

Marit Ekne Ruud

# Indikatorer for sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder

Tittel: **Indikatorer for sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder.**

Forfatter: Marit Ekne Ruud

NIBR-notat: 2010:110

ISSN: 0801-1702  
ISBN: 978-82-7071-865-8  
Prosjektnummer: O-2537  
Prosjektnavn: Måltall

Oppdragsgiver: Strategisk satsingsprogram på NIBR:  
Stedsanalyse, områdekvalitet og områdeutvikling

Prosjektleder: Marit Ekne Ruud

Referat: Notatet presenterer resultatene av en litteraturstudie.  
Formålet har vært å få frem erfaringer med bruk av indikatorer for å måle sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder.

Sammendrag: Norsk

Dato: November 2010

Antall sider: 36

Utgiver: Norsk institutt for by- og regionforskning  
Gaustadalléen 21  
0349 OSLO

Vår hjemmeside: Telefon: 22 95 88 00  
Telefaks: 22 60 77 74  
E-post: [nibr@nibr.no](mailto:nibr@nibr.no)  
<http://www.nibr.no>

Org. nr. NO 970205284 MVA

© NIBR 2010

# Forord

Notatet presenterer resultatene av en litteraturstudie, der formålet har vært å få frem erfaringer med bruk av indikatorer for å måle sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder. Prosjektet er finansiert innen rammen av NIBR`s strategiske instituttsatsing.

Målgruppen er fagfolk og folkevalgte med ansvar for områdeutvikling i byer og tettsteder samt aktører i de aktuelle områdene, dvs. beboere, interesseorganisasjoner, lokale lag og foreninger mv.

Dr. art. Marit Ekne Ruud har vært forfatter og prosjektleder. I tillegg har arkitekt, cand.polit. Lene Schmidt bidratt til deler av teksten. Forskningssjef frem til mai 2010, Berit Nordahl, har fulgt arbeidet og vært kvalitetssikrer.

Oslo, november 2010

Evelyn Dyb  
Forskningssjef

# Innhold

Forord.....	1
Sammendrag .....	3
1 Innledning.....	6
1.1 Hva er indikatorer?.....	7
1.2 Generelle tilnærminger til indikortenkning .....	7
1.3 Forskning med vekt på miljøindikatorer i område- og boligutvikling i Norge .....	9
2 Indikatorer på sosial bærekraft.....	12
2.1 Sosial kapital – teoretisk bakgrunn for sosial bærekraft .....	12
2.2 Hvordan måle sosial kapital? .....	14
2.3 Indikatorer som måler diskriminering på leiemarkedet .....	17
3 Indikatorer brukt i områdesatsinger.....	19
3.1 Indikatorer brukt på områdenivå i Storstadssatsingen i Sverige.....	19
3.2 Indikatorer brukt i Kvarterløft i Danmark .....	21
3.3 Indikatorer på områdenivå brukt i nasjonal statistikk i England.....	22
3.4 Indikatorer brukt i områdesatsing i Portugal (Critical Urban Areas).....	23
3.5 Indikatorer brukt i Oslo kommunes publikumsundersøkelse med vekt på Groruddalen .....	25
3.6 Indikatorer brukt i programgruppe 4 i Groruddalssatsingen.....	26
3.7 Mål og indikatorer for trivsel i Groruddalen generelt, og Haugenstua spesielt.....	28
3.8 Kartlegging av boliger og levekår og bruk av GIS .....	30
3.9 Oppsummering om bruk av indikatorer i områdesatsinger .....	31
4 Oppsummering og konklusjon .....	32
Litteratur.....	34

# Sammendrag

*Marit Ekne Ruud*

## **Indikatorer for sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder**

NIBR-notat 2010:110

Notatet presenterer resultatene av en litteraturstudie, der formålet har vært å få frem erfaringer med bruk av indikatorer for å måle sosial bærekraft til bruk i planlegging og utvikling av boligområder.

Notatet presenterer en kunnskapsoversikt, der vi har søkt litteratur som omhandler utvikling av indikatorer på aggregert, nasjonalt nivå, og på områdenivå i forbindelse med tiltak for områdeutvikling i storbyer. Vi har avgrenset oss til et utvalg av litteratur fra etter år 2000. Notatet tar for seg aktuell litteratur om norske forhold og i begrenset omfang erfaringer internasjonalt. Litteraturen er delvis innhentet gjennom litteratursøk i databaser, delvis innhentet gjennom NIBRs forskning på område-satsinger. Datainnsamlingen ble avsluttet våren 2010.

### **Hva er en indikator?**

Indikatorer er et måleverktøy som er et bindeledd eller ”en bro mellom detaljerte data og fortolket informasjon”, og som peker på trender, utviklingstrekk og sammenhenger på en forholdsvis presis måte. Ved å forenkle kompliserte forhold skal en indikator gi et tydelig og pålitelig signal om en tilstand, eller endring i tilstand.

Bruken av indikator har tradisjonelt vært knyttet til måling av økonomisk utvikling og til måling av levekårsutviklingen tilbake til 1960- tallet. I kjølvannet av den såkalte Brundtlandrapporten og Rio-konferansen for miljø og utvikling har det vært en fornyet innsats nasjonalt og internasjonalt for å utvikle egnede indikatorer for å måle utviklingen innen områdene miljø og sosial utvikling.

Indikatorer er nyttige verktøy for å måle utviklingen innen et område i forhold til vedtatte mål for utviklingen, og på et slikt grunnlag vurdere evt. justeringer i handlingsplaner og lignende. Det har tradisjonelt vært lagt størst vekt på bruk av kvantifiserbare data for å måle endringer over tid og mellom områder. I erkjennelse av at ikke alt kan måles kvantitativt har en tatt i bruk kvalitative data som beskriver individers eller grupperes subjektive opplevelse av sosialt liv og områders utvikling. Bruk av kvalitative subjektive opplevelser av egen situasjon representerer noen metodiske utfordringer fordi det ofte kan bli dårlig samsvar mellom subjektive vurderinger og objektive betingelser. Det samme dilemma drøftes innen levekårsforskningen, der en kan skille mellom den såkalte livsstilnæringen basert på individers subjektive opplevelse og ressurstilnæringen, basert på objektive betingelser. Innen levekårsforskningen har en i den nordiske modellen lagt størst

vekt på ressurstilnærmingen som beskriver en rekke indikatorer med betydning for folks levekår. Familie og sosiale relasjoner inngår som en av mange ulike indikatorer for å måle levekår. Ved bruk av kvalitative data om befolkningens subjektive opplevelser av sosialt liv osv. kan det være vanskelig å foreta sammenligninger mellom områder.

I analyser av sosial bærekraft har en lagt særlig vekt på kartlegging av sosial kapital. En måte å måle sosial kapital ble utviklet av ONS (Office of National Statistics) i Storbritannia, der en inkluderte både subjektive forhold på individnivå og objektive forhold på områdenivå formulert som fem indikatorer: Sosial deltakelse, Kommunal/demokratisk deltakelse, sosiale nettverk/sosial støtte, Gjensidighet og tillit og betraktninger om lokalmiljøet. Andre måter å måle sosial kapital kan være sosial inkludering/ekskludering eller omfang og tidsbruk på sosiale aktiviteter.

### **Bruk av indikatorer i områdeutvikling**

I de senere år er satt i gang større prosjekter for områdeutvikling i mange land slik som for eksempel Storstadssatsingen i Sverige, Kvarterløft i Danmark, Critical Urban Areas i Portugal og Groruddalssatsingen og Oslo Sør- satsingen i Oslo.

Indikatorene som er brukt for å måle utviklingen i disse områdesatsingene er basert på både kvalitative og kvantitative data. Indikatorer kan også være mer indirekte som kartlegging av sosiale relasjoner, nettverk og deltakelse, og som kan gi kunnskap om tilknytning og tilhørighet.

Dersom en skal bruke indikatorer i betydningen av målbare, komparative størrelser, viser gjennomgangen imidlertid at det ikke alltid er klare indikatorer som formuleres i disse programmene. Distinksjonen mellom indikatorer, mål, delmål og metode er heller ikke nødvendigvis entydige.

Indikatorene er av noe ulik art. Noen velger å anvende åpne kategorier med erfaringsbaserte svar der respondentene formulerer svarene selv, der svarene handler om opplevelse og grad av tilfredshet og som sammenlignes med foreliggende statistikker og registre på de forskjellige temaene. Denne tilnærmingen ser vi brukt i Storstadssatsingen i Sverige og i Publikumsundersøkelsen med vekt på bydelene i Groruddalen.

Andre programmer har en blanding av individuelle erfaringsbaserte indikatorer og indikatorer basert på kvantitative mål, slik som statistikkbanken fra England praktiserer. Andre bruker utelukkende indikatorer med konkrete, målbare forhold som kan kvantifiseres, slik som for eksempel intervensjonsprogrammet utenfor Lisboa der noen alle? spørsmål går på antall, hyppighet og omfang av sosial kontakt. Disse kan være egnet til å si noe om endringer i aktuelle områder over tid forutsatt at lignende undersøkelser gjentas etter en viss periode.

For å få et mest mulig robust sett med indikatorer bør en ta i bruk en kombinasjon av data på tre nivå: Kvantifiserbare registerdata på områdenivå, spørreskjemaundersøkelser blant beboerne og kvalitative intervju av beboere mfl. Indikatorer basert på registerdata for å beskrive internasjonalt bestemte enhetlige typer indikatorer gir grunnlag for å sammenligne utviklingen mellom områder nasjonalt og internasjonalt. Bruk av survey for å måle for eksempel antall, omfang osv. av sosial kontakt vil også gi grunnlag for sammenligning av endringer over tid/sted. Kvalitative intervju kan gi

bedre forståelse av individuelle og kollektive erfaringer og opplevelser med betydning for å forstå områders omdømme og attraksjonsverdi. En kombinasjon av datakilder gir bedre forståelse for betydningen av sammensatte fenomen som identitet, tilhørighet, sosial kapital og trygghet osv., og at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom den faktiske objektive utviklingen slik den kan avleses av statistikken og hvordan beboere opplever sin situasjon.

Bruk av GIS kan være et nyttig verktøy for å koble data om fysiske forhold, forhold ved befolkningen og andre typer data til konkrete geografiske områder som er lettere å lese enn data presentert i form av tabeller.

# 1 Innledning

Formålet med dette prosjektet er å gi en oversikt over aktuelle indikatorer for måling av sosial bærekraft<sup>1</sup> til bruk i planlegging og utvikling av områder.

Indikatorer kan ses som et måleverktøy for kartlegging av fysiske og sosiale forhold i et område, og er følgelig godt egnet som grunnlag for områdeutvikling.

I dette notatet rettes søkelyset på indikatorer som kan måle utviklingen innen et område i et bærekraftperspektiv. Utfordringen er å finne gode og anvendbare indikatorer som egner seg for å måle utviklingen innen et område. Områder er i denne betydningen ment som fysisk avgrensede steder, som for eksempel en bydel eller et større boligområde, og som sammen med den sosiale dimensjonen (de som bor og bruker stedet) er med på å definere et områdes eller et steds karakter og utviklingspotensial, avhengig av stedets historie, kultur, næringsliv, naturforhold etc.

Notatet presenterer en kunnskapsoversikt, der vi har søkt litteratur som omhandler utvikling av indikatorer både på aggregert, nasjonalt nivå, og på områdenivå særlig i intervensjonsprogrammer i storbyer. Vi har avgrenset oss til et utvalg av litteratur fra etter år 2000. Notatet tar for seg aktuell litteratur både om norske forhold og erfaringer fra et utvalg internasjonal litteratur. Det er særlig referert til en OECD-rapport fra 2005 som fokuserer på indikatorer som redskap for planlegging. I tillegg anvendes i stor grad litteratur fra den engelske statistikkbanken, ONS. Litteraturen er delvis innhentet gjennom litteratursøk i databaser, delvis innhentet gjennom NIBRs forskning på områdesatsinger. Datainnsamlingen ble avsluttet våren 2010.

I notatet drøftes i hvilken grad de indikatorene som er utviklet i ulike sammenhenger er egnet til å måle den fysiske og sosiale utviklingen innen et område. Drøftingene er basert på både egne og andres vurderinger.

Notat er tematisk delt i tre hovedkapitler. Kapittel èn del tar for seg generelle tilnærminger og utvikling av indikortenkning på et overordnet nivå. I kapittel to legges det vekt på sosial bærekraft, med en gjennomgang av relevante indikatorer på dette feltet. I kapittel tre beskrives eksempler på indikatorer brukt i områdesatsinger nasjonalt og internasjonalt.

Et relevant spørsmål som skal belyses er om indikatorene som brukes på områdenivå kun er lokalt forankret og steds spesifikke eller er mer allmenngyldige og sammenlignbare på tvers av den lokale konteksten.

---

<sup>1</sup> Begrepet bærekraftig utvikling ble introdusert i den såkalte Brundtlandrapporten (Verdenskommisjonen for miljø og utvikling 1987) og er definert slik: "Bærekraftig utvikling er en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov" (ibid:42). Med sosial bærekraft menes...



## 1.1 Hva er indikatorer?

Indikatorer er et måleverktøy som er et bindeledd eller ”en bro mellom detaljerte data og fortolket informasjon” og som peker på trender, utviklingstrekk og sammenhenger på en forholdsvis presis måte (Nenseth 2003:6). En indikator kan defineres som

en størrelse som gir viktig informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i et analytisk spørsmål (Foss 1997:93, gjengitt i Nenseth 2003:6).

Indikator kommer av verbet å indikere som betyr ”å anwise, angi”, og indikatorer brukes for å angi forhold som er for kompliserte å måle direkte. Ved å forenkle kompliserte forhold skal en indikator gi et tydelig og pålitelig signal om en tilstand, eller endring i tilstand (Søholt og Astrup 2009:180).

Fortolkningsaspektet ved dagens bruk av indikatorer understreker indikatorenes rolle som sosiale konstruksjoner av virkeligheten, og at de må forstås i lys av den konteksten som de er utviklet i og brukes i forhold til.

Å bruke indikatorer på områdenivå er i seg selv ikke relevant dersom man skal iverksette tiltak innen et bestemt område, uten tanke på å se dette i sammenheng med andre tilsvarende områder. Dersom en imidlertid ønsker å måle endringer innen et område over tid er bruk av indikatorer relevant. Tankegangen bak indikatorer er altså at de skal anvendes i et komparativt perspektiv, for å kunne vurdere områdenes kvalitet i relasjon til andre sammenlignbare områder, samt at målene som etterstrebes i utviklingen av et område skal kunne vurderes og evalueres etter oppsatte kriterier (indikatorer). Komparasjon er dermed sentralt både i forhold til tid og sted. En utfordring er at indikatorer som utvikles til en hver tid bør sees i sammenheng med ønskede oppnådde mål.

Når det skal utvikles indikatorer er det som oftest forhold som kan telles og kvantifiseres som anses som det ”sikreste” verktøyet. Det er imidlertid ikke alle forhold som kan kvantifiseres. Det er en særlig utfordring hvordan en skal måle forhold som omhandler menneskers opplevelser av boligområder og sosialt liv.

## 1.2 Generelle tilnærminger til indikatortenkning

I et internasjonalt perspektiv har ulike tilnærminger til - og bruk av - indikatorer vært på agendaen de siste årene, som redskap for politiske beslutninger og tiltak både på transnasjonalt, nasjonalt og regionalt nivå.

Ifølge Foss (2004) har bruk av indikatorer gått i bølger. På 1960- tallet ble det for eksempel utviklet en rekke sosiale indikatorer for å måle levekårsutviklingen i Norge og internasjonalt. Her ble det brukt utelukkende kvantitative data i form av statistikk. Bruk av indikatorer i håp om å finne ”klare svar” på komplekse spørsmål i et mylder av informasjon fikk et nytt oppsving utover på 1990- tallet (Foss 2004). Utgangspunktet for denne ”indikatorboomen” var blant annet Brundtlandrapportens påpeking av de omfattende utfordringene med henyn til miljø og sosial utvikling. I 2000 utarbeidet FN en ”Millenium erklæring” som 147 stater sluttet seg til, der

hensikten var å utvikle mål for å redusere fattigdom i verden og indikatorer for å måle utviklingen på dette området. Indikatorene ble utviklet som et felles redskap som alle land kunne føre sin politikk etter, og det ble etterstrebet målbare størrelser som var relevante for alle landene (Cheung 2005:374). Det ble utarbeidet åtte hovedmål og 48 indikatorer for å evaluere måloppnåelsen. Tankegangen bak indikatorene som ble utformet i FN's møte representerte en ny tilnærming. Det var ikke bare makroøkonomiske forhold som sto i fokus, men det ble også innført en human og sosial dimensjon, for eksempel om sosiale nettverk. Det ble også satt tidsbegrensninger for når delmålene skulle være oppnådd (ibid.:375).

Innen EUs regionalpolitikk er et slikt rammeverk for politiske beslutninger og implementering særlig relevant. Statistiske verktøy, retningslinjer for evalueringer og kontrollundersøkelser, utviklingsprogrammer, sanksjoner og belønningssystemer for tildeling av midler etc. muliggjør medlemsstatene å bruke et felles språk for å evaluere utviklingen og måloppnåelsen på områdenivå (Barca 2005:51).

Det første formelle EU-møtet som hadde indikatorer på agendaen var i Lisboa i 2000, og som resulterte i en melding om "Open Method of Coordination" (OMC) i 2001. Meldingen drøfter bl.a. hvordan retningslinjer skal kombineres med tidsbegrensning for oppnådde mål på kort og lang sikt, etablering av både kvantitative og kvalitative indikatorer opp mot det beste i verden, men skreddersydd for nasjonale behov og sektorer. Meldingen drøfter også overføring av europeiske retningslinjer til nasjonal og regional politikk ved å sette spesifikke mål, samt periodiske målinger og evalueringer organisert som gjensidig læringsprosess (Munoz 2005:385). EU-kommisjonens statistiske kontor, Eurostat, har siden 2001 arbeidet med å utvikle relevante indikatorer. Det er særlig strukturelle indikatorer på nasjonalt nivå som har stått på agendaen, og som er eksempel på en ny måte å designe felles politikk på et Europeisk nivå. Eksempler på strukturelle indikatorer er BNP per capita, produktivitet, sysselsettingsrate, utdanningsrate og omfang av langtidsarbeidsledige, og kriteriene for disse indikatorene er bl.a. at de skal være lette å forstå, sammenlignbare, politisk relevante og lett tilgjengelige for bruk (ibid.:387-388).

Som et av de første verdensomspennende fora, hadde OECD-landene fokus på nøkkelindikatorer på sin kongress i Palermo 2004. Forumet samlet statistikere, forvaltning, journalister, akademikere og representanter fra næringsliv og sivilsamfunnet for å diskutere utviklingen av institusjonelle rammeverk og for gjennom forskningsprosjekter å utvikle egnede nøkkelindikatorer for å stadfeste den økonomiske, sosiale og miljømessige utvikling og politiske realitet. Målet var å dele eksisterende erfaringer og å se på mulighetene for å utvikle prosjektbasert forskning på tvers av fag og sektorer. En ønsket også å se på et område i utvikling, best practice, der representanter for ulike sektorer møttes og analyserte utviklingen (Giovannini 2005:4).

Utvikling av gode indikatorer ble som nevnt særlig aktuelt i sammenheng med strategier for *bærekraftig utvikling*, utviklet i kjølevannet av FN-konferansen for miljø og utvikling i Rio 1992. Der ble det etterlyst indikatorer for bærekraftig utvikling

to be developed to provide solid bases for decision-making at all levels and to contribute to a self-regulating sustainability of intergrated environmental and development systems (gjengitt i Nenseth 2003:7).

I 1994 offentliggjorde OECD et kjernesett med miljøindikatorer (ibid). Etter fornyet interesse for dette tema satte EU-parlamentet ned en komité i 2001, og som i 2006 resulterte i en fornyet strategi for bærekraftig utvikling.<sup>2</sup> (Steinbuka og Wolff 2007).

Valg av type indikatorer representerer en rekke utfordringer. Først og fremst må en sannsynliggjøre at de valgte indikatorene er gyldige/representative uttrykk for de dimensjoner en ønsker å måle (Foss 2004).

### **Indikatorer basert på objektive/kvantifiserbare mål eller subjektive mål?**

Det har oftest vært anvendt kvantitative data fra offentlig tilgjengelig statistikk i valg av indikatorer. I erkjennelse av at mange forhold ved sosialt liv vanskelig kan måles kvantitativt har en ønsket å supplere datainnsamlingen med kvalitative analyser. Et tilsvarende skille finnes innen levekårsforskningen. Det er vanskelig å utvikle objektive og entydige indikatorer som beskriver gode eller dårlige levekår. Et viktig skille går mellom såkalte livskvalitetstilnæringer og ressurstilnæringer. Livskvalitetstilnærmingen kartlegger individenes egen opplevelse av tilfredshet med bolig, familie, helse og sosialt liv osv. Data beskriver informantenes subjektive opplevelse av egen situasjon. Slike beskrivelser er ikke nødvendigvis i samsvar med objektive betingelser fordi egne opplevelse avhenger av egne behov, erfaringer og forventninger. Egen opplevelse vil også være farget av hvordan de man sammenligner seg med har det. Ressurstilnærmingen eller den nordiske tilnærmingen baserer seg på at levekår er påvirket av de ressurser som er tilgjengelige. Familier og sosiale relasjoner, politiske ressurser og demokratiske rettigheter er eksempler på noen viktige indikatorer (Stavanger kommune 2008).

Vi kan oppsummere med at bruk av indikatorer for å måle den generelle samfunnsutviklingen på nasjonalt og nordisk nivå tidligere har hatt et særlig fokus på måling av økonomiske mål, mens det utover 1970-årene ble gjort forsøk på å utvikle sosiale indikatorer i sammenheng med levekårsundersøkelsene (Nenseth 2003:6). Etter Brundtlandrapporten og Rio-konferansen har miljø og sosial utvikling stått i fokus og en har tatt i bruk både kvantitative og kvalitative data i utviklingen av indikatorer. Vi har imidlertid, ifølge Foss (2004) ikke noen omfattende og systematisk analyse av erfaringene med den omsegripende bruken av indikatorer på ulike politikkfelt og ulike forvaltningsmessige og territorielle nivåer.

## **1.3 Forskning med vekt på miljøindikatorer i område- og boligutvikling i Norge**

Før vi går nærmere inn på indikatorer på sosial bærekraft, skal det først settes søkelys på hva som er gjort på miljøindikatorer innen område- og boligutvikling.

### **Verktøy for miljøprogrammering**

I løpet av de senere årene har det blitt utviklet hjelpemidler til bruk for planlegging, programmering og evaluering av bærekraftig *by- og områdevikling*. SINTEF har i samarbeid med Statsbygg og Oslo kommune utviklet en prototyp for et ”Verktøy for

---

<sup>2</sup> European Council, document 10917/06 of June 2006: ”Review of the EU Sustainable Development Strategy – Renewed Strategy”.

miljøprogrammering” (Støa et al 2004). Verktøyet gir hjelp til å gjøre prioriteringer og til å fastsette konkrete miljømål innenfor hovedtemaene Område- og infrastruktur, Grøntområder, Bebyggelse og Bygge- og anleggsperioden – basert på hva som er standard-nivå og ”best practice”. Miljømålene omfatter målbare fysiske miljøaspekter som energibruk, transport, arealbruk, biologisk mangfold, materialbruk osv, så vel som mer kvalitative aspekter som nærmiljøkvaliteter, landskap og naturvern og brukskvaliteter. Verktøyet kan ikke brukes mekanisk for å gi ”riktige svar”, men først og fremst fungerer som et dynamisk hjelpemiddel for dialog og læring i konkrete planprosesser.

### **Bokkvalitet på områdenivå**

NIBR har søkt å utvikle og teste en metode for å måle bokkvalitet på områdenivå (Guttu et al. 2004). Her er det anvendt både kvantitative og kvalitative data. Flere av de anvendte egenskapene og indikatorene kan tjene som mål på bærekraftig utvikling på områdenivå. Formålet med kartleggingen og utviklingen av verktøyet er å kunne avdekke områder der det er behov for offentlig innsats for å sikre gode bolig- og nærmiljø. Måleverktøyet består av seks tema, 14 brukerkrav og 42 indikatorer. De seks temaene er:

1. Helse
2. Sosiale forhold
3. Tilgang til offentlig og privat service
4. Sentralitet, nærhet til tilbud på bynivå
5. Tilgang til friområder
6. Kulturhistoriske/visuelle forhold

Analysen er foreslått utarbeidet i tre trinn. I trinn en kartfestes data fra tilgjengelig statistikk vedrørende de fem første temaområdene ved hjelp av GIS (Geografisk informasjonssystem). Andre trinn består av en kvalitativ analyse av de områder der den første kartleggingen antyder en opphoping av problemer. Den kvalitative analysen består av befaring og vurdering av indikator seks: kulturhistoriske/visuelle forhold. I tillegg gjøres enkle informantintervju. Tredje og siste trinn av kartleggingen består av supplerende informantintervju av nøkkelinformanter i de områder der kartleggingen i trinn en og to indikerer behov for offentlig innsats. I prosjektet er det ikke tatt med sosiale mål (utdanning, inntekt, arbeid ol) eller økologiske mål som for eksempel biologisk mangfold, og forfatterne påpeker et behov for å utvikle et metodeverktøy for fortløpende analyser av utviklingen innen et område, slik at man kan sette inn nødvendige tiltak. Et spørsmål som stilles er hvorvidt det skjer en opphoping av mennesker med lav sosioøkonomisk status i områder med dårlig bokkvalitet.

### **Metode for evaluering av bærekraft**

NABU (Norske arkitekter for en bærekraftig utvikling)<sup>3</sup> har utviklet en ”*Metode for evaluering av bærekraft*” (Butters 2004). Dette er en metode for å evaluere bærekraft i ettertid, og ikke i utgangspunktet et verktøy for plan- og designfasen selv om det

<sup>3</sup> NABU ble etablert som et prosjekt av NAL, Norsk Arkitekters Landsforbund i 1994. Prosjektet har nå skiftet navn til ECOBOX, se [www.arkitektur.no](http://www.arkitektur.no)

også kan benyttes som et verktøy for diskusjon i planprosessen.. Metoden vektlegger betydningen av å ta utgangspunkt i et helhetlig bærekraftsbegrep, der økologiske, økonomiske og samfunnsmessige mål er like viktige. Ved hjelp av verdikart kan verktøyet brukes som et dynamisk redskap for å belyse bærekraft i sin fulle bredde i vurderingen av et område. Det er ikke lagt inn en vektning av de ulike temaene og kriteriene opp mot hverandre fordi disse alltid vil være avhengige av subjektive, lokale eller tidsbestemte prioriteringer.

### **Bærekraftbarometer for norske byer**

I et samarbeidsprosjekt mellom miljøinstituttene (Miljøalliansen<sup>4</sup>) ble det utarbeidet indikatorer for bymiljø og bærekraftig byutvikling for norske byer (*”Bærekraftbarometer for norske byer”*, Nenseth 2003). Hensikten med arbeidet var å få fram velegnede bærekraftindikatorer for systematisk bruk i praktisk politikk og planlegging (ibid). Det er særlig tatt utgangspunkt i et flerdimensjonalt indikatorsett utviklet bl.a. ved EUs Joint Research Center i Italia, som en videreutvikling av FN's bærekraftsindikatorer. Det italienske oppsettet er tilpasset ønskelige og tilgjengelige data og utviklet som et bærekraftbarometer for norske byer langs de fire dimensjonene miljømessige, økonomiske, sosiale og institusjonelle forhold, med hovedvekt på miljømessige forhold (ibid:4). De omfatter blant annet noen forhold ved det fysiske miljøet som for eksempel lekearealer. Andre aspekter ved det fysiske miljøet, som for eksempel støy, er ikke tatt opp. Bærekraftbarometeret er basert på tilgjengelig statistikk, men fanger ikke opp kvalitative mål på bærekraftig utvikling som estetikk, stedsidentitet, tilhørighet o.l.

### **Miljøvennlig boligbygging og økoprofil**

Det har vært fokus på bruk av indikatorer i forhold til *miljøvennlig boligbygging*. Innen dette feltet er det utviklet indikatorer som er godt egnet, og det er gjort en god del arbeid både nasjonalt og internasjonalt i å utvikle både indikatorsett og verktøy for prosjektering og evaluering av miljøvennlig bygging (Støa m.fl. 2005). I Norge har Byggforsk utviklet Økoprofil (Pettersen 2001, gjengitt i Støa m.fl. 2005) som kan brukes for å beskrive miljøprofilen på eksisterende bygninger og å sammenligne ulike prosjekter. Verktøyet kan også brukes for å vurdere ulike alternativer opp mot hverandre i prosjekteringsfasen. Det danske verktøyet ABC-Planner er også tilgjengelig som et hjelpemiddel for programmering og prosjektering av miljøriktig bygging, selv om det er utviklet med basis i danske forutsetninger, lovverk og lignende (Context AS 2005). Det er også utarbeidet en stor mengde veiledningsmateriell, blant annet i regi av Økobygg-programmet (1998-2002) som hadde som mål å bidra til en mer miljøbevisst byggebransje<sup>5</sup> Litteraturen finnes på nettsidene til Ecobox, se (se [www.arkitektur.no/ecobox](http://www.arkitektur.no/ecobox)). I 1989 ble det av Nordisk Ministerråd besluttet å innføre en felles miljømerking av hus i Norden, det såkalte Svanemerket. Målet er å oppnå faktiske miljøforbedringer gjennom reduserte utslipp av skadelige kjemikalier, forbruk av energi og ressurser samt god kvalitet, slitestyrke og holdbarhet. De første svanemerkede hus i Norge ble lansert av Skanska i 2006.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Et strategisk samarbeid mellom NINA, NIKU, Jordforsk, NILU, NIVA og NIBR (Nenseth 2003:1)

<sup>5</sup> GRIP (Grønt i praksis, Stiftelsen for bærekraftig forbruk og produksjon) etablert med støtte fra MD fungerte som vertskap for økobygg-programmet. GRIP er nå avviklet

<sup>6</sup> <http://www.dindise.no/naa-kommer-miljohusene>

## 2 Indikatorer på sosial bærekraft

Å utvikle gode måleverktøy på sosial bærekraft er ikke helt uproblematisk. I følge statsviter Bjørn Hvinden må indikatorer på sosial bærekraft raskt kunne gi kunnskap om status eller endringer av et valgt fenomen, og gi mulighet for å sammenligne med status eller endringer andre steder, for eksempel i andre regioner eller andre land (benchmarking). Sosiale indikatorer bør være lett tilgjengelige (lette å lese), de bør oppdateres regelmessig og være lette å forstå også for ikke-spesialister (Hvinden 2005). Hvinden går nærmere inn på bruk av statistikker og dybdeundersøkelser med kvalitative data, og mener vi behøver begge typer data for å måle sosial bærekraft.

I følge Hvinden kan en risikere å ta i bruk for mange indikatorer, fordi det kan bli for mye informasjon som til slutt ikke kan anvendes fordi budskapet vil drukne. Det er derfor viktig med få, men relevante indikatorer. Det er også svært viktig å ha et sett med ulike, men komplementære indikatorer for det samme sosiale fenomenet, for å ivareta nyansene eller endringene. Det er ikke nok å se på omfang av trygde som en indikator for arbeidsløshet når en for eksempel studerer sosial inkludering vs ekskludering, fordi mange ikke kvalifiserer til trygd pga manglende arbeidserfaring. Derfor må man ta med tiden for inaktivitet, timebetalte oppdrag, kjønn og alder etc. Det er heller ikke nødvendigvis sammenheng mellom sosial eksklusjon og fattigdom. Et område kan bære preg av høy sosial inkludering men score høyt på indikatorer som måler fattigdom. Det er følgelig best å bruke både kvantitative og kvalitative data..

Hvinden hevder også at indikatorer som anvendes på sosiale forhold ofte er et resultat av uheldige kompromisser mellom ønskelige mål og de beste økonomiske eller tekniske gjennomførbare målingene (Hvinden 2005:186). Han er således kritisk til bruk av bestemte indikatorer for å måle sosiale forhold. Indikatorer som anvendes er ofte rettet mot oppnådde materielle ressurser eller kjøpekraft, og ser bort fra folks horisont for å bedre sin situasjon i et lengre perspektiv. Indikatorne fokuserer ofte på egenskaper ved individ eller hushold, for eksempel inntekt, utdanning, helse eller sosialt nettverk (ibid.). Det er også sjelden fokus på *opplevde kvaliteter eller egenskaper*. I den engelske statistikkbanken ONS (Office of National Statistics) er det i løpet av de siste årene utviklet måleverktøy som forsøker å ivareta det Hvinden her etterlyser. Dette presenteres i de følgende delkapitlene.

### 2.1 Sosial kapital – teoretisk bakgrunn for sosial bærekraft

I en gjennomgang av relevante indikatorer for utvikling av områder med vekt på sosial bærekraft, har begrepet *sosial kapital* en sentral plass som teoretisk fundament. Både i bakgrunnsnotater og i eksempelsamlinger fra statistiske byråer som tar for seg

indikatorer, legges det stor vekt på sosial kapital og hvilket innhold dette gis. Sosial kapital ble anvendt av Bourdieu gjennom hans typologisering av det franske klassesamfunnet på 1980-tallet (Bourdieu 1986), og der teoriene hans etter hvert ble utviklet av Coleman (Coleman 1988). Sosial kapital er imidlertid mest kjent gjennom Putnams arbeider (1993, 1995). Bourdieu / Coleman og Putnam representerer to ulike tilnærminger til å forstå sosial kapital. Mens Bourdieu / Coleman legger vekt på personers tilgang på ressurser og makt i samfunnet og har et individperspektiv, har Putnam fokus på sosiale nettverk og samfunnet. Putnams tilnærming er blitt kritisert bl.a. for at den mangler et maktperspektiv og en kjønnsdimensjon, slik det går fram i en litteraturgjennomgang fra England (Harper 2001). Tilnærmingen kritiseres også for at den lokale konteksten som de teoretiske begrepene utvikles i, ikke tas i betraktning når de overføres og anvendes i andre land og samfunn. Et annet kritisk aspekt handler om nettverk og solidaritet som ansees som et viktig sosialt gode.<sup>7</sup> Dette er ikke alltid tilfelle, og vil ha den motsatte effekt for eksempel sett i forhold til kriminelle gjenger eller organisert kriminalitet. Dessuten vil tette sosiale nettverk i et samfunn alltid bidra til ekskludering ved at det til en hver tid er noen som ikke får være med og passer inn, eller som ikke ønsker å være med i nettverket (Harper 2001:12).

I forståelsen av sosial kapital, har tillit en sentral plass. Tillit blir av noen sett på som et resultat av sosial kapital, av andre som en komponent av de delte verdier som konstituerer sosial kapital. En tredje tilnærming er å innlemme begge forståelser, slik bl.a. Cote og Healy gjør (Harper 2001:10). Det er Cote og Healys definisjon på sosial kapital som OECD tar utgangspunkt i gjennom arbeidet med utvikling av indikatorer på sosial bærekraft (Harper 2001:14).

### Definisjon av sosial kapital

I 2001 ble det nedsatt en arbeidsgruppe ONS (Office of National Statistics), der de så behovet for å utarbeide en enhetlig sett med indikatorer til måling av sosial kapital. Mange offentlige surveys inneholdt spørsmål som dreier seg om sosial kapital, men tilnærmingene varierte stort. I tillegg var noen innrettet mot å måle *spesifikke* aspekter på sosial kapital, andre målte *ulike* aspekter ved sosial kapital. Arbeidsgruppen tok utgangspunkt i definisjonen av sosial kapital som Cote og Healy utviklet i 2001. Definisjonen anvendes også av OECD. Fokus på nettverk med delte normer og verdier står helt sentralt:

networks together with shared norms, values and understandings that facilitates co-operation within or among groups”(Cote and Haley 2001, gjengitt i Harper og Kelly 2003).

*Nettverk* omfatter både formelle og uformelle nettverk, og defineres som personlige relasjoner som samles opp når mennesker samhandler med hverandre i familien, på arbeidsplassen, nabolaget eller foreninger, og omfatter både formelle og uformelle møteplasser. Ulike typer sosial kapital kan beskrives med Putnams beskrivelse av ulike typer nettverk:

- *Bonding* er sosial kapital som beskriver nære forbindelser eller bånd mellom for eksempel familie eller nære venner

<sup>7</sup> Ulike former for nettverk presenteres senere i kapitlet.

- *Bridging* er sosial kapital som beskriver mer distanserte relasjoner med kolleger, venner, forretningsforbindelser etc
- *Linking* er sosial kapital som beskriver relasjoner i et maktperspektiv, der personene har ulik status eller posisjoner (for eksempel relasjoner mellom saksbehandler og klient) (gjengitt i Harper og Kelly 2003:3).

Alle tre typer nettverk er sentrale, men i ulike faser av livet. For eksempel er bonding kapital viktig for barn og eldre som trenger omsorg mens bridging er viktig i forhold til arbeidslivet. Samtidig kan sterk bonding bidra til å ekskludere personer eller grupper.

*Delte normer og verdier* er delte holdninger og handlinger som er felles i et samfunn, og som de fleste i samfunnet forstår og aksepterer.

*Grupper* i denne definisjonen er vid, og sikter til både geografiske grupper (de som bor i et bestemt område), profesjonelle grupper (yrkesgrupper eller medlemmer av foreninger eller organisasjoner), sosiale grupper (familier, trossamfunn, vennegrupper) og virtuelle grupper (internettgrupper).

## 2.2 Hvordan måle sosial kapital?

Det er som nevnt ikke lett å måle sosial kapital, og det gir en rekke metodiske utfordringer. Imidlertid har det de siste årene vært interesse for å utvikle nettopp indikatorer som kan anvendes for å måle sosial kapital. I Storbritannia har det for eksempel blitt fornyet fokus på sosial kapital og hvordan dette kan måles i sammenheng med utjevning av sosiale forskjeller. Det ble et krav i engelsk statistikk å fange opp sosial endring, ved å se på nye måter å beskrive nye trender og temaer – både på områdenivå og på individuelt nivå (Babb 2005:532). Interessen har resultert i nytt søkelys på lokalsamfunn og nabolag. Det prinsipielle målet med den lokale politikken har vært å utvikle sterke og aktive lokalområder der mennesker med ulik etnisk, kulturell eller sosial bakgrunn er likestilt og deltar på like vilkår (ibid).

Blant temaene som fikk fornyet interesse var etnisitet, identitet, og utviklingen av ulike nettsamfunn. Begrepet sosial kapital har vært særlig viktig for departementer med ansvar for : utdanning, helse, kriminalitet og deltakelse. Imidlertid har det vært uklart hvordan sosial kapital måles, og det kreves operasjonalisering både på individ og område nivå. ONS (Office of national statistics) har en nøkkelrolle i å tilrettelegge for data innhenting.

Arbeidsgruppen i ONS kom fram til fem dimensjoner for å måle sosial kapital som også inkluderer forhold på områdenivå. Indikatorene som ble valgt ut var basert på de mest brukte indikatorene fra engelske surveys både på et statlig og et ikke-statlig nivå. Hensikten med disse faktorene har vært å standardisere et sett av spørsmål som er anvendbare både på nasjonalt og lokalt nivå for å beskrive mønstre av sosial kapital i Storbritannia (ferdig i 2006). Indikatorene måler både individuelle/ subjektive forhold og objektive forhold, fordi sosial kapital dekker både individer, holdninger og handlinger (Harper og Kelly 2003:7). Disse indikatorene er:



### 1. Sosial deltakelse

- Tilknytning til og omfang av aktivitet i kulturelle, fritids- og sosiale grupper.
- Omfang av frivillig arbeid og engasjement
- Religiøs aktivitet

### 2. Kommunal / demokratisk deltakelse

- Graden av lokal medinnflytelse
- Informasjon / kunnskap om lokal / nasjonal politikk
- Kontakt med folkevalgte eller politikere
- Involvering i lokale aksjonsgrupper
- Hang til å stemme

### 3. Sosiale nettverk og sosial støtte

- Frekvens (omfang) av å se / snakke med slekt, venner og naboer
- Graden av virtuelle nettverk og omfang av kontakt
- Omfang av nære venner / slektninger som bor i nærheten
- Utveksling av hjelp
- Oppfatning om kontroll og tilfredshet med livet

### 4. Gjensidighet og tillit

- Tillit til andre som er lik deg selv
- Tillit til andre som ikke er lik deg selv
- Fortrolighet med ulike typer institusjoner
- å motta hjelp fra naboer, venner og familie
- Oppfatning om delte verdier

### 5. Betragtninger om lokalmiljøet

- Synet på de fysiske omgivelsene
- Fasiliteter i området
- Gleder ved å bo i området
- Frykt for kriminalitet

For å utvikle disse indikatorer ble det gjennomført intervjuer i fokusgrupper med deltakere med ulik alder- og kjønns sammensetning. I dette forarbeidet kom det fram to temaer som var spesielt vanskelige å måle: 1) engasjement i grupper og 2) sosial kapital forstått som bridging. Den første dimensjonen måler individers deltakelse i sosiale og kulturelle aktiviteter, samt andre fritidssysler. Det viste seg at det var vanskelig og tidkrevende å måle og tolke denne typen svar. Likevel valgte utvalget å ta med spørsmål om dette. Bridging ble også vurdert som vanskelig å måle. Opplysninger om personers vennskap og nettverk med folk med ulik utdannelse eller etnisk bakgrunn ble funnet lite meningsfulle, og ble derfor ikke tatt med videre (Harper og Kelly 2003:10).

## Sosial inkludering

En annen måte å måle sosial kapital er å se på sosial inkludering. Sosial inkludering er en litt annen tilnærming til bærekraft, men har de samme dimensjonene i seg som sosial kapital (Ruud 2008:5). Med sosial inkludering menes deltakelse i viktige sosiale arenaer, at man er del av relevante sosiale fellesskap, og at man gjennom deltakelse i slike arenaer opplever at man har muligheter for å leve et godt liv.

Sosial inkludering er først og fremst et relasjonelt fenomen, dvs. at man er avhengig av andre mennesker og grupper for å bli inkludert. Det samme er sosial ekskludering, for eksempel i situasjoner der man er forhindret fra eller nektet deltakelse, og konsekvent er forhindret fra å leve et godt liv. Men det kan være personer som av egen fri vilje ikke vil være med i sosiale arenaer og fellesskap som andre finner naturlig. For eksempel kan det være at personer med etniske minoritetsbakgrunn trekker seg tilbake som en strategi for å unngå miljøer de ikke vil være en del av. I andre tilfelle kan det være snakk om skjulte barrierer, for eksempel institusjonell diskriminering gjennom utestengning fra bolig- eller arbeidsmarkedet.

*Eksempler på indikatorer som kan belyse sosial inkludering:*

- *Familieliv / kontakt med familie* er et viktig mål på sosial inkludering.
- *Økonomisk aktivitet*, og hvorvidt en er inkludert som deltaker på arbeidsmarkedet. Slike opplysninger gir kunnskap om i hvilken grad personer kan klare å forsørge seg selv og familien.
- *Omfanget av kvinners deltakelse i arbeidslivet*. Dette er både relevant i forhold til nettverk, men også for å sikre økonomisk uavhengighet og trygghet gjennom oppsparte pensjonspoeng

Dersom personer er uten arbeid betyr ikke det nødvendigvis at de ikke er i stand til å arbeide. I slike tilfelle er det for eksempel viktig å kartlegge hvorfor personer med ”funksjonshemninger” er overrepresentert som arbeidsledige. Her kommer individuelle faktorer inn. Samtidig er det viktig å fange opp eventuelle karakteristika i omgivelsene og ulike arenaer som kan bidra til at folk med funksjonshemninger kan komme i arbeid. For eksempel kan en se på undervisningssystemet, muligheter for omskolering, egen arbeidstrening eller spesielle sysselsettingstiltak.

## Deltakelse og sosiale aktiviteter

En annen måte å kartlegge sosial kapital i et samfunn eller område er å analysere hvor mye *tid* som brukes på *sosiale aktiviteter* blant befolkningen. I en *tidsbruk-survey* utført av det engelske statistikkbyrået i 2000 (Ruston 2002b) ble det satt søkelys på hvor mye tid folk brukte på *frivillig arbeid* (formell deltakelse), *hjelp andre* (uformelt engasjement) og tid brukt på *familie og venner* (uformell sosial omgang og selskapelighet).

Sosiale aktiviteter er, i følge Ruston, ikke tidligere blitt sett på som relevante indikatorer for å måle livskvalitet, der forhold til jobb, utdanning, helse, bolig og miljø har vært de viktigste indikatorene. Bakgrunnen for å anvende tidsbruksanalyser er å få testet hypotesen om at folk bruker mindre tid på sosiale aktiviteter, og hvordan de bruker tiden. Opplysningene kan bidra til å få fram alternative måter å vurdere livskvalitet på. For eksempel blir ofte vellykkethet og ”rikdom” målt etter

økonomiske standarder, mens de samme individene kan ha liten tid sammen med venner og familie og dermed være ”sosialt fattige” (ibid:2). Indikatorer på bruk av tid til sosiale aktiviteter kan nyansere slike bilder av hvem som er ”fattige” og ”rike”. Begrepene ”bonding”, ”bridging” og ”linking” sosial kapital er relevante i denne sammenhengen. Mens bonding henspiller på sterke bånd mellom familiemedlemmer eller etniske grupper, er bridging svakere, men bredere bånd på tvers av familie eller etniske grupper. Linking er sosiale nettverk mellom mennesker på ulike nivåer for eksempel mellom ulik klasse. De ulike typene har ulik betydning for grupper og individer. For eksempel er bridging viktig for folk som er arbeidsledige fordi venner og kontakter kan være viktigere for å komme inn på arbeidsmarkedet, enn de formelle kanalene (Ruston 2002b).

### Kritiske betraktninger

Svakhetene med å bruke denne typen kvalitative indikatorer til å måle sosial kapital er at det kan være vanskelig å foreta komparasjon mellom land eller områder på grunn av ulike lokale forhold og forutsetninger. Dessuten endrer folk nettverk, det skjer endringer i teknologisk utvikling, livsstil, samt det å sammenligne indikatorer over tid (National Statistics of England, nettutgaven).

Det er med andre ord ikke alltid lett å lage indikatorer som er sammenlignbare på tvers av nasjoner. *Det betyr at man må være bevisst å ta i bruk indikatorer som reflekterer lokale erfaringer, som ikke alltid er sammenlignbare med andre steder.* Det er i seg selv en egenverdi.

## 2.3 Indikatorer som måler diskriminering på leiemarkedet

I en rapport om etniske minoriteter og forskjellsbehandling på leiemarkedet, foreslås indikatorer som kan fange opp selvopplevd diskriminering, skjevheter i søkeprosessen, vilkår i leieforholdet og hva en får leie (Søholt og Astrup 2009). Indikatorene foreslås for å få mer presise målinger av et fenomen som er vanskelig å måle direkte, og er basert på forskjellige typer grunnlagsmateriale som bl.a. registerstatistikk, surveyundersøkelser og kvalitativ forskning (Søholt og Astrup 2009:181).

Resultatulikhet i leiemarkedet kan måles som andel som leier / eier bolig sett i forhold til bakgrunn (majoritet / minoritet). Nedenfor gis eksempler på indikatorer som kan fange opp ulike betingelser og mekanismer på bolig / leiemarkedet:

Forskjeller i *søkeprosessen*:

- Andel som mener de blir nektet å leie bolig på grunn av egen bakgrunn
- Antall søknader / visning før en fikk leie siste bolig
- Andel med økonomiske bolighjelpemidler som bostøtte og lignende i de forskjellige utleiesegmentene av leiemarkedet

Forskjeller i vilkår i *leieforholdet*:

- Andel som betaler mer enn markedsleie

- Andel tidsubestemte / tidsbestemte leiekontrakter, inkludert antall år

Forskjeller i *boligresultat på leiemarkedet*:

- Andel leie / eie av forskjellige utleiekategorier
- Lang botid i leiemarkedet
- Flytter ofte
- Har dårlige boforhold

Indikatorene som er eksemplifisert ovenfor tar for seg et allment boligsosialt og boligpolitisk fenomen, og inngår som særlig relevant i et sosialt bærekraftperspektiv. Dette kan imidlertid også avgrenses til å omfatte spesifikke områder, og indikatorene er derfor relevante som eksempler på hvordan boligsosiale forhold kan måles. Komparasjonsaspektet ligger både i geografisk spredning og i forhold til tid. I neste kapittel diskuteres nærmere indikatorer brukt på områdenivå.

## 3 Indikatorer brukt i områdesatsinger

I løpet av de siste par 10- årene har det vært gjennomført store områdesatsinger, bl.a. i Sverige (Storstadssatsingen), i Danmark (Kvartersløftet), og i Norge (Handlingsprogrammet Oslo indre øst). For tiden foregår det en omfattende områdesatsing i Groruddalen i Oslo som skal gå over ti år (2007-2016) og Oslo Sør satsingen i bydel Søndre Nordstrand. Satsingen i Groruddalen omfatter både generelle tiltak på tvers av bydelene i dalen, og mer omfattende tiltak i utvalgte områder. I utvelgelsen av områdene i Groruddalen ble det brukt bl.a. levekårsindikatorer som grunnlag for områdesatsingene.

I flere av disse programmene har det også blitt utviklet indikatorer for å kunne si noe om en eventuell effekt av satsingene. I dette kapitlet skal vi se nærmere på et utvalg indikatorer i de aktuelle programmene. Disse indikatorene inneholder også eksempler på kartlegging av sosial bærekraft slik omtalt i tidligere kapitler.

### 3.1 Indikatorer brukt på områdenivå i Storstadssatsingen i Sverige

En nasjonal utredning av Storstadssatsingen i Sverige ble utført av Integrationsverket i Sverige i 2001, der hensikten var å utvikle gode indikatorer for hvordan satsingen bidro til ønskede endringer for å bryte ned den etniske og sosiale segregasjonen. I oppdraget ble det besluttet å anvende foreliggende statistikker, offentlige utredninger og proposisjoner som igjen skulle brukes som grunnlag for nye statistiske nøkkeltall for å kunne følge utviklingen i de utsatte boligområdene videre (Målområdesanalyser och indikatorer 2001). Det ble anvendt indikatorer på utvikling i de tre storbyområdene generelt, og de i 24 utvalgte områdene som utviklingsavtalene var omfattet av. Indikatorene ble utformet for å måle utviklingen innen følgende åtte målformuleringer for satsingen:

1. Høyere grad av sysselsetting for både menn og kvinner
2. Reduserte utgifter til sosialbidrag<sup>8</sup>
3. Styrket svensk språkkunnskap både blant barn, ungdom og voksne
4. Alle elever skal gis forutsetninger for å nå målet om tilstrekkelig kunnskap i svensk, engelsk og matematikk når de går ut av grunnskolen

---

<sup>8</sup> Begrepet Sosialbidrag er i Sverige etter hvert erstattet av Forsørgerstøtte, men fordi begrepet sosialbidrag brukes i statlige styringdokumenter anvendes det også i den svenske rapporten om indikatorer (Målområdesanalyser och indikatorer 2001:14)

5. Heve utdanningsnivået blant voksne, bl.a. gjennom å tilby utdanning tilsvarende videregående skole.
6. Alle deler av byen skal oppleves som attraktive og trygge, og utgjøre gode og helsebringende livsmiljøer
7. Folkehelsen bør bedres, både i form av opplevd helse og helsetilstand i befolkningen
8. Demokratisk deltakelse og involvering bør økes i de utsatte boområdene (Målområdesanalyser och indikatorer 2001:9)

For å måle utviklingen innen de fem første målområdene for satsingen ble det anvendt registerdata. De tre siste av målområdene var imidlertid vanskelige å måle statistisk. For å evaluere *målet om attraktive og trygge boligområder, målet om økt demokratisk deltakelse og involvering, samt målet om bedring av folkehelse* valgte en å undersøke beboernes subjektive opplevelser og erfaringer (ibid:10). Derfor ble det i utredningen lagt opp til egen beboerstudie.

*Måling av attraktive og trygge boligområder* handler først og fremst om beboernes egen oppfatning av boområdet. I rapporten henvises det til at graden av kriminalitet er en viktig faktor for å bedømme trygghet og attraktivitet i et boområde. Økt utrygghet påvirker graden av (u)stabilitet og stor turnover i områdene. For å få kunnskap om trygghet i områdene er det i følge rapporten beboernes egen oppfatning som må fram, altså den opplevde trygghet, relatert til forekomsten av kriminalitet som er anmeldt. Den første indikatoren innhentes gjennom direkte spørsmål til beboerne om hvordan området oppleves (subjektive mål), den andre indikatoren er objektive mål på trygghet og innhentes gjennom anmeldte saker.

Eksempler på spørsmål til beboerne var om de har avstått fra å gå ut om kveldene det siste året av frykt for å bli overfalt eller ranet, og om de er urolige for innbrudd eller skader i boligen (Målområdesanalyser och indikatorer 2001:97).

Områdenes attraktivitet ble sett i sammenheng med hvor trygge befolkningen opplevde at området var. En annen måte å måle attraktivitet (og trivsel) var gjennom *flytteaktivitet* (statistisk) og *flyttemotiver* (erfaringsbasert). Hvorfor flytter man / hvorfor ble man boende? Hva var det ved området som hemmet / fremmet attraktivitet og tilhørighet? Ble flytting begrunnet med områdets karakter eller var det andre forhold som økonomi, jobbsituasjon eller livssituasjon som var årsak? (Målområdesanalyser och indikatorer 2001:109)

En tredje tilnærming til måling av attraktivitet og trygge boligområder var *sosiale nettverk* med venner og familie, som antas å ha betydning for hvordan beboere trives i et område.

*Målet om deltakelse og involvering* blir i rapporten delt inn i politisk deltakelse, engasjement i organisasjoner samt brukermedvirkning i lokal offentlig forvaltning. Indikatorer innen dette feltet dreier seg om for eksempel omfang av politisk aktivitet, medlemskap i organisasjoner og nettverkstilhørighet. (Målområdesanalyser och indikatorer 2001:115) Her henvises til Putnams teorier om at nettverks- og foreningsaktivitet er en forutsetning for et fungerende demokrati (Putnam 1996).

*Målet om forbedring av folkehelsen* ble foreslått målt etter følgende to indikatorer: selvpoplevd helse og objektive kriterier som beskriver beboernes helsetilstand. I tillegg kobles disse med indikatorer som indirekte kan si noe om helse, som blant annet sysselsetting, trygghet, deltakelse og involvering i nærmiljøet (Målområdesanalyser och indikatorer 2001:129).

Helse blir i rapporten forstått som ”en tilstand av fullstendig fysisk, psykisk og sosial tilfredshet, og ikke nødvendigvis fravær av sykdom eller handikap”, i tråd med WHO's definisjon. Denne forståelsen ligger dermed til grunn for at den selvpoplevde helsen er viktig å få kartlagt. Det henvises også til den svenske Folkhälsokommittéen nasjonale mål for folkehelsearbeidet i landet, der mål om bedre folkehelse kan kobles med områdeutvikling i storbyer ved å: Styrke den sosiale kapitalen, Utvikle gode oppvekstvilkår, Forbedre vilkårene i arbeidslivet, Skape et godt fysisk miljø, Stimulere helsefremmende levevaner samt Utvikle god infrastruktur og helsespørsmål (Målområdesanalyser och indikatorer 2001:131).

Erfaringene fra Storstadssatsingen i Sverige viser det er en stor utfordring å måle trygghet, attraktivitet, deltakelse og helse blant befolkningen, og at det er nødvendig å bruke både kvantitative og kvalitative data.

### 3.2 Indikatorer brukt i Kvarterløft i Danmark

Kvarterløft er et eksempel på helhetsorientert byfornyelse, der det rettes en samlet innsats mot et større område, i likhet med Groruddalssatsingen i Norge og Storstadssatsingen i Sverige. Innsatsområdene i kvarterløft kan imidlertid være både drabantbyer og sentrale byområder med behov for offentlig innsats. Kvarterløft er finansiert med statlig støtte og med bidrag fra kommunen, beboerne og andre. Formålet er å bedre levekårene i områder med sammensatte problemer.

De problemområder en har vurdert er sosiale problemer målt ut fra arbeidsledighet, andel beboere med lav inntekt og kriminalitet. Problemer i det fysiske miljøet kan være nedslitte boliger og boligområder, dårlig utemiljø eller trafikkproblemer. Noen områder har en skjev beboersammensetning med stor overvekt av ikke-etnisk danske beboere. Innsatsen er først og fremst konsentrert rundt arbeidsmarkedstiltak, men omfatter også oppgradering av utemiljøet, sosiale og kulturelle forhold (Ruud m.fl. 2006:20).

I en evaluering av de syv første kvarterløftprosjekter har en tatt utgangspunkt i tre forhold som konstituerer og karakteriserer byområder og hvilke faktorer som påvirker endringsprosesser:

1. Forhold som konstituerer byområder (områderessurser)
  - Beboersammensetning
  - Boligforhold
  - Offentlige byrom
  - Byfunksjoner
2. Sosial situasjon i området
  - Arbeidsledighet

- Sosiale problemer
  - Sosial kapital
3. Oppfattelsen av kvarteret – stedsoppfattelse
- Identitet
  - Omdømme
  - Attraktivitet

Datagrunnlaget består av dels temaanalyser om borgerdeltakelse mv. dels telefonintervju med beboere før og etter innsatsen. En har i tillegg anvendt tilgjengelige registerdata om boliger, beboere, virksomheter mv i områdene før og etter innsatsen. Endelig har en gjennomført en registrering og beskrivelse av de ulike tiltakene (Andersen og Kielgast 2003)

Et annet eksempel er en evaluering av kvarterløftprosjektene der en har sett på kriminalitet som indikator på trivsel og trygghet. Her har en brukt kvantitative data over faktisk kriminalitet i form av antall anmeldelser i de enkelte områdene og sammenlignet med antall anmeldelser på kommune- og landsplan. I denne kartleggingen har en tatt med data i den perioden innsatsen har vart (1998-2002) og ett år etterpå. En har tatt med anmeldelser vedrørende brannstiftelse, forbrytelser mot liv og legeme, innbrudd, tyveri, røveri, hærverk og brukstyveri. I tillegg har en gjennomført kvalitative intervju av sentrale aktører og en spørreskjemaundersøkelse til beboerne om deres opplevelse av trygghet i områdene. Det er ikke nødvendigvis sammenheng mellom beboernes subjektive opplevelse av kriminalitet/utrygghet og faktisk kriminalitet. Det konkluderes med alle tiltak, både sosiale, fysiske og kulturelle har hatt en effekt i forhold til å forebygge kriminalitet og skapt muligheter for å utvikle sosiale nettverk (Nørgaard og Ærø 2004).

### 3.3 Indikatorer på områdenivå brukt i nasjonal statistikk i England

ONS (Office of National Statistics) har utviklet indikatorer på områdenivå for å måle sosiale forhold (sosial kapital). Spørsmålene / indikatorene er hentet fra ulike typer undersøkelser utført i Storbritannia. Indikatorene omhandler forhold om sosial interaksjon, nettverk, tillitt og involvering i boområder. Indikatorene er basert på å få fram erfaringer som innhentes fra beboere i utvalgte områder, og er satt opp med en rekke alternative svarkategorier.<sup>9</sup> Nedenfor gjengis eksempler på indikatorer fra databanken:

- Omfang og hyppighet av samtaler med naboer (hvor mange og hvor ofte)
- Omfang og hyppighet av å treffe naboer
- Omfang og typen aktivitet i lokale nettverk (for eksempel lesegrupper, foreldrevern i skole/barnehage/fritid for barna, i borettslaget)

---

<sup>9</sup> Svarkategoriene gjengis ikke her, se Ruston & Akinrodoye 2002: 59ff



- Omfang og typen bruk av nærmiljøet (for eksempel forretninger, lokale spisesteder, kulturarrangementer etc)
- Erfaringer og oppfatninger av hjelpsomhet mot en selv eller andre i nærmiljøet
- Erfaringer og oppfatninger av trygghet i nærmiljøet
- Erfaringer og oppfatninger av informasjon om hva som skjer i nærmiljøet (ivaretar lokale aviser, næringsliv, bydel etc temaer som er relevant for eget nærmiljø?)

Eksemplene fra den engelske statistikkbanken viser indikatorer som både er enkle å besvare med standardiserte svarkategorier, og som gir rom for respondentenes egne formuleringer. Indikatorene er en blanding av respondentenes egne erfaringer og statistiske tellinger på omfang og hyppighet.

### 3.4 Indikatorer brukt i områdesatsing i Portugal (Critical Urban Areas)

I 2007 ble det startet et omfattende, offentlig intervensjonsprogram for tre byområder i Portugal, to utenfor Lisboa og ett i Porto. Programmet har varighet til 2011. Målet med intervensjonen er å bidra til sosial, økonomisk, utdanningsmessig og kulturell utvikling av boligområder med store sosiale og fysiske utfordringer, og å utvikle organisatoriske og metodologiske rammeverk i satsingen som er overførbart til lignende nasjonale satsinger (Braathen m.fl. 2008).

For alle tre områder er det utarbeidet programmer etter felles mal, som bl.a. omfatter hovedmål, delmål, hensikt, framgangsmåte, målgruppe, implementering og forventede resultater. Selv om malen for programmene er like, er innholdet i programmene forskjellig, avhengig av de lokale utfordringene i de tre områdene. Det viser seg imidlertid også at de ulike kategoriene forstås forskjellig avhengig av aktørene som har fylt dem ut. For eksempel er feltet om forventede resultater noe ulikt beskrevet. For det ene området, drabantbyen Vale da Amoreira utenfor Lisboa, er dette forstått som indikatorer.

I det følgende gis noen eksempler på hvordan mål og indikatorer er sett i sammenheng i programmet. Et av hovedmålene i Vale da Amoreira er å legge til rette for at beboerne lokalt ruster opp de offentlige rom, og å revitalisere drabantbyen ved legge til rette for livet mellom husene. Hvordan er målene formulert for dette, og hvilke indikatorer anvendes for å kunne se effekter av de ulike målene?

Mål 1: Rehabilitering, bevaring og vedlikehold av boligblokkene.

Indikatorer:

- antall rehabiliterte hjem
- omfang av opplæringstiltak og antall som deltar
- antall nye boliger

Mål 2: Rehabilitering, bevaring og vedlikehold av offentlige rom, samt tilgjengelighet (universell utforming).

Indikatorer:

- antall brukere av de offentlige rommene
- omfang av opplæringstiltak
- antall km med oppgraderte veier (universelt utformet)

Mål 3: Utvikling av kunstnerisk rehabiliteringsprosess (utsmykking) i offentlig rom

Indikatorer:

- omfang av vegger og fasader som utsmykkes
- omfang av nye kunstneriske uttrykk
- antall personer fra nærmiljøet som er med i prosessen
- antall personer utenfor nærmiljøet som er med i prosessen

Mål 4: Opplæring innen utførende kunst og utveksling av kunnskap

Indikatorer:

- antall deltakere i workshops
- antall deltakere i sommeruniversitetet
- antall studenter pr klasse
- antall studenter som dropper ut i klassene
- antall studenter som ikke ”følger opp” i klassene

Mål 5: Implementering av sysselsetting og kontor for hjelp til å etablere egen virksomhet

Indikatorer:

- antall personer i opplæringsprogram
- antall personlige utviklingsprogram som etableres
- antall tiltak / kvalifiseringskurs som etableres
- antall nyetablerte bedrifter som har vart lengre enn et år

Indikatorerne som er formulert i dette intervensjonsprogrammet handler i stor grad om å se på målbare størrelser som kan kvantifiseres, og som gjør det enkelt å se endringer over tid og som kan knyttes direkte til tiltak som igangsettes. Med så konkrete måleverktøy kan også tiltakene justeres underveis.

### 3.5 Indikatorer brukt i Oslo kommunes publikumsundersøkelse med vekt på Groruddalen

Høsten 2007 gjennomførte Oslo kommune en publikums-undersøkelse der hensikten var å få fram innbyggers tilfredshet med bl.a. kommunale tjenester, forhold i nærmiljøet, tilgjengelighet etc. Spørsmålene gjaldt både forhold på bydelsnivå og i hovedstaden som helhet, og undersøkelsen ble gjennomført i alle bydelene i Oslo.

I tillegg til de generelle spørsmålene om innbyggernes tilfredshet, var flere av spørsmålene formulert med tanke på utvalgte satsingsområder i Groruddalen, i forbindelse med Groruddalssatsingen. Resultatene fra publikumsundersøkelsen skulle dermed også fungere som kunnskapsgrunnlag for eventuelle tiltak i Groruddalen. I 2008 ble det inngått en intensjonsavtale mellom Oslo kommune og staten, om den såkalte Oslo Sør- satsingen, der data også ble brukt i en situasjonsbeskrivelse og beskrivelse av utfordringen i bydel Søndre Nordstrand ([www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no](http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no)). Vi vil her presentere hvordan indikatorer er brukt i Groruddalssatsingen, siden en her har kommet lenger i arbeidet enn i Oslo Sør-satsingen.

Groruddalssatsingen er et samarbeid mellom staten og Oslo kommune om bedre miljø i Groruddalen, og som ble vedtatt i et politisk møte 9. januar 2006. De langsiktige målene med satsingen er bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprusting, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår. Satsingen er organisert i fire programområder, og ved årsskiftet 2006/2007 ble det utarbeidet handlingsprogrammer for de fire programområdene:

1. Miljøvennlig transport,
2. Blågrønne strukturer og kulturminner,
3. Bolig-, by og stedsutvikling
4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering.

De to siste programgruppene samarbeider, fordi flere temaer må sees under ett og er tildelt overlappende. I arbeidet med analysen av svarene ble det konstruert et utvalg indikatorer basert på spørsmål som var med i undersøkelsen (Oslo kommune, Groruddalssatsingen 2008).

I de følgende presenteres eksempler på indikatorer relatert til Groruddalssatsingen, men som er relevant i forhold til områdenivåer generelt:

- Lokal medvirkning
  - Hvordan er det tilrettelagt for at du kan påvirke avgjørelser
  - Hvordan er det tilrettelagt for at du kan påvirke innhold og utforming
  - Bydel eller prosjektlederens motakkelighet for dine synspunkter
- Lokal tilhørighet
  - Tilknytning til område, hvordan
  - Stolthet knyttet til område
  - Tilfredshet med oppvekstmiljø for barn og unge

- Nabofellesskap
  - Kontakt med naboene
  - Initiativ til samvær
  - En del av godt nabofellesskap
  - Blir møtt med respekt
- Møteplass
  - Hva finnes
  - Hvordan brukes
  - Gode uterom for barn/voksne
- Lokal trygghet
  - Trygghet ved å ferdes på dagtid
  - Trygghet ved å ferdes på kveldstid

Indikatorene som er foreslått i publikumsundersøkelsen bidrar til å avdekke tilhørighet gjennom sosiale nettverk og bruk av møtesteder. Disse indikatorene er knyttet opp mot målet om attraktive boområder. Indikatorene er formulert både som direkte spørsmål til befolkningen, og som analytisk innfallsvinkel for tolkning av svar. I denne undersøkelsen har en ikke målt omfang og hyppighet av de ulike aktivitetene.

### 3.6 Indikatorer brukt i programgruppe 4 i Goruddalssatsingen

Vi skal her se nærmere på programgruppe 4 i Goruddalssatsingen som omhandler oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter, inkludering og deltakelse (Goruddalssatsingen 2007). Programnotatet for dette området har definert indikatorer som det skal arbeides ut fra i områdesatsingen. Hvilke indikatorer er brukt for å evaluere måloppnåelsen?

#### **Levekår, delmål 4:**

Sikre flere personer i utsatte grupper innpass i arbeidslivet. Arbeidsledighet og sysselsettingsgrad i Goruddalen skal ikke skille seg vesentlig fra gjennomsnittet i Oslo. Det offentlige tjenestetilbudet skal utvikles og tilpasses i forhold til et mangfold av ulike brukergrupper, og medarbeiderne skal speile befolkningssammensetningen i Goruddalen.

#### *Indikatorer:*

- Andel arbeidsledige, sysselsatte, deltakere i introduksjonsprogram som går ut i ordinært arbeid eller utdanning
- Antall lærlingeplasser, drop-outs fra videregående skole
- Andel flerkulturelle medarbeidere i lokal offentlig forvaltning

**Folkehelse, delmål 5:**

Redusere helseforskjellene blant befolkningen i Groruddalen og andre bydeler ved å legge til rette for økt fysisk aktivitet og bedre kostholdsvaner. Det offentlige tjenestetilbudet skal utvikles og tilpasses i forhold til et mangfold av ulike brukergrupper.

*Indikatorer:*

- dødelighet i aldergruppen 25-64 år og 50-74 år
- forekomst av diabetes 2
- tannhelsestatus blant barn
- omfang av oppfølging av gravide med svangerskapsdiabetes

**Bomiljø, delmål 6:**

Sikre gode bomiljøer hvor representanter for alle befolkningsgrupper, uavhengig av språk og etnisk tilhørighet, deltar i forvaltning av eget boligområde. Legge til rette for at personer med særlige omsorgs- og hjelpebehov opprettholder trygge og varige boforhold.

*Indikatorer:*

- andel av ulike befolkningsgrupper i styret i borettslag og sameier
- andel av ulike befolkningsgrupper i utvalg / komiteer / råd (formelle og uformelle) i sammenheng med boligområder
- andel flyttinger internt i bydelen eller ut av bydelen
- antall / andel begjæringer / utkastelser

**Kulturaktiviteter, delmål 7**

Legge til rette for rikt kulturtilbud både lokalt og regionalt i Groruddalen med gode og varierte arenaer for skapende virksomhet, egenaktivitet og opplevelse av profesjonelle kunst- og kulturytringer.

*Indikatorer:*

- antall deltakere pr arrangement
- antall arrangement som er knyttet til bydel, alle bydelene, hele regionen
- typer arrangementer (danseoppvisning, konsert, kunstutstilling etc)
- deltakelse av forskjellige befolkningsgrupper i forhold til alder, kjønn, etnisk tilhørighet, evt religion
- antall og type samarbeidsaktører i utformingen og vedlikeholding av møtesteder
- antall nye møtesteder som blir laget eller antall gamle møtesteder som blir omformet
- kartlegging av bruk av møteplassene hvert annet år

**Deltakelse, delmål 8:**

Legge til rette for et variert og inkluderende foreningsliv som samlet representerer et godt tilbud til alle befolkningsgrupper. Det legges vekt på å styrke samhandling mellom foreninger, bydel og skole, samt å sikre en aktiv medvirkning fra befolkningen i forhold til beslutnings- og gjennomførings-prosesser av lokal betydning.

- antall nye idretter som blir opprettet i hver bydel og som blir integrert i vanlige haller, flerbrukshaller, skole etc
- antall foreldre som er delaktig i kjøring / eller andre frivillige verv knyttet til idrettslagene
- antall nyrekrutterte utøvere og ledere
- antall foreninger som har aller oppretter ny virksomhet i hver bydel fra år til år
- korrelasjonen mellom type foreninger og størrelsen av nasjonalgrupper som bor i bydelen
- representasjon i forhold til lokal befolkningssammensetning i ulike fora (innvandrerråd, foreningsråd, bydelsstyre, borettslag, valg og avstemninger).

Indikatorene som er satt opp i programområde 4 omfatter både kvalitative, erfaringsbaserte undersøkelser blant befolkningen, og tellinger og registreringer av aktiviteter og deltakere. Det legges mest vekt på det siste

### 3.7 Mål og indikatorer for trivsel i Groruddalen generelt, og Haugenstua spesielt

I dokumentet Kulturløftet Groruddalen 2007-2017 er det foreslått en rekke indikatorer for å måle trivsel i Groruddalen mot 2017. Noen av indikatorene fanger opp kulturtilbud og rekreasjon, men indikatorene for øvrig er rettet mot generelle trivselsfaktorer for beboerne i dalen. Målene og indikatorene er gruppert inn i følgende temaer:

*Groruddalen er et sted med samhold og mangfold i lokalsamfunnet, med indikatorer på*

- rasistiske hendelser,
- medinnflytelse
- at folk med ulik bakgrunn lever uten konflikter

*Groruddalen er et trygt sted, med indikatorer på*

- kriminalitet og belysning

*Groruddalen er sunn og miljøvennlig, med indikatorer på*

- levealder
- forekomst av sykdommer
- kostvaner og mosjon

---

*Groruddalen er et sted for rekreasjon og opplevelse*, med indikatorer på

- Idrett
- turmuligheter
- kulturtilbud

*Groruddalen bryr vi oss om*, med indikatorer på

- tagging
- forsøpling

*Groruddalen er vi stolt av*, med indikatorer på

- frivillig arbeid

Indikatorene ovenfor er et godt utgangspunkt for en strategisk planlegging for utvikling av områdene, men kan være litt summariske og upresise. I tillegg til disse dimensjonene kan det tenkes andre temaer som kan være mer områdespesifikke, og som fanger opp både fysiske forhold og det sosiale miljøet. I en forberedende stedsanalyse for Haugenstua ble følgende indikatorer foreslått (Ruud 2008):

*Haugenstua har pene og attraktive omgivelser*, med indikatorer som knyttes til

- fasader og utforming av bygningene
- senterområdet
- uteområdene for øvrig

*Haugenstua har velfungerende møteplasser for alle*, med indikatorer som knyttes til

- omfang, type og bruk av fysiske møteplasser
- omfang, type og bruk av sosiale møteplasser og lavterskeltilbud for ulike grupper av befolkningen <sup>10</sup>

*Haugenstua er et godt sted å bo for alle*, med indikatorer som knyttes til

- stabile bomiljøer, målt etter flytteaktivitet i borettslagene,
- omfang og typen tilbud til ulike aldergrupper og etniske grupper

*Haugenstua er et godt sted å vokse opp*, med indikatorer om

- omfang og bruk av tilbud til barn og unge flytteaktivitet i borettslagene

---

<sup>10</sup> Fysiske og sosiale møteplasser kan være vanskelig å skille fordi de delvis kan være det samme, for eksempel en kafe eller et bibliotek. Sosiale møteplasser kan imidlertid også være arrangementer utendørs som turer i nærmiljøet, festivaler eller markedsdager dvs. sosiale arrangementer som ikke nødvendigvis har noe entydig bestemt fysisk sted, men som kan ha ulike/skiftende lokalisering.

*Haugenstua har god lokal infrastruktur, med indikatorer som måler*

- typen butikktilbud,
- offentlig og privat servicetilbud
- omsetning i varehandel

Indikatorene er også her både erfaringsbaserte målinger, og statistikker over de forhold som er målbare (for eksempel omfang av tilbud eller flytteaktivitet). Disse forslagene kan danne utgangspunkt for videre diskusjoner i arbeidet med for eksempel handlingsplaner for områdesatsinger.

### 3.8 Kartlegging av boliger og levekår og bruk av GIS

For å måle utviklingen og utforme tiltak for utviklingen av boligområder er det særlig relevant å få fram data vedrørende boliger, befolkning og sosial bærekraft som er koblet til geografiske områder. Bruk av GIS (geografisk informasjonssystem) er et verktøy som presenterer data i form av kart i stedet for tabeller.

I forbindelse med Groruddalssatsingen ble det gjennomført en kartlegging av boligmassens sammensetning og befolkningssammensetningen i området. Formålet var å peke på mulige sammenhenger mellom boligstruktur og befolkningssammensetning. Kartleggingen er basert på tilgjengelige data fra offentlige registre (Guttu et al. 2008). Det som er interessant med denne kartleggingen er at resultatene er vist i form av kart ved hjelp av geografisk informasjonssystem (GIS). Den fremstillingen gir en tydeligere informasjon om hvordan ulike karakteristika ved boliger og befolkning er knyttet til bestemte områder enn data som presenteres i form av tabeller. Formålet med denne kartleggingen var ikke å si noe om sosial bærekraft. Men en indikator som måler bofasthet kan indirekte si noe om sosial bærekraft. Her ble det anvendt to mål: Bofasthet blant mennesker i alderen 35-55 år målt som andel som bodde i samme bydel som syv år tidligere og bofasthet blant barn i alderen 8-19 år som bodde i samme bydel som syv år tidligere. Mål om bofasthet sier indirekte noe om et områdes stabilitet og sosial bærekraft. Et område med stort gjennomtrekk regnes som lite stabilt med svakere bånd mellom naboer. Sett fra beboernes individuelle perspektiv kan flytting imidlertid være noe positivt, dersom flyttingen er frivillig, og en opplever at en flytter til noe bedre. Er flyttingen ufrivillig og/eller til noe som oppleves å være en dårligere bolig vil det selvsagt oppleves negativt.

Et annet eksempel er Stavanger kommunes rapport: "Levekår i Stavanger" der en har tatt i bruk GIS for å beskrive utviklingen i ulike levekårssoner som representerer et lavere geografisk nivå enn bydeler. Det er anvendt i alt 18 ulike indikatorer, hvorav flyttinger målt som utflytting i forhold til folkemengden er det mest relevante mål for sosial bærekraft. I denne kartleggingen har en gjort en rangering mellom 68 ulike levekårssoner, slik at soner som scorer 1 er best, mens soner som scorer 68 er dårligst. Kartet viser flytting rangert i syv kategorier. Kartleggingen avslører for eksempel at Badedammen, et nytt sentralt beliggende boligområde, har stor vekst og ekstrem flytting. Normalt er utflyttingsnivået lavt i åra etter etablering (Stavanger kommune 2008).



### 3.9 Oppsummering om bruk av indikatorer i områdesatsinger

Indikatorene som er brukt i områdesatsingene er basert på både kvalitative og kvantitative data. Det er lagt vekt på å få frem de *erfaringer* som befolkningen har av sitt nærområde. Indikatorer kan også være mer indirekte som kartlegging av sosiale relasjoner, nettverk og deltakelse, og som kan gi kunnskap om tilknytning og tilhørighet.

Dersom en skal bruke indikatorer i betydningen av målbare, komparative størrelser, viser gjennomgangen imidlertid at det ikke alltid er klare indikatorer som formuleres i disse programmene. Distinksjonen mellom indikatorer, mål, delmål og metode er heller ikke nødvendigvis entydige.

Indikatorene er av noe ulik art. Noen velger å anvende åpne kategorier med erfaringsbaserte svar der respondentene formulerer svarene selv, der svarene handler om opplevelse og grad av tilfredshet og som sammenlignes med foreliggende statistikker og registre på de forskjellige temaene. Denne tilnærmingen ser vi brukt i Storstadssatsingen i Sverige og i Publikumsundersøkelsen i Oslo.

Andre programmer har en blanding av individuelle erfaringsbaserte indikatorer og indikatorer basert på kvantitative mål, slik som statistikkbanken fra England praktiserer. Andre bruker utelukkende indikatorer med konkrete, målbare forhold som kan kvantifiseres, slik som for eksempel intervensjonsprogrammet utenfor Lisboa der alle spørsmål går på antall, hyppighet og omfang av sosial kontakt. Disse kan være egnet til å si noe om endringer i aktuelle områder over tid forutsatt av lignende undersøkelser gjentas etter en viss periode.

Bruk av GIS kan være et nyttig verktøy for å koble data om fysiske forhold, forhold ved befolkningen og andre typer data til konkrete områder. Kart gir enklere tilgang til informasjonen fordi den er lettere å lese enn data presentert i form av tabeller.

## 4 Oppsummering og konklusjon

Vi har innledningsvis definert en indikator som ”en størrelse som gir viktig informasjon om egenskaper ved et fenomen eller objekt, med utgangspunkt i et analytisk spørsmål” (Foss 1997:93, gjengitt i Nenseth 2003:6). En indikator skal gi et tydelig og pålitelig signal om en tilstand, eller endring i tilstand og skal gi grunnlag for komparasjon over tid/sted. I innledningen ble det også stilt spørsmål om indikatorer som anvendes på områdenivå kun er lokalt forankret og stedsspesifikke eller om de er mer allmenngyldige og overførbare på tvers av den lokale konteksten.

Som vist i denne gjennomgangen kan vi se at begge tilnærminger anvendes i utvikling av indikatorer, dvs både de stedsspesifikke og de som er mer allmenngyldige. Indikatorene utvikles i tett relasjon til mål og delmål i programmene. Mål på områdenivå er gjerne mer *konkrete og instrumentelle* enn de overordnede målene som formuleres i større programmer, der målet ofte er å bedre levekår for befolkningen.

Indikatorer er nyttige redskap for å måle utviklingen innen et område. Slike målinger er viktige for å evaluere effekten av tiltak og evt. justere målformuleringer i handlingsprogrammer o.l. Indikatorer har historisk sett ofte bestått av kvantitative data og statistikk. I senere år er en blitt mer oppmerksom på at ikke alt kan måles og kvantifiseres, og at en også må ta i bruk kvalitative data. Ved sammenligninger av utviklingen over tid eller mellom områder/nasjoner kan bruk av kvalitative kontekstavhengige data problematiseres. For eksempel kan det være vanskelig å sammenligne beboeres erfaringer med sitt boligområde; fordi erfaringene vil være avhengig av livssituasjon, forventninger, tidligere erfaringer, botid i område etc. Slike individuelle subjektive erfaringer vil også være avhengige av konteksten. Subjektive opplevelser og erfaringer kan imidlertid også ha karakter av kollektive erfaringer og fortellinger som gjelder for et område eller grupper av beboere, jvf. teorien om den samfunnsskapte virkelighet (Berger og Luckmann 1996). Denne typen informasjon vil være særlig viktig i kartleggingen av områders omdømme, fordi omdømme nettopp dreier seg om folks oppfattelse av eget og andres nabolag.

Det kan diskuteres om alle typer av indikatorer som er gjennomgått i dette notatet, kan defineres som indikatorer slik definisjonen som ble brukt innledningsvis tilsier, nemlig at resultatene skal være sammenlignbare med andre områder. I lys av denne forståelsen vil flere av de gjennomgåtte indikatorene være mindre egnet til komparasjon i rom fordi resultatene er områdespesifikke og ikke generelle. Selv om de samme indikatorene brukes for å måle forhold i forskjellige områder, som for eksempel sosiale relasjoner og nettverk, vil forhold som områdenes spesifikke fysiske karakter, historikk, størrelse, befolknings sammensetning etc. ha stor innvirkning på befolkningens subjektive opplevelser av sosialt liv og utviklingen av boligområdet. Svarene blir vanskelige å sammenligne, selv om de kan gi indikasjoner. Samtidig

legges det vekt på at indikatorer også skal være anvendbare for komparasjon i tid, og innenfor en slik tidsforståelse er indikatorene godt egnet for å kunne se om eventuelle tiltak har hatt effekt innen det samme området.

Det er imidlertid flere utfordringer knyttet til indikatorer som skal anvendes på områdenivå: For det første er målene i områdesatsinger delvis områderettet, og delvis rettet mot individer. Derfor er det også en utfordring å utvikle indikatorer som innrettes og fanger opp begge perspektiver. Utfordringen med svarkategorier som omfatter vurderinger og oppfatninger er at disse ikke uten videre kan overføres til andre kontekster eller sammenlignes i tid og rom. Samtidig er det relevant å få fram denne typen kunnskap som kan ligge som et bakteppe for løpende vurderinger av områder under utvikling.

En annen utfordring knyttes til de enkelte målområdene. Noen er rettet mot hvordan en utvikling skal måles, for eksempel hvordan økt sysselsetting skal måles, mens andre i mer allmenne ord beskriver en ønsket utvikling. Sistnevnte krever en mer omfattende diskusjon om hvilke indikatorer som er egnet.

En tredje utfordring er tidsfaktoren. Noen forhold kan man se en nokså rask effekt av, for eksempel tiltak i skolene, andre forhold er mer langsiktige. Det er altså en forskyvning i tid mellom innsats og mulighetene for å observere resultatene. Enkelte tiltak har effekter langt utover det definerte målet. For eksempel kan bedre språkutvikling i skolen føre til oppnådd mål i grunnskolen, som igjen har betydning for videre utdanningsmuligheter, som kan føre til bedre muligheter på arbeidsmarkedet, og som kan gi innspill om behov for trygde og sosialbidrag. På lang sikt kan forhold som arbeidsledighet og sysselsetting for eksempel påvirke ulike aspekter ved folkehelse.

For å få et mest mulig robust sett med indikatorer bør en ta i bruk en kombinasjon av data på tre nivå: Kvantifiserbare registerdata på områdenivå, spørreskjemaundersøkelser blant beboerne og kvalitative intervju av beboere og andre som bruker området daglig. Indikatorer basert på registerdata for å beskrive internasjonalt bestemte enhetlige typer indikatorer gir grunnlag for å sammenligne utviklingen mellom områder nasjonalt og internasjonalt. Bruk av survey for å måle for eksempel antall, omfang osv. av sosial kontakt vil også gi grunnlag for sammenligning av endringer over tid/sted. Kvalitative intervju kan gi bedre forståelse av individuelle og kollektive erfaringer og opplevelser med betydning for å forstå områders omdømme og attraksjonsverdi. En kombinasjon av datakilder gir bedre forståelse for betydningen av sammensatte fenomen som identitet, tilhørighet, sosial kapital og trygghet osv., og at det ikke nødvendigvis er samsvar mellom den faktiske objektive utviklingen slik den kan avleses av statistikken og hvordan beboere opplever sin situasjon.

En bør i også større grad ta i bruk GIS, geografisk informasjonssystem, med temakart for å beskrive utviklingen innen et område.

## Litteratur

- Andersen, H.S. og Kielgast, L. (2003): *De syv første kvarterløft. Sammenfattende evaluering av utviklingen 1997-2002*. By og Bygg Resultater 028. København
- Babb, Penny (2005) Measurement of Social Capital in the UK. In *Statistics, knowledge and Policy: Key Indicators to inform decision making*. OECD-rapport 2005.
- Barca, Fabrizio (2005) Measuring for Decision Making: Soft and Hard Use of Indicators in Regional Development Policies. In *Statistics, knowledge and Policy: Key Indicators to inform decision making*. OECD-rapport 2005.
- Berger, P.T. og Luckmann, T. (1996): *Den samfundsskabte virkelighed. En videnssociologisk afhandling*. Lindhardt og Ringhof. København
- Bourdieu, Pierre (1986) The Forms of Capital. In Baron, Field, Schuller (eds) (2002): *Social capital – Critical perspectives*. Oxford University Press.
- Braathen, Einar m.fl (2008): 'The "Critical Urban Areas" Programme in Portugal – First Assessment. NIBR Report 2008:3.
- Butters, Christopher (2004) Et helhetlig verktøy for evaluering av bærekraft. *Plan nr 1/2004*.
- Cheung, Paul (2005) Millennium Development Goals: Measuring and Monitoring Global Progress. In *Statistics, knowledge and Policy: Key Indicators to inform decision making*. OECD-rapport 2005.
- Coleman, J (1988) *Social Capital in the Creation of Human Capital*. American Journal of Sociology 94. University of Chicago.
- Context AS (2005): Overordnet kartlegging av verktøy for energieffektiv prosjektering. Notat 117.01.
- Foss, O. (2004): "Indikatorboomen" i *Regionale trender nr. 2/2004*
- Giovanni, Enrico (2005) Foreward. In *Statistics, knowledge and Policy: Key Indicators to inform decision making*. OECD-rapport 2005.
- Groruddalssatsingen – programområde 4: *Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering*. Handlingsprogram 2007.

- Guttu, Jon m.fl. (2004) *Bokvalitet på områdenivå*. NIBR-notat 2004:119.
- Harper, Rosalyn (2001) *Social Capital. A review of the literature*. Social Analysis and Reporting Division. Office for National Statistics. October 2001.
- Harper, Rosalyn and Kelly, M (2003) *Measuring Social Capital in the United Kingdom*. Office of National Statistics.
- Hvinden, Bjørn (2005): Social Inclusion – Do We Have the Right Indicators? In *Statistics, knowledge and Policy: Key Indicators to inform decision making*. OECD-rapport 2005.
- Kulturloftet Groruddalen 2007-2017*.
- Munoz, Pedro Diaz (2005) Indicators for EU Policy Making: The Example of Structural Indicators. In *Statistics, knowledge and Policy: Key Indicators to inform decision making*. OECD-rapport 2005.
- Målområdeanalyser och indikatorer. Den nationella utvärderingen av storstadsatsingen*. Sverige: Integrationsverkets rapportserie 2001:06.
- Nenseth, Vibeke (2003) *Bærekraftbarometer for norske byer*. NIBR-Notat 2003:124.
- Nørgaard, H. og Ærø, T. (2004): *Kriminalitet, trygghed og indsatser i de syv første kvarterløftområder*. Sbi 2004:02
- Oslo kommune. *Groruddalssatsingen*. Belyst med data fra publikumsundersøkelsen. Oslo: Agenda 2008.
- Oslo kommune. *Oslo Sør- satsingen: (2008) Handlingsprogram Oslo Sør- satsingen*, se [www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no](http://www.bydel-sondre-nordstrand.oslo.kommune.no)
- Partnership Protocol. *Intervention Programme 2007-2011*. Vale da Amoreira (Moita). Lisboa 2006.
- Putnam, Robert (1993) *The prosperous Community: Social Capital an Public Life*. The American Prospect, no 13.
- Putnam, Robert (1995) *Bowling Alone – The Collapse and Revival of American Community*. New York: Simon & Schuster.
- Putnam, Robert (1996): *Den fungerande demokratin*. SNS Förlag 1996.
- Ruston, Dave and Lola Akinrodoye (2002): *Social Capital Question Bank 2002*. Social Analyses and Report Division. England: National Statistics.
- Ruston, Dave (2002): *Volunteers, helpers and socialisers: social capital and time use*. Social Analyses and Report Division. England: National Statistics.

- Ruud, Marit Ekne m.fl. (2006) *Utvikling av drabantbyer. Annotert bibliografi*. NIBR-rapport 2006:13.
- Ruud, Marit Ekne (2008) *Resultatindikatorer på områdenivå*. Internt notat til Bydel Stovner, innenfor Groruddalssatsingen.
- Stavanger commune (2008): *Levekår i Stavanger. Geografisk fordeling*. Rapport nr. 3
- Steinbuka, Inna og Pascal Wolff (2007) *Indicators and better policy-making: the case of sustainable development*. Paper. Luxembourg 2007.
- Støa, Eli m.fl. (2004) *Verktøy for miljøprogrammering for tiltak i byer og tettsteder*. SINTEF rapport SFT22 AO3525.
- Søholt, Susanne og Kim Astrup (2009): *Etniske minoriteter og forskjellsbehandling i leiemarkedet*. NIBR-rapport 2009-2. Utg. Norsk institutt for by- og regionforskning.
- Verdenskommisjonen for miljø og utvikling (1987): *Vår felles framtid*. Tiden Norsk Forlag