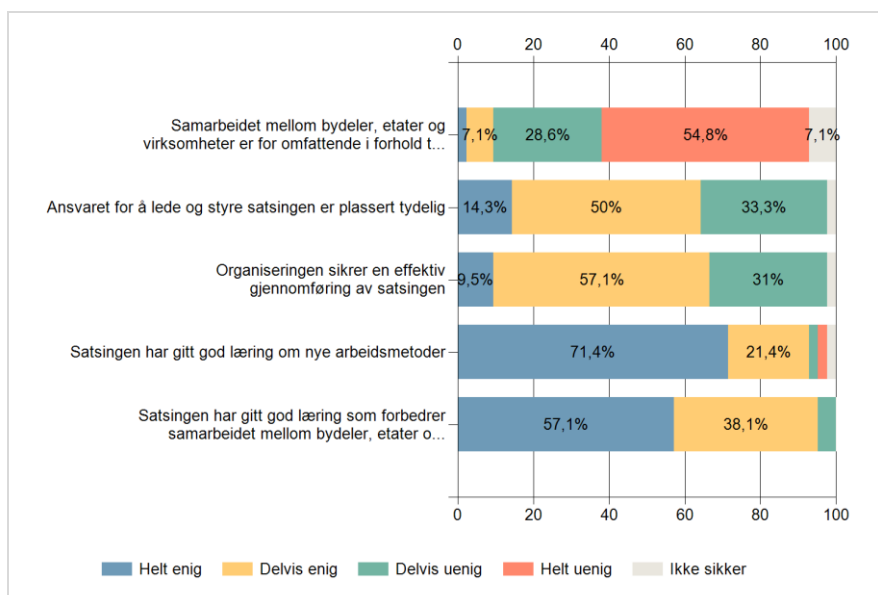
4.4 Andre viktige organisatoriske funn

I spørreundersøkelsen ble det fremsatt fem påstander som oppsummerer viktige funn om organiseringen av GDS. Det ble reist påstander om:

- Omfang av samarbeid sammenlignet med gevinstene ved samarbeid

- Ansvar for å lede og styre satsingen
- Om organiseringen sikrer en effektiv gjennomføring av satsingen
- Læring om nye arbeidsmetoder
- Læring som forbedrer samarbeidet

Resultatene er fremstilt i figur 4.4 nedenfor.



Figur 4.4 Fem påstander om GDS. N = 42. Kilde: Spørreundersøkelse blant involverte i GDS.

Hovedfunnene i figur 4.4 er:

- Hovedtyngden av de spurte – 83 % – opplever at samarbeidet mellom bydeler, etater og virksomheter ikke har vært for omfattende sammenlignet med gevinstene ved å samarbeide. I 2010 var det 76 % av de spurte som mente dette. Spørsmålet ble stilt, fordi intervjuene kunne gi inntrykk av at det kunne ha vært brukt for mye tid til samarbeid på tvers av bydeler, etater og statlige virksomheter

- Ansvar for å lede og styre satsingen har vært ganske tydelig plassert. 64 % har sagt seg helt enig eller delvis enig i denne påstanden. I 2010 var det 62 % som mente dette
- Ganske mange – 67 % – mener at organiseringen har sikret en effektiv gjennomføring av satsingen. Tilsvarende tall i 2010 var 62 %
- 93 % mener at satsingen har gitt god læring om nye arbeidsmetoder. I 2010 var det 71 % som var av samme oppfatning
- 95 % opplever at satsingen har gitt god læring, som forbedrer samarbeidet mellom bydeler, etater og virksomheter. Til sammenligning var 86 % av samme oppfatning i 2010.

Undersøkelsen viser altså bedre resultater i 2016 enn i 2010, på alle temaene som er omtalt ovenfor.

4.4.1 Betydningen av ildsjeler

Som i de fleste prosesser kan ikke resultatene bare forklares med utgangspunkt i aktørers formelle roller og plassering i en organisasjonsstruktur. Enkeltindivider har hatt stor betydning for utfallet av GDS. Folk som har engasjert seg utover det en kunne forvente – i departementer, byrådsavdeling, etater og bydeler – har vært vesentlig for å drive frem satsingen. Ildsjeler er utrolig viktig i enhver organisasjon. Problemet med ildsjeler er at uten støtte rundt seg, brenner de ut. Etter å ha møtt mange av disse i sammenheng med våre intervjuer, har vi et inntrykk av at GDS-systemet har gitt rom og rammer for ildsjelers innsats, slik at de har kunnet bidra over tid. Det er en styrke i seg selv.

4.5 Vurdering av organisasjonsmodellen

En organisasjonsmodell skal blant annet sikre samsvar mellom ansvar og myndighet, angi en praktisk arbeidsdeling, muliggjøre ressurs- og resultatansvar, angi entydige myndighetsforhold og fremme en

rasjonell informasjonsflyt. En organisasjonsmodell i betydning organisasjonsstruktur har liten verdi i seg selv. Den er formålstjenlig dersom de atferdsmønstre den angir, bidrar til målrettet og effektivt arbeid.

GDS har omfattet 18 kommunale og 19 statlige aktører, fordelt på ulike forvaltningsnivåer. De organisatoriske rammebetingelsene som GDS har operert under, har vært utfordrende. Det har vært behov for å etablere en forholdsvis kompleks matriseorganisasjon, som kunne ivareta behov for både horisontal samordning og vertikal styring på mange plan. Organisasjonsmodellen skulle dessuten bidra til en effektiv gjennomføring av GDS, med utforming av strategier og valg av riktige prosjekter med et minimum med spill av tid og ressurser. I regi av GDS er det gjennomført over 300 store og små prosjekter i perioden fra oppstart i 2007 og frem til i dag.

Etter vår vurdering var det innledningsvis riktig å etablere en omfattende organisasjonsmodell, slik man gjorde. Modellen var viktig for å kunne koordinere sektorinteresser, skape forståelse for totaliteten i GDS og sammenhengen mellom de ulike programområdene, og skape tydelighet i aktørenes roller og oppgaver.

Styrkene ved organiseringen av GDS kan etter vår vurdering oppsummeres på følgende måte:

- Det er etablert et godt samarbeid mellom BYU og KLD/KMD. Altså mellom de sentrale avtalepartene på kommunal og statlig side
- Begge partene har – på hver sin kant – vært aktive pådrivere i gjennomføring av GDS, og har vært viktige for de resultatene som er oppnådd
- Organisasjonsmodellen har bidratt til at alle involverte i GDS har fått god kunnskap om satsingen
- Modellen har gitt god læring om nye arbeidsmetoder, særlig om innsats i utsatte byområder

- Satsingen har gitt god læring, som forbedrer samarbeidet mellom bydeler, etater og virksomheter
- Modellen har medvirket til god forankring i bydelenes administrative ledelse når det gjelder gjennomføring av områdeløft
- Dialogen/samhandlingen med lokale interessenter i forbindelse med områdeløft har vært et suksesskriterium i gjennomføring av områdeløft
- Innsats og medvirkning fra HB og IMDi har vært viktig for resultatene som er oppnådd: PO 3 og 4.

De største utfordringene knyttet til organisering av GDS har vært:

- Man har i liten grad sørget for at byrådsavdelingene ble målt etter innsats i GDS
- PKGs rolle og mandat var uklart i begynnelsen. Det har etter hvert blitt større klarhet og bevissthet om dette
- Å forplikte involverte departementer til deltakelse i satsingen, i særlig grad SD, ASD, KUD og HOD
- Etablering av et tilstrekkelig godt samarbeid mellom bydeler og etater har tatt tid. Spørreundersøkelsen i 2016 viser at samarbeidet har bedret seg
- Det har vært store ulikheter i hvordan programgruppene har ledet møtene, blant annet når det gjelder å være forberedt til møtene, gjennomføre dem og ha de nødvendige forutsetningene for å ivare denne lederrollen
- Det er noe ujevnt hvordan de ulike interessentene er representert på møtene i SUG. BYU, som eier av satsingen, har ledet SUG gjennom kommunaldirektør. De andre byrådsavdelingene har stilt med seksjonsledere, mens staten har vært representert med ledere og rådgivere. Oppfatningen er at det er uheldig at byrådsavdelinger og departementer er representert på ulik måte.

Det kan svekke engasjementet og føre til at satsingen ikke får den nødvendige prioritet

- Modellen for organisering av GDS har bare i liten grad vært gjenstand for endringer siden oppstarten i 2007. PG 1 og 2 er slått sammen, og PG 3 er splittet i 3A og 3B. I tillegg er det grunn til å stille spørsmål ved om det underveis i perioden burde ha vært gjennomført en evaluering av organisasjonsmodellen, blant annet for å kontrollere om modellen fungerte i tråd med intensjonen og var tilpasset de styrings- og samordningsbehovene man så etter noen års drift

5 Områdeløft i Groruddalen

5.1 Formålet med områdeløft

Myndighetenes satsing på områdeløft har en velferdspolitisk begrunnelse og skal stimulere til positiv utvikling i et avgrenset geografisk boområde i en storbykommune. Området skal ha dokumentert levekårsproblematikk på flere felt, hvor både fysiske og sosiale bolig-, bo- og nærmiljøutfordringer inngår som sentrale elementer.

På vegne av staten tilbyr HB *Program for Områdeløft*, som innebærer et langsiktig og forpliktende utviklingsarbeid i utvalgte, avgrensede boområder med særskilte levekårsutfordringer. Satsingen har resultert i en felles programbeskrivelse, med to hovedmål og tilhørende resultatområder (www.husbanken.no/omradeloft).

Det er kommunene som er målgruppen for HBs program, mens innbyggerne, regionale og nasjonale statlige aktører, interesseorganisasjoner og andre private aktører er medspillere i de respektive områdeløftene. Inngås en avtale om områdeløft, gjøres det for en periode på 5–7 år.

Erfaring viser at hvis et områdeløft inngår i en helhetlig kommunal og/eller statlig innsats som rettes mot levekårsutfordringer i et område, kan en programinnsats bidra positivt til å snu eller bremse en negativ utvikling av levekår. Denne erfaringen har HB lagt til grunn for sin satsing. Videre viser erfaring at i flere områder vil det kunne være hensiktsmessig med en parallell planprosess etter planloven for å muliggjøre nødvendige fysiske tiltak.

Målsettingen for helhetlig områdeløft er å bedre innbyggernes fysiske og sosiale rammevilkår i geografisk avgrensede områder (større boligområder) med særlige levekårsutfordringer. Det skal være områder der det er 1) Svake levekår, 2) Områdene har behov for fysisk opprustning og sosiale tiltak og 3) Langsiktige prosesser med

betydelig offentlig økonomisk innsats. Forebyggingsperspektivet er viktigst i norsk sammenheng.

Den første større satsingen i Norge – som hentet betydelig inspirasjon fra satsinger i andre land – var Handlingsprogram Oslo indre Øst. Programmet ble lansert høsten 1997 og gikk over en tiårsperiode. Neste større satsing i Norge var GDS fra 2007.

Parallelt med de fire første områdeløftene i Groruddalen utviklet HBs satsing på områdeløft. Det ble blant annet i 2008 utviklet et metodenotat «Område- og stedsutvikling som satsingsområde for Husbanken». I tillegg har det blitt laget diverse informasjonsmateriell, blitt utviklet prosjektlederkurs og arrangert konferanser.

Områdeløftene i Groruddalen ble også følgeevaluert av Econ Pöyry / Proba samfunnsanalyse (2007, 2008, 2009, 2010).

I 2011 vurderte i tillegg Agenda Kaupang virkningene av satsingen.

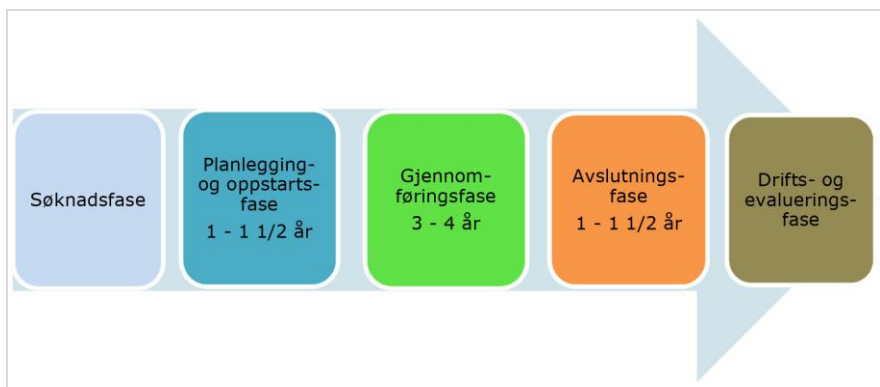
De siste årene har også nye studier sett på satsingen med områdeløft. I perioden 2014–2016 har Samfunnsøkonomisk analyse AS, ved datterselskapet Damvad Norge AS, fått i oppdrag fra HB å utvikle et resultat- og effektmålingsverktøy for HBs program for Områdeløft. Oppdraget omfatter 14 ulike områdeløftområder, fordelt på ni i Oslo, tre i Bergen, et i Trondheim og et i Drammen. Det foreligger foreløpig to rapporteringer fra oppdraget. Vista Analyse gjennomførte i 2015 i tillegg en komparativ vurdering av statlig-kommunalt samarbeid i tre områdesatsinger (Groruddalen, Fjell i Drammen og Indre øst i Oslo).

5.2 Områdeløft som metode

HB har som nevnt utviklet føringene på områdeløft parallelt med satsingen på områdeløft i Groruddalen. Den første versjonen av metodenotatet «Område- og stedsutvikling som satsingsområde for Husbanken» forelå vinteren 2008, og var styrende for satsingen i Groruddalen. HB la i notatet vekt på fem viktige erfaringer fra

tidligere områdesatsinger. Områdesatsingen skulle bygge på stedets egne krefter, være helhetlig, ha profesjonell organisering, ledelse og styring, fokuset må være positivt og langsiktig. Innholdet i notatet er videreført til *Program for Områdeløft – Programbeskrivelse*, som forelå i 2013.

Både i metodenotatet fra 2008 og i programbeskrivelsen fra 2013 legges det vekt på at det å delta i *Program for Områdeløft* er en langsiktig utviklingsprosess. Erfaringsmessig bør prosessen vare i 5–7 år. Programmet har fem hovedfaser: søknadsfase, planleggings- og oppstartsfase, gjennomføringsfase, avslutningsfase og drifts- og evalueringsfase, jf. figuren nedenfor:



Figur 5.1 Faser i et områdeløft

I alle faser legges det vekt på å gjennomføre og dokumentere forankringsprosesser mot relevante aktører, særlig med tanke på varig drift av utviklingstiltakene etter avsluttet program.

I et områdeløft skal det utvikles og implementeres en rekke tiltak og prosjekter. Det kan for eksempel være å utvikle gode møtesteder og senterområder, arbeide for attraktive, trygge og inkluderende bo- og oppvekstmiljøer, styrke foreningsliv og frivillighet, utvikle lokal ledelse og engasjement, samt øke kvaliteten på uteområder og infrastruktur. Dette har også vært styrende for GDS.

De fire første løftene kan nærmest anses som piloter for det som senere skulle bli Husbankens nasjonale *Program for Områdeløft*, ved siden av at de også var utviklingsverksteder for Oslo kommunes arbeid med områdeløft. I de fire siste løftene har Oslo kommune v/bydelene vært mer enerådende. Gjennom arbeidet i tilsammen 8 områdeløft har Oslo kommune utviklet et rammeverk med en omfattende «verktøykasse» av tiltak. Boka «Innsatser i utsatte byområder» fra 2014 dokumenterer erfaringer som er gjort, samt tilnærminger og virkemidler en kan bruke i sammenheng med områdeløft. Vi henviser til boka for nærmere gjennomgang av Områdeløftmetodikken som er utviklet i Oslo. I et litt bredere perspektiv er områdeløft en operasjonalisering av kommunens/bydelenes rolle som samfunnsutvikler, og særlig rettes oppmerksomhet mot betydningen av en lokal forankring av områdeløft, så vel med hensyn til probleidentifisering og -fortolkning som med hensyn til utvikling og gjennomføring av tiltak. Beboerdialog, partnerskap og samarbeid på tvers av sektorer og nivåer er sentrale elementer i områdeløft.

5.3 Rammene for områdeløftene i Groruddalen

5.3.1 Organisering og prosess

Satsingen på områdeløft kom inn helt i slutfasen av forhandlingene rundt oppstarten av GDS, i motsetning til PO 1 og 2, der Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen (HUG) var forløperen.¹⁵ Målene og føringene på PO 3 (og 4) ble dermed satt uten en eksplisitt kobling til eventuelle rammebetingelser for områdeløft¹⁶, utover at det i

¹⁵ I HUG sto følgende formulering: «Bo- og arbeidsforholdene i Groruddalen skal bedres og forbedres gjennom bærekraftig kulturell, sosial, økonomisk og økologisk byutvikling» (HUG 2006:21). Dette området ble det imidlertid rettet lite oppmerksomhet mot før GDS.

¹⁶ Husbanken hadde før GDS startet arbeidet med å utvikle en metodikk for områdesatsinger i Norge. Så ved oppstart forelå det et rammeverk for satsingen.

Handlingsprogram for perioden 2007–2011 lå en føringer om at det skulle «velges ut ett geografisk område i hver bydel der det skal konsentreres innsatser fra flere programområder».

5.3.2 Avtale med Husbanken om områdeløft

Vinteren 2007 inngikk HB og bydelene avtalen som ga rammene for satsingen i de fire første områdeløftene. Avtalen var utarbeidet av partene i fellesskap og formaliserte arbeidet knyttet til gjennomføring av områdeløft. Det ble imidlertid lagt vekt på at arbeidet skal skje i samarbeid med PO 4. Bydelene fikk det lokale ansvaret for gjennomføringen av områdeløft.

I føringene på satsingen ble det satt som en målsetting at i de valgte geografiske områdene skulle det gjennomføres et aktivt stedsutviklingsarbeid, basert på lokal forankring og eierskap. Hovedvekten av innsatsen skulle ligge på utvikling av fysisk og sosial infrastruktur og identitetsskapende prosjekter. Det ble gjort en strategisk avgrensning knyttet til utvikling av

1. gode møtesteder og sentra i utvalgte områder
2. bo- og oppvekstmiljøer skal legges til grunn
3. satsingens bidrag til lokal ledelseskapasitet

Utviklingen av lokal ledelseskapasitet skulle bidra til en mer bærekraftig utvikling av området og gjøre det mulig med videre innsats i området etter at den statlige ekstrainsatsen avsluttes. For å lykkes forutsatte man i avtalen en aktiv utvikling og bruk av lokale krefter/ressurspersoner i arbeidet. Man forutsatte også utvikling av gode arbeidsformer, hvor blant annet avklaring av ansvar for drift og forvaltning av felles fysiske omgivelser ble poengtert.

I avtalen mellom HB og bydelene ble det også lagt klare føringer for gjennomføringen. Det skulle etableres en prosjektgruppe i løpet av 1. kvartal 2007 med godkjent prosjektmandat fra bydelsutvalget. Sammensetningen av prosjektgruppen skulle bidra til å skape

nødvendig lokal forankring/partnerskap og bidra til å mobilisere og ansvarliggjøre sentrale lokale aktører i satsingen. Det har vært en relativt stor variasjon mellom bydelene i hvordan disse gruppene har vært sammensatt, og hvordan de er trukket inn i arbeidet.

I tillegg skulle bydelene engasjere lokale prosjektledere, som skulle ha det operative ansvaret for områdeløftet i sin bydel. Første året skulle disse etter avtalen lønnes fullt ut av Husbanken, men subsidiering skulle gradvis trappes ned. Fra 2010 skulle de bli lønnet 100 % innenfor bydelens rammer.

Ifølge føringene skal utvikling av tiltak baseres på strategiske føring, analyser og strategivalg, og det skal være tiltaksplan på kort og lang sikt. Enkelttiltak skal organiseres som prosjekter, og det vektlegges ryddige prosjektarbeidsformer, blant annet avklaring av tiltaksansvarlig. Overordnede handlings-/prosjektplan godkjennes av bydelsutvalget. Det er blant annet med bakgrunn i de årlige handlingsplanene at HB gir sin økonomiske støtte.

Bydelene har også ansvar for tilfredsstillende rapportering, dokumentasjon og evaluering av prosjektets innhold, fremdrift og økonomi. Bydelene skal rapportere til PKG, med kopi til HB. Plankontoret, HB og bydelene rapporterer også til SUG.

Endring av avtalen med bydelene i 2010

Avtalene for de fire første områdeløftene ble inngått mellom bydelene og HB. Det medførte at kommunen sentralt var noe distansert med hensyn til områdeløftene. Plankontoret fungerte primært som et sekretariat med ansvar for å skape møteplasser, rapportering og informasjon. I Pöyry/Probas følgeevaluering av de fire første områdeløftene fra 2011 konkluderte en med at det todelte styringssystemet (bydelene og bystyret/byrådet) i Oslo kommune var en utfordring:

I Husbankens avtale med bydelene var det i liten grad tatt høyde for denne todelingen. Avtalen var inngått direkte med bydelene, samtidig som de fleste tiltakene i områdeløft er helt avhengig av bistand fra andre kommunale etater, som bydelsutvalgene ikke har myndighet over. I realiseringen av enkelttiltak er bydelene avhengig av tett dialog og samhandling med etater som bydelsavdelingene har det direkte ansvaret for.

Siden også dialogen om områdeløft primært er mellom Husbanken og bydelene gir dette lite grunnlag for forankring hos kommunen sentralt. Siden kommunen sentralt heller ikke er involvert i enkelttiltak, i og med at dette i stor grad er lagt til den enkelte etat, har trolig den formelle organiseringen vært til hinder for en god forankring hos kommunene sentralt.

SUG vedtok imidlertid vinteren 2010 en ny avtale, som involverte tre parter: HB, bydelen og kommunen sentralt. Mye tyder på at denne justeringen la et bedre grunnlag for samhandling mellom bydelene og kommunens etater de siste årene av satsingen. Dette signaliseres både av våre informanter i bydelene og relevante etater.

Avtale om nye fire områdeløft i 2011 mellom Husbanken og Oslo kommune

I 2011 inngikk HB og Oslo kommune en ny samarbeidsavtale «om forlengelse av eksisterende områdeløft og etablering av nye områdeløft i Groruddalen». I avtalen står det at:

Bydelene er sentrale drivere i satsingen på områdeløft, mens Husbanken skal bistå med kompetanse og finansiering i form av tilskudd. Byrådsavdeling for byutvikling skal bistå med at satsingen på områdeløft forankres i relevante byrådsavdelinger og etater. I de nye områdeløftene skal også bydeler og Oslo kommune gjennom Groruddalsatsingen bidra med finansiering av det lokale arbeidet.

Når det gjelder de eksisterende fire områdeløftene, står det i avtalen at «avtalepartene har ambisjoner om uendret aktivitetsnivå og ressursinnsats i videreføringen av de fire eksisterende områdeløftene». Arbeidet i nye områdeløftene skulle ellers følge føringene i HBs

programnotat om områdeløft. Føringene for de siste fire områdeløftene skiller seg dermed i liten grad fra føringene for de fire første løftene.

5.3.3 Roller og finansiering av områdeløft

HB har finansiert store deler av satsingen på områdeløft gjennom årlige tildelinger. I tillegg til den årlige rammen til områdeløftene har HB gitt tilskudd til større fysiske tiltak som understøttet områdeløftene. I tillegg har Oslo kommune bidratt. Områdeløftene har også krevd en del egeninnsats (timer) fra bydeler, kommunale etater og HB.

De første årene var det HB som formelt «godkjente» områdeløftenes årlige handlingsplaner, og dermed hadde «siste ord» på hva som skulle inngå av aktiviteter/tiltak. I tillegg kunne bydelen gjennom egne søknader søke om støtte til fysiske tiltak som understøttet områdeløftene.

I forbindelse med etablering av fire nye områdeløft i 2011 laget Oslo kommune og HB en ny samarbeidsavtale. I den står det at handlingsplanene skal godkjennes av både HB og Plankontoret. Det står videre: «Med bakgrunn i årlige handlingsplaner skal Husbanken, sammen med PKG, fastsette den årlige økonomiske rammen for det enkelte område. Investeringer i større prosjekter knyttet til områdeløft skal avklares på tilsvarende måte. Tilskuddsbrev utarbeides i samarbeid.»

Årsaken til endringen i 2011 var at HB ønsket at handlingsprogrammer og større prosjekter skulle kvalitetssikres og forankres av kommunene sentralt før den bevilget midler. Poenget var å sikre at kommunen kunne gå god for prosjektene, slik at de ikke stoppet opp. Dette arbeidet ble koordinert av Plankontoret.

5.3.4 Husbankens roller i områdeløft

Utover rollen som finansør og premissleverandør for satsingen på områdeløft (gjennom Program for områdeløft) har HB hatt roller som observatør, erfaringsformidler og saksbehandler. Rollene drøftes kort nedenfor.

Rolle som erfaringsformidler

HBs rolle som erfaringsformidler innebar en rekke tiltak. Høsten 2007 finansierte den en prosess- og ledelsesveileder som de lokale prosjektgruppene fikk tilgang til i en begrenset periode. I tillegg ble deltakerne i de lokale prosjektgruppene invitert til å delta på et prosjektlederkurs. Kurset gjennomgikk et begrepsapparat som er rettet mot å avklare og kommunisere mål, roller og ansvar i så vel linjeorganisasjon (basisorganisasjon) som prosjektorganisasjon. Dette kurset har senere også blitt tilbudt andre nøkkelpersoner i bydelene.

I samarbeid med PKG og IMDi har HB siden starten også arrangert en rekke frokostseminarer med aktuelle temaer for de involverte i PO 3 og 4. I tillegg arrangerte HB temamøter og studieturer. I 2008 gikk turen til Kvarterløftet i København, mens turen i 2009 gikk til Göteborg. I 2013 var det for eksempel en ny studietur til Malmø og København.

Våre informanter i bydelene trekker frem prosjektlederkursene og HBs rolle som erfaringsformidler som svært viktig. HBs vektlegging og tilbud om konkrete kurs/samlinger mv. har gitt bydelene kunnskap som har vært nødvendig for å gjennomføre områdeløftene. De har fått økt kunnskap om organisering og gjennomføring av større prosjekter, samtidig som bydelens ansatte fikk et felles begrepsapparat og tilnærming som letter samhandlingen både internt i bydelen og med eksterne samarbeidspartnere. Gjennom områdeløft har dermed bydelene fått bygd opp sin kompetanse og ledelseskapasitet i samfunnsutviklerrollen (jf. Delmål 3.1).

HBs aktivitet overfor bydelene knyttet til rollen som erfaringsformidler, har imidlertid blitt redusert de siste årene. Noe kan åpenbart forklares med at behovet i bydelene ikke er like stort. I tillegg til at det har vært færre frokostmøter o.l., har en del av møtene blitt lagt til HB sitt hovedkontor i Drammen. Det har medført at færre fra områdeløftene i Groruddalen og kommunale etater i Oslo har deltatt. Flere av våre informanter har gitt uttrykk for at de hadde ønsket flere slike møtepunkter også i Oslo de siste årene.

Observatørrollen

Selv om HB hadde erfaring med å være observatør i tidligere steds-/områdesatsinger, så den behovet for å formalisere observatørrollen i forbindelse med oppstarten av GDS. Gjennom en intern prosess ble det utarbeidet retningslinjer for rollen. De nedfelte retningslinjene inngår i den avtalen som HB har med bydelene. I tillegg til at observatørene deltar i prosjektgruppemøtene lokalt, foregår det også bilateral samhandling mellom observatør og lokal prosjektleder/bydel ved behov.

I hver lokal prosjektgruppe har Husbanken utnevnt en observatør ansatt i Husbanken som skulle bruke om lag en tredels årsverk på oppgaven. Rollene innebærer å kvalitetssikre bruken av tilskuddsmidlene som bydelene får fra HB samt være en støttespiller og å gi faglig bistand i arbeidet. Prosjektgruppenes hovedoppgave er å levere en tiltaksliste og handlingsprogram for året for sitt satsingsområde.

Observatøren skal også gi innstilling og oppfølging av tilskudd til områdeløft og sikre at arbeidet skjer i henhold til vilkår for tildeling. Den skal gi bistand til organisering av prosjektet gjennom å påse at prosjektplaner utarbeides og følges (jf. Prinsipper i PLP-Prosjektstyring), samt gi ledelsestøtte og faglig støtte. I tillegg skal observatøren bidra til kommunikasjon og formidling av områdeløft i bydelen, koordinere HBs ordinære virkemidler og bidra til rapportering og kontroll. Observatørrollen er videreført i de fire nye områdeløftene.

Det at områdeløftene har hatt HB inne som en observatør, oppleves av bydelene i hovedsak som svært positivt. Observatørene bidrar med kunnskap om HBs føringer og beslutningsprosesser. I tillegg har de fungert som en god diskusjonspartner underveis. Vi sitter imidlertid med et inntrykk av at rollen er tonet noe ned etter hvert. En forklaring kan naturligvis være at bydelene har opparbeidet betydelig erfaring og kunnskap om HBs krav og forventninger til gjennomføringen av områdeløft. Bydelene har dermed ikke like stort behov for tett dialog med HB i dag, som i de første årene av satsingen.

Rollen som saksbehandler

I tillegg til å forvalte midlene til områdeløftet ivaretar også HBs tradisjonelle rolle som søknadsbehandler av tilskudd fra bomiljøfondet, som HB og Oslo kommune står sammen om. Søknader om lån og tilskudd fra HBs ordinære virkemidler behandles på vanlig måte, hvis det kommer inn søknader om midler fra f.eks. borettslag. HB har også gitt kompetansetilskudd til videreutvikling av de boligsosiale handlingsplanene i bydelene. Groruddalsbydelene ble også i 2012 tatt opp i HBs boligsosiale utviklingsprogram (BOSO).

5.3.5 Endring i Husbankens rolle og tilnærming fra 2007 og frem til i dag

HB har vært en aktiv deltaker i områdeløftene siden starten og frem til dag. Generelt er våre informanter i bydelene svært positive til HBs rolle og bidrag underveis i satsingen. HB har aktivt støttet utviklingen av prosjektmetodikken i bydelene og hva som må til for å få utvikle gode tiltak. Den har også presset bydelene for å tvinge frem kvalitet i prosjektene. HB har dermed under hele satsingen blitt opplevd som en positiv bidragsyter av bydelene. Flere forteller imidlertid om at Husbanken har hatt en mer tilbaketrukket rolle i andre runde av områdeløft. Enkelte gir uttrykk for at HB har vært for lite aktiv. Informanter i HB gir imidlertid uttrykk for at de har brukt mye

ressurser på å utvikle metoder for områdesatsing i samarbeid med Plankontoret.

Noe av ovennevnte kan forklares med at Plankontoret de siste årene har fått en mer koordinerende rolle for dialogen med HB, enn det hadde de første årene. Det har naturligvis sammenheng med den nye samarbeidsavtalen mellom HB og kommunen fra 2011. Vi ser heller ikke bort fra at denne endringen kan ha viss sammenheng med at byrådsavdeling for eldre og sosiale tjenester (EST/EHS) i 2012 inngikk en avtale med HB om boligsosiale utviklingsprogram (BOSO) i de fire bydelene. I 2013 inngikk Oslo kommune og HB for eksempel en ny samarbeidsavtale, der partene forplikter seg til systematisk oppfølging av tre forhold: boligsosialt utviklingsprogram i Oslo, GDS' strategier for områdeløft, og etablering av ny samarbeidsstruktur – både gjennom den avtalte formelle møtestrukturen og gjennom å «informere hverandre om egen virksomhet innenfor samarbeidsavtalens område også utenom møter som er beskrevet i avtalen».

5.4 Bydelen er navet i områdeløftet

I arbeidsgruppens Notat 2 *Styrking av områdeløft i Groruddalen*, med bakgrunn i levekårsutfordringer fra 12. mars 2009, legges det vekt på at bydelene i Groruddalen er navet i satsingen på områdeløft. Arbeidsgruppen skriver blant annet:

En vellykket satsing på områdeløft forutsetter etter arbeidsgruppens mening at én aktør tar et omfattende lokalt lederskap i å utvikle tverrsektoriell forståelse og tiltak. Dette skjer best gjennom det praktiske arbeidet med områdeløft. Bydelene er allerede gitt en viktig rolle gjennom Husbankens overføring av rammetilskudd til gjennomføring av årlige handlingsplaner. Gjennom lokal bruk av rammetilskuddene vil bydelene være en attraktiv samarbeidspart for andre etater og aktører.

Tanken er at rammetilskuddet skal fungerer som såkornmidler, der en raskt kan igangsette utviklingsprosjekter sammen med sentrale

aktører. Ved å invitere inn andre etater tidlig i prosessen i utviklingen av handlingsplaner og utviklingsprosjekter, vil bydelene kunne sikre et felles grunnlag for tverrsektorielt samarbeid. Et rammetilskudd sikrer også den lokale ledelsen forhandlingsmakt og legitimitet til å invitere andre aktører/sektorer inn i et felles utviklingsarbeid.

Arbeidsgruppen påpeker også i notatet «at en ytterligere tydeliggjøring av bydelens lederskap ikke er synonymt med styring av andre etaters ressurser. Bydelenes lederskap må bygge på prinsippene om likeverd, åpenhet og tillit. For det første må den enkelte sektors resultatområde respekteres og gis plass inn i satsingen. Det må derfor utvikles vinn-vinn strategier som gir verdifulle bidrag til sektorenes ansvarsområder. For det andre må det etableres en åpenhet som bidrar til utvikling av felles forståelse og muligheter for gjensidig påvirkning. Det kan ikke forventes at sektorer vil bidra uten at det samtidig etableres innsikt og forståelse for hvorfor og hvordan satsingen gjennomføres. For det tredje må samarbeidet basere seg på tillit mellom aktørene. Dette forutsetter igjen kjennskap om hverandres rolle og motiv.»

Bydelene har praktisert ulike modeller for å utvikle og gjennomføre områdeløftene. Man kan snakke om to litt ulike tilnærminger: Stovner-modellen og Bjerke-modellen. Felles for modellene har vært at prosjektene/tiltakene utvikles og gjennomføres i nært samarbeid med innbyggerne og andre samarbeidspartnere. Forskjellene er at Bydel Stovner som hovedregel har brukt bydelens ordinære tjenesteapparat, som igangsetter og samarbeider tett med andre kommunale etater. Bydel Bjerke har i større grad organisert seg som en prosjektorganisasjon med egne ansatte. Dette har gitt Bjerke større frihet og handlingsrom for å igangsette prosjekter, men har enkelte ganger skapt utfordringer med forankring i forhold til andre etater og videreføring av tiltak i etterkant. Bydelene Alna og Grorud har ligget mellom disse to «ytterpunktene».

Fra intervjuene finner vi også støtte for dette. Bjerke har opplevd noe større vanskeligheter med å forankre prosjektene enn Stovner.

Tiltakene kan være sårbare for å dø ut når motiverte prosjektpersoner ikke lenger holder i dem. Bjerke har imidlertid lagt opp til at den i 2016 skal være spesielt bevisst på å forankre tiltakene i egen organisasjon, slik at de også kan ha betydning etter at områdeløftet formelt er avsluttet. Det er imidlertid for tidlig å vurdere hvor godt bydelen har lyktes med dette.

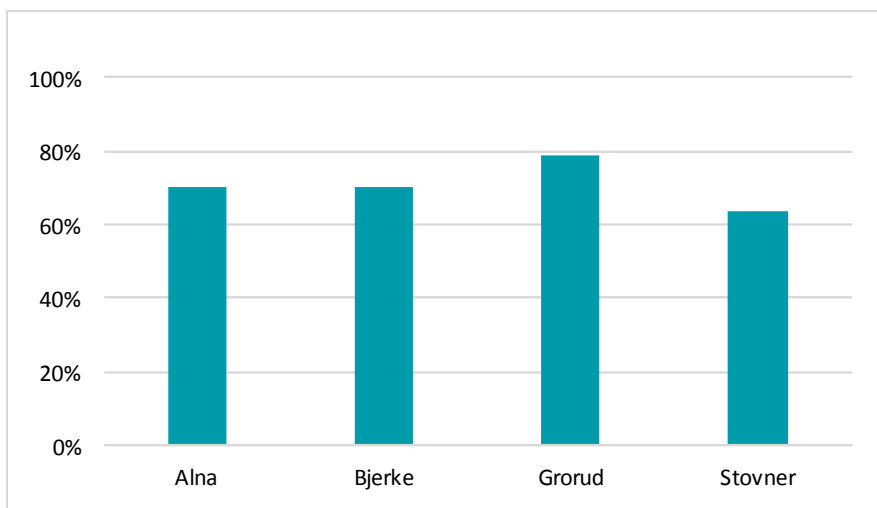
5.5 Oppsummering måloppnåelse for områdeløftene

Hovedmålet for PO 3 er: «å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentre og næringsområder, attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger. De mest levekårsutsatte områdene bør prioriteres særskilt.» Det ble samtidig lagt vekt på at arbeidet skulle utføres i samarbeid med PO 4 (jf. avtalen mellom HB og bydelen).

Gjennomgangen av hvert delmål i PO 3 har vist at man i noen grad har nådd de målene som ble satt for programområdet. Bydelene har gjennomført mange relevante tiltak, det er etablert gode rutiner for prosjekter, og man har innhentet mye kunnskap om innbyggerne. Bomiljøtilskuddene har lagt til rette for viktige bolig- og nærmiljøopprustninger i satsingsområdene, det er utviklet bydelsparker, hvor PO 2 har vært førende, men PO 3 har bidratt. Bydelene har gjennomført populære arrangementer og frivilligheten har blitt styrket. Oppsummert har man i stor grad nådd prosess- og resultatmålene for programområdet.

Mye tyder imidlertid på at det er vanskelig å omsette innsatsen i positive effekter på befolkningsnivå. Målt i kroner, har innsatsen vært svært begrenset sammenlignet med den ordinære tjenesteproduksjonen i bydelen, og mange av utfordringene i Groruddalen er bestemt av faktorer som er vanskelig for bydelen å gjøre noe med. Dette kan være demografiske, økonomiske og sosiale faktorer som det tar lang tid å endre.

Figuren nedenfor viser befolkningen i områdeløftenes svar i 2015 på spørsmålet om Groruddalen har blitt et bedre sted å bo de siste ti årene. Klart flest svarer at de er enig i påstanden. Beboerne i de to områdeløftene i bydel Grorud ser ut til å være mest fornøyd.



Figur 5.2 Groruddalen har blitt et bedre sted å bo. Andelen som svarer 4, 5 eller 6 på en skal 1–6, hvor 1 er helt uenig og 6 er helt enig. Kilde: Publikumsundersøkelsen 2015.

At ansvaret for prosjektutviklingen har vært hos bydelene, har gitt god forankring hos innbyggerne og en «bottom-up» tilnærming i prosjektutviklingen – spesielt utover i perioden. Dette fremstår som en fornuftig tilnærming, og skaper tettere bånd til innbyggerne og mer treffsikre prosjekter. Bydelene forteller at det er store variasjoner innad i hver enkelt bydel, slik at lokal kunnskap og kontakt er avgjørende.

Bydelene opplever at GDS har «oljet maskineriet». Tiltak og prosjekter er blitt satt i gang som sannsynligvis ikke hadde blitt prioritert uten de «frie» GDS-midlene. Som en av informantene sa: «Barnevernssaker kan koste opp mot seks millioner kroner og vil alltid bli prioritert foran generelle utviklingsprosjekter i bydelen.»

GDS har derfor påvirket personer og grupper som det ordinære tjenesteapparatet ikke hadde nådd. Mange forteller om at øremerkede midler rettet mot spesielle tiltak, ville ha gjort det vanskeligere å skape en lokalt tilpasset og helhetlig tilnærming, hvor prosjekter dekker flere målsettinger samtidig.

GDS har også utviklet de ordinære tjenestene i bydelene og bidratt til innovasjon og utvikling av nye tiltak/prosjekter. Det har blitt lagt ned betydelig innsats i å innlemme GDS-prosjektene inn i det ordinære tjenesteapparatet for å sikre bæredyktighet. Dette har ikke minst vært styrende for en del av aktivitetene de siste årene av satsingen.

Svarene fra undersøkelsen samsvarer med oppfatningene blant dem vi har intervjuet: GDS har vært et inspirerende og viktig samfunnstiltak man har sterkt tro på. Vi skulle gjerne hatt bedre datagrunnlag, slik at vi kunne fulgt enkelttiltak nøyere og vurdert effekter for målgruppene bedre. Uten å skjønne satsingen sitter vi med et inntrykk av at Områdeløft i PO 3 til dels har vært en suksess, gitt rammene for områdesatsingen. Oppsummert kan vi si at

1. innsatsen i områdeløftet har vært god og lagt et grunnlag for å nå effekter på lengre sikt
2. satsingen har bidratt til kompetanseutvikling i bydelen, og dreid bydelene mot områdeutvikling i tillegg til tjenesteproduksjon

5.6 Forankring og samhandling om områdeløft i Oslo kommune

5.6.1 Forankring i kommunen sentralt (byrådsavdelingene)

Byrådsavdelingen for byutvikling har hatt ansvaret for å følge opp GDS på vegne av Oslo kommune. Mange informanter trekker frem byråd Bård Folke Fredriksen (ansvarlig i perioden 2009–2015) som svært aktiv og engasjert med hensyn til å realisere områdeløftene. Han

viste stor interesse for satsingen og bidro aktivt i flere av de utfordringene som bydelene sto overfor.

Forankringen av områdeløftene sentralt i kommunen ble beskrevet som svak av Econ i første delrapport fra følgeevalueringen av områdesatsingen i 2008. Selv om det åpenbart har skjedd en forbedring i forankringen i de øvrige byrådsavdelingene, er den, ifølge våre informanter, fortsatt for svak. EHS har det politiske ansvaret for tjenestene som GDS har hatt som mål om å utvikle. Ifølge bydelene har EHS i liten grad engasjert seg i områdeløftene. Heller ikke de andre byrådsavdelingene, som har ansvar for andre etater som kan være viktige bidragsytere inn i områdeløftene, har engasjert seg i nevneverdig grad.

Vi finner for eksempel få tildelingsbrev der områdeløft og/eller GDS er nevnt eksplisitt (men det er unntak). Dette er uheldig, siden en rekke etater kan være viktig for å realisere konkrete tiltak i områdeløftene, som forvaltningsmyndighet, potensiell medfinansør eller som en faglig ressurs.

5.6.2 Plankontoret

Et viktig bidrag fra BYU ved Plankontorets side har vært å bygge opp et kunnskapsbasert fagmiljø og dokumentere metodikk for gjennomføring av helhetlig innsats i utsatte lokalområder. Dette er et oppdrag gitt av SUG og er gjennomført i samarbeid med de andre aktørene i GDS. HB har i egenskap av å stille både med ressurser og kompetanse om metodikk på dette feltet, vært Plankontorets viktigste samarbeidspart.

5.6.3 Kommunale etater

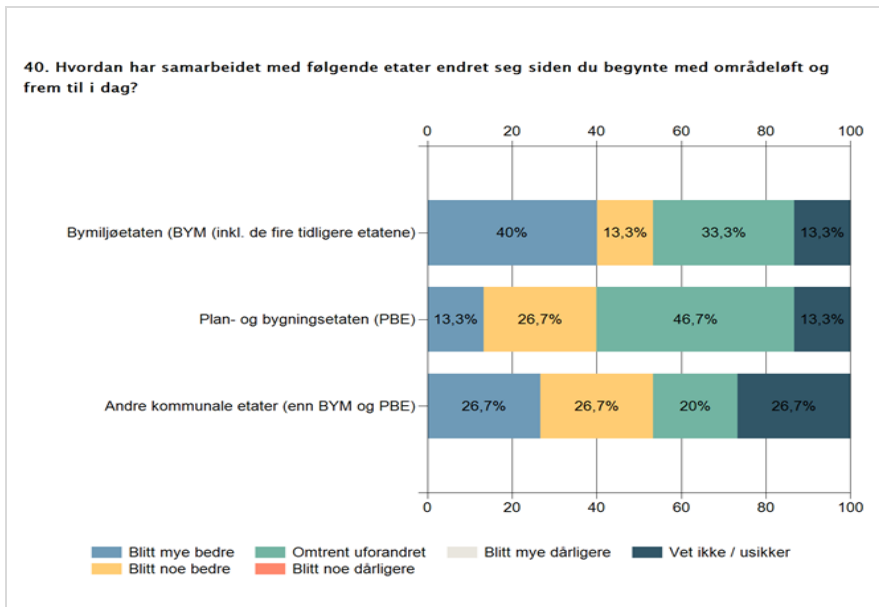
PBE trekkes frem som en viktig samarbeidspart. I tillegg til å ha et eget groruddalkontor, som koordinerer etatens aktiviteter i Groruddalen, blir etatens bidrag inn i PG 3B trukket frem som viktig for bydelene. Etatens satsinger, som for eksempel Future Built, har

forsterket samhandlingen med bydelene. Ikke minst har det vært mye samarbeid i bydel Alna.

Forholdet mellom BYM og bydelene er mer blandet. Bydelene opplever tidvis at det har vært vanskelig å få BYM til å prioritere tiltak/prosjekter i områdeløftene. Andre opplever imidlertid samarbeidet som en «lykkelig reise». Generelt sett er det vår opplevelse at samarbeidsforholdet har bedret seg utover i satsingsperioden. BYM har gjennomgått en stor omorganisering (fire etater ble slått sammen), som kan ha gjort det vanskelig for bydelene å få gehør for sine prosjekter. Dette bekreftes med data fra undersøkelsen, se pkt. 5.8.

Generelt er tilbakemeldingen at samarbeidet mellom områdeløftene og de aktuelle kommunale etatene har blitt stadig bedre. De har lært hverandre å kjenne og går dermed inn i nye prosjekter med en større forståelse for den enkeltes ansvar og rolle. Denne samhandlingskompetansen kan de også nyte godt av i fremtiden – etter at områdeløftene/GDS er avsluttet.

Disse funnene finner vi også bekreftelse på i spørreundersøkelsen blant dem som har medvirket i områdeløftene. Se figur nedenfor.



Figur 5.3 Endringer i samarbeid med etater etter at man startet områdeløft

5.7 Organisatorisk læring fra gjennomføring av områdeløftene

Områdeløftene har gitt viktige bidrag i GDS. Det har vært relevant å undersøke hva som eventuelt har vært suksesskriteriene, og hva som har vært hemmende eller utfordrende i gjennomføring av områdeløft. Spørreundersøkelsen gjennomført blant ledere og medarbeidere, viser at følgende kriterier anses som viktigst for å lykkes med tiltak innenfor områdeløft:

- Forankring i bydelenes administrative ledelse
- Dialogen/samhandlingen med lokale interessenter (lokalt næringsliv, frivillige organisasjoner, idrettslag, kultur mv.)
- Husbankens bistand

Av forhold som trekkes frem som hemmende for realisering av tiltak innenfor områdeløft, nevnes i særlig grad:

- Samarbeid med andre etater i kommunen
- Relevant kompetanse i bydelen

Disse resultatene stemmer godt med funnene som er gjort i intervjuene med deltakere i satsingen.

Bydelenes ulike organisering har gitt viktig læring. Slik vi ser det, er Stovner-modellen nok mindre sårbar enn Bjerke-modellen, fordi tiltakene er godt forankret både hos tjenesteapparatet i bydelen, blant innbyggerne og etatene for øvrig. Det fremstår dermed som mer sannsynlig at tiltakene videreføres etter at prosjektperioden er over i en slik modell, fordi tiltakene er innlemmet og blitt en rutine i de ordinære tjenestene i bydelen. I tillegg har man rekruttert frivillige, som i stor grad er selvdrevne.

Bydel Stovner sier også selv at videreføring og «bottom-up» har vært viktige prinsipper for prosjektene. Stovner har dermed også sluppet en del kostnader ved å tilegne seg kunnskap om prosjektutvikling og gjennomføring som etatene sentralt sitter på. Stovner har i større grad vært en bestiller av tjenester, med etatene som leverandør.

Med en slik organisering tar man i bruk kompetansen hos etatene, og styrker deres eierskap til tiltakene. Ulempen med en slik modell kan være at den er statisk og mindre effektiv, og det kan for eksempel være gode ideer man aldri får gjennomført, fordi verken befolkningen eller bydelen er villige til å ta det første skrittet.

Det kan for eksempel være vanskelig å finne motiverte frivillige som har tid og krefter til å engasjere seg, eller det kan være vanskelig for det ordinære tjenesteapparatet å påta seg ekstra prosjektarbeid i en allerede presset arbeidshverdag.

Bjerke-modellen er i langt større grad enn Stovner-modellen forankret i prosjektgrupper, hvor dedikerte personer er ansatt på midlertidige kontrakter for å utvikle og sette i gang tiltak. Modellen gir de ansatte frihet til å selv å være kreative og utvikle ideer basert på en egen

vurdering av hva som er nyttige tiltak. Denne modellen baserer seg i større grad enn Stovner-modellen på en prøve-og-feile-taktikk, hvor bydelen kan teste ut hvilke prosjekter som lar seg gjennomføre og som er levedyktige på lengre sikt. En slik modell kan i større grad bruke *flere av verktøyene i verktøykassen*.

Bjerke har satset på å bygge opp prosjektkompetanse lokalt i bydelen. Ulempen med dette er at det er kostnadskrevenende på kort sikt og at man ikke tar i bruk ressurser som allerede er tilgjengelig. Modellen kan også være mer sårbar enn Stovner-modellen. Det kan være vanskeligere å forankre prosjektene i det ordinære tjenesteapparatet i bydelen eller hos etatene, enten fordi tid og ressurser ikke er tilstrekkelig, eller fordi man ikke skaper eierskap til prosjektene.

Det er imidlertid lite som tyder på at de organisatoriske forskjellene har hatt stor betydning for innholdet og formen på områdeløftene. I den grad det er forskjeller mellom bydelene, knyttes det i større grad til bevisste valg rundt områdeløftenes demografiske sammensetning, infrastruktur og lokale utfordringer.

Hvilken av modellene som er mest hensiktsmessig, er avhengig av flere forhold. Bydelene har ulike utfordringer, og organiseringen av tiltakene bør ta hensyn til dette. Turstier og gangveier trenger nødvendigvis ikke lokal forankring for å kunne gjennomføres, mens sosiale tiltak kan være nytteløst uten. Opprustning og utvikling av nærområder kan også være vanskelig uten forankring og deltakelse fra borettslag. Bydelene bekrefter dette, og forteller om suksesser ved god kontakt og medvirkningsprosesser, som har ført til opprustning av uteområder, mens fraværet av dette har gjort at prosjekter har strandet.

Når det gjelder HBs rolle, er det særlig betydningen av forankring til kommunens sentrale nivå som synliggjøres som en viktig læring. For øvrig er den viktige rollen HB har spilt, behørig beskrevet andre steder i rapporten.

Samarbeid med andre etater beskrives i undersøkelsen som en utfordring. Dette litt i kontrast til beskrivelsen av det gode samarbeidsklimaet som mange mener har utviklet seg mellom etatene og bydelene i ordningen. Denne dualismen kan nok knyttes til at uansett hvor godt samarbeid det er om konkrete tiltak, vil etatene på strategisk nivå alltid først og fremst ha et by-perspektiv. Dualismen kan dermed ha sin bakgrunn i de litt forskjellige rasjonaliteter som etater og bydeler vil ha, gitt de oppgaver og ansvar de har.

5.8 Oppsummering – organisering av områdeløft

Første avtale mellom bydelene og HB medførte at kommunen sentralt fikk en distansert rolle i områdesatsingen. Plankontoret fungerte da primært som et sekretariat for å skape møteplasser, rapportering og informasjon.

Vinteren 2010 ble det inngått en ny avtale om områdeløft, som involverte tre parter: HB, bydelene og kommunen sentralt. Denne modellen har gitt bedre grunnlag for bedre samhandling mellom bydelene og kommunale etater de siste årene. Evalueringen har vist at det har tatt noe tid å få på plass tilstrekkelig god samhandling mellom partene, men dette skiller seg ikke nevneverdig ut fra de utfordringene man har hatt ellers i GDS når det gjelder forankring i bydelene og samarbeid med de kommunale etatene.

Evalueringen viser etter vår vurdering, at man innenfor områdeløftsatsingen har funnet frem til gode samarbeidsrelasjoner med de statlige aktørene, og da i særlig grad med HB og IMDi.

Omleggingen i 2010 medførte at BYU ved Plankontoret fikk en viktigere og tydeligere rolle i gjennomføring av områdeløft, og da særlig knyttet til oppdraget med dokumentasjon av metodikk for områdeløft. Dette er kunnskap som er viktig både ved videreføring av GDS og i gjennomføringen av andre tilsvarende utviklingsløp i utsatte byområder.

6 Andre virkninger

GDS har ført til mye læring, det er hevet over enhver tvil. Følgeevalueringen viste at både bydelene og etatene uttrykker at de har høstet læring gjennom det samarbeidet som er etablert i satsingen. Områdemetodikken er kanskje den mest åpenbare kunnskapsutviklingen i satsingen. Metodikken drøftes i foregående kapittel i rapporten og er også godt dokumentert gjennom Oslo kommune ved BYUs utgivelse «Innsatser i utsatte byområder». Nedenfor redegjør vi for andre eksempler på læring og kunnskapsutvikling som GDS har bidratt til, og som i stor grad har relevans utenfor GDS. De innovasjonene som er beskrevet over, er også i stor grad eksempler på læring og kunnskapsutvikling med relevans utover GDS. Samarbeidsmodellene som er beskrevet, er også en type læring og kunnskapsutvikling som har vært viktig for å kunne adressere de utfordringer en har sett, på en mer konstruktiv måte.

6.1 Groruddalssatsingen som løsning på samfunnsflope

GDS er den største satsingen på å løfte et byområde fysisk og sosialt i Norge. Utgangspunktet var at Groruddalen hadde en opphopning av miljømessige, sosioøkonomiske og sosiale utfordringer som samlet bidro til dårlig omdømme for Groruddalen. GDS er et bredt, tverrsektorielt samarbeid, der over 30 statlige og kommunale instanser er involvert, og som sammen skal adressere disse utfordringene på tvers av nivåer og sektorer.

Satsingen har hatt gode resultater i den forstand at mange prosjekter bidrar i retning av hovedmålene, og at det er skapt samspillseffekter som øker sjansen for at målene nås. De fleste er samtidig enige i at målene som ble fastsatt for satsingen, var ambisiøse, og at de økonomiske rammene som er stilt til rådighet, er små i forhold til summen av utfordringer.

Utfordringene i Groruddalen er sammensatte og har en karakter som gjør det nærliggende å bringe inn begrepet «wicked problems» – eller samfunnsfloke, som er den norske oversettelsen. Utgangspunktet er en opplevelse av at mange samfunnsutfordringer har en svært sammensatt karakter og utfordrer den tradisjonelle sektormodellen som ligger til grunn for offentlig oppgaveløsning. I forsøk på å løse disse sammensatte problemene opplever en at sektorenes avgrensede perspektiv ikke gir rom for å finne gode løsninger. Det er nødvendig å finne måter å jobbe på tvers av sektorer og nivåer for å finne gode løsninger.

Er Groruddalen en samfunnsfloke?

Groruddalen utgjør et sammensatt sakskompleks, men er den en samfunnsfloke? Regjeringen definerer en samfunnsfloke som følger:

Ei utfordring som ikkje lèt seg løyse av at ein held fram med å gjere meir av det ein allereie gjer. Ofte er årsakssamanhengane samansette, ikkje kartlagde fullt ut, og eventuelle løysingar er ukjende. Felles for fleire av samfunnsflokane er at dei spreier seg over fleire sektorar, og at moglege tiltak gjerne går på tvers av både sektorar og forvaltningsnivå.¹⁷

Fra en kommunes ståsted kan eksempler på samfunnsfloker være:

- Utvikling i kommunen, som for eksempel økt befolkningsvekst, mottak av flyktninger, lavt utdannet befolkning, synkende folketall, høy arbeidsledighet mv.
- Endringer langs diverse større nasjonale og internasjonale dimensjoner, for eksempel finanskriser, teknologiske fremskritt, sosiale konsultasjoner/mønstre mv.
- Floker som kommunen selv skaper, ved måten den organiserer seg på knyttet til tjenesteleveranser, for eksempel manglende tverrsektorielt og interkommunalt samarbeid, utydelige roller og

¹⁷ Nye vegar til framtidens velferd. Regjeringa sin strategi for innovasjon i kommunesektoren

ansvarsfordeling i administrasjonen, lav tilgjengelighet for befolkningen mv.

Innholdet i en samfunnsflope har dermed ikke noen entydig definisjon, og det er alltid mer enn én forklaring på floken. Det er heller ikke én optimal løsning, men heller mer eller mindre gode løsninger. En floke har ikke noe naturlig endepunkt. Løsningen er i stor grad et spørsmål om skjønn. Det er heller ingen sikker mal å følge når en skal håndtere en samfunnsflope. Løsninger kan ha uintenderte konsekvenser over tid, noe som krever nye løsninger og gjør det vanskelig å måle effekter.

Det er åpenbart at Groruddalen har karakteristika som gjør samfunnsflopebegrepet relevant. Utfordringsbildet i dalen er sammensatt og på ingen måte entydig. Hva som er årsak og virkning, er ikke lett å fastslå. Det er mange måter å beskrive Groruddalen på, avhengig av ståsted og perspektiv. Har det i det hele tatt noen hensikt å problemdefinere et område som er så stort, sammensatt og dynamisk som Groruddalen? I innledningen til GDS var det flere som reagerte på den lite nyanserte definisjonen av Groruddalen som et sosialt og miljømessig problemområde, all den tid Groruddalen har et svært bredt spekter av bomiljøer og store variasjoner i levekår. Dette bidrar til nok en nyanse i floken.

Slik kan en si at å definere tydelige mål for GDS, med den hensikt å skulle «løse» Groruddalens problemer en gang for alle gjennom GDS, ville vært naivt. Det gjorde en da heller ikke på alle programområdene. Mange av målene er såpass løst formulert at nye forståelser og perspektiver på problemløsning i GDS ikke har gjort det nødvendig med noen justering av målene.

I møtet med samfunnsfloker kommer rasjonell planteori, med mål, analyse, tiltak, evaluering og justering lett til kort, fordi det er en dynamikk i floken som gjør at hvis du treffer tiltak på ett område, vil floken endre karakter på andre områder. For å arbeide med

samfunnsfloker må en innse den rasjonelle modellens begrensninger. Den sektorbaserte rasjonalitet som preger organiseringen i stat og kommune, egner seg ikke helhetlig for innsats i avgrensede områder. Det er en annen rasjonalitet som ligger til grunn. En kan få det til, men ikke uten betydelige transaksjonskostnader knyttet til å rigge en organisasjon som klarer å ha et helhetlig perspektiv. Derfor må en heller ikke binde seg opp til én løsning og ett virkemiddel. Prosesser i PO 2 kan illustrere dette. En definerte mål for PO 2 som var basert på en forestilling om behovet i Groruddalen som en etter hvert måtte justere. Fra et fokus på utvikling av grøntstrukturer i dalbunnen, skiftet en fokus etter som en endret sin forståelse av utfordringsbildet. I håndtering av samfunnsfloker må en heller akseptere at en ikke har all kunnskap på forhånd. En velger seg ut tiltak utfra den kunnskap en har, men tiltakene bør verken være for store eller låst når det gjelder gjennomføring og innretting. Videre er systematisk refleksjon rundt hva en får til, viktig. Læringsløyfer og påfølgende justeringer av forståelsesramme og innretting, må være en del av prosjektprosessen.

Flokebegrepet kobles ofte sammen med påpekningen av behovet for innovasjon, fordi de løsningsmodeller og virkemidler vi har tilgjengelige i dag, ikke ser ut til å kunne håndtere de utfordringene vi ser. Slik vi ser det, har GDS fungert som en pilot når det gjelder å håndtere komplekse utfordringer i skjæringspunktet mellom byutvikling og velferdspolitik. GDS kan således betraktes som et innovasjonsprosjekt, selv om dette i liten grad var erkjent i starten av satsingen. Dette kommer vi nærmere tilbake til i pkt. 6.2. Utviklingen av en metodikk og tilnærming som styrker evnen til å håndtere flokespørsmål, var i begrenset grad med i målstrukturen som ble definert i starten av satsingen. På sikt kan kunnskap og metoder for håndtering av floker være viktige gevinster, som bør ses i lys av behovet for nytenking og innovasjon som norske kommuner står overfor generelt. Når vi nå tar for oss andre virkninger av GDS, vil vi bruke flokeperspektivet som en rød tråd, for å vise hvordan de fleste av disse «andre virkningene» kan knyttes til utviklingen av måter å angripe sammensatte problemstillinger på.

6.2 Groruddalssatsingen som innovasjonsprosjekt

Ifølge Direktoratet for forvaltning og IKT (Difi) kan innovasjon defineres på følgende måte:

Innovasjon er å fornye eller lage noe nytt som skaper verdi for virksomhet, samfunn eller innbyggere. Formen er eksperimenterende og løsningen er ikke kjent på forhånd.

I offentlig sektor er det stor interesse for innovasjon. Fokus er kanskje særlig på tjenesteinnovasjon. Offentlig sektor står overfor store utfordringer, med økende etterspørsel etter tjenester samtidig som kvalitetskravene stadig blir høyere. En har innsett at gårsdagens løsninger, som stort sett gikk ut på å øke ressursbruken, ikke lenger er en farbar vei å gå. Istedenfor må en finne nye mer treffsikre måter å løse oppgavene på for å oppnå de effektene en ønsker. Dette stiller nye krav til evne til fornyelse og omstilling. En innovasjon er ikke en innovasjon før den er nyttiggjort. Det vil si før den faktisk har ført til en endring. En kan utvikle og teste ut nye løsninger, men hvis disse løsningene ikke blir skalert opp, vil ikke innovasjonen få betydning.

Innovasjon kan være resultat av ideer og prosesser som utvikles og igangsettes i linjen som følge av at de som produserer tjenester, ser mulighetene og tar tak i dem («bottom-up» tilnærming). Innovasjonen er da ofte drevet frem av ildsjeler, med eller uten lederstøtte og forankring. Alternativt kan en ha et mer systematisk perspektiv på innovasjon, hvor ledelsen legger en strategi for innovasjon og følger opp denne gjennom organisatoriske rammer og tiltak.

Et systematisk perspektiv innebærer at en arbeider målrettet med få til en reell mobilisering av kompetanse og ressurser i samskaping på tvers av sektorer, og at brukere/målgruppen trekkes reelt inn i utforming av løsninger. Det settes av tid og ressurser til innovasjonsarbeid, og bygges en organisatorisk struktur rundt innovasjonsarbeidet. Ledelsesstøtte og forankring er, som så ofte ellers, viktig. Innovasjon innebærer at en må akseptere en viss risiko

for å mislykkes, samtidig som en ikke nødvendigvis er sikker på hva som blir resultatet av prosessen, eller om det blir noe resultat. Da er det viktig at en har en ledelse som støtter opp om prosessen.

Velger en å se på GDS som eksempel på systematisk bruk av innovasjon, vil en kunne hevde at det er blant Norges største og mest langvarige innovasjonsprogram. Stort, på grunn av det brede nedslagsfeltet som reflekteres i målsettingene, på grunn av det samlede ressurstilfanget, og ikke minst fordi et betydelig antall offentlige instanser og andre aktører har vært involvert. Det er vel å merke viktig å påpeke at innovasjon ikke var et eksplisitt tema i 2007, da satsingen ble startet opp. Likevel inneholder målene formuleringer som henspiller på innovasjon. Målene for GDS vekslet mellom å være rimelig konkrete på noen områder (sammenhengende sykkelvegnett, åpning av Alnaelva), mens en på andre områder utformet målene mer åpent, som innovasjonsspørsmål. Innovasjonsspørsmål tar utgangspunkt i et behov, rommer en visjon, men ikke en konkret løsning, er motiverende og inspirerer til handling. Målet fra PO 3: «Det skal utvikles gode sosiale og inkluderende møteplasser i lokalmiljøet», kan ses som et eksempel. Det er definert en organisatorisk ramme rundt arbeidet i GDS som samler aktører på tvers av faggrenser og forvaltningsnivåer.

Etter hvert har også målgruppene for GDS – det vil si befolkningen i Groruddalen – i økende grad blitt trukket inn i prosessene med tiltaksutvikling. Selv om de fleste midlene som er brukt i GDS, har gått til prosjekter, har også aktørene – og kanskje særlig bydelene – fått et handlingsrom til innsats som de ellers ikke ville hatt. Disse midlene, som ikke er store, fremheves av våre kilder som svært viktige, fordi en har kunnet bruke tid og ressurser på deltakelse i prosjektutvikling og mobilisering og samarbeid med befolkningen. Forankringen av GDS har vært god i bydelene og i byrådsavdelingen med direkte ansvar for GDS. Dette, sammen med den forutsigbarheten som samarbeidsavtalen ga når det gjelder

finansiering, har vært viktig for å legge til rette for utvikling og innovasjon. Innenfor rammen av GDS er det utviklet en rekke tiltak og prosesser som kan oppfattes som eksempler på tjenesteinnovasjoner. Fra våre kilder trekkes særlig følgende frem:

- Gratis kjernetid i barnehage, som har vist seg å ha positiv effekt på barn av innvandrereldres karakterer i 1. trinn i grunnskolen. Er i 2015 innført som nasjonal ordning.
- STORK: Kultursensitive helsetjenester ved svangerskapskontroll og oppfølging av gravide, blant annet for å forhindre svangerskapsdiabetes.
- Ansettelse av idrettspedagoger i barnehagenes grunnbemanning i bydel Grorud, som innebærer en bruk av kompetanse på en ny måte.

Våre informanter peker også på prosessinnovasjoner som er utviklet gjennom GDS. Den mest åpenbare er kanskje områdeløft som «verktøy», men dette omfatter også mindre innovasjoner, som arbeidsmetoder nær folk, som i sum bidrar til å øke vektleggingen av lokale behov, utvikle sosial kapital og tillit, og metoder for å rekruttere til deltakelse i tiltak og medbestemmelsesprosesser. Utviklingen i samarbeidet mellom bydelene og etatene, i sammenheng med gjennomføring av fysiske tiltak, oppfattes også av mange som en innovasjon.

En annen «innovasjon» var introduksjonen av begrepet «gryteklare» prosjekter. Dette er prosjekter hvor plangrunnlaget er avklart, og en dermed kan gå rett på gjennomføring. I PO 1 brukte en for eksempel ressurser på å forberede prosjekter, slik at BYM kunne implementere dem uten større innledende prosesser. Dette mente en skulle øke sannsynligheten for at prosjekter ble gjennomført.

Alnaskolen for unge ledere er et opplæringsprogram for unge ledertalenter, rettet mot ungdom som er interessert i å gjøre en innsats for lokalmiljøet. Dette kan ses som en innovasjon med hensyn til

hvordan man tenker nytt og rekrutterer med andre virkemidler til ledelse av idrettsorganisasjoner og frivillige organisasjoner.

Forestillingen om GDS som et systematisk innovasjonsprogram kan på den annen side synes noe optimistisk. Slik vi ser det, kan GDS i utgangspunktet bare delvis sies å ha et innovasjonsperspektiv. PO 1 og 2 var i utgangspunktet mer konvensjonelle, ved at det skulle gjennomføres fysiske tiltak som løsninger på kjente problemer. I utgangspunktet er det ikke utvikling av nye løsninger en er ute etter, men heller å øke innsatsen innen kjente innsatsområder som miljø og samferdsel, og binde sammen fragmenterte turveisystemer og blågrønne landskapsstrukturer i et større hele. I disse programområdene har programstyrene spilt en viktig rolle. Her har strategier blitt lagt og prosjekter blitt uformet. Samtidig må utviklingen av samarbeidsformene mellom bydelen og etatene, blant annet innenfor rammen av PO 2, også ses som eksempel på innovasjon. Dette kommer vi tilbake til i pkt. 6.3.

Innen PO 3 og 4 har det vært mer oppmerksomhet på utvikling av tiltak, metoder og verktøy for å nå målsettingene. Her kommer innovasjonsaspektet tydeligere til sin rett i målsettingene for programområdene. Nesten alle de eksemplene på innovasjoner som våre informanter trekker frem ovenfor, er hentet fra PO 3 og 4. Mye av innovasjonsaktiviteten i PO 3 og 4 har foregått i tiltakene, i prosesser mellom de relevante aktørene. Programstyret har hatt mindre betydning for prosjektutvikling her enn i de andre programområdene. Innovasjonene har både preg av «top-down» drevet innovasjon, for eksempel områdeløft, og mer «bottom-up» preget innovasjon, hvor Alnaskolen og tiltak rettet mot utvikling av sosial kapital og medvirkning i bydelene kan ses som eksempler.

Organiseringen har åpenbart ikke vært til hinder for ivaretagelsen av gjennomføring i PO 1 og 2 og utvikling/innovasjon i PO 3 og 4. Bakgrunnen for dette finnes nok i den fleksibilitet som handlingsrommet i programstyrene ga. De kunne selv definere

arbeidsmåte og prosesser som var hensiktsmessige. I PO 1 og 2 har programstyrene vært viktige fora for strategiske veivalg, mens i PO 3 og 4 har programstyrene ikke hatt samme strategiske rolle. De strategiske valgene ble i stor grad tatt utenfor programstyret, gjennom eksterne aktørers beslutning om å gå tungt inn i områdeutviklingen i PO 3 (HB) og i PO 4 (UDE og BLD).

Innovasjon kan også knyttes opp mot samfunnsflokebegrepet. PO 1 og 2 var i innledningen i begrenset grad innrettet mot innovasjon. Her søkte en å adressere PO 1 og 2s «del» av «samfunnsflokken Groruddalen» gjennom konvensjonelle metoder. Ettersom en opplevde at dette ikke i tilstrekkelig grad traff når det gjaldt den sosiale dimensjonen, som er en så viktig del av flokeperspektivet, endret en fokus i innsatsen, hvor også disse «konvensjonelle» løsningene ble innrettet mot å styrke effekten av innovasjons- og utviklingsaktiviteten knyttet til områdeløft. Dette – sammen med utviklingen av samarbeidsformene mellom etater og bydeler i forbindelse med prosessene rundt de fysiske prosjektene – anser vi som innovasjon og nettopp hensiktsmessige responser på utfordringsbildet.

Slik PO 3 og 4s mål er formulert, og måten en har arbeidet på, er flokeperspektivet mer direkte relevant. En prøvde ikke å ta tak i hele floken, men identifiserte noen temaer som syntes særlig viktige, og hvor det ble arbeidet frem tiltak. Så kan en spørre seg om dette var de riktige tiltakene, eller om det er andre som hadde vært mer effektive. Områdeløftet ble introdusert som tema, men ble fylt med innhold gjennom GDS. Det områdeløftet som er gjennomført gjennom GDS, er annerledes enn det Husbanken forestilte seg i utgangspunktet. Dette skyldes til dels utvikling og forståelse av hva områdeløft skal være, men også en tilpassing til en ganske begrenset ressursramme. Gratis kjernetid var heller ikke noe nytt, men hadde allerede vært utprøvd i andre bydeler. Det unike i GDS var at en fikk utvidet forsøksperioden betraktelig. Måten det er gjort på, kan likevel inneha

innovative elementer, fordi en tilpasser innhold og prosesser til situasjonen. Andre tiltak under PO 3 og 4 er mer genuine innovasjoner.

På samme måte som vi må nyansere bildet av GDS som innovasjonsprosjekt, vil også bildet av GDS som tiltak for å adressere samfunnsfloker måtte nyanseres. Målsettingene reflekterer en virkelighetsforståelse en senere har måttet modifisere. I hovedsak kunne dette gjøres uten å endre målformuleringene, men noen svært spesifikke mål ble fjernet. Det vesentligste er at en satte i gang en rekke prosjekter basert på én problemdefinisjon, som en senere justerte, basert på en utvikling i forståelsen av hva utfordringsbildet var.

6.3 Nye samarbeidsformer

Gjennom GDS har samarbeidsrelasjonene mellom aktørene utviklet seg på forskjellige måter. Mange av aktørene kjente ikke hverandre så godt i starten. De måtte bli kjent før de fant gode samarbeidsformer. Bydelene har blitt brakt sammen med kommunale og statlige etater i arbeidsfelleskap, som har gitt mye gjensidig læring og forståelse. Det har dermed blitt etablert nye arbeidsformer og samarbeidsnettverk på tvers av sektorer og nivåer som ikke var etablert før. I PO 1 og 2 har dette i stor grad skjedd gjennom prosesser i programgruppene, hvor en har hatt reelle faglige og strategiske diskusjoner. I PO 3 og 4 har det også vært faglige diskusjoner i programgruppene, men siden handlingsrommet har vært mindre, har faglig samarbeid gjennom prosjektene vært viktig.

En vesentlig nyvinning i samarbeid som våre informanter tilskriver GDS, er en ny rolle for bydelene i sammenheng med gjennomføring av fysiske tiltak. Fra informanter fra etatene opplyses det at en nok hadde et etatsperspektiv på utvikling av tiltak i bydelene. En tok utgangspunkt i kommunedelplanen for grøntstruktur samt kjente behov for opprusting av idrettsanlegg. Bydelene var lite inne i disse prosessene.

Bydelene prøvde å ta en mer aktiv rolle i å utvikle og gjennomføre fysiske prosjekter, da særlig knyttet til PO 2, i starten av satsingen. Bydelene hadde en oppfatning av at en ikke fikk gjennomslag for sine perspektiver og behov hos etatene. Bydelene hadde ikke den nødvendige kunnskap og kompetanse til å gjennomføre denne typen prosjekter, og undervurderte kompleksiteten i disse prosessene. Derfor slet en også betydelig med forsinkelser og utsettelse i innledningen.

Etter hvert utviklet det seg en mer konstruktiv arbeidsdeling, hvor prosjekter ble utviklet i dialog mellom bydel og etatene. Den foretrukne metodikk er at bydelen utformer skisseprosjekter eller mulighetsstudier, som tar opp i seg lokale behov gjennom dialog med befolkningen. Disse utvikles gjennom bruk av forskjellige medvirkningsteknikker, som spenner fra ordinære høringsrunder til folkemøter, workshops og fremtidsverksteder. Disse prosessene ble ofte finansiert av bydelen selv, eller ved bruk av midler fra HB. Skisseprosjektet/mulighetsstudien danner et godt utgangspunkt for dialogen med etatene om prosjektets funksjonelle innhold. Deretter tar etatene over hovedansvaret for utvikling av en prosjektplan, med forslag til den fysiske utformingen av tiltaket. Forslaget diskuteres med bydelen, og en kan repetere medvirkningsprosesser med beboere for å forsikre seg om at lokalt opplevde behov er ivarettatt og at prosjektene er godt forankret i bydelens planer. Når så prosjektet har fått sin endelige form, er det etatene som står for den praktiske gjennomføringen.

Denne rolledelingen mellom bydel og etat opplever de involverte som en genuin innovasjon. Bydelene opplever at de nå i større grad er likeverdige partnere med etatene. En beskrivelse som brukes for å karakterisere samarbeidet, er: «Fra tverrfaglighet til tverrfaglighet.» Hver aktør gjør det den har best forutsetninger for å gjøre, og prosjektene forankres godt i bydelen, både politisk og i linjen. For etatene er det å bruke bydelene mer bevisst som partner i

sammenheng med hørings- og medvirkningsprosesser, en måte å sikre bedre forankring av prosjektene i lokale behov og ønsker. Slik sett kommer også den prosjekteringskompetansen bydelene tilegnet seg tidlig i GDS til nytte, siden de i større grad kan følge etatene i den faglige diskusjonen og har tilstrekkelig kompetanse til å utvikle gode skisseprosjekter.

Detaljprosjekteringen og byggeprosessen er det åpenbart bedre at etatene gjennomfører. Denne modellen har nå dannet skole for medvirkningsprosesser i sammenheng med kommunal planlegging og prosjektutvikling også i andre bydeler.

Erfaringene fra PO 1 er til dels parallelle. Bydelen har dels lært å samarbeide mer effektivt med etatene, forstå arbeidsdelingen bedre og forstå gjennom hvilke kanaler det bør arbeides for å påvirke prioriteringer og utforminger av store infrastrukturprosjekter, som Fossumdiagonalen/Bredtvetdiagonalen.

Også denne modellen har sine svakheter. Fra bydelenes perspektiv er det avgjørende at prosjektene blir godt forankret i etatene. I PBE har en opprettet en egen groruddalsenhet for å sikre dette, i andre etater har en søkt å holde dette i linjen, noe som kan være en utfordring. En har erfart at løsninger som en opplever at det er oppnådd enighet om i programgruppe, viser seg ikke å være tilstrekkelig forankret i etatene, for eksempel når det gjelder driftsansvar. Fra etatene påpekes viktigheten av at ansvarsvekslingen mellom bydelen og etatene gjøres på den slik måte at en får utnyttet etatenes gjennomføringskompetanse fullt ut.

Aktiviteten i PG 3B fremheves også som en positiv nyvinning, både fra etatene og bydelene. Gjennom arbeidet i programgruppen får en orientert seg om hverandres planer og utvekslet synspunkter og innspill basert på de respektive partenes synspunkter. Her møtes de operative prosjektlederne fra etatene, og en får dermed en direkte dialog rundt behov, muligheter og løsninger.

Samarbeidet mellom Husbanken og Oslo kommune er også eksempel på en relasjon som har utviklet seg. I starten av GDS hadde Husbanken en ganske aktivistisk rolle, med en klar målsetting om å få i gang områdeutvikling i de fire bydelene. Husbanken forholdt seg innledningsvis (det første områdeløftet) direkte til bydelene istedenfor å gå via byrådsavdelingen, som ville vært det normale. Dette skapte utfordringer for forankringen av områdeløft blant relevante instanser sentralt i kommunen. Husbanken utplasserte også egne folk i bydelene for å bistå med områdeløft. Bydelene mener Husbanken har gitt viktige bidrag i form av kunnskap og kompetanse, som de har overført ved hjelp av kurs, prosessbistand og ved å være en pådriver overfor bydelene. Bydelene ble også tilført ressurser fra Husbanken til dette arbeidet, noe som ga dem handlingsrom.

Flere bydeler forteller imidlertid om at HB har hatt en mer tilbaketrukket rolle i det andre områdeløftet. Enkelte gir uttrykk for at HB har vært for lite aktiv. Noe av forklaringen kan være at BYU ved Plankontoret har fått en noe mer koordinerende rolle for dialogen med Husbanken, enn det hadde de første årene. Dette har vært en villet praksis fra både Husbankens og BYUs side. Vi ser heller ikke bort fra at dette kan ha sammenheng med at byrådsavdelingen (EHS) i 2012 inngikk en avtale om boligsosiale utviklingsprogram (BOSO) i de fire bydelene. Det ga grunnlag for en tydeligere koordinering opp mot GDS.

En annen forklaring på Husbankens noe reduserte engasjement de siste årene i anledning områdeløftet i GDS, kan også ha sammenheng med at det i 2010 ble etablert områdeløft i andre byer, som HB har rettet mye innsats og oppmerksomhet mot.

Det spesielle med hensyn til HB var den direkte kontakten den tok med bydelene innledningsvis i GDS. Bakgrunnen for kontakten var en oppfatning av at områdeløft måtte ta utgangspunkt i de tjenestene som lå nærmest beboerne. For å få på plass en godt forankret satsing mente HB at de som hadde resultatansvaret for de befolkningsrettede

tjenestene, måtte sitte i førersetet. Disse hadde oversikt over behovene og nettverkene med beboerne. Etater og byrådsavdeling kunne så bringes inn i nettverksarbeidet når det var ønskelig, men bydelen måtte alltid sitte i front. Slik sett fikk bydelene gjennom dette en rolle som samfunnsutviklere, en oppgave bydelene egentlig ikke har, selv om det er åpenbart at de på noen områder er i en bedre posisjon for å ta en slik rolle enn andre instanser i kommunen.

Prosessene som er beskrevet over, kan relateres til utvikling av forståelsen av hvordan samfunnsfloken Groruddalen arter seg, og utvikling av måter å tilnærme seg tiltak på som tar hensyn til dynamikken i sammensatte utfordringer som floker er. Vi ser dette som en ønsket og nødvendig tilpasning til en problemsløsningsmetodikk som er mer spisset til lokalt opplevde behov.

7 Anbefalinger for fullføring og videreføring av satsingen

I sammenheng med den helhetlige vurderingen av satsingens måloppnåelse vil vi også rette oppmerksomhet mot det faktum at satsingen ennå ikke er avsluttet. I hvilken grad er våre funn og vurderinger relevante for gjennomføring og avrunding av siste del av satsingen?

7.1 Fullføring av Groruddalssatsingen

GDS nærmer seg sin avslutning, og dette preger også perspektivene til dem som jobber med GDS i etater og bydeler. En satser nå på å ferdigstille de prosjektene som pågår, og vil bare i begrenset grad sette i gang med nye prosjekter.

Det som er viktig i en avslutningsfase, er å sikre en god overføring av ansvar for tiltakene som er gjennomført, fra GDS til «linjen». For mange prosjekter er det allerede håndtert, men det er viktig at en evner å gjøre dette på en god måte, slik at de langsiktige virkningene av GDS blir best mulig ivaretatt.

Videre er det viktig at en fortsetter arbeidet med å dokumentere og samle inn den kunnskap som er opparbeidet gjennom satsingen. Her har Plankontoret en viktig rolle.

Det er også viktig at en evner å opprettholde de samarbeidsformene som har utviklet seg i GDS. Bydelenes rolle som kontaktledd til innbyggerne er viktig for å sikre at tiltak om gjennomføres, også i fremtiden, er godt forankret i lokale behov. Det tverrfaglige perspektivet som en har klart å etablere, er også en verdi det er viktig å ta vare på videre.

7.2 Ny Groruddalssatsing

Det er en rekke erfaringer fra GDS som er relevante for en Ny GDS. Vi mener at arbeidsmåten som har utviklet seg i GDS underveis, i stor grad sammenfaller med den tilnærmingen en burde velge når en adresserer en samfunnsflope. Samfunnsflope som begrep har imidlertid ikke vært en del av GDS-sosiolekten, så utviklingen i arbeidsmåte er ikke resultat av eksplisitte valg, men snarere av «organiske» utviklingsprosesser, etter som en har sett hvilken metodikk som fungerer best. Vi mener det er viktig at en opprettholder denne forståelsen inn i Ny GDS.

Basert på de funn vi har gjort i evalueringen, kan vi peke på noen tydelige, kritiske suksessfaktorer som synes å ha relevans for utviklingen av Ny GDS.

Tydeligere strategisk styring

Det er behov for tydeligere strategisk styring av Ny GDS. Medvirkende departementer og byrådsavdelinger bør få en mer strategisk rolle i styringen av GDS. Eiergruppen bør få større fullmakter når det gjelder: fordeling av ressurser mellom programområdene, gi mandat og styringssignaler til programgruppene, oppnevne programgruppene og stille krav til ledelse av programgruppene.

Det er byrådsavdeling EHS i Oslo kommune som har det politiske ansvaret for mange av tjenestene som GDS har hatt som mål om å utvikle. GDS har ikke vært nevnt i prioriteringer til EHS. Bydelene bør fortsette å ha det praktiske ansvaret for områdeløft, men en klarere beslutningsstruktur – hvor EHS er involvert – kan hjelpe bydelene til å få på plass flere prosjekter raskere. Gjennom økt strategisk ansvar kan en også medvirke til en bedre forankring i alle byrådsavdelinger og departementer som er involvert i satsingen.

Vi vil understreke betydningen av at denne styringen nettopp er strategisk. En må ikke gå i den fellen å etablere målstyring som i praksis også definerer hvilke løsninger som skal testes eller utvikles i satsingen. Målene skal ta utgangspunkt i et behov og romme en visjon, men ikke foreskrive en konkret løsning.

Bydelene bør delta i planleggingen av den videre satsingen

Flere trekker frem at det faktisk at bydelene ikke deltok i planleggingen av GDS, var en begrensning i starten av satsingen. Områdeløft har utviklet seg til en «bottom-up» tilnærming, og resultatet av at bydelene ikke var med i planleggingen, var at man kom senere i gang med de mest relevante prosjektene. Områdeløft består i stor grad av utviklingsprosesser, hvor man til en viss grad er nødt til å prøve og feile. Det er derfor viktig at de med lokal kunnskap blir involvert, for å sikre en mest mulig relevant tilnærming i starten.

Gjennom disse grepene legger en bedre til rette for god forankring av satsingen og en felles forståelse av satsingens målsettinger.

Ansvar og myndighet til programgruppene

I GDS har vi sett at noen av programgruppene har hatt begrenset handlefrihet når det gjelder fordeling av midler og prioritering av prosjekter og tiltak, fordi disse i stor grad har vært definert av enkeltaktører. Etter vår vurdering bør programgruppene eller styrene få større ansvar og myndighet i gjennomføring av Ny GDS. Dette innebærer myndighet til å planlegge og prioritere programplan, fordele midler, systematisere erfaringer og kunnskap om de gjennomførte tiltakene, rapportere om strukturelle hindringer knyttet til måloppnåelse, og sørge for tilstrekkelig rapportering til overordnet styringsnivå for GDS.

Utvikling av samarbeidet med involverte etater i Groruddalen

PG 3B som forum for koordinering av statlige og kommunale planer i Groruddalen, er en viktig arena for bydelene, da den understøtter

deres rolle som lokalsamfunnsutvikler. Av hensyn til verdien av lokal medvirkning og forankring av planer og tiltak er det ønskelig at denne aktiviteten videreføres.

Forutsigbarhet i finansiering

Ny GDS-finansiering fra stat og kommune skal, ifølge avtalen, avklares i de ordinære budsjettprosessene for budsjettåret 2017 og fremover. Det er en risiko. Vi mener det er viktig at en skaper en viss forutsigbarhet i rammene rundt utviklings- og innovasjonsprosessene i satsingen. Forutsigbarhet med fleksibilitet er sentralt her.

Områdeløft bør også bestå av frie midler

Bydelene forteller at friheten i midler som ikke bare er bundet opp, har vært svært motiverende og lagt grunnlaget for kompetanse om byutvikling, samt treffsikre og godt forankrede prosjekter. Gjennom dette muliggjøres innovasjon og utvikling på en måte som ikke er mulig når prosjektmidlene bindes opp slik de var i PO 4. Det fremstår som en fornuftig strategi at også noen midler er frie, slik at man utnytter potensialet som ligger hos bydelene. Gjennom disse grepene sikrer en forutsigbarhet og fleksibilitet, som er viktig for å gi rom for innovasjon og nytenking.

Fremtidig satsing bør i større grad tilrettelegge for datainnsamling

Evalueringen av områdeløftene har i stor grad vært begrenset av mangel på statistikk og detaljert informasjon om områder og grupper som har vært utsatt for tiltak. Dette har gjort det vanskelig å gjøre gode vurderinger av virkningene av GDS. Det finnes flere eksempler på at GDS har hatt forskere og konsulenter inne som har følgeevaluert enkelttiltak, men det har vært svært begrenset data om relevante indikatorer som har knyttet målsettinger og tiltak sammen.

Vedlegg 1.

Metode og måling av resultater/effekter av områdeløft/velferdssatsinger

Det er krevende å måle resultater og effekter av område-/velferds-satsinger, ikke minst fordi slike satsinger ikke skjer i et vakuum.

I tillegg til en påvirkning fra eksisterende ordninger og rammebetingelser vil det ofte parallelt gjennomføres andre satsinger/tiltak som kan påvirke prosessen og/eller resultater/effekter. Det å kunne isolere konsekvensen (årsak–virkning) av konkrete satsinger er dermed svært krevende.

Erfaringer fra områdeløft og satsingene i de andre programområdene må ses i lys av nasjonale strukturer, nasjonal omfordeling og velferdspolitik. Brofoss og Barstad (2006, i IMDi Notat) påpeker at erfaringer fra land som England og USA når det gjelder områdesatsinger med mindre universelle velferdssystem, ikke automatisk kan overføres til norske forhold.

Måling av effekter av områdeløft er vanskelig, både fordi målingene ofte settes i gang flere år etter at satsingene begynte, men også fordi store deler av innbyggerne i området kan ha flyttet fra området før satsingen er over. Det å måle effekter av satsinger på de opprinnelige innbyggerne kan imidlertid være betydelig vanskeligere enn å måle effekten på selve området.

Studier av Indre-Øst satsingen i Oslo fant at de «nest-fattigste» flyttet ut, de aller fattigste ble igjen, samtidig som en ny og mer ressurssterk gruppe flyttet inn. Mange av dem man ønsket å forbedre levekårene til, flyttet dermed til nye områder. Selv om levekårene i gjennomsnitt bedret seg, skyldtes det den nye og mer ressurssterke gruppen. Det egentlige problemet forble dermed uløst.

Agenda Kaupang og Asplan Viak evaluerte HBs innsats i Groruddalen (Rapport 2011), med et spesielt søkelys på områderettet innsats. Rapporten oppsummer blant annet følgende:

Satsingen har langt på vei realisert sine resultatmål, slik de kan observeres i form av en rekke fysiske tiltak som er gjennomført i tråd med strategiene for satsingen. Den kvantitative beskrivelsen viser visse profilforskjeller mellom bydelene. De uttrykker ulike lokale valg, basert på forskjellige behov og utfordringer. Til en viss grad illustrerer disse profilforskjellene også at enkelte av bydelene innenfor noen av delmålene har valgt mer krevende prosjekter enn andre, uten at det dermed kan sies at forskjellene avdekker hva som er den mest suksessrike måten å gjennomføre områdeløft på.

Det er en rekke indikasjoner på at effektene er i tråd med målene. Her er det imidlertid viktig å minne om at det ikke foreligger representative data om befolkningens opplevelser av endringer og at vurderingene baserer seg på kvalitativ informasjon. I tillegg vil resultatene ha effekter mer gradvis, etter hvert som de fysiske tiltakene har eksistert og fått virke, og når en rekke nye planlagte tiltak gjennomføres.

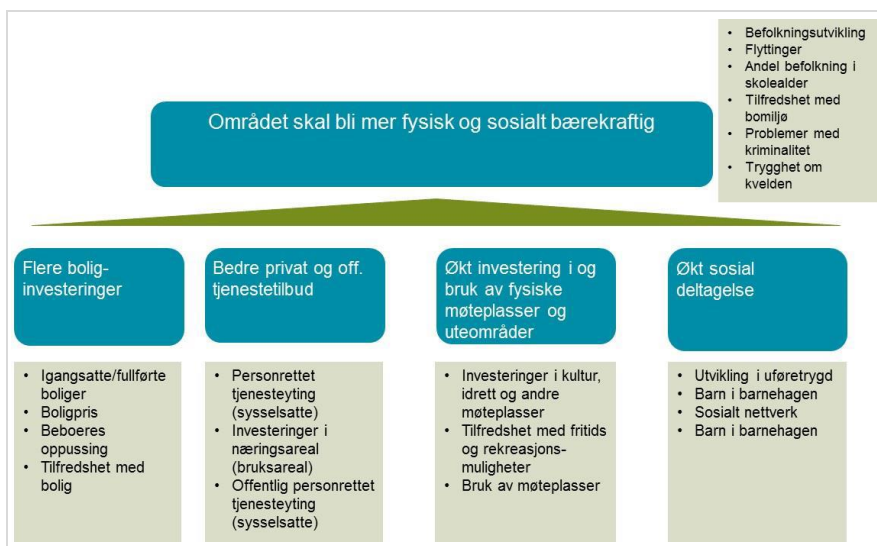
Bydel Stover skriver i 2013 i sin sluttrapport for områdeløftet på Haugenstua at:

Det er vanskelig å si noe sikkert om i hvilken grad effektmålene vil nås fordi dette må vurderes i tiden etter at satsingen er over. (...) Hvorvidt flere mener at det er gode og mangfoldig tilbud på Haugenstua (effektmål II) og om trivselen har økt (effektmål I), vil kun en spørreundersøkelse i befolkningen i etterkant av satsingen kunne gi svar på. Det samme gjelder en vurdering av hvorvidt Områdeløft har bidratt til økt kjennskap til og bruk av møteplasser (effektmål V) og opplevelse av bedre belysning og mindre forsøpling (effektmål IV).

Det er altså store metodiske utfordringer forbundet med å måle effekter av områdeløft og større velferdssatsinger. Få evalueringer har på en systematisk måte sammenholdt forholdene i boligområdene før tiltakene, med situasjonen etter at prosjektene er ferdige. En annen utfordring med å identifisere resultater og effekter av slike satsinger er

at mange evalueringer er foretatt enten før prosjektene er helt ferdige, eller kort tid etter avslutning. Dette innebærer at en ikke får tak på de langsiktige konsekvensene.

Damvad har i sitt arbeid for HB utviklet et effekt- og resultatverktøy for områdeløft, som skal kunne legge til rette for å måle effekter av områdeløft i fremtiden. Tilnærmingen kan oppsummeres i følgende målbilde og indikatorsett, jf. figur 0.1.



Figur 0.1 Målbilde og indikatorer. Kilde: Damvad 2015

Nullpunktmålingen fra Damvad er dokumentert i rapporten *Effekt- og resultatverktøy for områdeløft – Områdeløft i Bergen, Trondheim og Drammen*, datert 10.3.2015. Det foreligger i tillegg en (foreløpig) upublisert måling i de samme områdeløftene fra høsten 2015. Sluttrapporten fra oppdraget til Damvad skal etter planen foreligge innen utgangen av 2016. Vi ser ikke bort fra at Damvad-arbeidet vil danne et godt opplegg for å måle fremtidige satsinger.

Bruk av effektmål, resultatmål og prosessmål

I vurderinger av om områdeløft og velferdssatsinger kan bidra til å bidra positivt til å snu eller bremse en negativ utvikling av levekår, er det hensiktsmessig å skille mellom tre typer mål: effektmål, resultatmål og prosessmål. Gjennomgangen av dokumentasjon fra Groruddalen viser imidlertid en rekke begreper. Vi finner ord som visjoner, hovedmål, effektmål, resultatmål, delmål – uten at det ser ut til å være en omforent forståelse av hvordan disse begrepene brukes.

Selv om begrepene ofte brukes «om hverandre», hvilket kan gi utfordringer når man skal forholde seg til flere aktører, vil en begrepsavklaring bidra til klargjøre vår tilnærming. Vi vil ta utgangspunkt i følgende begrepsdefinisjoner:

Effektmål er tiltakets/satsingens påvirkning på omgivelsene. Ofte brukes også begrepene *formål* eller *målsetting*. Tanken er at effektmål beskriver hva man vil oppnå med tiltaket/satsingen på lengre sikt.

For et områdeløft som helhet kan det være

- å snu eller bremse en negativ utvikling av levekår
- å gjøre et levekårsutsatt område mer fysisk og sosialt bærekraftig

Brutt ned på mer avgrensede tiltak/områder, kan det være følgende (hentet fra områdeløftet på Haugenstua):

- Flere opplever Haugenstua som et godt boområde, med stor grad av trivsel
- Flere mener at det er gode og mangfoldige tilbud på Haugenstua
- Flere bruker torget, Nærmiljøsentret og Haugenstua scene som møteplass

Resultatmålet beskriver hva som konkret skal foreligge som *resultat*, når tiltaket/satsingen er ferdigstilt. Det er ofte konkrete måltall og egenskaper som skal være oppnådd ved realiseringen av programmet, og er som regel knyttet til kvalitet, kostnad, tid mv.

For områdeløft som helhet kan det være

- at bruken av HBs virkemidler for å bedre bolig- og bygningskvaliteten har økt
- at uteområdene er universelt utformet, fysisk og estetisk opprustet
- at barn og unge opplever sitt nærmiljø som trygt¹⁸

Brutt ned på mer avgrensende tiltak/områder, kan det være følgende (hentet fra delmål 1 «Romsås senterområde skal være en møteplass for læring, kultur og fysisk aktivitet»): De har satt mål, frem til 2015, på årlig antall

- besøk på senteret, frivillighetssentralen og biblioteket
- frivillige, brutt ned på dem med minoritetsbakgrunn
- nye organisasjoner
- mv.

Prosessmål er mål som ikke er knyttet direkte til tiltakene/satsingen. Vi tenker da spesielt på satsingens hovedmål for kunnskapsutvikling og gjennomføring. Det kan for eksempel være å bygge opp kompetanse hos kommunens ansatte og HB

For HB:

- Det er utviklet mer kundeorienterte tjenester
- Det er utviklet felles verktøy for å styrke læring blant de involverte i programmet

For kommunene:

- Det er etablert ulike læringsarenaer internt i kommunen/bydel
- Det er etablert faste strukturer for beboermedvirkning i kommunale virksomheter
- Bygge opp kompetanse på universell utforming

Wessel (2013) trekker frem at dokumentasjon og måling av resultater og effekter knyttet til levekår og nabolageffekter er en vanskelig og

¹⁸ Punktene er hentet fra Husbankens Program for områdeløft

utfordrende oppgave. Resultater kan forstås som de mer kortsiktige og umiddelbare virkningene av en aktivitet eller et tiltak. De kan sies å være enklere å dokumentere og måle, og kan ha både negative og positive effekter på sikt. Effekter ses mer på som langsiktige virkninger av aktivitetene og tiltakene. Det er også naturlig å skille mellom på den ene siden de konkret observerbare, objektive effektene, og på den andre siden de mer subjektive effektene, i form av hvordan folk opplever situasjonen og eventuelle endringer.

Mulighet for vurdere årsak–virkning (kausalitet)

Hovedutfordringen med å fremskaffe kunnskap om effekter innenfor ulike samfunnsområder er at mange faktorer kan ha betydning. Endringer i samfunnet er komplekse, siden satsinger ikke gjøres i et vakuum. Det er for eksempel vanskelig å skille ut effekten av områdeløftet fra andre forhold som påvirker innbyggerne i Groruddalen.

Et aspekt er naturligvis bydelens ordinære tjenester overfor bydelens innbyggere. I tillegg vil økonomiske konjunkturer og endringer i arbeidsmarkedet ha betydning for tiltakene som iverksettes, og eventuelle resultater/effekter. Også mer avgrensede satsinger i skoleverket, Oslopakke 3, enkeltborrettslag mv. kan ha betydning, for eksempel på hvordan trivsel og et bomiljø vurderes.

Mange av tiltakene som formelt er knyttet til PO 4, har også blitt rettet mot befolkningen i områdeløftene. Dette gjelder også sentrale tiltak fra PO 2 (ikke minst bydelsparkene) og til en viss grad tiltak innen PO 1. Det er dermed heller ikke alltid åpenbart hvordan man skal måle enkelttiltak innenfor GDS.

Det er også problematisk å si noe om hvordan intervensjonene og de strukturelle endringene på samfunnsnivå virker sammen. I tillegg til utfordringer knyttet til å isolere effekten av de enkelte intervensjonene, vil tidsaspektet også være en del av kompleksiteten. 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.

Noen tiltak/prosjekter kan ha en direkte og åpenbar effekt. Andre kan tilsynelatende se ut til å ha effekt, men der en grundigere gjennomgang ikke viser noen årsakssammenheng – altså en spuriøs korrelasjon. Det er derfor viktig å vurdere mulig effekt ut fra årsak og virkning (**kausalitet**). Man må stille seg spørsmålet: Hva hadde skjedd uten tiltaket/satsingen? (kontrafaktisk tenkning). Kanskje ville endringen vært enda større? Eller kanskje har den identifiserte endringen helt andre forklaringer?

En måte å møte ovennevnte utfordringer på er å benytte seg av flere innfallsvinkler og datakilder. 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. Vi drøfter disse kort her, i lys av hvilke datakilder vi har hatt tilgang til i dette oppdraget.

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 m.m. Innsatsen bør igjen ses i forhold til antall innbyggere i området og/eller antall km² areal.

I GDS og i områdeløft finnes det god dokumentasjon på innsatsdata. Vi tenker her blant annet på de årlige rapporteringene og årsmeldingene som foreligger fra satsingen. I tillegg er en del av tiltakene dokumentert/evaluert på en adekvat måte.

Prosessdata er nødvendig 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?

I GDS og i områdeløft finnes det også dokumentasjon på prosessdata, blant annet i de årlige rapporteringene og årsmeldingene som foreligger fra satsingen. En del av det som foreligger, er imidlertid fragmentert og i liten grad fremstilt på en systematisk måte. Det meste er dermed basert på kvalitative vurderinger fra berørte aktører.

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 etter om de fanger opp kortsiktige eller langsiktige effekter, og om de primært berører egenskapene ved området eller egenskaper ved personene i området.

I GDS og områdeløftene finnes det også en rekke resultatdata. I tillegg til de årlige rapporteringene og årsmeldingene er det for noen tiltak utarbeidet oversikter over antall deltakere, besøk mv. Det er imidlertid en kjensgjerning at resultatdataene ofte er samlet inn på en «uformell» måte og/eller uten den kontekstuelle forankringen som er nødvendig for å vurdere årsak–virkning. Selv om de fire publikumsundersøkelsene fra henholdsvis 2007, 2010, 2014 og 2015 kan indikere konsekvenser av satsingen, må vi også for resultatdataene primært basere oss på kvalitative vurderinger fra berørte aktører.

Den siste formen for data som trengs, er **kontekstdata** som kan belyse **effekt**. Dette er data som sier noe om konteksten tiltakene skjer innenfor, og som kan være nødvendig for å vurdere effekten av tiltakene, og gjøre riktige tolkninger med hensyn til hvorfor tiltakene virker eller (eventuelt) ikke virker. Eksempler her er demografiske faktorer (flyttemønstre, befolkningssammensetning), annen offentlig

innsats i tillegg til områdesatsingen og forhold på det regionale arbeidsmarkedet.

En betydelig utfordring i GDS og områdeløft er at mange av målene er formulert på et overordnet samfunnsnivå, mens mange av tiltakene har en svært begrenset ressursinnsats og retter seg mot små, lokale målgrupper. Siden de fleste tilgjengelig registre over befolkningen og levekår er på aggregert nivå, er det krevende/umulig å måle mulige resultater/effekter. I den grad det foreligger resultatdata, er det som hovedregel for lite informasjon til å vurdere kausalitet (det vil si å vurdere om oppnådde resultater kan forklares med tiltak i satsingen).

Tilnærminger for å måle effekt og kausalitet

I dette oppdraget har vi sammenstilt den informasjonen som er tilgjengelig, og som kan bidra til å dokumentere konsekvenser av satsingen. Innsamling av ovennevnte former for data er viktig for å kunne vurdere om innsatsen har målbare effekter. Det finnes imidlertid flere strategier for å vurdere kausalitetsspørsmålet i effektevalueringer.¹⁹

Følgende syv strategier kan kombineres:

- Sammenligne med en kontrollgruppe, «gullstandarden»
- Dose/respons-strategien (hvis mer av A, så mer av B).
- Intervjue observatører, eksempelvis personer som tilhører målgruppen for et tiltaksprogram, eller personer som står disse deltakerne nær (som lærere eller sosialarbeidere).
- Undersøke om innholdet i programmet «matcher» resultatene
- Vurdere om tidsrekkefølgen mellom innsats og effekt er rimelig
- Kontrollere for forskjeller mellom områdene (med hensyn til befolkningssammensetning eller andre forskjeller) gjennom en statistisk kontroll for utenforliggende variable (regresjonsanalyse).

¹⁹ Jf. Barstad 2008 omtale av Davidson (2005, 67–82)

- 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 årsaksskjede.

Gullstandarden har en design som er utviklet ut fra prinsipper hentet fra det klassiske eksperiment, det vil si at gruppen som utsettes for en intervensjon, sammenlignes med en kontrollgruppe (som ikke utsettes for intervensjonen). Når denne typen design benyttes innenfor samfunnsvitenskapen, kalles de for kvasi-eksperimentelle design. Denne forskningsdesignen har imidlertid vist seg å være svært utfordrende å gjennomføre for å måle effekten av områdeløft, også internasjonalt.

Et nødvendig premiss for en slik design er også at de to gruppene som deltar i undersøkelsen, er (mest mulig) like. Hvis ikke vil det være problematisk å avgjøre om de observerte endringene skyldes selve intervensjonen eller egenskaper ved gruppene. Det er imidlertid vanskelig å finne to områder som er like nok til at de kan sammenlignes med hverandre. Dette er ekstra vanskelig i Norge, siden landet er lite, og dermed har færre sammenlignbare steder. Det at potensielle kontrollområder heller ikke eksisterer i et vakuum, bidrar også til at en slik tilnærming ikke er mulig i praksis.

Det foreligger per i dag heller ingen naturlig kontrollenheter for områdeløftene i Groruddalen, fordi dalen er unik i norsk sammenheng. Den eneste sammenligningen vi kan gjøre i dette oppdraget, er med resterende bydeler i Oslo (Rest-Oslo). En slik sammenligning gir mulighet til å identifisere om konkrete utviklingstrekk vi finner i bydelene i Groruddalen, skiller seg fra utviklingen i resten av Oslo. Selv om vi på enkelte områder finner ulikheter, er det likevel krevende – om ikke umulig – å identifisere kausale sammenhenger. Det skyldes at vi har for dårlig informasjon til å isolere eventuelle konsekvenser av satsingen.

En annen måte å vurdere effektene på er «dose/respons»-tilnærmingen. 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 til 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». Det at områdeløftene i de fire bydelene nettopp er valgt ut på grunn av at de geografisk har «størst problem» og levekårsutfordringer, men samtidig er relativt ulike når det gjelder demografi og infrastruktur, gjør en sammenligning på tvers utfordrende.

Siden vi i liten grad kan støtte oss på kvantitative analyser for å måle kausalitet og effekter, må vi i de fleste tilfeller 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.

For å kunne gjøre det trengs intervjuer med aktører som kan belyse satsingen, vurderinger av om innholdet i programmet «matcher» resultatene og se på om tidsrekkefølgen mellom innsats og effekt er rimelig. Dette er den viktigste tilnærmingen for oss i dette oppdraget. I tillegg er det viktig å skille mellom resultater som handler om å øke *områdets* generelle livskvalitet og attraktivitet og/eller på de *individuelle* ressursene for personene som bor i området.

Områdekvaliteter²⁰ som kan påvirkes og endres av områdeløft/satsinger:

²⁰ Punktene i hovedsak hentet fra Barstad, 2008:14–16

- 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

Individuelle ressurser²¹ som kan påvirkes og endres av områdeløft/satsinger:

- Medvirkning/deltakelse: sosial kapital, empowerment, sivil deltagelse
- 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, grad av sysselsetting, midlertidig/fast ansettelse

Når det gjelder de individuelle ressursene, dreier dette seg særlig om områdebaserte tiltak for å forbedre situasjonen i forhold til levekårskomponenter som helse, økonomi og utdanning.

I motsetning til påvirkningene av områdeegenskapene, som i prinsippet kommer alle til gode, er dette tiltak som tar sikte på å

²¹ Punktene i hovedsak hentet fra Barstad, 2008:14–16

forbedre levekårene på mer individuell basis. I motsetning til faktorene nevnt ovenfor, er dette faktorer som ofte har lite med boligområdet å gjøre som sådan.

Det mest åpenbare er forholdet til arbeidsmarkedet, siden de fleste må antas å finne arbeid utenfor sitt boligområde. Derfor er det også betydelig vanskeligere å oppnå 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.

Mest påvirkbar på områdenivå er kanskje leseferdigheter og andre sider ved utdannings-/kunnskapskomponenten blant barn, siden barn har en lokal forankring og tilbringer mye tid i nærmiljøet. Det samme kan sies om helsesituasjonen blant eldre, en gruppe som også tilbringer mye tid i nærmiljøet, og derfor antakelig er mer påvirkelige med hensyn til innflytelse fra lokale helsefremmende tiltak.

Vedlegg 2.

Metodisk tilnærming i denne evalueringen

I denne evalueringen gjøres det bruk av en rekke kilder. Vi har i stor grad basert oss på allerede tilgjengelige undersøkelser, rapporteringer og registre. Egen datainnsamling er gjennomført i form av intervjuer med de som best kan belyse satsingen siden oppstarten i 2007 og frem til høsten 2015. Videre er det gjennomført spørreundersøkelser rettet mot befolkningen i områdeløftene og mot ansatte i bydeler, etater m.m. som har vært involvert i GDS.

En viktig kilde i vårt arbeid – i tillegg til dokumenter og intervjuer – har vært publikumsundersøkelsene, som har blitt gjennomført i 2007, 2010, 2014 og 2015. De tre første undersøkelsene rekrutterte respondenter fra hele bydeler i alle bydelene i Oslo. Antall respondenter i områdeløftene ble imidlertid for lavt til at det er faglig forsvarlig å gjøre analyse på områdeløftnivå. Undersøkelsen i 2015 ble kun gjennomført i de åtte områdeløftene (samt Nedre Tøyen). Den gir kunnskap om hvordan beboerne i områdeløftene vurderer situasjonen, men svarene kan ikke sammenlignes direkte med de tre tidligere undersøkelsene.

Selv om vi har benyttet en del registerdata, er også bruken av disse forbundet med noen utfordringer. I tillegg til at det kan være vanskelig å finne relevante registerdata, kan for eksempel grunnkretsen avvike fra den geografiske avgrensningen av områdeløftet, at relevant informasjon (som for eksempel etnisitet, konkrete levekårsdata o.l.) ikke er registrert i godt nok mv. Informasjon om flytting inn og ut av området og mulighetene for å ha paneldata, ville også kunne styrket våre analyser. De to sistnevnte tilnærmingene har det imidlertid ikke vært mulig å benytte i dette oppdraget.

En annen betydelig utfordring i dette oppdraget er at mange av målene for satsingen er knyttet til befolkningen på bydelsnivå (aggregerte), mens de fleste tiltakene er rettet mot avgrensede grupper som innvandrere, beboere i konkrete borrettslag, gravide, barn i barnehage, skoleelever mv. Det gjelder ikke minst PO 4. Dette er ofte grupper som det ikke er mulig å skille ut fra tilgjengelige registre og/eller som det ikke er mulig å knytte til konkrete resultater og effekter av et tiltak.

Empiri og kilder

Dokumentstudier

Fra BYU ved Plankontoret mottok vi et omfattende materiale i form av planer, evalueringer, referater, årsmeldinger og rapporter mv. Dette materialet har blitt brukt inn i evalueringen som kilde til konkret informasjon og for å finne vurderinger og argumenter vi selv har kunnet bygge våre konklusjoner på. De viktigste delene av materialet er gjengitt i litteraturlisten.

Intervjuer

Den viktigste kilden til kunnskap i dette oppdraget har vært intervjuer/samtaler med informanter som kan belyse evalueringens problemstillinger. Det har vært separate intervjuer (én informant) og gruppesamtale (samle flere informanter som representerer samme gruppe).

I november 2015 besøkte vi hver bydel én dag og gjennomførte intervjuer med dem som best kunne illustrere bydelens arbeid og erfaringer knyttet til tiltak innenfor PO 3 og 4. Det ble gjennomført 3–7 gruppesamtaler/intervjuer i hver bydel, avhengig av hvordan de var organisert og hvem som var tilgjengelig. Noen ansatte deltok i flere gruppesamtaler/-intervjuer under dagsbesøket (for eksempel prosjektleder), mens andre kun ble intervjuet i om lag 1 time. Antall

informanter varierer fra 7 til 12 personer i hver bydel. Data-innsamlingen til PO 3 og 4 ble til en viss grad gjennomført parallelt, i og med at en rekke av informantene kunne belyse aspekter på begge programområdene.

I tillegg har vi gjennomført gruppeintervjuer / separate intervjuer med bydelsdirektører som har sittet, eller fortsatt sitter i de respektive programstyrene. Vi har også intervjuet representanter fra PBE og UDE. I tillegg deltok vi i et dagsbesøk hos BYU ved Plankontoret, der vi rettet søkelys mot en rekke aspekter ved hele GDS, inkludert PO 3 og 4. Representanter for byrådsavdelingene i Oslo kommune, da særlig BYU, er også intervjuet.

Representanter for departementer og statsetater som HB og andre som har vært involvert i satsingen, er også intervjuet.

Utover ovennevnte har andre i prosjektteamet hatt informanter som primært ble valgt ut for å belyse andre deler av oppdragets problemstillinger (PO 1 og 2, samt organiseringen av GDS). Kunnskap fra disse intervjuene har blitt spredt på tvers av prosjektteamet.

Dialogkonferanse

Vi har gjennomført to dialogkonferanser, henholdsvis i mai 2015 i forbindelse med oppstart av oppdraget og i mars 2016 i forbindelse med rapportutkast. I dialogkonferansene deltok representanter fra de viktigste interessentene fra bydelene, kommunale etater, HB, IMDi og Plankontoret. Her har vi fått nyttige tilbakemeldinger med hensyn til forståelse og fortolkning av data og funn.

Referansegruppen

Referansegruppen har gitt nyttige innspill til arbeidet. Gruppen har bestått av: Elisabeth Sem Christensen, Byrådsavdeling for byutvikling; Halvor Voldstad, Bydel Alna; Hilde Moe, Kommunal- og moderniseringsdepartementet; Maja Flåto, HB; Manzoor Quadeer

Khan, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet; Marie Seland, Barne- og likestillingsdepartementet; Monica Lund, Byrådsavdeling for finans; Per-Øystein Lund, Byrådsavdeling for byutvikling; Synnøve Riise Bøgeberg, Byrådsavdeling for byutvikling; Tore Vabø, Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Spørreundersøkelse

Vi gjennomførte en spørreundersøkelse rettet mot personer som har vært involvert i GDS fra bydeler, kommunale og statlige etater og departementer. Undersøkelsen ble gjennomført i perioden 16.2.–9.3.2016. Undersøkelsen ble sendt ut til 96 respondenter, og vi fikk svar fra 53 (svarandel på 55 %). Undersøkelsen var basert på en undersøkelse gjennomført tidligere og fungerte ikke så godt som ønsket.

Registerdata

Vi hadde i dette oppdraget betydelige ambisjoner om å hente ut en del registerdata. Det viste seg imidlertid langt mer krevende å få tilgang på aktuelle data enn først forventet. I tillegg til at en del registre etter nærmere undersøkelse viste seg å ha for dårlig kvalitet og/eller ikke kunne tilpasses vår behov, møtte vi utfordringer i å få tilgang til relevante registre. I den grad vi bruker registerdata, opplyses det om disse i løpende tekst.

Publikumsundersøkelsene

Publikumsundersøkelsene i Groruddalen har vært gjennomført i 2007, 2010, 2014 og 2015. De tre første rekrutterte respondenter fra hele bydelen i hele Oslo, mens undersøkelsen i 2015 kun ble gjennomført i de åtte områdeløftene. I 2007 var antall respondenter 1 652 i Groruddalen, i 2010 var antallet 1 790, i 2014 var antallet 2 242, mens antallet i 2015 var 1 699. Sistnevnte kun i de åtte områdeløftene.

Undersøkelsene i 2007, 2010 og 2015 ble gjennomført av TNS Gallup, mens undersøkelsen i 2014 ble gjennomført av Sentio

Research. Det foreligger dokumentasjonsrapporter fra de fire undersøkelsene som viser henholdsvis datainnsamling og frekvenser på de fleste spørsmålene på Oslo-nivå.

Vi har i vår anvendelse av publikumsundersøkelsene vurdert å vekte tallene etter demografiske kjennetegn ved respondentene. Vi har også testet ut de vektene som ble utarbeidet av leverandør.

Frekvenskjøringene på de ulike spørsmålene når man tar utgangspunkt i alle svarene i Groruddalen, viser som hovedregel endringer på under ett prosentpoeng.

Siden antallet respondenter er forholdsvis lavt når vi bryter ned på bydelsnivå, knytter det seg betydelig usikkerhet til tallene som presenteres. Vi anser at en vekting i liten grad vil redusere denne usikkerheten. I tillegg er det ikke åpenbart hva som ville vært riktig vekting, blant annet fordi vi sammenligner svarene over tid.²² Vi har derfor valgt ikke å vekte våre analyser av publikumsundersøkelsene.

²² En måte er å vekte etter den demografiske sammensetningen i bydelene det året undersøkelsene ble gjennomført, henholdsvis 2007, 2010 og 2014 (2015 er kun de åtte områdeløftene). En annen måte kunne vært å vekte etter den demografiske sammensetningen i 2007, slik at man i større grad kan måle endringer hos den samme demografiske sammensetningen over tid. Det er ikke åpenbart hva som vil være riktig tilnærming. Det lave antallet respondenter bidrar også til å redusere mulighetene for å ha inngående analyser av materialet.

Litteratur

Agenda (2008). Oslo kommune. Groruddalssatsingen. Belyst med data fra publikumsundersøkelsen.

Agenda Kaupang (2011). Evaluering av Husbankens innsats i Groruddalen. Områderettet innsats mobiliserer i levekårsutsatte områder. Rapport R7050.

Agenda Kaupang / Vista analyse (2014). Evaluering av Bymiljøetaten Rapport R8483

Asplan Viak (2010). Følgeevaluering av Groruddalssatsingen – Sluttrapport

Asplan Viak (2011). Evaluering av Husbankens innsats i Groruddalen

Asplan Viak/Agenda Kaupang (2010). Følgeevaluering av Groruddalssatsingen – sluttrapport.

Barstad, A. mfl. (2006). Levekår og flyttemønstre i Oslo indre øst. Statistisk sentralbyrå. Rapport 2006/15.

Bogen, H og K. Reegård (2009). Gratis kjernetid i barnehage – kartlegging av et forsøk i fem bydeler i Oslo. Fafo-rapport 2009:31

Drange, Nina (2013). Evaluering av forsøk med gratis kjernetid i barnehage (SSB-rapport 2013: 56)

Econ Pöyry (2008). Følgeevaluering av områdesatsingen i Groruddalen (Econ Pöyry-rapport 2008:28)

Econ Pöyry (2011). Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalssatsingen. Sluttrapport for perioden 2007–2010. Econ Pöyry R-2011-2

Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen – Strategier for et bedre miljø mot 2030 – byrådsak 212 av 8.9.2005

Husbanken (2013). Program for Områdeløft – Programbeskrivelse

IMDi (2014). Tverrsektorielt samarbeid i områdesatsing: Eit statleg perspektiv på områdesatsing som tverrsektorielt grep i velferdspolitikken

Luftkvalitet 2010. Vedlegg til årsrapport 2010 – Luftkvalitet – statistikk og bakgrunnsinformasjon. www.luftkvalitet.no

OP3 2009. Handlingsprogram 2012–2015. Oslopakke 3. Forslag fra Styringsgruppen

Oslo kommune (2004). Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen

Oslo kommune / Miljøverndepartementet (2011). Aksjon vakrere Groruddalen. Rapport 2010

Oslo kommune (2014). Innsatser i utsatte byområder – erfaringer fra Groruddalssatsingen

PBE: Fire scenarioer for Groruddalsregionen

PKG (2007–2015). Årsmeldinger og årsrapporter fra Groruddalssatsingen

Prosam (2011). Trafikkutvikling i Oslo og Akershus 2010. Rapport 191

PwC (2008). Oppstartsdokumentasjon Groruddalssatsingen

Ruud, Marit Ekne, Jørn Holm-Hansen, Vibeke Nenseth og Anders Tønnesen (2011). Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen (samarbeidsrapport NIBR og TØI) Oslo: Nordberg A.S

Samarbeidsutvalget for Groruddalen (2014). Overordnede erfaringer fra bydeler og etater i forbindelse med Groruddalssatsingen, pr 31.12.2013

Sentio Research (2014) «Publikumsundersøkelsen 2014 Oslo kommune»

Spigseth, Kjeld og Slipher, Petter Dac:
GRORUDDALSSATSINGEN Sosial- og fysisk handlingsplan i stor skala med vekt på byreparasjon og miljøopprusting. PLAN 2007

TNS (2016) Evaluering av Groruddalssatsingen
Innbyggerundersøkelsen 2015–2016 Dokumentasjonsrapport

UKE 2008. (Utviklings- og kompetanseetaten)
Publikumsundersøkelsen 2007. Oslo kommune i samarbeid med Synovate

UKE 2011. (Utviklings- og kompetanseetaten).
Publikumsundersøkelsen 2010. Oslo kommune i samarbeid med Synovate

Vågane, L., I. Brechan, et al. (2011): Den nasjonale reisevaneundersøkelsen – nøkkelrapport. TØI-rapport 1130/2011.Oslo, Transportøkonomisk institutt

Årsrapporter og handlingsprogrammer for Groruddalssatsingen 2007–2014