

Marit Ekne Ruud
Jørn Holm-Hansen
Vibeke Nenseth og
Anders Tønnesen

Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen

tøi Transportøkonomisk institutt
Stiftelsen Norsk senter for samlerdelsforskning

 **NIBR**
Norsk institutt for
by- og regionforskning

Samarbeidsrapport
NIBR/TØI 2011

Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen

Marit Ekne Ruud
Jørn Holm-Hansen
Vibeke Nenseth og
Anders Tønnesen

Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen

Samarbeidsrapport
NIBR/TØI 2011

Tittel: **Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen**

Forfatter(e): Marit Ekne Ruud, Jørn Holm-Hansen, Vibeke Nenseth og Anders Tønnesen

Samarbeidsrapport: NIBR/TØI

ISBN: 978-82-7071-908-2

Prosjektnummer og -navn (NIBR) O-2942
Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen

Oppdragsgiver(e): Oslo kommune, Plankontoret for Groruddalen

Prosjektleder(e): (NIBR) NIBR v. Marit Ekne Ruud

Referat: Evalueringen setter fokus på foreløpige utfall og virkninger av de tiltakene som til nå er satt i gang i Groruddals-satsingen, samt vurderinger av strategier, innretning og organisering. Analysen bygger på interne rapporter og årsmeldinger samt intervjuer og feltarbeid.

Sammendrag: Norsk og Engelsk

Dato: November 2011

Antall sider: 235

Pris: 250

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
<http://www.nibr.no>

Trykkeri: Nordberg A.S.

Org. nr. NO 970205284
© NIBR 2011

Forord

Midtveisevalueringen av Groruddalssatsingen er gjennomført på oppdrag fra Oslo kommune ved Plankontoret for Groruddalen, Byrådsavdeling for byutvikling.

Arbeidet er utført i samarbeid mellom Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) og Transportøkonomisk institutt (TØI), med forskerne Marit Ekne Ruud (prosjektleder) og Jørn Holm-Hansen fra NIBR, og Vibeke Nenseth og Anders Tønnesen fra TØI. Nils Gaute Voll, TØI, har bidratt med kart og i GIS-analyser. Evalueringen er gjennomført i perioden februar til november 2011.

Oppdragsgivers kontaktperson har vært Per-Øystein Lund fra Plankontoret for Groruddalen, Oslo kommune. En referansegruppe har gitt innspill til arbeidet. Gruppen består av: Petter Daae Slipher, Plankontoret for Groruddalen, Oslo kommune (leder), Ivar Alnæs, Byrådsavdeling for finans, Oslo kommune, Antti- Jussi Andresen, Bydel Alna, Oslo kommune, Marita Kristensen, IMDi, Morten Skjennem, Husbanken og Siri Gåsemyr Staalesen, Miljøverndepartementet.

Vi takker bydelsansatte, programgruppemedlemmer, prosjektledere og beboere i Groruddalen som velvillig har stilt opp for samtaler og intervjuer, og bidratt med innsikt, kunnskap og erfaringer med Groruddalssatsingen. Takk også til ansatte på Plankontoret for Groruddalen for godt samarbeid. Avdelingsleder Marika Kolbenstvedt, TØI, og forskningssjef Evelyn Dyb, NIBR, har vært kvalitetssikrere.

NIBR, november 2011

Evelyn Dyb
Forskningsjef NIBR

Marika Kolbenstvedt
Avdelingsleder TØI

Innhold

Forord	1
Tabelloversikt.....	5
Figuroversikt	6
Figuroversikt	6
Leserveiledning	8
Sammendrag.....	11
Summary	24
1 Innledning.....	35
1.1 Bakgrunn og formålet med oppdraget.....	35
1.2 Problemstillinger	38
1.2.1 Satsingens programteori.....	39
1.3 Evalueringsdesign	40
1.4 Metodetriangulering.....	42
1.4.1 Kildegrunlaget	42
1.5 Analyseperspektiver	47
1.6 Erfaringer fra områdesatsinger i andre land.....	49
1.7 Rapportens oppbygging	49
2 Måloppnåelse innen Programområde 1	51
2.1 Transport i Groruddalen – i et langvarig søkelys	51
2.2 Om programområdet	55
2.3 Målstruktur.....	57
2.4 Økonomisk oversikt	58
2.5 Prosjektaktivitet.....	59
2.6 Gjennomgang av delmål: programteori og måloppnåelse	60
2.6.1 Delmål 1.1 Bedre miljø langs veinettet	60
2.6.2 Delmål 1.2 Alnabruterminalen.....	67
2.6.3 Delmål 1.3 Kollektivtransporttilbudet	67
2.6.4 Delmål 1.4 Gang- og sykkelveinettet	71
2.7 Samspill innen Programområde 1.....	75
2.8 Oppsummering Programområde 1	77

3	Måloppnåelse innen Programområde 2	81
3.1	Om programområdet	81
3.2	Målstruktur.....	82
3.3	Økonomisk oversikt	83
3.4	Prosjektaktivitet.....	84
3.5	GIS-analyser.....	87
3.6	Gjennomgang av delmål: programteori og måloppnåelse	91
3.6.1	Delmål 2.1 og delmål 2.2 Elveløp og grønnstruktur.....	91
3.6.2	Delmål 2.3 Fysisk aktivitet.....	99
3.6.3	Delmål 2.5 Kulturminner.....	103
3.7	Oppsummering Programområde 2	106
4	Måloppnåelse i Programområde 3	112
4.1	Om programområdet	112
4.2	Målstruktur.....	115
4.3	Økonomisk oversikt	115
4.4	Prosjektaktivitet.....	117
4.5	Gjennomgang av delmål: programteori og måloppnåelse	119
4.5.1	Delmål 3.1 Lokal kompetanse.....	120
4.5.2	Delmål 3.2 Byutvikling og nærmiljø.....	125
4.5.3	Delmål 3.3 Stedstilknytning og omdømme.....	129
4.5.4	Delmål 3.4 Sosiale møteplasser.....	134
4.5.5	Delmål 3.5 Bo- og oppvekstmiljøer	138
4.6	Oppsummering Programområde 3	140
5	Måloppnåelse innen Programområde 4	145
5.1	Om programområdet	145
5.2	Målstruktur.....	147
5.3	Økonomisk oversikt.....	149
5.4	Prosjektaktivitet.....	149
5.5	Gjennomgang av delmål: programteori og måloppnåelse	150
5.5.1	Delmål 4.1 Norskferdigheter i førskolealder	152
5.5.2	Delmål 4.2 Bedre læringsresultater	168
5.5.3	Delmål 4.3 Sysselsetting.....	179
5.5.4	Delmål 4.4 Helse	183
5.5.5	Delmål 4.5 Ungdomstilbud	187
5.5.6	Delmål 4.6 Kultur- og foreningsliv	189
5.6	Oppsummering Programområde 4	190

6	Samspillseffekter.....	197
6.1	Samspill mellom tiltak	198
6.2	Samspill hvor tiltak bidrar til måloppnåelse på flere programområder	204
6.3	Samspill mellom involverte parter	205
6.4	Samspill mellom Groruddalssatsingen og øvrige samfunnsforhold	208
6.5	Samspill i kjede – tiltak i rekkefølge	209
6.6	Målkonflikter – negativt samspill.....	210
6.7	Områdeløft som metode for samspill.....	211
6.8	Oppsummering	212
7	Konklusjon og anbefalinger.....	214
7.1	Utfall og virkning.....	216
7.2	Samspill innen Groruddalssatsingen	223
7.3	Anbefalinger.....	224
	Litteratur.....	229
	Vedlegg 1 Liste over tiltak for kvalitativ analyse.....	234

Tabelloversikt

Tabell 1.1	Antall respondenter (n) i ulike bydelskategorier. Publikumsundersøkelsen 2007 og 2010.....	44
Tabell 2.1	Hovedmål og delmål i Programområde 1	57
Tabell 2.2	Oversikt over regnskap pr år, Programområde 1.....	58
Tabell 2.3	Trafikkutviklingen, utvalgte veier i Groruddalen. 2007-10	65
Tabell 3.1	Hovedmål og delmål i Programområde 2	82
Tabell 3.2	Oversikt over regnskap. Programområde 2	84
Tabell 3.3	Prosentandel av midler brukt og befolkning rundt tiltaket	88
Tabell 4.1	Hovedmål og delmål Programområde 3.....	115
Tabell 4.2	Oversikt over regnskap pr år. Programområde 3.....	116
Tabell 4.3	Oversikt over tiltak under Områdeløft fordelt på delmål i 2010 og i 1. tertial 2011.	118
Tabell 5.1	Hovedmål og delmål i Programområde 4	148
Tabell 5.2	Rekruttering av barn i aldersgruppa 4-5-år (2008) ...	156
Tabell 5.3	Rekruttering av barn i aldersgruppa 4-5-år (2009) ...	156
Tabell 5.4	Rekruttering av barn i aldersgruppa 4-5-år (2010) ...	156
Tabell 5.5	Andel barn i alderen 3-5 år med barnehageplass, prosent (antall barn).....	157
Tabell 5.6	Barn i alderen 0-5 år med språklig og kulturell minoritetsbakgrunn i barnehage (prosent)	158
Tabell 5.7	Antall deltakere på foreldrekurs under Gratis kjernetid.....	160
Tabell 5.8	Nasjonale prøver. Prosentandel elever i de to beste resultatkategoriene.	171
Tabell 5.9	Tilfredshet med dialogen hjem-skole for SKI-skolene.....	174
Tabell 5.10	Utvidet skoledag. Andel elever i de to beste resultatkategoriene.	177
Tabell 5.11	Deltakere på kurs i Norskoffensiv i Groruddalen....	182
Tabell 5.12	Deltakerantallet på ungdomsfyrtårnene.....	188

Figuroversikt

Figur 1.1	Groruddalen: Hovedveier, bydeler og Områdeløft 2007-11	38
Figur 1.2	Struktur programteori	40
Figur 1.3	Evalueringsdesign	41
Figur 2.1	Opplevelse av luftforurensning/-kvalitet. Bydeler. Publikumsundersøkelsen.	64
Figur 2.2	Månedsmiddel for NO ₂ . Målestasjoner i Oslo. 2006-10	66
Figur 2.3	Tilfredshet med kollektivtilbudet. Bydeler. Publikumsundersøkelsen.	69
Figur 2.4	Rapportert bruk av kollektivtransport. Bydeler. Publikumsundersøkelsen	70
Figur 2.5	Opplevelse av tilrettelegging av holdeplasser. Bydeler. Publikumsundersøkelsen	71
Figur 2.6	Tilfredshet med sykkelveinett. Bydeler. Publikumsundersøkelsen	73
Figur 2.7	Bruk av sykkel. % daglig/ukentlig. Bydeler. Publikumsundersøkelsen	74
Figur 2.8	Opplevelse av tilrettelegging for fotgjengere og syklist. Bydeler. Publikumsundersøkelsen.....	75
Figur 3.1	Regnskap per befolkning innen 300 m fra tiltaket	89
Figur 3.2	Utendørs møteplasser der du bor. Bydeler. Publikumsundersøkelsen	94
Figur 3.3	Vurdering av utseende på byrommene. Bydeler. Publikumsundersøkelsen	95
Figur 3.4	Vurdering av ryddighet og renhold. Bydeler. Publikumsundersøkelsen	95
Figur 3.5	Vurdering av fritidstilbudet for barn. Bydeler. Publikumsundersøkelsen	101
Figur 3.6	Vurdering av uorganiserte fritidsaktiviteter for barn. Bydeler. Publikumsundersøkelsen.....	102

Figur 4.1	Deltakelse i frivillig organisasjonsvirksomhet, Områdeløft. Publikumsundersøkelsen.....	122
Figur 4.2	Tilknytning til området der du bor. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen	123
Figur 4.3	Bydelen mottakelig for lokale synspunkter. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen.....	124
Figur 4.4	Tilfredshet med utendørs møteplasser. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen.....	127
Figur 4.5	Tilfredshet med nabofallesskap. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen	131
Figur 4.6	Opplevelse av trygghet på kveldstid der du bor. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen.....	136
Figur 4.7	Opplevelse av trygghet på dagtid der du bor. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen.....	136
Figur 4.8	Tilfredshet med fritidsklubber. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen	139
Figur 4.9	Oppvekstmiljø for barn. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen	140
Figur 5.1	Tilfredshet med kommunal barnehage. Bydel. Publikumsundersøkelsen	163
Figur 6.1	Samspillseffekter på ulike nivå	198
Figur 6.2	Samspill mellom tiltak	200
Figur 6.3	Samspill knyttet til organisering og prioritering.....	206

Leserveiledning

Groruddalssatsingen er en omfattende satsing. Den dekker et stort geografisk område, er rettet mot en stor befolkning, har mange aktører involvert, har mange delmål og mange tiltak er iverksatt. Som en følge av dette er denne rapporten omfangsrik. For å lette lesingen av rapporten gis det under forklaring av noen kjernebegrep, samt en forklaring på noen av de grepene vi har gjort i evalueringen.

Begrepsavklaring

Programteori er et sentralt begrep i denne rapporten. Det dreier seg om antakelsene om sammenhengen mellom prosjektaktiviteter og målene som er satt for Groruddalssatsingen. For hvert delmål har vi etablert en slik programteori. Basert på skriftlige kilder og intervju/samtale har vi her forsøkt å nedtegne premissene som er tenkt for at et tiltak skal føre fram mot et ønsket mål.

Arbeidet med programteori er bygget opp med fire sekvenser:

Tiltak → Umiddelbart resultat → Utfall → Virkning/effekt

Først igangsettes et tiltak som del av Groruddalssatsingen. Dette tiltaket gir noen *umiddelbare resultater*. I Programområde 2 kan et *umiddelbart resultat* av arbeid med en turveistrekning være bedre framkommelighet for sykkel (hvis for eksempel trapper er erstattet med vei). I Programområde 4 vil et *umiddelbart resultat* av Gratis Kjernetid kunne være at barn begynner i barnehage. *Utfall* er neste ledd av sekvensen fra tiltak til virkning. For tiltaket rettet mot turveistrekninger vil positive *utfall* kunne være at turveien brukes mer eller at lokalbefolkningen er mer fornøyd. For Gratis kjernetid vil et positivt *utfall* kunne være bedre norskkunnskaper. Til sist blir spørsmålet hvilke virkninger eller effekter som følger av de forskjellige utfallene. *Hvilken betydning har det at turveysystemet brukes mer eller at barna får bedre norskkunnskaper?*

I arbeidet med programteori har vi valgt å operasjonalisere ønsket virkning/effekt med det som er satt som mål for hvert programområde. For turveier og Gratis kjernetid er eksempel på ønsket virkning *Bedre forhold for friluftsliv og fysisk aktivitet* (turvei) og *Styrking av skolen* (Gratis kjernetid).

Målstruktur i Groruddalssatsingen

Groruddalssatsingen er bygget opp etter en struktur med mål på forskjellig nivå. Innen hvert av de fire programområdene er det formulert fire til seks delmål. Disse leder opp mot ett mål for hvert programområde. De fire målene (ett for hvert programområde) leder til slutt opp mot hovedmålet for Groruddalssatsingen.

Målstrukturen kan settes opp på følgende måte:

Delmål → Mål programområde → Hovedmål i satsingen

Samspill

Samspillseffekter oppstår når positiv måloppnåelse på ett felt har positiv innvirkning på måloppnåelsen på et annet. Tilsvarende kan *negativt* samspill også tenkes; måloppnåelse på ett felt har negativ innvirkning på måloppnåelsen på et annet. I denne rapporten diskuteres fire forskjellige former for samspill:

- *Samspill mellom tiltak:* Måloppnåelse på ett tiltak påvirker måloppnåelse på et annet tiltak
- *Samspill hvor tiltak bidrar til måloppnåelse på flere programområder:* For eksempel når medvirkningsprosesser i Programområde 2 bygger opp under delmål 3.1 i Programområde 3 (utviklingsarbeid skal gjennomføres med bred deltakelse).
- *Samspill mellom involverte parter:* For eksempel når avklaring av ansvarsområder gir en bedre organisering av tiltak eller programområder
- *Samspill mellom Groruddalssatsingen og øvrige samfunnsforhold:* Måloppnåelsen i Groruddalssatsingen påvirkes ikke bare av tiltakene som gjennomføres, men også av hva som skjer på politikkområdene og i de delene av samfunnslivet som satsingen tar sikte på å påvirke.

Bruk av Publikumsundersøkelsen

I analysen av måloppnåelse benyttes Oslo kommunes Publikumsundersøkelse gjennomgående som et utgangspunkt for besvarelse. Dette gjelder for de delmål hvor Publikumsundersøkelsen vurderes å ha relevante spørsmål.¹ I noen tilfeller påpekes det hvorfor spørsmål kun delvis treffer. I gjennomgangen av alle delmål suppleres Publikumsundersøkelsen med andre kilder.

I Publikumsundersøkelsen ser vi på *endringer* fra 2007 til 2010. Vi er dermed mer opptatt av endringen (for å si noe om effekter), enn om befolkningen er fornøyd eller misfornøyd. Selv om en undersøkelse av denne typen vil kunne selektere visse typer respondenter framfor andre, er det sentralt for analysen av *endring* at gjennomføringsprinsippene på et overordnet nivå var lik i 2007 og 2010.

I figurene fra Publikumsundersøkelsen brukes søyler hvor svarkategoriene Fornøyd og Svært fornøyd er slått sammen. Dette valget bygger på et ønske om å lette framstillingen. Noen steder i teksten refereres det også til utvikling i gjennomsnittscore; det vil si utviklingen i avgitte svar på en skala fra 1 til 6.

Forkortelser brukt i rapporten

GIS: Geografiske informasjonssystem

HUG: Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen

IMDi: Integrerings- og mangfoldsdirektoratet

NOG: Norskoffensiven i Groruddalen

NOU: Norges offentlige utredninger

NTP: Nasjonal transportplan

PO: Programområde

SAM: Samferdselsetaten, Oslo kommune

SKI: Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass

UDE: Utdanningsetaten

¹ Mange spørsmål i undersøkelsen er relevante for Midtveisevalueringen, da Plankontoret har deltatt i utformingen av spørreskjemaet.

Sammendrag

Marit Ekne Ruud, Jørn Holm-Hansen, Vibeke Nenseth og Anders Tønnesen

Midtveisevaluering av Groruddalssatsingen

Samarbeidsrapport NIBR/TØI 2011

Midtveisevalueringen har funnet at Groruddalssatsingen i all hovedsak er på vei i retning av målet. Det er en god sammenheng mellom de fleste tiltakene som initieres, og det man ønsker å oppnå. Enkelte delmål mangler imidlertid tilstrekkelig tiltaksportefølje.

Mange tiltak har ved gjennomføringen av Midtveisevalueringen kun vært virksomme i en kort periode og så langt er det kun små positive endringer som er mulig å spore. Det er likevel vår vurdering at strukturen som legges i all hovedsak er riktig. Nettopp det at det er en koordinert satsing og ikke kun en rekke løsevne enkelttiltak, bidrar til økt sannsynlighet for måloppnåelse. Det er etablert tiltak som spiller hverandre gode, og det er i en videre utnyttelse av samspillmekanismene at potensialet ligger i årene som kommer.

Bakgrunn

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 anslått til 100 millioner kroner årlig, likt fordelt mellom stat og kommune. I løpet av de første årene har omfanget av ekstrainsatsen imidlertid vært vesentlig større.

Groruddalssatsingen er kanskje det største miljø- og levekårssatsloftet 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. Målsettingen er svært bredt formulert: Hovedmålet for satsingen er en *bærekraftig byutvikling, synlig miljøoppgrustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen*. Satsingen retter seg mot de 130 000 innbyggerne i de fire Groruddalsbydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner.

Groruddalssatsingen er organisert i fire programområder:

- Programområde 1 - Miljøvennlig transport
- Programområde 2 - Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø
- Programområde 3 - Bolig, by- og stedsutvikling
- Programområde 4 - Oppvekst, utdanning, Levekår, kulturaktiviteter og inkludering.

Midtveisevalueringens mål, analytisk rammeverk og metode

Groruddalssatsingen er tidligere blitt følgeevaluert. Sammen med de hyppige evalueringene av ulike tiltak under satsingen gjør dette at det foreligger et solid kunnskapsgrunnlag om delområder av satsingen og hvordan den er organisert. Den foreliggende Midtveisevalueringen går ett skritt videre og oppsummerer hvilke *utfall og virkninger* den samlede satsingen har hatt så langt, og *hva som må til for å komme i mål innen 2016*.

I evalueringen benyttes *programteori* eller satsingsteori. Det dreier seg om antakelsene om sammenhengen mellom prosjektaktiviteter og de målene som Groruddalssatsingen baserer seg på. Leddene følger logisk etter hverandre, og er selve tiltaket eller intervensjonen (input), de umiddelbare resultatene (output), utfall (outcome) og virkning/effekt (impact). Programteori brukes til å strukturere både datainnsamling, analyse og anbefalinger.

I evalueringsdesignet er det lagt vekt på en casestudietilnærming, der de fire programområdene studeres hver for seg som fire selvstendige case, og med et femte case som har fokus på samspillseffekter.

Kildegrunnlaget i evalueringen kan i all hovedsak deles inn i tre kategorier. Den første er *Skriftlige kilder og tallmateriale*. Sentralt her er det rike materialet produsert av Groruddalssatsingen selv eller som er utført på oppdrag av denne, som interne rapporteringer fra tiltakene og programområdene, årsrapporter, handlingsplaner og

evalueringer. Den andre er *Publikumsundersøkelsen* fra høsten 2007 og høsten 2010, samt *Skoleportens* tall der læringsresultater og brukerundersøkelse blant foreldre inngår. Den tredje kategorien er *Intervjuer og feltarbeid*. Det er foretatt intervjuer med rundt 40 personer og seks gruppeintervjuer på bydels- og programgruppenivå. I tillegg har vi hatt samtaler med ansatte på Plankontoret for Groruddalen. Det har vært gjennomført dybdestudier av totalt 28 tiltak. I analysen av måloppnåelse i programområdene anvendes kildekategoriene sammen.

Programområdet 1: Miljøvennlig transport

Målet i Programområde 1 er å styrke miljøvennlig gods- og persontransport, oppnå bedre luftkvalitet og mindre støy, estetisk opprustning, universell utforming og trafikksikkerhet. Programmet skal bidra til at Groruddalen inngår som en integrert del av et miljøvennlig transportsystem for Osloregionen.

Det har vært brukt i underkant av 41 millioner kroner fra 2007 til og med 1. tertial 2011. En vellykket strategi for dette programområdet er å sette i gang tiltak ved hjelp av Grorudalssatsingsmidlene og gjøre tiltakene såkalt gryteklare for å sikre videre eller ytterligere finansiering innenfor ordinære budsjetter. Det har gitt umiddelbare konkrete resultater – ved å ha fått fram nye tiltak. En rekke av de små og store fysiske forbedringene langs veier og holdeplasser – støyskjermer og fortau, sykkelparkering og stikkveier - er umiddelbare, konkrete og stort sett positive resultater av satsingen så langt. I tillegg er flere mobiliserende planprosesser satt i gang. Disse har involvert nye typer aktører på nye typer arenaer, for eksempel mobilisering av ungdom og kreative ildsjeler i planleggingen av miljøgaten ”Perlekjedet” gjennom Områdeløft på Veitvet-Sletteløkka.

Ett utfall er at kollektivbruken er vesentlig økt, samtidig som biltrafikktegninger ikke viser nevneverdig vekst langs veinettet i Groruddalen. Dette viser at konkurranseflaten for kollektivbruk som alternativ til bilbruk faktisk er blitt styrket i løpet av satsingsperioden. Det er imidlertid tankevekkende at ’de store grepene’ i Programområde 1 er holdt helt utenfor Grorudalssatsingen. Hadde Groruddalstiltakene innen Oslopakke 3 faktisk blitt realisert som planlagt, er det all grunn til å anta at resultatene i Programområde 1 ville inngått i en type positive

samspillseffekter som foreløpig innen Programområde 1 bare kan antydes.

Programområde 2: Alna, grønnstruktur, idrett og kulturmiljø

Målet i Programområde 2 er å styrke Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold, gi bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett, samt bedre luftkvalitet. Kulturminner skal vernes og brukes og dalens historieforståelse skal styrkes.

I dette programområde har det til og med 1. tertial 2011 vært brukt 155 millioner kroner fordelt på 61 tiltak. Så langt har det blitt brukt mest midler på møteplasser, åpning av Alna og sidebekker og kulturminner. Flere tiltak har også vært rettet inn mot å danne et mer sammenhengende tur- og sykkelveisystem. Ut fra ressursbruk er de store tiltakene hovedsakelig knyttet til etablering av parkområder hvor elvepartier gjøres tilgjengelig samt til rehabilitering av kulturminner. Delmål 2.4 om biologisk mangfold er ikke oppført som primært eller sekundært delmål i noen av tiltakene det har vært brukt midler på til nå i Programområde 2. Delmålet har derfor vært mer å betrakte som et prinsipp man skal ha med i planlegging og gjennomføring av andre tiltak.

I Programområde 2 er gjennomføring av fysiske tiltak tidkrevende. En del tiltak er preget av omfattende planprosesser i forkant, for eksempel knyttet til regulering av bestemte områder. I andre tilfeller har det kommet opp andre forhold som har bremset arbeidet, som funn av forurenset grunn ved Furuset Forum.

Et umiddelbart resultat, som gjelder for flere av tiltakene, er at det gjennom innsatsen i Groruddalssatsingen er blitt åpnet for en bredere gruppe brukere. Dette gjelder for eksempel ved opprustning av kulturminner eller parkområder, der det har blitt lagt til rette for en bredere brukergruppe i etterkant av innsatsen. Det kan dreie seg om beboere med innvandrerbakgrunn, ungdom og deltakere i uorganiserte aktiviteter. Tiltakene framstår på denne måten med et redefinert innhold etter opprustning.

I noen tilfeller følger økt bruk ikke nødvendigvis av etableringen av en ny struktur. Dette vil for eksempel gjelde tur- og sykkelveistrekninger. Her vil utfall (som økt bruk), kunne være knyttet til mer langsiktige atferdsendringer. Den nylig vedtatte strategien om at fysiske tiltak skal følges opp med informasjon og kampanjer, er derfor formålstjenlig. Andre utfall viser en positiv

utvikling (om enn fremdeles liten) på lokalbefolkningens syn på møteplasser og byrom, noe som ansees å være en viktig effekt av satsingen. Som et signal på endring i positiv retning er det viktig at Groruddalssatsingen adresserer disse forholdene.

Tiltaksporteføljen er langt på vei formålstjenlig. Satsingens endring i prioritering (for satsingens siste periode) av hvor innsatsen skal rettes - fra tiltak i dalbunnen til møteplasser i nærheten av der folk bor – synes også fornuftig. Dette synes å være en hensiktsmessig strategi, også ut fra at ansvarlige for satsingen beskriver at det har vært en utfordring å få befolkningen til å se satsingen.

Funn fra Programområde 3: Bolig, by- og stedsutvikling

Målet i Programområde 3 er å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentra og næringsområder, attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger. Dette programområdet er delt inn i strategiene Områdeløft, Bomiljøtilskudd samt Områdeplanlegging. Inntil 2010 var også Attraktive møteplasser lagt under dette programområdet før det ble flyttet til Programområde 2. Under Områdeløft har det fram til 1. tertial 2011 vært brukt 112 millioner kroner fordelt på 78 tiltak, 21 millioner til Attraktive møteplasser inntil 2010, og gitt Bomiljøtilskudd for 47 millioner kroner fordelt på 155 tiltak.

I Områdeløft er satsingen rettet mot fire utvalgte delbydeler med særskilte utfordringer og der tiltakene omfattes av både fysiske og sosiale tiltak. Tiltakene i Områdeløftet er hovedsakelig rettet mot ledelsesopplæring i foreningsliv, deltakelse, nærmiljøtiltak, etablering av sosiale møteplasser og utvikling av et utvalg sentre til attraktive møteplasser. Det er et særskilt fokus på ungdom selv om de fleste tiltak favner alle befolkningsgrupper.

Flere typer tiltak tyder på en positiv utvikling. Et utfall som vises er økt interesse for og deltakelse i det som skjer i nærmiljøet. Antall deltakere i sosiale tiltak øker fra år til år. Et annet utfall er økt bruk av fysiske anlegg og møteplasser, og flere foreninger etableres ved hjelp av satsingen for så å drive videre på egen hånd. De som arbeider med Områdeløft har tilegnet seg verdifull erfaring og kunnskap i løpet av de første årene i satsingen. Dette betyr også økt institusjonell kapasitet, og som innebærer at målene i satsingen opprettholdes uavhengig av ad-hoc tiltak og enkeltpersoner.

I analysen av Programområde 3 kan vi langt på vei slå fast at programteoriens antakelser om sammenheng mellom tiltakene som er satt i gang og utfall stemmer. Det er i liten grad avdekket konflikt om slike sammenhenger. Det vises i stor grad samsvar mellom målene og tiltakene ved at de fleste av tiltakene som settes i gang har klar forankring i målstrukturen. Hovedmålet del om å styrke lokal stedsidentitet blir i stor grad ivaretatt gjennom flere lokale tiltak. Disse viser økt deltakelse i kurs og arrangementer, flere etablerte foreninger og flere brukere av møtesteder og som igjen fører til økt stedsidentitet.

Likevel er det enkelte deler av målene som til nå ikke har blitt prioriterte eller som har vært vanskelige å implementere. Dette gjelder deler av målsettingen i delmål 3.2 om byutvikling i næringsområder og delmål 3.5 om å gi gode eksempler på et variert tilbud av bolig- og leilighetstyper tilpasset ulike husholdningstyper. Målene om boligutvikling skal i stor grad ivaretas under Programområde 3b, og det jobbes også med flere plantiltak for å nå målsettingen under Programområde 3b. Dette finansieres imidlertid gjennom ordinære midler, med unntak av Breivoll og Grorud stasjonsområde som blir finansiert gjennom satsingen.

Utfordringene vises først og fremst i å få til gode samarbeidsrelasjoner med andre aktører særlig i senterprosjektene, med kompliserte eierstrukturer og lange planprosesser som tar tid.

Funn fra Programområde 4: Oppvekst, utdanning, Levekår, kulturaktiviteter og inkludering

Målet i Programområde 4 er å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø, samt å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Innsatsen skal bidra til å utvikle og styrke bydeler og skole, også etter at satsingen er over.

Inkludering er et hovedmål, og retter seg mot alle befolkningsgrupper uavhengig av etnisk, kulturell, språklig og religiøs bakgrunn. Til tross for det universelle siktemålet, har mye av det faktiske fokuset vært rettet mot innbyggere med innvandrerbakgrunn, og da spesielt de som står lengst fra å være integrert. Dette gjelder spesielt delmålene 1, 3 og 4. Denne prioriteringen følger ikke automatisk av Groruddalssatsingens målsettinger.

I kroner og øre er Programområde 4 størst av programområdene med i underkant av 45 prosent av de samlede bevilgningene til Groruddalssatsingen. Til sammen er det brukt 284 millioner kroner i perioden 2007 til og med 1. tertial 2011. Tiltaksporteføljen er også klart mest mangfoldig både når det gjelder mål, virkemidler og indre oppbygging.

Tiltaksporteføljen er brei– og oppkoblingen til ordinær virksomhet i bydeler og etater god. Dette gjør at når en person i målgruppa har oppnådd et resultat i ett tiltak, så vil hun/han raskt kunne konvertere dette til utfall gjennom et annet tiltak i satsingen eller ordinært tilbud. Slik sett ligger det en klar sekvensiell logikk til grunn. Mangfoldet av tiltak og undertiltak spiller også en rolle. Som en bydelsansatt involvert i Groruddalssatsingen sa det: ”*Det er stort trøkk fra mange kanter*”.

Det er først og fremst når det gjelder samarbeidsformer, arbeidsmetodikk og kunnskapstilegnelse at tiltakene har ført til endring, særlig på utvikling av ferdigheter i å kommunisere med hittil vanskelig tilgjengelige innvandrergupper.

De skolene som har vært med på tiltakene Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass og Utvidet skoledag kan tilby elevene bedre læringsmuligheter enn før.

Norskoffensiven i Groruddalen har fungert bra som middel til å øke bydelenes kontaktflate med innvandrergupper med manglende norskferdigheter, og har gitt bydelene nyttig kunnskap om hvordan man arbeider med disse innbyggerne. Utfallene når det gjelder kompetanse de kan gjøre seg nytte av i arbeidslivet er mer uklare.

Samlet sett er hovedbildet at grunnen er lagt for at hovedmålene i Programområde 4 kan nås. For å sikre at dette fører til virkning på lengre sikt, bør målgruppene utvides for at målene lettere kan nås. Et eksempel på dette kan være økt fokus på de gruppene som ”nesten” er i jobb.

Samspillseffekter

Samspillseffekter oppstår når positiv måloppnåelse på ett felt har positiv innvirkning på måloppnåelsen på et annet. Tilsvarende *negativt* samspill kan også tenkes. Det innebærer derfor noe mer enn en enkel overlapp eller et enkelt aggregat av enkeltfaktorene.

Som det gjerne uttrykkes, vil helheten da være større enn summen av hver av delene. Dette er også kalt ”merverdi”. I denne rapporten drøfter vi fire forskjellige former for samspill. Dette er:

- Samspill mellom tiltak
- Samspill hvor tiltak bidrar til måloppnåelse på flere programområder
- Samspill mellom involverte parter
- Samspill mellom Groruddalssatsingen og øvrige samfunnsforhold

Vi har sett at begrepene fra programteori kan bidra til å gjøre arbeidet med å få til samspill enda mer treffsikkert ved å ta utgangspunkt i distinksjonen mellom *umiddelbart resultat* og *utfall*.

I Groruddalssatsingen har vi sett at de ulike tiltakene kan dra gjensidig nytte av hverandre. Det som i Programområde 4 kunne ha risikert å ende opp med informasjonen om folkehelse, kan bli et reelt utfall når målgruppene tar turveiene fra Programområde 2 i bruk. På denne måten kan effekten av folkehelseiltak øke på samme måte som effekten av turveiene kan øke ved at de faktisk blir brukt.

Likeledes er det en sammenheng mellom fysiske tiltak i satsingen og utviklingen av frivillige aktiviteter og organisasjoner. Et eksempel på dette er Svarttjern. Opprusting av tjernet innen Programområde 3 har i tillegg til en markert økning i bruken av området, også ført til at flere lokale lag og foreninger har kunnet benytte anlegget til sine arrangementer, og som igjen kommer lokalbefolkningen til gode. Det ligger også samspillseffekt i at det blir etablert kjeder av tiltak som framstår i en logikk. Et eksempel på dette er arbeiderboligen i Grorudveien 5. Den står nå til forfalls i skarp kontrast til bygget ved siden av, den nyoppussede Grorudveien 3. Sistnevnte bidrar dermed til et krav om oppussing av Grorudveien 5.

Et visst antall personer kan ha gjennomført et norskkurs (umiddelbart resultat), men de kan ha problemer med å nyttiggjøre seg det i praksis (utfall) fordi de mangler arenaer. Her ser vi at Groruddalssatsingen kan hjelpe til å gjøre uforløste umiddelbare resultater om til utfall ved at andre tiltak under satsingen kan tjene

som arenaer hvor norskkursdeltakere kan nyttiggjøre seg kunnskapene.

Det ligger et potensial i at aktørene som er involvert i Groruddalssatsingen tenker samspill, og at når de gjør det, er seg bevisst muligheten for å konvertere egne umiddelbare resultater til utfall gjennom oppkobling til andre tiltak. Dette skjer i ganske stort omfang, ikke minst i bydelene som er tett på innbyggerne og som har direkte tiltakskontakt. På det overordnede nivået har programgruppene og Plankontoret en kjerneoppgave i å sørge for å fremme de koblingene som gjør at samspill settes i gang.

Sammenfattende vurderinger og anbefalinger

Groruddalssatsingen er i hovedsak på riktig kurs. Det er stort sett en god sammenheng mellom mål og tiltak. Enkelte delmål bør revurderes med tanke på tilstrekkelig tiltaksportefølje.

Groruddalssatsingen har satt i gang mange prosesser. Etater og bydeler har fått tilført ressurser for gjennomføring av tiltak og satsingen har gitt nye former for samarbeid. Involverte i satsingen framhever at det har vært en læringsprosess, hvor både samarbeid og prosjektgjennomføring har utviklet seg i positiv retning. I så måte har den institusjonelle kapasiteten for å realisere satsingens mål blitt styrket.

Groruddalssatsingen bør være seg bevisst sin egen rolle som en sentral, proaktiv og dermed innovativ policyaktør innenfor bærekraftig byutvikling i norsk sammenheng. Som et stort og mangefasettert utviklingsprosjekt, med et samlet blikk på så vel miljø- som velferdsutvikling, vil erfaringer fra satsingen ha overføringsverdi framover.

I Groruddalssatsingens siste periode ser vi følgende som særlig viktig:

Videreutvikle forståelse for viktige sammenhenger i satsingen

Groruddalssatsingen drives parallelt med mange ordinære prosesser blant statlige aktører og i Oslo kommune. Satsingen skal sees i sammenheng med den ordinære driften, for eksempel når det gjelder muligheter for å overføre prosjektaktivitet til ordinære budsjett. Ved initiering av tiltak er det imidlertid viktig å gjøre en distinksjon mellom satsingen og ordinær virksomhet.

Groruddalssatsingen er ikke kun en pott med midler for gjennomføring av ordinær virksomhet. Hele ideen bak Groruddalssatsingen er at det skal være en *koordinert satsing*, hvor nettopp dette skal gi en merverdi sammenlignet med om tiltakene hadde blitt gjennomført hver for seg. Med mange involverte parter er det viktig at disse ser på sitt særrområde som et *nødvendig, men ikke tilstrekkelig* felt for å oppnå en positiv utvikling i Groruddalen.

- Vår anbefaling er at de involverte parter ved initiering av tiltak skal gjøre grundige vurderinger av hvordan tiltaket virker i samspill med andre tiltak i satsingen og hvordan samarbeid med andre aktører kan bidra til positiv måloppnåelse.
- Vi anbefaler at slike vurderinger gjøres på et konkret tiltaksnivå og ikke kun på et mer overordnet delmålsnivå.

Groruddalssatsingen har mange tiltak med store likheter i de enkelte bydelene. Det er for eksempel bydelsvise Områdeløft, bydelsparker, miljøparker, stikk-innom-kontor, idretts- og folkehelseprosjekt. Overføring av kunnskap mellom disse tiltakene er viktig både for en helhetsforståelse og for god gjennomføring (eksempel på organisasjonell læring). Områdeløftene har en god struktur for overføring av kunnskap mellom involverte parter.

- Vår anbefaling er at det skal sees mer på erfaringsutveksling for de tiltak som ikke inngår i Områdeløftene.

Delmål og målformuleringer bør være direkte knyttet til en tiltaksportefølje

Groruddalssatsingen har mange og vide delmål. Måten delmålene er formulert på varierer – fra ganske overordnede målsettinger om at miljøet langs veinettet (delmål 1.1) eller læringsresultater skal bedres (delmål 4.2), til konkrete intensjoner om skilting av sykkel og turveisystemet (delmål 1.4). Der noen delmål nærmest er på tiltaksnivå, er andre mer å regne for politiske strategier. Måloppnåelse mellom de forskjellige delmålene vil dermed variere kraftig ut fra hvilken innsats og tidsperiode som vil kreves.

Når en ser på hvordan tiltak kategoriseres under de forskjellige delmålene er det også store forskjeller. Mens noen delmål har en rekke tiltak knyttet til seg, framstår andre som å ha liten prosjektportefølje. Ett eksempel på dette er delmål 1.2 (om

effektivisering av Alnabruterminalen), et delmål det ikke rapporteres årlig på i satsingen. På tilsvarende måte har ingen regnskapsførte tiltak delmål 2.4 (om biologisk mangfold) som sitt primære eller sekundære formål. I årsrapport for 2010 (Programområde 2) blir det påpekt at delmålet har hatt en viktig funksjon som en påminnelse i gjennomføringen av tiltak og i utviklingen av områder. Delmålet framstår imidlertid som noe svevende, ved sin mangel på primær eller sekundær tilknytning til konkrete tiltak. Et søk i beskrivelsene i Groruddalssatsingens database over tiltak understøtter dette inntrykket. En lignende tendens gjelder for Programområde 3b hvor det til nå ikke har brukt midler under satsingen.

Det er vår vurdering at Groruddalssatsingen styres etter en svært vid målstruktur. Dette kan til dels forklares med at programområdene er forskjellige og at operasjonaliseringen av arbeidet i disse krever en særtilpasset målstruktur. Det er imidlertid uheldig at noen tiltak fremstår som ”ikke-aktive” eller kun som påminnelser i arbeidet som gjøres.

- Vår anbefaling er at alle delmål skal være tett knyttet til en tiltaksportefølge.
- Ut fra samme logikk anbefaler vi at det i samspillstankegang skal vektlegges hvordan et konkret tiltak kan virke positivt sammen med et annet og ikke bare hvordan et tiltak kan virke opp mot andre delmål.

Vår primære anbefaling er dermed at Groruddalssatsingen bør forsøke å knytte delmålene opp mot en tiltaksportefølge. Hvis det er delmål det er lite trolig at satsingen i løpet av sin periode vil rette tiltak inn mot, bør det gjøres vurderinger av målstrukturen.

Hvis satsingen av strategiske eller prinsipielle årsaker beholder delmål uten tiltaksportefølge, mener vi det er viktig at de rapporteres på og gjøres til gjenstand for vurdering av måloppnåelse. I slike tilfeller må vurderinger av måloppnåelse for delmålene løsrives fra igangsatte enkelttiltak. I kapittel 6 viste vi at samspill ikke bare foregår mellom tiltak. Her beskrev vi blant annet samspill mellom involverte parter ved samarbeid på programgruppenivå. På samme måte vil måloppnåelse kunne rapporteres på et mer overordnet nivå, for eksempel om arbeidet

med større planprosesser fører fram. Delmål det ikke er eller vil komme tiltak på og som det heller ikke rapporteres på ansees imidlertid som lite hensiktsmessig.

Gjennomgangen av tiltaksporteføljen viser også at enkelte delmål opererer med tiltak som ellers ikke er kjent som tilstrekkelig for realisering av målet. Eksempel på dette er Miljøgatesatsingen innenfor delmål 1.1 (bedre miljø langs veinettet). I Programområdets programteori *antas* det tilsynelatende at miljøgate/miljøprioriteringstiltakene også vil bedre de lokale miljøkvalitetene. I litteraturen er ”miljøgate” imidlertid foreløpig ikke erkjent som et tiltak for å redusere luft- og støyforurensning. Primært er dette regnet å være et trafiksikkerhetstiltak.

Arbeidsfokus og breiere målgrupper for Programområde 4

Erkjennelsen av arbeidets betydning både for helse, kompetanseutvikling, integrasjon, trivsel – og selvsagt økonomi – gjør at man skulle forvente at sysselsetting var kjernen i hele Groruddalssatsingen. Slik er det ikke. Riktignok vil svært mange av tiltakene i Groruddalssatsingen, og da spesielt i Programområde 4, på sikt kunne bidra til økt sysselsetting. Men tiltak som går *rett på* sysselsetting, er det lite av i satsingen så langt.

Gitt den vektleggingen sysselsetting og kvalifisering har i det politiske ordskipet om Groruddalen, er dette overraskende.

Hittil har mye av innsatsen i Programområde 4, spesielt i tiltakene under delmål 4.1, 4.3 og 4.4, vært rettet mot de gruppene som er lengst unna å kunne ta seg lønnet arbeid. Ved å utvide de målgruppene man faktisk retter seg mot til også å omfatte de som relativt lett ville kunne ta en norskprøve eller kvalifisere seg for lønnet arbeid, ville satsingens tiltak ha større sannsynlighet for å føre til utfall og virkning. Dermed vil ringvirkningene i dalen bli større.

Groruddalssatsingen gjennomføres i en periode der det er stort fokus på innvandrings- og integrasjonstematikk. Likevel er det viktig å sørge for at groruddøler *uten* innvandringsbakgrunn også kjenner seg igjen og er målgrupper for tiltakene i satsingen. Det samme gjelder de mange groruddølene *med* innvandrerbakgrunn som snakker bra norsk og er i full jobb. Samtidig bør man ikke slippe taket i det verdifulle arbeidet som hittil er gjort med kvinner

med innvandrerbakgrunn og som har dårlig helse, lav sysselsettingsgrad og manglende norskkunnskaper.

- For å nå Groruddalssatsingen mål innen 2016, bør tiltak for økt sysselsetting settes i gang.
- Prioriteringen av målgrupper bør utvides til å omfatte grupper som relativt enkelt vil bestå norskprøver og/eller komme i lønnet arbeid.

Summary

Marit Ekne Ruud, Jørn Holm-Hansen, Vibeke Nenseth and Anders Tønnesen

Mid-term Evaluation of the Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project

Joint Report NIBR/TØI 2011

This mid-term evaluation found that the work to implement the Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project (Groruddalsatsingen) is largely on course to meet its objectives. In other words, there is a good correspondence between most of the initiated projects and what it is one seeks to achieve. Thought should be given, however, to the programme's scope so that it to address large-scale structures that affect living conditions in the Grorud area.

Many of the ongoing projects during the period of the mid-term evaluation had started up only a short time before. Only minor positive changes are therefore in evidence. Having said that, however, the structure they have put in place is, in our considered view, the right one. Precisely because the plan is coherent and coordinated, rather than a random assembly of isolated measures, it makes goal achievement all the more likely. The projects play on each other's strengths and it is in the wider applications of interaction mechanisms that the potential lies in the years to come.

Background

January 2007 saw the signing a pre-contract by Oslo City Council and the government concerning a ten-year undertaking to improve living and environmental conditions in the Oslo suburb of Grorud Valley. The Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project is funded under special allocations to the order of NOK 100 million per annum, shared equally by the government and city.

During the first years of the plan's implementation, however, these special allocations were considerably higher.

The Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project is probably Norway's largest environmental and living condition intervention ever, involving many different government and city agencies and bodies. Work proceeds in close consultation with residents, organisations, neighbourhood associations, housing cooperatives, city districts and public institutions. The overall purpose is roundly worded. The plan's chief objective is to facilitate *sustainable urban development, visible improvements to the environment, higher standard of living, and overall better living conditions in the Grorud Valley suburb*. The plan targets the 130,000 residents of the four city districts of the Grorud Valley suburb, Alna, Bjerke, Grorud and Stovner.

The Project comprises four programme areas: 1) environmentally friendly transport; 2) the river Alna, green structure, sports and cultural milieu; 3) housing, urban and place development; 4) children and adolescents, schools, living conditions, cultural activity and inclusion.

Mid-term Evaluation – Objectives, Analytical Premises, Method

The Regeneration Project had already been the subject of a follow-up evaluation. Together with the frequent evaluations of the various projects under the Regeneration Project, we had robust data on the different parts of the programme and its organisation. This Mid-term Evaluation summarises the *outcome and impact of the programme thus far, and asks what needs to be done to reach the Urban Regeneration Project's objectives by 2016*.

The evaluation applied *programme theory* or intervention theory. Programme theory posits correlations between programme activity and the objectives on which the Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project is based. The steps follow a logical sequence: the project itself (input), immediate results (output), outcome and impact. Programme theory is used as an aid in structuring the collection of data, data analysis and subsequent recommendations.

In designing the evaluation prominence was given to a case study approach: each of the four programme areas are studied separately

as four independent cases, but with a fifth case which looks at the interaction effects.

The data informing the evaluation can be divided into three broad categories. The first includes *written records and numerical data*. Of central importance here is the wide-ranging material generated by the Integrated Urban Regeneration Project itself or by others on its behalf, such as project participants' and programme area managers' internal reports, annual reports, action plans and evaluations. The second category comprises *surveys of the public* between the autumn of 2007 and autumn of 2010. This category also includes the figures on learning outcomes produced by the *Schools Portal*, and the *User Survey* of parents. The survey was conducted on behalf of the Oslo City Development and Improvement Agency to see whether any outcome indications could be observed at this present stage. The third category is *interviews and field work*. Around 40 people and six groups were interviewed at the level of the city district and programme area group. We also had talks with staff at the Grorud Valley Planning Office. In-depth studies were carried out of 28 projects in all. In the programme area performance analyses, the source categories are used together.

Programme Area 1: Environmentally friendly transport

Programme Area 1 is intended to facilitate a more environmentally friendly transportation of goods and people, better air quality, less noise, pleasanter aesthetic environment, more universal design and better road safety. The programme area is also meant to help integrate the Grorud Valley suburb into an environmentally friendly transport grid for the Oslo region.

By the first quarter of 2011, NOK 41million has been spent. A successful strategy under this programme area is to initiate projects with Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project funding and make the projects "oven-ready", ensuring future or further funding under the ordinary budgets. The approach has generated immediate, concrete results – by bringing about *new* projects. Several small and larger-scale projects have been started to improve areas next to roads and bus stops in the shape of noise barriers and pavements, bicycle parking facilities, side roads and several planning processes involving new types of actors in new types of arenas. For example, young people and creative

enthusiasts are involved in the planning of the eco-street ‘String of Pearls’.

The ultimate outcome of the projects under this programme area is an actual improvement of environmental standards in Grorud thanks to a better environment near the roads, better public transport, accessibility and improved pedestrian and cycling infrastructure in Grorud. Another outcome is the significantly higher use of public transport, with road traffic counts showing hardly any increase of cars on the Grorud road grid. It goes to show that the competition between public transport and the *alternative*, the private car, is being won by the former in Grorud. It is worth noting then that the “big ideas” of Programme Area 1 have been completely left out of the Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project. If the plan’s projects under the third Oslo Package had been realised as planned, there is every reason to believe that the results of Programme Area 1 would have entered into a type of positive interaction effect which, at the moment under Programme Area 1 can only be hinted at.

Programme Area 2: River Alna, green structure, sports and cultural environment

The purpose of Programme Area 2 is to improve the blue-green structure and diversity of the natural environment, improve conditions for outdoor recreation, physical activity and sports, and improve the air quality. Cultural monuments will be protected and used, and people encourage appreciating the local history of the area.

In this programme area, NOK 155 million has been spent on 61 projects by the first quarter of 2011. So far, most of the money has been spent on funding public venues, the opening of the river Alna, its tributaries and cultural monuments. Several projects have targeted a more integrated walking and cycling pathway grid. With regard to resource use, the major projects are primarily involved in the creation of public parks along stretches of the river, and the rehabilitation of cultural monuments.

The physical projects under Programme Area 2 are time consuming. Some projects require a significant amount of planning beforehand, including, for instance the zoning of particular areas.

Progress has slowed in other cases because of unanticipated issues such as the discovery of soil pollution at the Furuset Forum.

One immediate outcome of the Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project, which applies to several projects in this programme area, is the widening of the catchment area to other groups of users. This applies, for example to the improvement of cultural monuments or parks, where steps have been taken to reach a broader segment of the public in the wake of the programme. In the aftermath of the improvement work, the projects come across with a redefined content.

In some cases, use frequency does not necessarily rise as the result of the creation of a new structure. This is the case, for example, for stretches of public pathways and cycle trails. The recently adopted strategy, according to which physical changes are followed by information campaigns, is therefore appropriate. Other outcomes herald a positive change (if still rather tentative) in the public's attitude to public venues and urban spaces, considered a desirable impact of the programme. As a signal of positive change, it is important to engage with these issues.

The project portfolio is largely fit for purpose, and we support the new priorities on where to focus the work: from projects in the bottom of the Grorud Valley to public venues where people live. It seems a sensible strategy, also because the people in charge admit to problems in getting the public to recognise the work. We also support the conclusion of the earlier follow-up evaluation, concerning the need to strengthen those aspects of the programme that target planning and structural parameters.

Findings from Programme Area 3: Housing, urban and place development

The purpose of Programme Area 3 is the strengthening of local place identity, effective housing structures, good local centres and commercial/industrial areas, attractive residential areas with enjoyable outside areas, and good housing and building standards. This programme area divides into three schemes: urban redevelopment (*Områdeløft*), the community grant (*Bomiljøtilskudd*) and area planning. There was a fourth scheme as well, attractive public places (*Attraktive møteplasser*), but it was moved to Programme Area 2. Under the urban redevelopment scheme,

NOK 112 million had been spent by the first quarter of 2011 on 78 projects; NOK 21 million on attractive public places by 2010; and NOK 47 million by the community grant scheme on 155 projects.

Work unrolling the urban regeneration scheme has targeted four selected city district areas with particular challenges. The projects are both of a physical and social nature, mainly targeting leadership training for organisations, participation, community improvements, creation of social meeting places and a selection of centres as attractive meeting places. There is a particular focus on youth even though most of the projects embrace all groups of the population.

Several types of project suggest a positive development. One outcome can be observed in the public's increasing interest and participation in what happens in the community. The number of participants in the social projects grows year on year. In another outcome, physical facilities and meeting places are increasingly used; several organisations have sprung up with the help of the programme to continue single-handedly. The challenges are mainly to do with achieving good working relations with other actors. This is clearest in some of the centres with complicated ownership structures and prolonged planning procedures. Other examples of barriers to projects in the city districts include weak embeddedness within the agencies. Nonetheless, there are reports of improved lines of responsibilities and role definitions since then.

In the analysis of Programme Area 3, we can largely confirm the assumptions of programme theory on the positive correlation between initiated projects and outcome. The correlations, we have found, are largely compatible. This suggests that the people working on the urban regeneration scheme have learned some valuable lessons and skills during the first years of the scheme. Nonetheless, some elements of the targets have so far not been prioritised or proved difficult to roll out. This applies to aspects of the target under sub-goal 3.5, to provide good examples of homes designed to meet the needs of different households. Reaching the housing regeneration objectives is largely the responsibility of Programme Area 3b. But this particular priority has been low also under sub-goal 3.2 on urban regeneration of commercial/industrial areas.

Findings from Programme Area 4: Children, adolescents, schools. Living conditions, cultural activities and inclusion.

The purpose of Programme Area 4 is to improve living conditions, schools, facilities for children and adolescents, culture, neighbourhood facilities, and stimulate inclusion through participation, involvement and voluntary work. The scheme is meant to improve and strengthen city districts and schools, also after the programme's lifetime. So far, Programme Area 4 has concentrated on immigrants, particularly the least integrated immigrant groups. This priority does not follow automatically from the objectives of the Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project.

In terms of expenses, Programme Area 4 is the largest programme area, with just under 45 per cent of the total budget for the Grorud Valley Urban Regeneration Project. In this programme area, NOK 284 million has been spent by the first quarter of 2011. The project portfolio is also the most diverse with regard targets, mechanisms and internal organisation.

The positive experiences of the involved actors are not particularly evident in the figures, our findings show, where there are figures on the targeted areas. The changes effected by the projects are mainly in the field of working relations, procedural methodology and learning, particularly the development of skills in communicating with immigrant groups it has so far proved difficult to reach.

Schools involved in the projects *Schools as Knowledge Centres and Inclusive Meeting Places*, and *Expanded School Day*, offer pupils better learning opportunities. The Norwegian language skills campaign in Grorud has improved relations between the authorities and some of the "immigrants with little knowledge of Norway and skills in Norwegian". It has given the district authorities a lot of useful information on how to work with these residents. Outcome in terms of learning skills of practical use in the labour market is less transparent.

Our main impression, nevertheless, is that the groundwork has been successfully laid to achieve the main objectives of Programme Area 4. To make sure it generates results further down

the line, steps should be taken to improve the compatibility of the target groups and goal structure (harmonisation).

Interaction effects

Interaction effects arise when positive goal achievement in one area has a positive effect on goal achievement in another. Similarly, *negative* interaction effects are also conceivable. They involve, then, more than a simple overlapping or aggregation of individual factors. As is often said, the whole becomes larger than the sum of its parts. It is also called “added value”. In this report we discuss four interaction variants. They are:

- Inter-project interaction effects
- Interaction effects where projects improve target achievement in several programme areas
- Interaction effects among involved parties
- Interaction effects between the Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project and wider social issues

We also look at goal conflicts or negative interaction.

We have seen how the concepts of programme theory can help tune interaction even more precisely by distinguishing at the start between *immediate output* and *outcome*.

We have seen how the different projects under the Grorud Valley Action Plan have drawn on each other to their mutual advantage. What in Programme Area 4 could have remained information on public health becomes a palpable output when the target group takes to using the pathways which Programme Area 2 put in place. In this way, the effect of the public health project increases in the same way as the effect of pathways increases in that they are actually used. Similarly, there is a correlation between physical measures under the schemes and emergence of voluntary activities and organisations. One example of this is Svarttjern. There are also interaction effects in the establishment of a series of measures which appear to follow a logical progression. One instance of the latter is the worker’s house at no. 5 Grorudveien. It is on the verge of collapse, in pointed contrast to the building next door, the recently renovated no. 3. The contrast, then, gives added momentum to calls to renovate no. 5 as well.

While people have completed a Norwegian language course (immediate output), they might still find it difficult to capitalise on their skills in practice (outcome) due to the lack of arenas. We see here how the Grorud Valley Action Plan can help convert unresolved immediate output into outcomes.

There is a potential here for actors involved in the Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project to think in terms of interaction, and in doing so they become aware of the possibility of cashing out immediate output as outcome by linking them to other projects. This is happening to a relatively large extent, not least in the city districts where the authorities enjoy good relations with residents and who have direct project contact. At the general level, the programme groups and Planning Office evidently need to create the necessary links that generate the interaction effects.

Concluding assessments and recommendations

Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project has set many processes in motion. Agencies and city districts have received resources to undertake projects and the programme has generated many new modes of cooperation. Those involved in the programme stress the learning process, with working relations and project management moving in a positive direction. For the work ahead, the following points, we suggest, are of particular importance.

Distinguish between projects under the Regeneration Urban Project and ordinary activity

At the start-up of projects, it appears to be an important step to make separate the project itself off from ordinary operations. The Grorud Valley Integrated Urban Regeneration Project is not a cash machine dispensing funds for the benefit of ordinary service delivery. The whole idea behind the Urban Project is its nature as a *coordinated undertaking*, where this aspect per se is intended to generate the added value relative to projects pursued in isolation. We urge therefore the involved parties, when Regeneration Urban Projects are initiated, to conduct adequate assessments of how well the projects comply with other Regeneration Urban Projects and how working together with other parties could increase the likelihood of successfully meeting the goals.

Share know-how among teams running largely similar projects is important in terms of a rounded, coherent view of the broader activity, and good for project management. The urban regeneration schemes appear to have instituted a good structure for communicating information and lessons to involved parties. Our recommendation would be to look at the sharing of experiences in the management of projects not included under the urban regeneration scheme heading.

There should be direct links between the sub-goals and project portfolio

The Grorud Valley Regeneration Urban Project has many sub-goals, some of which are relatively broad in scope. The way these sub-goals are formulated varies, from the relatively general about improving learning outcomes (sub-goal 4.2), to specific intentions to erect signs on the walk and cycling grid (sub-goal 1.4). Where some sub-goals are almost at the project level, others are more akin to political strategies. Goal achievement among the various sub-goals will therefore vary widely according to the time and effort required.

Assess the number of goals and project owners in one and the same scheme

The mid-term evaluation has focused on outcomes and impacts, and has not inquired into the organisation of the Grorud Valley Regeneration Urban Project at the project level. Nonetheless, we have seen several examples of goal achievement made more difficult when projects have several project owners each of which bring along their own goal priorities. Rather than concentrating resources on an agreed goal, it leads in the worst cases almost to paralysis. To avoid this, steps need to be taken to harmonise what the different project owners want from a project. In cases where project owners have distinctly different goal structures, it would be better to give each of them their own specially designed project.

Focus on employment and a widening of the goal groups in Programme Area 4

Given the importance of having a job to health, competence building, integration, sense of well-being – and, of course, the economy – it would not be amiss to assume that employment lay at the heart of the whole Urban Regeneration Project. That is not the case. True, many of the projects, not least under Programme Area 4, will eventually lead to higher employment rates, but

projects *aimed directly* at promoting employment are few and far between. And given the emphasis on employment and gaining qualifications in the political debate on the Grorud Valley, this is surprising.

So far, the main focus of Programme Area 4 has been a specific segment of the Grorud Valley population, i.e. the most “deprived” groups of the immigrant resident population, those who suffer from bad health, low employment levels, poor Norwegian skills. In other words, so far, the work has targeted people whose chances of passing Norwegian test levels 2 and 3 are small, and for whom the prospect of a job lies in the distant future.

The Grorud Valley Regeneration Urban Project is being conducted at a time when the focus on immigration and integration issues is particularly intense. Nonetheless, it is important to ensure that valley inhabitants *without* an immigrant background also feel seen and included in the target groups for the scheme’s various projects.

- If the objectives of the Grorud Valley Regeneration Urban Project are to be met by 2016, it would be well to initiate projects designed to promote labour market participation forthwith.
- For the remaining time of the Grorud Valley Regeneration Urban Project, it would be advisable to widen the scope of the work to all other target groups. This is also required for strengthening overall goal achievement. By targeting groups likely to pass Norwegian tests relatively easily, and people in work, the scheme would be more likely to produce outcomes, strengthening the ripple effects throughout the valley.

1 Innledning

1.1 Bakgrunn og formålet med oppdraget

Denne midtveiseevalueringen av Groruddalssatsingen er utarbeidet på oppdrag fra Oslo kommune. Som ledd i Groruddalssatsingen ønsket kommunen en evaluering av det arbeidet som til nå er gjennomført i satsingen, for å se i hvilken grad igangsatte tiltak bidrar til å realisere satsingens mål og eventuelle andre virkninger satsingen har hatt.

Oslo kommune og staten inngikk i januar 2007 en intensjonsavtale om et tiårig samarbeid for å bedre levekårene og miljøforholdene i Groruddalen. Dalen har gjennomgått store endringer de siste 50-60 årene. Etter at Oslos arealer langs Akerselva var bygd ut, ble dalen i Østre Aker (som først fra femtitallet ble kalt Groruddalen) lansert som et industriområde fra rundt 1920. Tilgangen til jernbanen var en viktig faktor. Den store utbyggingsperioden for boliger, industri, baner og veier skjedde fra midten av femtitallet og et par tiår framover. Det innebar en betydelig befolkningsvekst fra vel 20 000 til over 130 000 innbyggere (Vista Utredning 2007).

Tungt trafikkerte transportårer av både nasjonal og regional betydning går gjennom dalen. De omfatter to riksveier, Europavei 6 (E6) og Hovedbanen, og medfører store miljømessige belastninger og utfordringer knyttet til helse, trivsel, mobilitet og miljø. Fokus på dalens utfordringer startet lenge før satsingen kom i gang. Byøkologisk program som ble vedtatt i 1998 hadde blant annet søkelys på miljøopprusting i Groruddalen innen 2010, og i Kommuneplan 2000 ble det vedtatt utarbeidelse av en helhetlig utviklingsplan for dalen. Dette omfattet utvikling av en mer bærekraftig by- og transportstruktur, bygging av grønnstrukturer og styrking av kulturminnevernet og kulturaktiviteter (Slipher og Spigseth 2007:40). I juni 2006 ble Helhetlig utviklingsplan for

Groruddalen (heretter kalt HUG) vedtatt av bystyret. Dette dokumentet danner grunnlag for satsingens fysiske og strategiske plan.

Tidlig i 2005 besluttet staten og kommunen at satsingen skulle utvides til også å omfatte boliger, sosiale forhold og levekår (Slipher og Spigseth 2007:41). Levekårsundersøkelser viste at befolkningen scoret lavere enn andre steder i byen og med variasjoner innen boområdene. Enkelte delbydeler i Groruddalen var mer utsatt enn andre og hadde blant annet høyere andel ustabile bomiljøer med mye inn- og utflyttinger, og samlet sett lite tilfredsstillende fysiske og sosiale forhold.

Hovedmålet for Groruddalssatsingen som områdebasert satsing er formulert som:

Bærekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i Groruddalen. Det skal utvikles et lokalt og inkluderende samarbeid med beboere, organisasjoner, borettslag, næringsliv, bydeler og offentlige institusjoner. Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes. ²

Oslo kommune har ansvaret for den helhetlige utviklingen i Groruddalen, og Byrådsavdelingen for byutvikling ved Plankontoret for Groruddalen koordinerer arbeidet i kommunen. Statens innsats koordineres av Miljøverndepartementet. Totalt er seks departementer og fire byrådsavdelinger involvert i arbeidet med satsingen.

Satsingen er organisert i fire programområder:

1. Miljøvennlig transport i Groruddalen
2. Alna, grønnstruktur, idrett og miljø
3. Bolig- by- og stedsutvikling
4. Oppvekst, utdanning, levekår, kulturaktiviteter og inkludering

Satsingen inneholder et overordnet og strukturelt grep for hele regionen. Samtidig retter den seg mot utvalgte bydeler, boligområder og befolkningsgrupper, og omhandler både fysiske

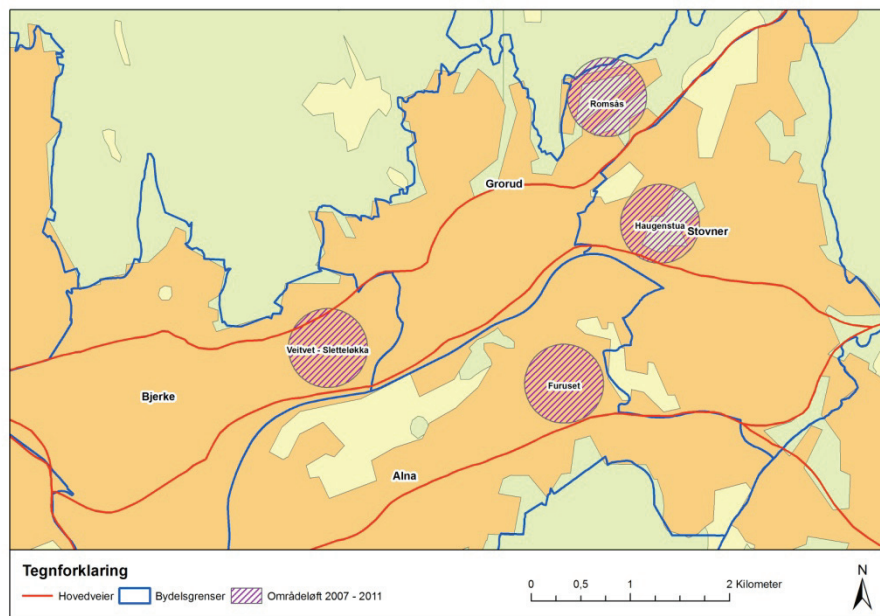
² Formulert i ”Intensjonsavtale mellom staten og Oslo kommune om Groruddalen”. Oslo 11. januar 2007.

og sosiale tiltak på lokalt nivå. De *fysiske* utfordringene handler for en stor del om miljøbelastning som for eksempel støy eller forurensning, eller om fysiske strukturer som kan være forfalne, ikke tilstrekkelig i utbredelse eller dysfunksjonelle. Eksempler på dette kan være parker hvor belysningen er mangelfull, et turveisystem hvor vesentlige sammenkoblinger mangler, et parkområde som ingen bruker fordi det mangler gitte innholdsmessige kvaliteter eller få attraktive uterom i bomiljøene. *Sosiale* utfordringer kan bestå i manglende inkludering, svak interaksjon mellom innbyggerne eller liten deltakelse i samfunnsliv, for eksempel ved lav grad av sysselsetting.

Særlig innen programområde 3 og 4 er satsningen bydels- eller områdespesifikk. Satsingen kan sees som en videreføring og videreutvikling av Handlingsplanen for Oslo indre Øst. Groruddalssatsingen viderefører både en kompleks områdesatsting og følger flyttestrømmen fra Oslo indre øst til Groruddalen (Barstad m.fl. 2006).

Figur 1.1 viser et kart der hovedveiene og de fire bydelene i Groruddalen og Groruddalssatsingens fire særskilte innsatsområder – de såkalte Områdeløftene er avtegnet.

Figur 1.1 *Groruddalen: Hovedveier, bydeler og Områdeløft 2007-11*



1.2 Problemstillinger

I evalueringen vurderes virkningene av det arbeidet som til nå er satt i gang i Gro Ruddalssatsingen. Følgende to problemstillinger er formulert i oppdragsbeskrivelsen:

- I hvilken grad har igangsatte tiltak hatt effekter knyttet opp mot satsingens mål?
- Hvilke eventuelle andre virkninger har satsingen hatt?

I tillegg skal det gis en kvalitativ vurdering på bakgrunn av funn og vurderinger med fokus på strategier som er valgt for å nå satsingens mål både innenfor programområdene og for satsingen som helhet, og en vurdering av satsingens innretning og organisering med tanke på måloppnåelse.

Dette omfatter analyse av hvilke tiltak som faktisk er gjennomført, og data om både utfall og virkninger så langt, sett i lys av satsingens målsettinger.

1.2.1 Satsingens programteori

Programteori eller satsingsteori går som en rød tråd gjennom hele evalueringen. Det dreier seg om antakelsene om sammenhengen mellom prosjektaktiviteter og de målene som Groruddalssatsingen baserer seg på. Dette er i tråd med evalueringsforskeren Ray Pawson som sier at ”*What the theory-driven approach initiates is a process of thinking through the tortuous pathways along which a successful programme has to travel*” (Pawson 2003). Vi bruker programteori til å strukturere både datainnsamlingen, analysen og anbefalingene.

Groruddalssatsingen er i seg selv strukturert etter en klar programteori, en tenkt sammenheng mellom de konkrete prosjektaktivitetene, de ønskede delmålene og hovedmålet om et bedre Groruddalen. Programteorien baserer seg på den samme inndelingen i ulike ledd som satsingen er inndelt i. Leddene følger logisk etter hverandre, og er:

- a) selve tiltaket eller intervensjonen (input)
- b) de umiddelbare resultatene (output)
- c) utfall (outcome)
- d) virkning/effekt (impact)

Vi identifiserer programteoriene og analyserer dem opp mot funnene i undersøkelsen. Stemmer programteoriene antakelser om sammenhengen mellom tiltak og utfall, og mellom utfall og virkning? Hvis ikke, hvordan kan tiltakene justeres slik at de ønskede utfallene oppnås i løpet av satsingens siste halvdel?

Vi skiller tydelig mellom effekter av typen *utfall* og det mer omfattende begrepet *virkning* (c og d i listen ovenfor). Ikke minst ettersom satsingen er i en tidlig fase, vil det være viktig å få fram utfallene. Litt forenklet kan man si at utfallene kommer fram ved å stille spørsmålet: *I hvilken grad og på hvilke måter benytter befolkningen seg av de gjennomførte tiltakene.* For eksempel: *Deltar folk i støttede foreningsaktiviteter?* Her vil vi også undersøke hvilke utilsiktede utfall satsingen har hatt. Når utfallene er identifisert og analysert, blir spørsmålet om de fører fram mot de *virkningene* Groruddalssatsingen tar sikte på. Blir dalen mer lik Oslo-gjennomsnittet?

Arbeidet med programteori tar utgangspunkt i delmålene innenfor de enkelte Programområdene. For hvert av disse delmålene etableres det en programteori som beskriver sekvensen fra Tiltak til Virkning/effekt.

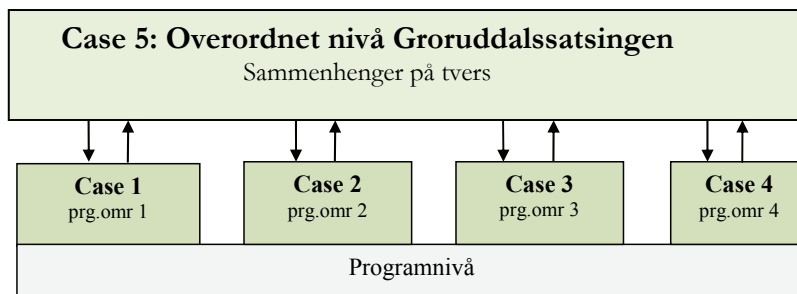
Under illustreres hvordan vi innenfor hvert delmål har arbeidet med programteori, med eksempler fra Programområde 2:

Figur 1.2 *Struktur programteori*

Delmål i PO 2	Type PO2-tiltak med 2.2 som primær delmål	Eksempel tiltak PO2	Umiddelbart resultat	Utfall	Virkning/effekt
2.2 Grønnstrukturen og turveier skal bli sammenhengende langs Alna og på tvers av dalen mellom Lillomarka og Østmarka. Det skal utvikles attraktive møteplasser i tilknytning til grønnstruktur og boligområder	Særlig satsing på aktivitetsplasser for barn/unge	<ul style="list-style-type: none"> •Youngslunden •Byggern •Furuset aktivitetspark •Turvei D10 (inkludert kulvert Haugenporten) •Turvei D16 •Furuset kulturpark •Verdensparken •Steinbruvannet (HC-toalett) 	<ul style="list-style-type: none"> •Økt aktivitets-tilbud •Bedre tilrettelagte områder •Tilrettelegging for flere grupper •Mer varierte kvaliteter i innsatsområdene 	<ul style="list-style-type: none"> •Økt fysisk aktivitet •Økt bruk av tilbudene •Økt eierskap til tilbudene •Økt trygghet i utbedrede områder •Økt tilfredshet med lokale tilbud •Økt mobilitet/tilgjengelighet •Økt ferdsel på tvers av dalen 	<ul style="list-style-type: none"> •Styrking av Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold •Bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett •Bedre luftkvalitet
	Etablering/utbedring av turvei				
	Etablering utbedring av parkanlegg/friområder				

1.3 Evalueringsdesign

I vårt evalueringsdesign har vi lagt vekt på en casestudietilnærming, der de fire programområdene studeres hver for seg som fire selvstendige case, og med et femte case som har fokus på samspillseffekter.

Figur 1.3 *Evalueringsdesign*

I hver av casene 1-4 ser vi på tiltaksporteføljen med fokus på ressursbruk og typen tiltak opp mot delmålene i programområdene. I tillegg har vi valgt å gå nærmere inn på et utvalg tiltak for å få mer kunnskap om erfaringer med tiltakene. Disse tiltakene er valgt fordi de enten representerer kjernen i programområdet, er omfattende og går over flere år, grenser opp mot eller overlapper andre programområder, eller det rapporteres om suksess eller har utfordringer. Dypdykk i et større utvalg enkelttiltak gir særlig relevant innsikt i suksessfaktorer og barrierer i forhold til målene, og gir relevant innsikt i samspillseffekter. Vi har valgt å legge vekt på samspillseffekter fordi det vil være mange faktorer som spiller inn på graden av måloppnåelse. Med denne tilnærmingen blir synergier, tilsiktede og utilsiktede effekter på tvers av satsingen mer synlige. Som ledd i denne strategien har det blitt lagt vekt på sammenligninger mellom prosjektaktivitetene i de fire bydelene som er involvert i satsingen.

Evalueringen er i hovedsak organisert etter målstrukturen i de fire programområdene der funnene fra tiltakene diskuteres opp mot mål og delmål i programmene. Framstillingen tar utgangspunkt i de fire programområdene i hvert sitt kapittel. Ambisjonen har vært å gjøre disse så strømlinjeformede som mulig, men det viste seg raskt at programområdene er såpass ulike at også kapitlene som omhandler dem måtte innrettes litt ulikt. De følger imidlertid samme mal.

I tillegg diskuteres funn på tvers av programområdene organisert etter overordnede temaer som knytter satsingens programområder og innretning sammen. I denne delen drøftes eventuelle samspillseffekter innen satsingen. Samspillseffekter

oppstår når positiv måloppnåelse på ett felt har positiv innvirkning på måloppnåelsen på et annet. Tilsvarende *negativt* samspill kan også tenkes. Det innebærer derfor noe mer enn en enkel overlapp eller et enkelt aggregat av enkeltfaktorene. Som det gjerne uttrykkes, vil helheten da være større enn summen av hver av delene. Dette er også kalt ”merverdi”. Er det slik at tiltakene i Groruddalssatsingen ”spiller hverandre gode”? Eller at involverte aktører nyter godt av at andre aktører blir tilført ressurser? Og hvordan spiller satsingens tiltak sammen med andre samfunnsforhold?

I Følgeevalueringen av Groruddalssatsingen fra desember 2010 etterlyses det en mer komparativ egenrapportering fra de fire programområdene som sammenligner innhold og framdrift på tvers av programmene (Asplan Viak/Agenda Kaupang 2010:52). Dette vil kunne danne et bedre grunnlag for å vurdere den samlede prosjektporteføljen og hvordan den kan bidra til å ivareta de overordnede målene i satsingen (ibid). Innretningen i denne midtveisevalueringen ivaretar langt på vei en slik tilnærming.

1.4 Metodetriangulering

I analysen anvendes flere metoder. Også andre lignende evalueringer har pekt på betydningen av å kombinere flere metoder, blant annet i evalueringene som ble gjennomført av Storstadssatsingen i Sverige (Brattbakk m.fl. 2006:69). I tillegg til kvantitative data ble det lagt vekt på kvalitative metoder der erfaringer fra de som er med i tiltakene anvendes. En kombinasjon av kvantitative og kvalitative data gir bredere innsikt og større kunnskap om årsak og virkning, og synliggjør om tiltakene hjelper.

1.4.1 Kildegrunnlaget

Kildegrunnlaget kan i all hovedsak deles inn i tre kategorier. Den første er *Skriftlige kilder og tallmateriale*. Sentralt her er det rike materialet produsert av Groruddalssatsingen eller utført på oppdrag av denne, som interne rapporteringer, årsrapporter, handlingsplaner og evalueringer. Den andre er *Publikumsundersøkelsen* som over flere år er gjennomført for hele Oslo, og den tredje kategorien er *Intervjuer og feltarbeid*.

Materiale produsert av Groruddalssastingen

I motsetning til mange forskningsbaserte evalueringer av offentlige programmer og reformer har denne evalueringen hatt nytte av svært grundige egnevalueringer. Gjennom satsingsperioden har det blitt opparbeidet en struktur bestående av årsmeldinger, årsrapporter og handlingsprogram (på Programområdenivå) og tertialrapporter (også på Programområdenivå). Her gjennomgås status for alle tiltak, og tiltakene listes opp fordelt på delmål, bydel og tildelte, overførte og forbrukte midler. Også hva som har vært vesentlige kjennetegn ved vel gjennomførte prosjekter og hva som har vært eventuelle barrierer for iverksetting blir presentert. I forbindelse med planlegging og gjennomføring av tiltak har det også blitt gjennomført mulighetsstudier og rapporter. I tillegg har grunnlagsdokumenter for satsingen vært relevante i evalueringsarbeidet, som helhetlig utviklingsplan for Groruddalen og Strategisk Grønnstrukturplan.

I satsingen har det i programperioden blitt opprettet en prosjektdatabase. I denne har ansvarlige for tiltak registrert beskrivelser av tiltak, status, innretning mot delmål og geografisk lokalisering. I noen tilfeller, og særlig i forbindelse med analysen av dybdestudiene, har det blitt innhentet mindre tallmateriale fra enkelttiltak. Eksempel på sistnevnte kan være oversikter over deltakere på kurs arrangert i regi av satsingen. Mye er overlappende og kan brukes flere steder. For å operasjonalisere dette har vi valgt å bruke satsingens egen kategorisering.

Publikumsundersøkelsen

En viktig datakilde har også vært de såkalte *publikumsundersøkelsene* som har vært gjennomført hvert tredje år siden 1998 på oppdrag av Oslo kommune. Formålet med undersøkelsene har vært å kartlegge hvordan det er å leve og bo i Oslo som by og i den enkelte bydel, og hvor tilfredse innbyggerne er med ulike kommunale tjenester og tilbud (UKE 2008, 2011). Undersøkelsen er bredt anlagt med svar fra om lag 7000 respondenter i de to siste rundene. Særlig interessant er det å se variasjonen på tvers av bydeler eller andre viktige skillelinjer, og ikke minst om og hvordan oppfatningene endrer seg over tid. Undersøkelsene har vært postenqueter, med mulighet også for nettsvar, sendt til et representativt utvalg av Oslos befolkning (trukket fra Folkeregisteret), i hver av Oslos bydeler og delbydeler.

For Groruddalssatsingen gir Publikumsundersøkelsene et unikt materiale for å se endringer som kan spores som virkninger av selve satsingen. I evalueringen anvendes svarene fra 2007 og 2010. Selv om tidsspennet bare er tre år, er det likevel interessant å se om det er forskjeller mellom disse to årene. Høsten 2010 ble det sendt ut vel 22 000 spørreskjemaer, det kom svar fra vel 7178, det vil si en svarprosent på 33 prosent. Høsten 2007 ble det sendt ut 18 000 skjemaer med svar fra 6872, en svarprosent på 38. I 2007 var det Synovate som var ansvarlig for undersøkelsen, i 2010 TNS Gallup. Enkelte befolkningsgrupper er underrepresentert i materialet. Mens 24 prosent av Oslos befolkning er innvandrere, var det bare 17 prosent med innvandrerbakgrunn blant respondentene i 2010. Lav svarprosent fra innvandrergrupper tilskrives hovedsakelig språklige barrierer. For spørsmål der det er grunn til å anta at etnisk eller landbakgrunn vil være særlig betydningsfull, er det grunn til å tolke svarene med særlig varsomhet. For en rekke temaer og problemstillinger vil ikke bakgrunn være så relevant, og undersøkelsene vil være tilfredsstillende representative for befolkningen. Undersøkelsene er også vektet når det gjelder kjønn, alder og bydel.

Tabell 1.1 *Antall respondenter (n) i ulike bydelskategorier. Publikumsundersøkelsen 2007 og 2010*

Bydeler	2007	2010	Områdeløft og rest-bydeler	2007	2010
Bjerke	489	325	Bjerke*	391	240
Grorud	418	430	Grorud*	320	346
Stovner	416	430	Stovner*	381	361
Alna	438	605	Alna*	354	514
Sentrum	2114	2481	Sentrum	2114	2481
RestOslo	2997	2907	RestOslo	2997	2907
Total	6872	7178	Områdeløft (4 innsatsområder samlet)	315	329
			Total	6872	7178

*Respondenter i bydelen utenom Innsatsområdene

Det sier seg selv at feilmarginene øker jo mindre utvalget er. Feilmarginen for et utvalg på 3-400 svar (som for mange av bydelene i Groruddalen, og for de fire innsatsområdene i Områdeløftet samlet) vil variere mellom om lag to og seks prosent, avhengig av prosentfordelingen. Sannsynligheter for representative svar når det gjelder kjønn og alder i hver bydel er med andre ord forholdsvis stor.³

De fleste av spørsmålene er vurderinger der respondentene blir bedt om å gi uttrykk for sin tilfredshet på en skala fra 1, ”svært misfornøyd” til 6, ”svært fornøyd”. I likhet med rapportene fra de to Publikumsundersøkelsene vi bruker her, og med oppstartdokumentasjonen (Agenda 2008, UKE 2008, UKE 2010), presenterer vi i figurene stort sett andel ”fornøyd”, det vil si de som har oppgitt verdien 5 eller 6. Enkelte spørsmål dreier seg om bruk av ulike tilbud eller tjenester, og der har verdiene vært: daglig, noen ganger i uka, noen ganger i måneden, noen ganger i året og ”sjeldnere”. Vi har for de fleste vurderingene sett på variasjonen i svar ut fra geografi, som oftest på bydelsnivå. I de fleste spørsmålene har vi sett på de fire bydelene i Groruddalen, sett i forhold til en samlekategori for Oslo sentrum (bydelene innenfor Ring 2) opp mot resten av Oslo (det vil si ytre by, utenom Groruddalen). For en del spørsmål hvor Groduddalssatsingens Områdeløft har vært relevant, har vi også sett på svarene ut fra delbydeler, der de fire særlige innsatsområdene i Groruddalen samlet sett er skilt ut for seg (kalt Områdeløft). Områdeløftene er presentert samlet siden enkelte delbydeler har for lavt antall respondenter til å kunne gi pålitelige svar.

Vi har for denne midtveisevalueringen konstruert de bydels- og områdeløftvariablene som har vært særlig relevante for Groruddalen. For senere bruk av nye publikumsundersøkelser innenfor Groduddalssatsingen bør *de særlige aktuelle variablene for satsingen allerede bli levert med selve datasettet*. I det sammenslåtte datasettet (for 2007 og 2010) var blant annet ikke ”delbydeler” med for begge år, kun grunnkretser.

³ For nærmere presentasjon av utvalg og metode, se Oslo kommune nettsider om Publikumsundersøkelsene, <http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/article187815-10927.html>

Materiale produsert på oppdrag for Groruddalssatsingen

Det er tidligere utført tre evalueringer av satsingen som er relevante som utgangspunkt for dette arbeidet. I 2010 kom sluttrapporten av Følgeevaluering av Groruddalssatsingen⁴. Evalueringen satte fokus på målstruktur, målutvikling, organisering, gjennomføring og samarbeidsformer i satsingen. Våren 2011 ble både evalueringen av Husbankens innsats i Groruddalen de tre første årene og Følgeevalueringen av Områdeløft i Groruddalssatsingen publisert. Evaluering av Husbanken legger vekt på hva som hittil er gjennomført, hvilke effekter satsingen har hatt og om de er i samsvar med målene som er satt.⁵ Husbankens ressursinnsats ligger innenfor Programområde 3 og utgjør hovedvekten av støtten til tiltakene. Følgeevalueringen fokuserer på organisering, prosesser og arbeidsmåter i Områdeløftet.⁶ Både satsingen egne evalueringer gjennom Årsrapportene og de eksterne evalueringene utgjør en sentral del av kildegrunnet og er et utgangspunkt for vårt arbeid. Det betyr at vi ikke har behøvd å gjennomgå for å *beskrive* hvert av programområdene i detalj, men kan snarere ta en direkte *evaluativ* eller *vrderende* tilnærming i gjennomgangen av indikasjoner på måloppfyllelse for hvert av programområdenes mål og delmål.

I tillegg til de tre evalueringene beskrevet over har det i regi av satsingen blitt gjennomført en rekke Forsknings- og utredningsarbeid. Blant disse er stedsanalyser, oppstartsdokumentasjon og utredning på tiltaksnivå.

Offentlig statistikk

I evalueringen benyttes også tilgjengelige statistikker. Eksempler på dette er undersøkelser knyttet til måling av Luftforurensing, Trafikktellinger og Utdanningsetatens Skoleport, der både læringsresultatene og Brukerundersøkelsen blant foreldrene inngår.

⁴ Følgeevaluering av Groruddalssatsingen, Asplan Viak AS og Agenda Kaupang 2010.

⁵ Evaluering av Husbankens innsats i Groruddalen. Agenda Kaupang. 2011.

⁶ Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalssatsingen. Sluttrapport for perioden 2007-2010. Econ Pöyry R-2011-2.

Intervjuer og feltarbeid

I evalueringen har det blitt foretatt samtaler, fokusgruppeintervjuer og personintervjuer lokalt i Groruddalen. Fokusgruppene har blitt gjennomført i hver bydel, i tillegg til ett fokusgruppeintervju på programgruppenivå og ett på tiltaksnivå. Ut over dette har det blitt gjennomført dybdestudier av totalt 28 tiltak (*se vedlegg*) og med rundt 40 informanter. Som utgangspunkt for studien av tiltakene har det vært en målsetting om å belyse disse fra flere vinkler. Det har derfor blitt lagt vekt på å intervju personer med forskjellige perspektiv og opplevelse av ett tiltak. Det har i mange tilfeller blitt gjort intervju med både ansvarlig for prosjektet og brukere for prosjektet. Gjennom prosjektperioden har det også blitt ført en løpende dialog med ansvarlige for satsingen på forskjellig nivå og i forskjellige etater.

1.5 Analyseperspektiver

Et viktig mål i satsingen er en bærekraftig utvikling av dalen, som innebærer at hensynet til så vel miljø som til velferd og økonomi ivaretas. Bærekraftperspektivet rommer også en institusjonell dimensjon med et demokratispekt. Det omfatter inkludering og opplæring av beboere, ansatte og andre aktører i prosessen slik at de styrker kompetanse, handlingsevne og handlingsrom både gjennom lokal og sentrale politiske prosesser. Disse dimensjonene danner grunnlaget for Programteorien i satsingen. Følgende begreper er sentrale i denne sammenhengen: *organisasjonell læring*, *institusjonell kapasitet* og *sosial kapital*.

Selv om det er et hovedsakelig fokus på måloppfyllelse gjennom *resultater*, vil like fullt en *prosesstilnærming* være vel så avgjørende. Det vil si å legge vekt på satsingens bidrag til en *organisasjonell læring* og oppbygning av en *institusjonell kapasitet*, som opprettholder – institusjonaliserer - evnen til å ivareta satsingens mål uavhengig av ad hoc-tiltak og enkeltpersoner (Majone 1989).

Sosial kapital er hentet fra statsviteren Robert Putnam og anvendes for å forstå hvilken betydning relasjoner og *nettverk* har for enkeltindividers kobling til samfunnslivet. Det handler om å etablere felles normer og tillit på tvers av aktører, sektorer og institusjoner. Putnams hovedpoeng er at så lenge enkeltindivider

deltar i formelle og/eller uformelle nettverk, bidrar dette til å øke den sosiale kapitalen både for enkeltindividet og for samfunnet. Begrepet brukes for å forklare sammenhengen mellom sosial og politisk integrasjon, og utvikles gjennom nettverk, gjensidig tillitskapende og normdannende aktiviteter (Ødegård 2010).

Gjennom sosial kapital-tilnærmingen løftes både det formelle foreningslivet og de mer uformelle nabonettverkene fram som viktige relasjonelle ressurser for enkeltindividers muligheter. Begrepene ”bonding” og ”bridging” sosial kapital er her sentrale distinksjoner. *Bonding* eller sammenbindende kapital skapes i nettverk der medlemmene er like, det være seg alder, etnisk tilhørighet eller religion, og kjennetegnes ved sterke lojalitetsbånd. *Bridging* eller brobyggende sosial kapital dannes derimot i de nettverkene som er grenseoverskridende. De åpner for nye medlemmer og inngår i relasjoner med andre typer nettverk. Det er i disse relasjonene at det skapes gjensidig tillit og normdannende aktiviteter. De to kapitalformene er ikke gjensidig utelukkende, og det er de nettverkene som både virker sammenbindende og overskridende som har potensialer til å skape sosial kapital (Ødegård 2010:13).

Dette fører over til Governance (nettverkstyring) som handler om kapasitet til å etablere fleksible og handlekraftige nettverkssystemer der styring og ledelse skjer i samspill mellom nye typer politiske aktører på nye arenaer – slik Groruddalssatsingen aktivt er organisert.

Stedstilhorighet og *omdømme* er også sentrale begrep i satsingen. Ønsket om satsing på dette feltet er klart formulert i hovedmålet for satsingen, hvor det heter at: ”*Groruddalens identitet og stolthet skal styrkes.*” På denne måten har satsingen en lik strategi som brukes av mange byer i sine strategier for stedsutvikling. Det kan hevdes at i en verden med stadig mer flyt av kapital og mennesker har *steders* kvaliteter blitt viktigere (Røe 2010, Vestby og Johannessen 2010). Selv om Groruddalen ikke er en by, er det mulig å gjenfinne en slik tilnærming også i Groruddalssatsingen. Det er for eksempel viktig for satsingen å arbeide med å stabilisere befolkningssammensetningen i dalen, samt at flere påpeker et ønske om å få nasjonale funksjoner (for eksempel knyttet til utdanning) eller såkalte ikonbygg lokalisert i Groruddalen. Et omdømme for Groruddalen som et sted på vei i positiv retning vil

ikke bare kunne gjøre befolkningen mer fornøyde med å bo der, men vil også kunne være et argument for å gjøre større grep knyttet til for eksempel infrastruktur.

1.6 Erfaringer fra områdesatsinger i andre land

I EU (og i Norge) har det vært en voksende erkjennelse av behovet for bred og områderettet byutvikling, heller enn sektorvise satsinger, for å bedre miljøforhold eller livsvilkårene for utsatte områder. Man har videre erkjent at for å lykkes med slike endringsprosesser er det viktig med lokal involvering, sammen med utvikling av forskjellige typer samarbeid og partnerskap mellom offentlige og private aktører (Vestergaard 2004; Braathen m.fl. 2008). Fokuset har særlig vært rettet mot lokal kapasitetsbygging som ledd i bærekraftige endringsprosesser. EU har hatt og har mange programmer som berører denne tematikken, blant annet URBAN I og II, RESTATE og CLIP. Relevante nordiske nasjonale programmer er Storstadsatsingen i Sverige og Kvartersløft i Danmark.

Forskningen viser imidlertid at områdeutvikling i sårbare områder kan være komplisert. Det har blant annet vist seg å være krevende å etablere en felles problemforståelse (Braathen m.fl. 2008). Etablerte institusjoner forvalter ofte forståelse av behov og problemer som skiller seg fra hverandre og fra lokalbefolkningens egne behovsbeskrivelser og analyser. Nytenkning, medvirkning og dialog organiseres gjerne i egne prosjektorganisasjoner ved siden av den mer tradisjonelle fag- og sektororganiserte offentlig innsatsen. Dette kan skape spenninger og konflikter mellom linje og prosjekt, men det bidrar også til å motvirke at det kun er etablerte institusjoner som forvalter problemforståelsen av prosjektinnsatsen (Törnquist 2004). Funn og perspektiver fra satsinger i andre land er relevant også for vår analyse.

1.7 Rapportens oppbygging

Rapporten er delt inn i to hoveddeler. Første del tar for seg de fire programområdene, andre del omhandler samspill på tvers, hovedfunn og konklusjoner.

I *kapitlene 2-5* analyseres hvert programområde for seg. Her presenteres først programmenes organisering, omfang, innretning og policyhistorikk, etterfulgt av målstruktur og strategier. Deretter analyseres prosjektporteføljen med fokus på tematisk fordeling og pengebruk, og hva som karakteriserer bydelene. Hoveddelen i analysene vies indikasjoner på måloppnåelse. I denne delen analyseres tiltak med utgangspunkt i *Programteori*. Til slutt vises eventuelle samspillseffekter (tilsiktete, utilsiktede) og målkonflikter innad i hvert programområde. Programområde 4 vies noe mer plass enn de andre i rapporten, både i gjennomgangen av programområdet og i konklusjonen. Dette begrunnes med størrelsen og kompleksiteten i tiltakene (forholdet mellom igangsatte tiltak og ønskede mål) under dette programområdet.

I *kapittel 6* løftes funnene fra kapitlene 2, 3, 4 og 5 til samspillseffekter innad i programområdene, på tvers av programområdene, mellom involverte parter og mellom Groruddalssatsingen og eksterne aktuelle politikkområder.

I *kapittel 7* drøftes funnene i lys av strategier, innretning og organisering av satsingen, der det også antydes føringer for videre arbeid.

2 Måloppnåelse innen Programområde 1

2.1 Transport i Groruddalen – i et langvarig søkelys

Groruddalen er belastet av tre sterkt trafikkerte og forurensende riksveier; E6, Østre Aker vei (Rv 163) og Trondheimsveien (Rv 4). Dalen er også oppstykket av jernbane og to t-baner. I tillegg kommer belastningen fra betydelig tungtransport med Norges største godsterminal nederst i dalbunnen (Alnabruterminalen). Tilgangen til jernbanen var en viktig begrunnelse for den storstilte utbyggingen av Groruddalen i etterkrigstiden.

I Oslo kommunes "Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen - Strategier for et bedre miljø mot 2030" oppsummeres bakgrunnen for satsingen i Groruddalen (HUG 2006). Transportutfordringene lanseres som ett av de fire hovedområdene som planen legger vekt på. De dreier seg i hovedsak om *ombygging av veisystemet og styrking av kollektivtilbudet*. Som det heter i HUG:

For å oppnå nødvendig reduksjon av luftforurensning og trafikkstøy i dalen skal veinettet omstruktureres. I fremtidige veiprojekter skal miljøtiltak som lokk/tunnelløsninger, støyskjerming og beplantning prioriteres. Kollektivtrafikken skal styrkes, blant annet ved at det opprettes bedre tverrforbindelser. T-bane - og jernbanestasjoner skal opprustes, og tilgjengeligheten til disse forbedres. (HUG 2006)

Innenfor dette programområdet er det som vi skal se, spesielt viktig å se de ekstraordinære Groruddalssatsingsmidlene i

sammenheng med andre transporttiltak i dalen som finansieres over ordinære budsjetter. I årsrapportene for Programområde 1 rapporteres både de ekstraordinære og de ordinære midlene som brukes på tiltak på feltet i Groruddalen. En viktig bakgrunn for å forstå hva som er prioritert og satset på særskilt innen Programområde 1, er derfor hva det for øvrig satses på av miljøvennlig transport i Groruddalen for tiden. Vi må derfor se noe nærmere på opptakten til at ”miljøvennlig transport” er blitt et eget programområde innenfor satsingen. Det betyr å se Programområde 1 i sammenheng med transporttiltak i Groruddalen som finansieres blant annet gjennom midlene som kommer fra Oslopakke 3’s bompengefinansiering.

Hovedgrep for miljøvennlig transport i Groruddalen

Før Groruddalssatsingen ble lansert gjennom HUG i 2006, hadde det vært en rekke fordypningsprosjekter, som den omfattende ”*Samferdselsplan Groruddalen*” i regi av Oslo kommunes samferdselsetat i 2003. Den var utarbeidet som en overordnet strategiplan for tiltak i veinettet og kollektivsystemet fram mot 2015. På bakgrunn av en rekke tematiske delrapporter (om transportanalyse, trafiksikkerhet, støy, luft og gang-, sykkel- og turveier) ble følgende hovedmål satt fram for samferdselsplanen for Groruddalen: å forbedre det ytre miljø med hovedvekt på støy- og luftforurensning forårsaket av transport; å utvikle et funksjonelt og effektivt person- og næringstransportsystem; å øke kollektivtrafikkens andel av trafikken til/fra, gjennom og internt i Groruddalen; å øke gang- og sykkeltrafikkens andel; å redusere antall trafikkulykker og endelig, å samordne areal- og transportutviklingen.

Konkret ble det satt fram forslag til følgende prosjekter:

- en ny hovedveistruktur i dalen, basert blant annet på den såkalte *Fossumdiagonalen* for å lede Rv 4-trafikken ned Trondheimsveien over til Østre Aker vei. Det ville gjøre det mulig å nedgradere den befolkningstette Trondheimsveien fra fire- til tofelts samlevei, og samtidig ruste opp Østre Aker vei, som hovedsakelig går gjennom næringsområder i dalbunnen, til å ta mer trafikk
- vurdering også av en Bredtvetdiagonal for ytterligere *avlastning av tverrveiene* Nedre Kalbakkvei og Veitvetveien

- omlegging av *veisystemet rundt Alnabruterminalen* for å bedre tilgjengeligheten mellom E6 og næringsområdene
- *miljøgategiltak* (såkalt miljøprioritert gjennomkjøring) for estetisk og miljømessig opprusting

Samferdselsplanen dokumenterer blant annet at de tre langsgående riksveiforbindelsene i Groruddalen stod for ca 90 prosent av (det motoriserte) transportarbeidet på veinettet i dalen.

Gjennomgangstrafikken utgjorde 22 prosent, den lokale (interne) trafikken stod for 19 prosent, mens nesten 60 prosent bestod av trafikk med start- eller endepunkt i Groruddalen.

Samferdselsplanen viser også at kollektivandelen i Groruddalen er høy. På gjennomgangstrafikken utgjorde den hele 31 prosent, mens den på de interne, lokale reisene var på 23 prosent. Andelen gående var om lag 28 prosent på de interne reisene, mens sykkelandelen var anslått til ca 7 prosent – og 10 prosent på reiser mot sentrum og indre by (SAM 2003). Til sammenlikning utgjør sykkelandelen generelt på landsbasis omtrent 4 prosent, andelen gående 22 prosent, og kollektivandelen 10 prosent (Vågane m.fl 2011).

Det ble også dokumentert (gjennom modellberegninger) overskridelser av nasjonale mål for luftforurensning (partikler og NO_x) - både langs Ring 3, i Alnabruområdet, på E6 ved Furuset og på Trondheimsveien ved Linderud. Dessuten ble det påvist at nærmere 5000 personer i Groruddalen var utsatt for støynivåer over terskelverdier.

I et oversiktlig hefte utarbeidet av Civitas As, på oppdrag av Oslo kommunes plankontor for Groruddalen i 2004, foreslås ”10 grep for miljøvennlig transport i Groruddalen”. Hovedforslagene fra Samferdselsplanen året før er lett gjenkjennelige. Men det lanseres også en rekke nye ideer og tiltak, som for eksempel lokal bruk av gjennomgående ekspressbuss og bruk av bildeleordninger. De 10 grepene som lanseres her er: Reise bilfritt fra dør til dør; Mer bruk av skinnene; Mer trikk; Reise ekspress; Oftere buss; Fristende omstigning; Sykle på kryss og tvers; Gå grønt fra byen til marka; Bilveier til å leve med og Reise smartere (Civitas 2004).

Oslopakke 3

”Oslopakke 3” fra 2006⁷ - som er en overordnet plan for utbygging og finansiering av veier og kollektivtrafikk i Oslo og Akershus, finansieres hovedsakelig av bompenger (75 prosent), samt statlige, kommunale og fylkeskommunale midler (NTP 2006). Den har en tidshorisont på 20 år fra 2008, og er kalt Norges største samferdselssatsing overhodet. Flere store og avgjørende grep for transportløsningene i Groruddalen lå opprinnelig inne i Oslopakke 3. Det gjelder blant annet

- *Fossumdiagonalen*, eventuelt senere supplert med en *Bredtvetdiagonal* nærmere sentrum
- miljølokk/-tunnel for (deler av) E6 fra Alnabru til Ellingsrud
- et nytt kjøremønster med nye avkjøringsramper til E6 ved Norges største godssenter, Alnabruterminalen
- opprusting av kollektivtilbudet

Av disse tiltakene er det spesielt opprusting av t-banen, med doblet frekvens (7,5 minutters rute fra 07 til 19) på Grorudbanen fra sommeren 2008 og på Furusetbanen fra høsten 2010, som foreløpig er gjennomført. En ny tilknytning fra E6 til Alnabruterminalen, samt opprusting av selve terminalen er planlagt gjennomført i perioden 2010-2013.

Fossumdiagonalen har imidlertid ligget lenge på is, og er nå antakelig forskjøvet minst fram til 2017. Et utsatt og revidert planprogram starter opp igjen først våren 2012. E6-lokk i Groruddalen er utsatt til planperioden 2018-2027 (OP3 2008).

Samtidig har det i lengre tid vært en viss oppmerksomhet mot at Groruddalsprosjektene ser ut til å bli stadig forskjøvet eller nedprioritert innen Oslopakke 3 til fordel for blant annet Manglerudtunnelen og utbygging av E18 vestover gjennom Bærum og Asker. Illustrerende er sitater fra lokalavisen, Akers Avis Groruddalen, som sier: ”*Oslopakke 3 en gedigen skuffelse for Groruddalen*” (31.5.06) og ”*Tar penger fra Groruddalen*” (18.6.09). Oslopakke 3 framstår imidlertid som et stadig tilbakevendende heftig debatttema, også nå i siste lokalvalgkamp høsten 2011, der

⁷ NTP 2006. *Byanalyse for Oslo og Akershus*. Nasjonal transportplan 2010-2019. www.ntp.dep.no

målsettingen om eksempelvis nedgraderingen av Trondheimsveien likevel viser seg å ikke ligge fast (www.goruddalen.no, 5.9.11)

Forutsetningen om at de store infrastrukturtiltakene skulle ligge utenfor selve Groruddalssatsingen, er viktig for å forstå hva det faktisk arbeides med innenfor satsingens Programområde 1. Med dette som bakteppe for satsingen på miljøvennlig transport, går vi nå nærmere inn på selve Programområde 1, dets delmål, programteori og tiltak og ulike indikasjoner på måloppnåelse.

Metodisk tilfang

Drøftingen av Programområde 1 i det følgende er basert på gjennomgang av sentrale *dokumenter* som blant annet årsrapportene og handlingsprogrammene; fra *møter/gruppeintervjuer* med Plankontoret, i hver av de fire bydelene og i Programgruppe 1, samt *informantintervjuer* med programområdeansvarlige/-representanter ved Plankontoret, Oslo kommunes samferdselsenheter (i Bymiljøetaten) og Statens vegvesen Region Øst. For å vurdere eventuelle endringer har vi også kunnet dra veksler på mange av spørsmålene fra den omfattende *Publikumsundersøkelsen* i Oslo kommunes regi, der så vel oppfatninger om lokale miljøkvaliteter som synspunkter på kollektivtilbud og – tilgjengelighet, samt bruken av kollektivtransport og sykkel som framkomstmiddel, blir kartlagt.

2.2 Om programområdet

Programområdet styres av en Programgruppe ledet av Oslo kommunes samferdselsetat, SAM.⁸ For øvrig sitter representanter fra hver av bydelene i Groruddalen - Bjerke, Grorud, Stovner og Alna i programgruppa; samt representanter fra Oslo kommune Plan- og bygningsetat og fra Byrådsavdelingen for Miljø- og samferdsel, fra Ruter og fra Kollektivtransport-produksjon AS, samt fra statlige etater som Statens Vegvesen Region Øst, Miljøverndepartementet og Jernbaneverket.

Siden de store og avgjørende samferdselsinvesteringene for Groruddalen ligger utenfor selve satsingens doméne, framstår Programområde 1 som det desidert minste av

⁸ fra 1.5.11: Oslo kommune/Bymiljøetaten, Divisjon Samferdsel

Groruddalssatsingen' programområder. I 2010 var det budsjettert 23 millioner kroner Groruddalssatsingsmidler til Programområde 1. Det dreier seg om ekstraordinære *kommunale* Groruddalssatsingsmidler, siden det ikke gis ekstraordinære statlige midler til dette programområdet. Det var budsjettert 215 millioner kroner *ordinære* statlige midler⁹ - fra Statens vegvesen Region øst og Jernbaneverket - og 10,5 millioner kroner *ordinære* kommunale midler til Groruddalstiltak, hovedsakelig fra Samferdselsetaten og Ruter.

Som det med all tydelighet framgår av gapet mellom de store transportutfordringer i Groruddalen og Groruddalssatsingens ressurstilgang for Programområde 1, er det lett å kunne slå fast at dette programområdet på mange måter har en vanskelig sats. Følgende uttalelse er illustrerende: "*Det viktigste å si om Programområde 1 er at pengene overhodet ikke strekker til for å få fram noen målbar effekt*". Tilsvarende refleksjon kom også fram gjennom Følgeevalueringen fra 2010: "*Erkjennelsen av at de store infrastrukturtiltakene og hoveddelen av finansieringen til samferdsel ligger utenfor Groruddalssatsingen har ført til at arbeidet i PG1 har vært tungt å drive frem.*" (Asplan Viak/Agenda Kaupang 2010).

Enkelte av tiltakene under Programområde 1 inngår dessuten i klare *rekkefølgekjeder* som gjør at tiltak innenfor Groruddalssatsingen blir hindret av at planer og beslutninger som ligger utenfor selve satsingen, stadig utsettes. Et eksempel er den lenge varslede *Tungtransportplanen* for Groruddalen som ennå ikke er politisk behandlet. Ved behandlingen av Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen (HUG 2006) ba bystyret om også å få utarbeidet et forslag til et tungtransportnett i Groruddalen: "*Byrådet bes i samarbeid med staten utarbeide et forslag til tungtransportnett for Oslo. Det utarbeides et eget tungtransportnett for Groruddalen som kan benyttes som et nasjonalt pilotforsøk*".¹⁰ Våren 2009 forelå utredningen "*Tungtransport i Groruddalen*" fra en tverretattlig faggruppe, i regi av et samarbeid mellom Oslo kommune og Statens vegvesen (Asplan-Viak 2009). En liste over en rekke tiltak og tiltakspakker ble foreslått, som for eksempel anbefalte kjøreruter for tungtransport og særlige

⁹ Over statens handlingsprogram for Nasjonal transportplan til Miljøvennlig transport i Groruddalen

¹⁰ Bystyrets vedtak 21.06.2006 [200500017] Sak 272 *Helhetlig utviklingsplan for Groruddalen - Strategier for et bedre miljø mot 2030* - Byrådsak 212 av 08.09.2005

restriksjoner på tungtrafikk i utsatte boligveier. Denne Tungtransportplanen er av stor betydning for Programområde 1 og er sterkt etterspurt blant sentrale aktører innen satsingen, slik det blant annet framgår av årsrapportene for Programområdet. Den var sist varslet behandlet første kvartal 2011, men ligger fremdeles til behandling i Rådhuset.¹¹

2.3 Målstruktur

Tabell 2.1 *Hovedmål og delmål i Programområde 1*

Hovedmål
Målet er å styrke miljøvennlig gods- og persontransport, oppnå bedre luftkvalitet og mindre støy, estetisk opprustning, universell utforming og trafikksikkerhet. Programmet skal bidra til at Groruddalen inngår som en integrert del av et miljøvennlig transportsystem for Osloregionen.
Delmål
1.1 Miljøet langs veinettet skal bedres.
1.2 Godsterminalen på Alnabru skal effektiviseres og bli mer miljøvennlig.
1.3 Kollektivtransporttilbudet i Groruddalen skal bli bedre, blant annet på tvers av dalen og tilgjengeligheten til stasjoner skal bedres.
1.4 Sykkel- og turveisystemet skal skiltes og bli sammenhengende.

I årene fra 2007-10 er det i alt satset på 21 tiltak innen Programområde 1: åtte med delmål 1.1 som primært mål, fire ut fra delmål 1.3 og ni ut fra delmål 1.4. (Årsmelding, Programområde 1 2011).

Det som umiddelbart kan bemerkes gjennom et raskt blikk på målstrukturen er at ikke alle aspekter ved hovedmålet gjenfinnes på delmålnivå. For eksempel gjentas ikke ”trafikksikkerhet” i noe delmål. Dessuten er delmålene svært forskjellig med tanke på hvor spesifikke, konkrete eller operasjonaliserte de er. Spesielt tydelig er

¹¹ <http://www.groruddalen.no/-/hvor-er-tungtransportplanen.4851863-77747.html>

det for delmål 1.4 der en såpass enkel og konkret aktivitet som ”skilting” inngår i delmålformuleringen.

2.4 Økonomisk oversikt

I perioden 2007 til og med 1. tertial 2011 har det vært *brukt* knapt 41 millioner kroner Groruddalssatsingsmidler, mens det til og med 2010 har vært bevilget vel 50 millioner kroner. Det har med andre ord vært en ”gjennomføringsrate” for brukte midler som andel av tildelte midler på 74 prosent, jf tabellen under.¹² Midlene har vært brukt til 21 tiltak så langt.

Tabell 2.2 *Oversikt over regnskap pr år, Programområde 1*

		2007	2008	2009	2010	sum 2007-10	2011
nye tildelte midler	mill kr	12,6	11,8	13	13	50,4	10
overført fra året før	”	-	10,6	10,9	9,3	.	14,5
totalt budsjett for året	”	12,6	21,4	24,7	22,9	.	24,5
regnskapsført	”	2	11,4	15,4	8,4	37,2	.
andel overførte midler	%	-	49,5	44,1	40,6	.	59,2
gjennomføringsrate	%	15,9	96,6	118,5	64,6	73,8	.

Til sammen har det så langt vært *bevilget* vel 60 millioner kroner til Programområde 1 de fem årene satsingen har vart, fra 2007 til og med 2011. Gjennomføringsraten – kapasiteten til å ta i bruk de tildelte midlene – var spesielt høy i 2008 og 2009; i 2009 ble også et etterslep i overførte midler i stor grad tatt inn igjen. Som det også framgår av den økonomiske oversikten, blir en stor andel av midlene for årets totalbudsjett overført til neste år, noe som indikerer visse gjennomføringsproblemer. Andelen overførte midler per år som prosent av totalbudsjettet forteller om hvorvidt det er særlige gjennomføringsproblemer spesielt dette året. Det er verdt å merke seg at overføringen naturlig nok var aller størst fra det første året innen satsingen, og at andel overførte midler (av totalbudsjettet) har gått ned etter det – med unntak av i 2010. Både årsrapport og informanter peker på særlige kapasitetsproblemer og

¹² Tallene er satt sammen fra opplysninger i Programområde 1s fire årsrapporter for årene 2007-10

bemanningsvikt i etater eller hos konsulenter for 2010. Grunner til at tiltak har vært satt på vent og ikke kommet i gang, har også gått på manglende planvedtak hos andre instanser enn de som har hatt tiltaksansvaret. Enkelte tiltak som har vært satt i gang, har dessuten vært mer kostnadskrevenne enn forventet, og redusert mulighetene for å sette i gang øvrige planlagte tiltak (Årsrapport, Programområde 1 2011).

Som det eneste av programområdene, rapporteres innenfor Programområde 1 også *ordinære* statlige og kommunale midler som settes av til tiltak i Groruddalen. I noe varierende grad henvises det imidlertid til ordinære midler også i de andre programområdene. Men det rapporteres ikke gjennom opplisting slik som for Programområde 1.

Den tette koblingen innenfor Programområde 1 mellom Groruddalssatsingsmidler og ordinære midler, understrekes ikke minst av at det har vært en bevisst strategi innenfor programområdet å bruke de ekstraordinære satsingsmidlene til å sette i gang tiltak. Som det heter i årsrapporten, gjøre dem *gryteklare*, for så å søke å få tiltakene innlemmet på de ordinære budsjettene. Foreløpig ser det ut til å ha vært en ganske vellykket strategi. Flere tiltak som nå regnes som ferdigstilt i Groruddalssatsingens regi vil gå videre ved hjelp av ordinære midler. Det gjelder for eksempel en tverrgående busslinje i dalen (nr 59 fra Tveita over Alnabru til Tonsenhagen), som har vært finansiert av Groruddalssatsingsmidler med 2 millioner kroner årlig som et løpende driftstiltak i tre år, men som vil finansieres videre på Ruters ordinære driftsbudsjett. Også reguleringsplanen for gang- og sykkelveien fra Haugerud til E6 som har vært finansiert av Groruddalssatsingen, overføres til ordinært budsjett (SAMs) for videre byggeplanlegging fra 2012. Det samme gjelder forprosjekt for sykkelfelt i Ole Deviksvei, der selve byggesaken videreføres med ordinære midler (også hos SAM).

2.5 Prosjektaktivitet

I 2011 arbeides det med 18 tiltak finansiert av Groruddalssatsingsmidlene under Programområde 1. 14 er videreført fra tidligere år (ti fra 2010, to fra 2008 og to fra 2007), mens fire tiltak er nye i 2011. Langt de fleste tiltakene i Programområde 1 er i regi

av Samferdselsdivisjonen i Bymiljøetaten i Oslo (SAM), 14 av de 18 tiltakene i 2011 har SAM eneansvaret for.

Av Programområdets 21 tiltak finansiert av Groruddals-satsingsmidler i 2010, var det bare ett tiltak som ikke SAM hadde ansvaret for. Dette ene tiltaket dreide seg om tverrforbindelsen med buss fra Tveita til Tonsenhagen, som har halvtimes ruter på dagtid og kvarters ruter i rushtiden. Dette tiltaket er som nevnt ute av Groruddalssatsingen fra og med 2011, men finansieres videre ved hjelp av ordinære midler fra Ruter.

Av de 21 tiltakene er fem helt eller delvis ferdigstilte fysiske tiltak og tre er ferdigstilte plantiltak. De ferdigstilte tiltakene er: *gang- og sykkelbro* over E6 ved Furuset; *gang- og sykkelvei* på 680 meter fra Stovner langs Fossumveien sør og bygging av *støyskjermer* i Brobekkveien. Det siste tiltaket henger nært sammen med den ferdigstilte reguleringsplanen for *miljøprioritert gjennomkjøring* (MPG) i Brobekkveien, som også er et tiltak under Programområde 1, og som nå ligger i Rådhuset for behandling. En annen ferdigstilt reguleringsplan, som er vedtatt politisk, er reguleringsplanen for *gang- og sykkelvei* fra Haugerud til E6. Tiltak som sykkelparkering nær kollektivknutepunkter og universell utforming av fotgjengeroverganger er delvis ferdigstilt og under gjennomføring.

Av de 21 tiltakene dreier seks tiltak seg om hele Groruddalen, fire tiltak er rettet mot henholdsvis bydelene Alna og Bjerke, tre tiltak mot henholdsvis Bydel Stovner og Bydel Grorud, mens ett tiltak gjelder både Bydel Alna og Bydel Bjerke (tverrbussforbindelsen).

2.6 Gjennomgang av delmål: programteori og måloppnåelse

2.6.1 Delmål 1.1 Bedre miljø langs veinettet

Miljøet langs veinettet skal bedres

Programteori

Groruddalssatsingen tar sikte på at dette delmålet nås gjennom opprustning av veistrekninger som gir bedre trafikkikkerhet, redusert støybelastning og bedre framkommelighet for myke trafikanter. Åtte av tiltakene er rettet mot dette delmålet.

Realisering av miljøprioritert gjennomkjøring (MPG), som tre av tiltakene dreier seg om, vil være av de mest omfattende tiltakene som vil kunne ivareta hovedmålet for programområdets ulike aspekter, så vel hensynet til miljø som trafikksikkerhet. En tidlig bestemmelse av MPG – eller ”miljøgate” som det gjerne kalles – har vært at det er en vei- eller gatetype i tettsteder der det er lagt til rette for andre hensyn og funksjoner enn bare biltrafikk.¹³

”Miljøgate”-tankegangen er ikke ny, heller ikke i norsk sammenheng. Statens vegvesen startet et prøveprosjekt med miljøgate og miljøprioritert gjennomkjøring (MPG) allerede i 1991 (MD 1996). Målet var blant annet et lavere og jevnere fartsnivå, forbedret trafikksikkerhet og reduserte miljøulemper, og et ryddigere og bedre forhold for alle trafikantgrupper med særlig vekt på fotgjengere og syklistene. Dessuten har et formål vært en bedre tilpasning mellom stedet og veien, både visuelt og fysisk.

Som det heter i erfaringene fra de tidlige MPG /miljøgateprosjektene: *”Arbeidet resulterte blant annet i et betydelig bedre miljø og klar standardheving på sentrale gater og plasser i tettstedene”* (MD 1996). I en oppsummering fra Vegdirektoratet vises det til at evalueringen påviste at *”... kjørebastigheten hadde gått ned, fotgjengere og syklistene hadde fått bedre forhold og gatene var blitt hyggeligere og bedre tilpasset stedet”* (SVV 2003).

I Oslo kommunes nylig framlagte forskrifter – ”Gate- og veiutforming for Oslo kommune” (Bymiljøetaten 2011) – defineres en miljøgate som *”... en gate der gjennomkjøring er tillatt, men hvor gata er bygget om slik at den innbyr til lav fart (30 km/t), høy oppmerksomhet og hensyntaken til lokaltrafikk”*, og med tilsvarende målsetting (samme ordlyd) som i de statlige forsøkene fra nittitallet. Her brukes imidlertid ikke lenger betegnelsen ”miljøprioritert gjennomkjøring”, kun ”miljøgate”.

Uten at det er formulert eksplisitt gjennom delmål, sies det i årsrapporten for Programområde 1 at *”Det vil på sikt være nødvendig å begrense biltrafikkveksten, dersom kravene til luftkvalitet skal kunne overholdes”*. Det er imidlertid ingen tiltak innen Programområde 1 som går direkte på å redusere omfanget eller dempe veksten i biltrafikken. Tvert om, påpekes det i siste Årsrapport fra

¹³TØIs tiltakskatalog ’miljøgate’ (www.tiltakskatalog.no), oppdatert 2011; og SINTEF/Byggforsks serie 312.101 ’Miljøprioritert gjennomkjøring /miljøgater’, 1995

Programområdet 1 at en miljøprioritert gjennomkjøring/miljøgate er en ”*Stedstilpasset ombygging av eksisterende vei med en fysisk utforming som reduserer ulempene med biltrafikken og prioriterer myke trafikanter samt gjør det triveligere for lokalmiljøet*”, og har, vel å merke, ”... *ikke som utgangspunkt å begrense trafikkmengden*” (side 29, fotnote 15). Med andre ord: Groruddalstiltakene med miljøgate/ miljøprioritert gjennomkjøring retter seg ikke inn mot det som ellers, også innenfor satsingen, anses å være nødvendig for å begrense luftforurensningen.

Siden *støy* oppgis å være et av de umiddelbart merkbare miljøproblemene som rammer flest mennesker i Norge, er tiltak for å redusere støybelastning langs veinettet viktig (SSB 2009). I Programområde 1 er støyskjerming et tiltak som er prioritert høyt, med nærmere 3,7 millioner kroner for 2010, 16 prosent av de budsjetterte midlene. Støyskjerming er et tiltak som det er nærliggende å koble direkte til tiltakene med miljøgate/ miljøprioritert gjennomkjøring (MPG), slik det også gjøres for én av de tre planlagte MPG-veiene innen Programområde 1 (Brobekkveien).

Selv om nærmere 1/6 av de budsjetterte midlene innen Programområde 1 går på støyskjerming, er det bare brukt vel en tittel av de budsjetterte midlene til dette i 2010. Én grunn til at midlene ikke er brukt, er avventingen av et vedtak om Tungtransportplanen. Bygging av støyskjerm, eksempelvis i Micheletveien, er avhengig av realisering av forslag innen Tungtransportplanen.

Umiddelbare *resultater* under delmål 1.1 vil naturligvis være kvalitetsheving med synlige og merkbare forbedringer langs veinettet, både når det gjelder miljø, trafikkikkerhet og estetikk. De miljø- og samfunnsmessige *utfallene* vil kunne være nettopp lavere fart for bilene, med bedre forhold for - og derfor potensielt flere - myke trafikanter, og som en mulig virkning på lengre sikt: redusert biltrafikk og bedre luft- og støykvalitet.

Men her må det umiddelbart bemerkes at den nevnte Statens Vegvesens (SVV 2003) evaluering faktisk ikke vurderte miljøgatenes virkning for støy- og lokal luftforurensning, fordi, som det heter ”... *evaluering av miljøgater i 1995 og danske undersøkelser viser at virkningen av miljøgater på støy- og lokal luftforurensning er relativt marginal*” (SVV 2003). Også i TØIs nylig oppdaterte tiltakskatalog

for miljø- og klimatiltak framheves miljøgater som et tiltak primært for trafikksikkerhet, ikke miljø. Her heter det eksempelvis: ”Miljøgater ble opprinnelig lansert med betegnelsen miljøprioritert gjennomkjøring (MPG). Det var i første rekke ment som et trafikksikkerhetstiltak.”¹⁴ Spørsmålet er om hvor kjent eller utbredt denne forståelsen av MPG/miljøgater egentlig er – det at det ikke først og fremst er et tiltak for å bedre lokale miljøbelastninger, luft – og støyforurensning. Ikke minst på grunn av selve betegnelsen, miljøgate og miljøprioritert gjennomkjøring, framstår det naturlig nok som et tiltak som primært skal ivareta miljøhensyn. Men det kan kanskje nå være på tide å etterprøve denne konklusjonen om at MPG/miljøgater ikke har nevneverdig virkning for lokale miljøbelastninger, for luft- og støykvaliteter. Det betyr at det vil være på tide å få fram oppdaterte vurderinger av MPG/miljøgatenes faktiske luft- og støyvirkninger i lokalmiljøet.

Prosjektaktivitet

En tredel av tiltakene innen Programområde 1 retter seg mot delmål 1.1, bedre miljø langs veinettet. To av de gjennomførte eller igangsatte tiltakene dreier seg om støyskjerming. Den halve millionen som er brukt til sekkeposten ”diverse strakstiltak” presenteres som vel anvendte midler blant sentrale aktører i Programområde 1. Disse ”såkornmidlene” har vært brukt til ymse tiltak som fortau, fotgjengerfelt, skilt, stikkveier (til holdeplasser), fartshumper, etc. Det vil si fysiske tiltak som har kunnet bli iverksatt umiddelbart og som raskt har gitt synlige og funksjonelle resultater. Tiltak som gjennomføres, er ofte blitt spilt inn av bydelene; det er stort sett snakk om små tiltak, men som har vært ønsket lokalt.

Det pågår mye planarbeid knyttet til miljøprioritert gjennomkjøring/MPG, spesielt for etableringen av det såkalte ”Perlekjedet” langs Veitvetveien (mer om dette i samspillskapet). Det er imidlertid ikke brukt Groruddalssatsingsmidler til dette tiltaket foreløpig.

Måloppnåelse delmål 1.1

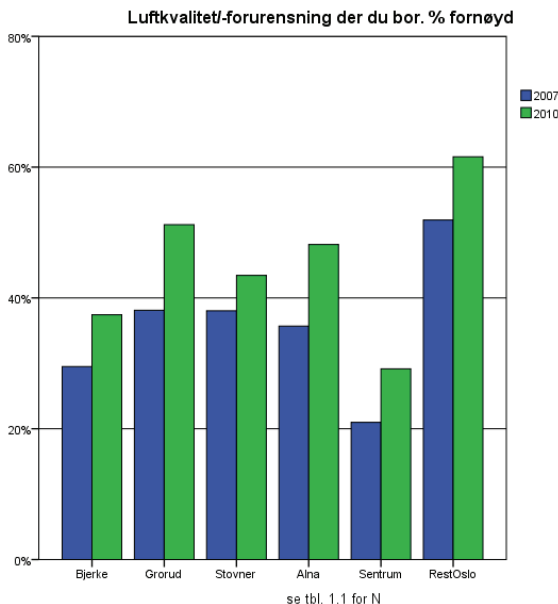
Det sier seg selv at etter bare fire års varighet på satsingen, er det ikke lett å få fram konkrete og merkbare forbedringer i et såpass mangefasettert, sammensatt og komplekst fenomen som ”miljøet

¹⁴ www.tiltakskatalog.no om ’miljøgater’

langs veinettet”. Dette delmålet kan videre spesifiseres og operasjonaliseres ut fra sine enkelte bestanddeler: luft- og støykvalitet, estetikk og trafikksikkerhet. Ut fra en slik opplisting har vi flere ulike kilder som på ulike måter kan indikere graden av måloppnåelse.

Publikumsundersøkelsen hadde spørsmål om befolkningens opplevelse av luftforurensningen i 2007 – og tilsvarende om luftkvaliteten i 2010. Med forbehold om at spørsmålene gir uttrykk for det samme, ser vi av figuren under at tilfredsheten med luftkvalitet synes å ha blitt tydelig bedret, 5-10 prosentpoengs økning for alle typer bydeler/byområder. Samtidig ser vi at det er en forbedring i opplevelsen av luftkvaliteten i hele byen, selv i Sentrum der det i 2007 for eksempel bare var én av fem som var fornøyd, i 2010 er det én av tre. Vi ser også at tilfredshetsnivået gjennomgående ligger lavere i Groruddalen enn ellers ytre by i Oslo. Beboere i Sentrum (bydelene innenfor Ring 2) er tydelig og forståelig aller minst fornøyd med luftkvaliteten i sine boområder. Det er også i den mest sentrumsnære av bydelene i Groruddalen, Bjerke, det gis uttrykk for minst tilfredshet med luftkvaliteten.

Figur 2.1 *Opplevelse av luftforurensning/-kvalitet. Bydeler. Publikumsundersøkelsen.*



Vi finner omtrent tilsvarende mønster når det gjelder *støy*, bare med en gjennomgående noe lavere andel som oppgir at de er fornøyd med støykvaliteten. Også når det gjelder *støy*, er det bedring i alle deler av byen. Men som nevnt, er det muligens den endrete spørsmålsstillingen fra 2007 til 2010 som rommer noe av forklaringen på denne ”forbedringen”.

Fra informanthold er det imidlertid blitt pekt på at noe av den støyskjermingen som allerede er blitt gjennomført, for eksempel i Brobekkveien, ikke har vært særlig vellykket. Begrunnelsen er både at støyskjermen ikke innebærer noen estetisk nyvinning og at den fungerer som en barriere. Kort sagt: *”Den er stygg og virker som en tunnel”*.

Samtidig viser det seg at trafikkutviklingen i Oslo i de senere årene har vært nokså stabil og klart lavere enn landsgjennomsnittet. I 2008 og 2009 ble det for første gang på mange år til og med registrert en nedgang i trafikken. Under er det satt inn en tabell som viser trafikk tallene for et utvalg av veiene med tellepunkter i Groruddalen.

Tabell 2.3 *Trafikkutviklingen, utvalgte veier i Groruddalen. 2007-10*

	2007	2008	2009	2010
E6 Jerikoveien	84889	84728	83085	84229
E6 Karihaugen	45638	46151	45302	46328
Rv4 Aker sykehus	43105	42163	41303	44685
Rv4 Ammerud	27494	27262	26806	27106
Rv163 Økern, Alcatel	34814	34412	32474	25090
Rv163 Grorud stasjon	31066	30942	29800	28213
Brobekkveien	-	12226	-	11651
Veitvetveien	-	7642	-	

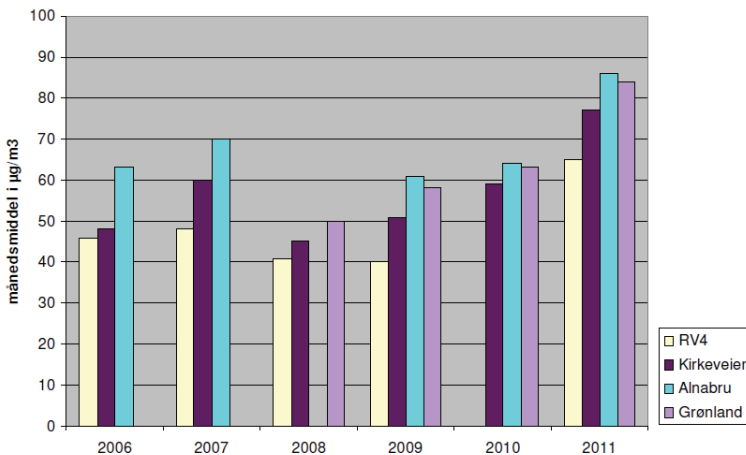
Som vi ser er det stort sett nokså stabilt eller en svak nedgang i trafikken siden 2007. Ved begge tellepunktene på Rv4, Trondheimsveien, ved Aker sykehus og ved Ammerud, var det imidlertid en oppgang siste år, i 2010. På Rv 163, Østre Akervei, har det samtidig vært en betydelig nedgang, noe som tilskrives utbygging og trafikkomlegging i Økernområdet (Prosam 2011).

Hvis vi for eksempel ser på reelle luftkvalitetsmålinger som dekker perioden fra ett år før Groruddalssatsingen startet til og med

foreløpig månedsmiddel i 2011, viser imidlertid ikke disse noen forbedring over de seneste årene.

Figur 2.2 *Månedsmiddel for NO₂, Målestasjoner i Oslo. 2006-10*

Månedsmiddel av nitrogendioksid (NO₂) for januar fra 2006 til 2011 for stasjonene RV4, Kirkeveien, Alnabru og Grønland. I µg/m³ (mikrogram/kubikkmeter).



NO₂-utviklingen viser snarere en forverring i disse seneste årene. Alnabru (turkis) ligger i hele perioden høyest av disse fire målestasjonene, mens den andre av målestasjonene i Groruddalen, på Rv 4 (ved Aker sykehus), følger noenlunde samme mønster, men på et lavere nivå (figuren er hentet fra Luftkvalitet 2010). Utslippsvariasjonen tilsvarer trafikk tallene, mens veksten i NO₂-utslipp skyldes antakelig at andelen diesebiler i bytrafikken er blitt høyere - etter innføringen av den ”diesebil-stimulerende” CO₂-avgiften fra 2009. Årsmiddelfordelingen viser at konsentrasjonene for eksempel på Alnabru ligger over forskriftens krav som trådte i kraft 1. januar 2010 (Årsrapport 2009, Luftkvaliteten i Oslo).

Derimot viser utviklingen for partikler (PM10) en nedadgående trend siden midten av 2000-tallet, noe som tyder på at byovergrepene tiltak som piggdekkavgift og miljøfartsgrenser, og som blant annet er innført på Trondheimsveien om vinteren, har hatt en positiv effekt. Denne miljøfartsgrensen er et tiltak som står oppført under ”tiltak finansiert av ordinære midler” under Programområde 1, selv om det ikke brukes årlig midler på det. Et

slikt tiltak vil jo ikke innebære stort andre kostnader enn selve den første skiltingen.

2.6.2 Delmål 1.2 Alnabruterminalen

Godsterminalen på Alnabru skal effektiviseres og bli mer miljøvennlig

Nå i 2011, fire år ut i programperioden fra 2007, er det på det rene at delmål 1.2 om Alnabruterminalen har vist seg for omfattende for de ekstraordinære Groruddalssatsingsmidlene.

Groruddalssatsingen rapporterer derfor ikke på dette delmålet årlig, slik dette delmålet heller ikke er gjenstand for denne Midtveisevurderingen. Innenfor satsingen vil en heller ta sikte på å se planprosessene rundt opprustingen av Alnabruterminalen under ett, i forbindelse med fireårsperioden for handlingsprogrammet for Groruddalssatsingen.

Et nærliggende spørsmål er hvorfor dette delmålet da i det hele tatt er med, og blir værende, i Groruddalssatsingens målstruktur. Til dét har det vært kommentert at det har vært viktig å ha med opprustningen av Alnabruterminalen som en del av selve satsingen – ikke minst for å få gjennomslag og politisk aksept for i det hele tatt å få satt selve tiårsprogrammet for Groruddalssatsingen i gang.

2.6.3 Delmål 1.3 Kollektivtransporttilbudet

Kollektivtransporttilbudet i Groruddalen skal bli bedre, blant annet på tvers av dalen og tilgjengeligheten til stasjoner skal bli bedre

Programteori

Tanken bak dette delmålet er naturligvis at en styrking av kollektivtransporttilbudet både når det gjelder *hyppighet* og *tilgjengelighet*, vil ha som et naturlig *utfall* et mer attraktivt transporttilbud. Et styrket kollektivtilbud vil opplagt framstå som et mer attraktivt tilbud og dermed kunne fungere som et *alternativ* til bilbruk. Selv om redusert bilbruk ikke er direkte uttrykt i dette delmålet, er det en tydelig påpekning i Programområde 1s siste årsrapport, at det er ønskelig med en ”... *styrking av kollektivtrafikkens konkurranseforhold i forhold til bil*”.

Kollektivtilbudet kan også bli mer attraktivt hvis den fysiske tilgjengeligheten blir bedret og universell utforming blir gjennomført, og hvis selve utseendet eller det estetiske ved holdeplassene blir oppgradert. Dessuten vil oppstillings- eller parkeringsplasser ved holdeplassene – det være seg for biler eller sykler – være én måte å lette tilgjengeligheten til holdeplassen på og dermed lette mulighetene for langt flere til å kunne ta i bruk kollektivtilbudet.

Prosjektaktivitet

Dette delmålet innfris først og fremst gjennom tiltak finansiert av ordinære midler (det vil si av Oslopakke 3-midler) nemlig gjennom *doblet frekvens* på begge t-banelinjene i Groruddalen (Vestlibanen fikk 7,5 minutt ruter fra 2008 og Ellingsrudbanen fra 2010). Men også den nye tverrforbindelsen mellom Alna og Bjerke fra 2008 (busstrasé rute 59, Tveita - Alnabru– Tonsenhagen) har representert en vesentlig forbedring gjennom en ny kollektivtransportrute. Tverrbussforbindelsen er finansiert av Groruddalssatsingen, med to millioner årlig i tre år, fram til og med 2010. Dette er som nevnt ett av de tiltakene som går over fra Groruddalssatsingstiltak til ordinære midler fra og med 2011. Over de ordinære midlene er Linderud, Risløkka, Rødtvedt, Vollebekk, Veitvet, Kalbakken, Ammerud, Grorud, Rommen, Linderud, Risløkka, Hellerud og Rødtvedt blitt rustet opp.

Noe arbeid gjenstår på Veitvet t-banestasjon, blant annet på grunn av kulturminnehensyn (siden leskuret ikke uten videre kan direkte pusses opp).

Også en rekke bussholdeplasser er opprustet, med stikkveier og annet som bedrer tilgjengeligheten, blant annet fra Groruddalssatsingsposten ”diverse strakstiltak”, der det er brukt vel fire hundre tusen i 2010.

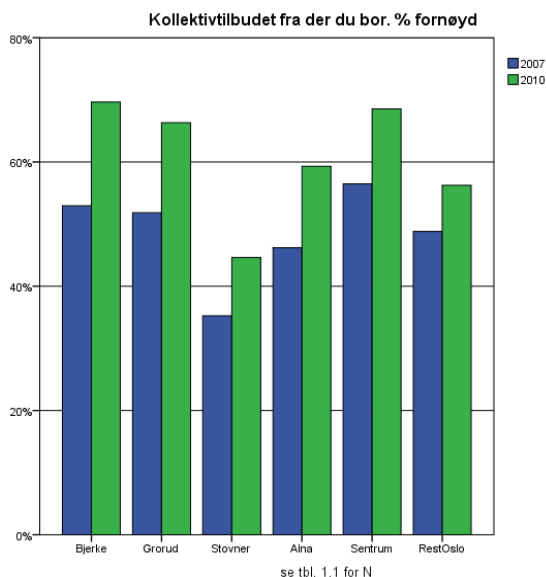
De ekstraordinære Groruddalsmidlene har også vært brukt til over 300 sykkelparkeringsplasser i alle bydeler, som er utarbeidet i tilknytning til kollektivknutepunkter.

Måloppnåelse delmål 1.3

Ser vi på rapportering fra *Publikumsundersøkelsen* om tilfredshet med kollektivtransporttilbudet ser vi klare utslag. Det er en betydelig høyere tilfredshet med kollektivtilbudet i 2010 enn i 2007 i alle deler av byen, men spesielt i Bydel Bjerke og Bydel Grorud –

naturlig nok siden det var langs denne t-banen det ble innført 7,5 minutt ruter allerede fra 2008. Mer enn 60 prosent av befolkningen i disse bydelene gir uttrykk for stor tilfredshet med kollektivtilbudet. Gjennomgående ser tilfredsheten med kollektivtilbudet ut til å ha økt mer i Groruddalen enn i resten av byen. Det er dessuten Groruddalssatsingen som har gitt målet om ”et bedre kollektivtilbud” særlig oppmerksomhet også gjennom opprusting av stasjoner og holdeplasser. Samtidig kan økt tilfredshet også være et resultat av den nye tverrbussforbindelsen som er etablert, som oppleves å ha bedret og fornyet kollektivtilbudet i dalen.

Figur 2.3 *Tilfredshet med kollektivtilbudet. Bydeler. Publikumsundersøkelsen.*



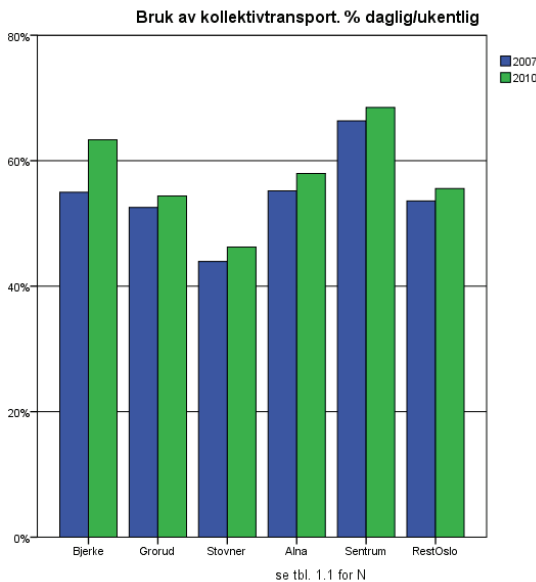
Men også generelt rapporteres det om en svært positiv utvikling for selve tilbudet innen kollektivtransport i Oslo. I Ruters årsrapport oppgis at den relative veksten i kollektivreiser for hele byen er høyere enn befolkningsveksten, og høyere enn veksten i biltrafikken - og til og med også høyere enn den påviselig forbedrede produksjonsøkningen i kollektivtrafikken på (Ruter 2011).

Bruk av kollektivtransport

Med et såpass forbedret kollektivtilbud, er det grunn til å anta at kollektivandeler er blitt betydelig forbedret. Ruter rapporterer om en betydelig vekst i passasjerantall etter at frekvensen på t-banene er blitt doblet (Ruter 2011).

Publikumsundersøkelsen finner da også en betydelig økt bruk av kollektivtilbud, spesielt i den mest sentrumsnære bydelen, Bjerke. Figur 2.4 viser andelen av befolkningen som svarer at de bruker kollektivtilbudet daglig eller ukentlig. Bruken er minst i den bydelen i Groruddalen som er lengst unna sentrum, Stovner. Det var også for Stovner bydel tilfredsheten med tilbudet var lavest. Samlet sett er det større framgang i kollektivbruken i Groruddalen enn i resten av Oslo. Det er høyst rimelig å se dette i sammenheng med at det nettopp er t-banelinjene her som har fått 7,5 minutters frekvens i perioden.

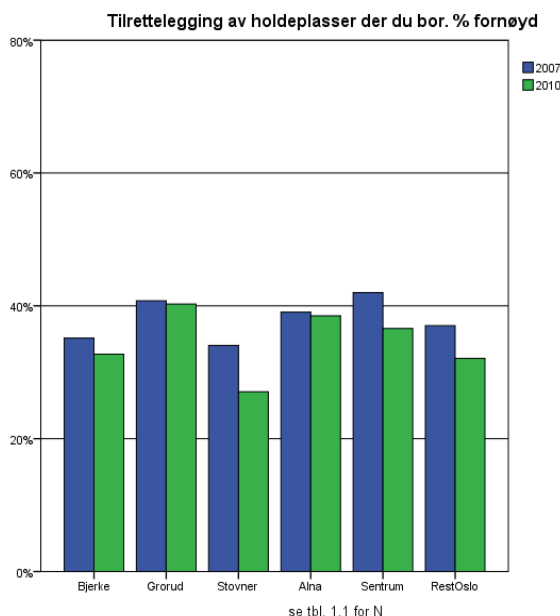
Figur 2.4 *Rapportert bruk av kollektivtransport. Bydeler. Publikumsundersøkelsen*



Derimot ser vi stort sett over hele byen en nedadgående trend når det gjelder tilfredshet med tilrettelegging av holdeplasser for kollektivtrafikken ”der du bor”. Likevel ser vi at en er jevnt over mer fornøyd med tilretteleggingen av holdeplasser i bydelene i

Groruddalen, enn i sentrum eller resten av Oslo. Med ordinære midler har som nevnt en rekke av stasjonene i Groruddalen blitt oppgradert. Figur 2.5 antyder at en i Stovner bydel er blitt mindre fornøyd. Spørsmålet som reiser seg her er da om det slik at holdeplassene eller t-banestasjoner også faktisk her er i dårligere forfatning enn andre steder.

Figur 2.5 *Opplevelse av tilrettelegging av holdeplasser. Bydeler. Publikumsundersøkelsen*



2.6.4 Delmål 1.4 Gang- og sykkelveinettet

Sykkel- og turveisystemet skal skiltes og bli sammenhengende

Programteori

Måten å få realisert delmålet vil være gjennom utbyggingen av flere gang- og sykkelveistrekninger, blant annet gjennom gang- og sykkelveibroer og styrking av reisekjeden sykkel-kollektivtransport. Også oppsetting av sykkelstativ ved kollektivholdeplasser, vil ikke bare kunne lette adgangen til kollektivtilbud, men vil faktisk også

bedre sammenhengen i et gang- og sykkelveinett – og dermed bedre mulighetene for å gjøre det mer lettvinnt å sykle.

Tanken er opplagt at det umiddelbare *utfallet* av et mer sammenhengende gang- og sykkelveinett vil være å gjøre det mer attraktivt og dermed få flere til å gå og sykle. Det er også grunn til å anta at dette underforstått vil kunne styrke konkurranseflaten mot bil, i hvert fall på de kortere strekningene.

Som nevnt under presentasjonen av målstruktur for dette programområdet, er dette delmålet svært spesifikt i og med at konkret *skilting* av gang- og sykkelveinettet er med i selve målformuleringen.

Prosjektaktivitet

Flere tiltak innen Programområde 1 har gått på realisering av delmål 1.4. Av de allerede vellykket ferdigstilte er for eksempel ny gang- og sykkelbro over E6 ved Furuset. Dessuten ble en gang- og sykkelvei langs E6 åpnet av samferdselsminister Kleppa i mai 2011, finansiert av ordinære midler. I 2009 ble sykkelveien fra Grorud senter til Bånkall ferdigstilt. Selv om også denne ble finansiert av ordinære statlige midler (fra Statens vegvesen Region Øst), er det et eksempel på et tiltak som sentrale informanter oppgir, neppe ville ha kommet i stand hadde det ikke vært for Groruddalssatsingen. Tiltaket ble gjennomført på kort tid, blant annet på grunn av at byggesøknad (med dispensasjon fra gjeldende regulering) ble raskt godkjent og selve byggingen ferdigstilt på bare et halvår.

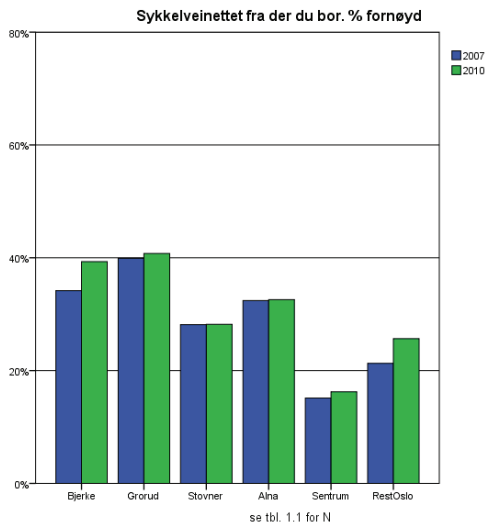
Måloppnåelse delmål 1.4

Hvis vi ser på Publikumsundersøkelsens svar på tilfredshet med sykkelveinettet, er det slående at alle som bor i bydelene i Groruddalen ligger over spesielt sentrumsbeboere, men også over de som bor i resten av ytre by. Spesielt fornøyd med sykkelveinettet, er de som bor nærmest sentrum, på Bjerke, de som kanskje har lettest for å ta i bruk sykkelen. Men også innbyggerne i Bydel Grorud gir uttrykk for en høyere tilfredshet enn andre, noe det er nærliggende å knytte til for eksempel den nye sykkelveien her (Grorud stasjon – Bånkall) fra 2009.

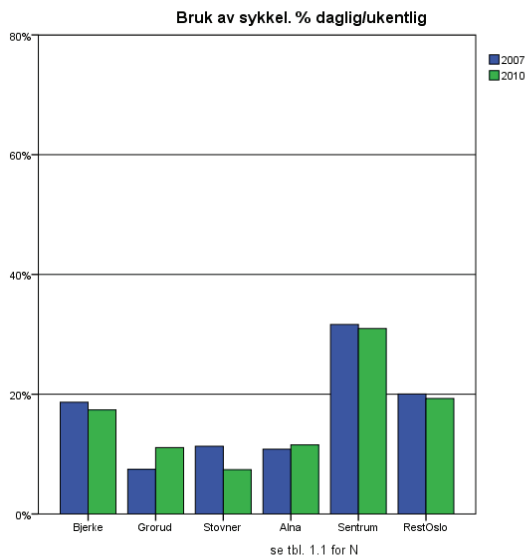
Når det derimot gjelder *bruk* av sykkel, ser vi imidlertid ingen klare endringer. Jevnt over ligger Groruddalen lavere i sykkelandeler enn resten av byen, bare rundt 10 prosent, mens den i sentrum er rundt

30 prosent og i resten av Oslo rundt 20 prosent (andelen gjelder de som har svart at de daglig eller flere ganger i uka bruker sykkel som framkomstmiddel). Det er ingen klare endringer – verken forbedring eller forverring. De lave sykkelandelene i Groruddalen har vært forklart så vel topografisk som demografisk. Raskt oppadstigende dalsider fra sentrum inviterer ikke til å bruke sykkel regelmessig, i tunge oppoverbakker på vei hjem fra jobb. Dessuten kan det være befolknings sammensetningen i Groruddalen i økende grad består av nye grupper som ikke har tradisjoner for bruk av sykkel.

Figur 2.6 *Tilfredshet med sykkelveinett. Bydeler. Publikumsundersøkelsen*

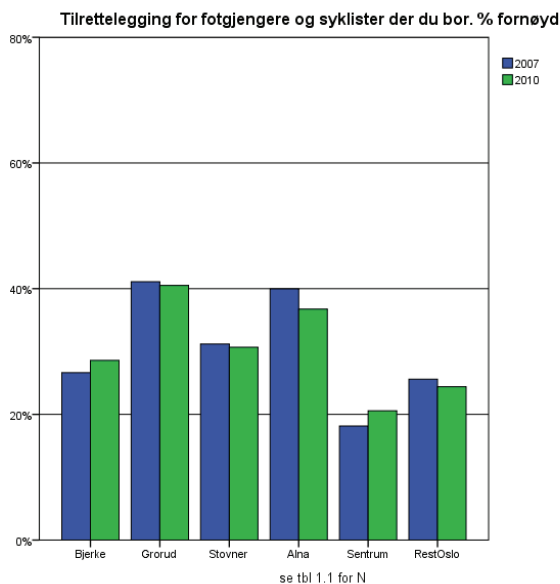


Figur 2.7 *Bruk av sykkel. % daglig/ukentlig. Bydeler. Publikumsundersøkelsen*



Heller ikke når det gjelder opplevelsen av hvordan det legges til rette for fotgjengere og syklister, er det noen nevneverdige endringer å spore. Vi kan likevel legge merke til at i dette spørsmålet ligger bydelene i Groruddalen bedre an enn i resten av Oslo. Rundt 40 prosent av befolkningen både i Bydel Grorud og i Bydel Alna er faktisk ganske fornøyde med hvordan tilretteleggingen for gående og syklister er i området der de bor. Men en like stor andel var fornøyd også i 2007, så det er vanskelig å se dette som et resultat av satsingen.

Figur 2.8 *Opplevelse av tilrettelegging for fotgjengere og syklister. Bydeler. Publikumsundersøkelsen*



2.7 Samspill innen Programområde 1

Det er åpenbare positive samspillseffekter mellom de tre delmålene i Programområde 1: bedre miljø langs veinettet, bedre kollektivtilbud og bedre gang- og sykkelveinett. Det vil si de delmålene som det foreløpig rapporteres fra innen satsingen – og som derfor er gjenstand for Midtveiseevalueringen. Når det gjelder koblingen mellom delmål 1.1 og 1.4, sier det seg selv at hvis miljøet langs veinettet bedres, blir det også bedre sammenheng i gang- og sykkelveinettet. Én grunn er at de to delmålene langt fra er gjensidig utelukkende kategorier, men snarere delmengder eller ytterligere delmål av hverandre. Tilrettelegging for mange trafikanter vil i seg selv være et aspekt i delmål 1.1 – i hvert fall når vi går ned på tiltaksnivå. Det er vanskelig å tenke seg at ”miljøet langs veinettet” skulle bedres, uten at det også ville komme mange trafikanter til gode. I så måte kan en bedre tilrettelegging for gående og syklister ses som en utilsiktet konsekvens av delmålet om bedre miljøforhold langs veinettet. Samtidig finner vi også denne tilretteleggingen igjen også i første delmål, på tiltaksnivå.

Når kanskje de viktigste tiltakene innen delmål 1.1 er miljøprioritert gjennomkjøring/miljøgatetiltaket, er tilretteleggingen for og hensynet til gående og syklende en direkte uttalt målsetting.

Det er ikke like mye overlapp eller gjensidig understøttelse mellom delmål 1.1 og 1.3. Det er fullt mulig å tenke seg et bedre miljø langs veien, uten nødvendigvis at kollektivtilbudet blir styrket eller gjort lettere tilgjengelig. Og antakeligvis omvendt – selv om utpreget miljøbelastete veier gjerne også vil gjøre at tilgjengeligheten til holdeplasser og adgangen til kollektivtilbudet blir vanskeliggjort.

Når det gjelder kobling mellom delmål 1.3 og 1.4, er det også interessante sammenhenger. Det er for eksempel helt tydelig på tiltaksnivå, der et av de allerede gjennomførte tiltakene er sykkelsparkeringsplasser ved t-banestasjonene, 235 nye plasser så langt. Rehabiliteringen av t-banestasjonene har så langt som mulig vært søkt samkjørt med utbedringer av gang- og sykkelveier inn mot stasjonene. Her er det klar måloppnåelse langs begge delmålene – en vinn-vinn-situasjon ved at det både letter tilgjengeligheten til kollektivtransporttilbudet og samtidig skaper mer sammenheng i gang- og sykkelveimulighetene.

Men ser vi på samspillseffekter, må vi selvfølgelig også vurdere eventuell negativ synergi. Er det kanskje noen mulige *målkonflikter* mellom delmålene innen Programområde 1? Så langt virker det ganske så usannsynlig. Bedre miljø, bedre muligheter for myke trafikanter og bedre kollektivtilbud kan knapt være mål som skulle kunne være i noen slags konkurranse eller utligning seg i mellom. Hvert av delmålene ville kunne forbedre lokalmiljøkvaliteter, og til og med også virke positive i en klimapolitisk sammenheng. Men går vi nærmere hvert av målene inn på klingen, er det sikkert mulig å tenke seg at økt frekvens på kollektivtilbudet, vil kunne føre til økt støybelastning for beboergrupper som bor nærmest t-banelinjene eller bussruten. Og med bedret kollektivtilbud, er det jo en vanlig øvelse (for eksempel blant transportforskere) å peke på at de første som melder overgang til billigere, hyppigere og bedre kollektivtilbud, ikke er bilister, men snarere de som tidligere pleide å gå eller sykle.

Til tross for bedre tilrettelegging for så vel kollektivbruk som for sykkelbruk etter at Groruddalssatsingen tok til, kan

Publikumsundersøkelsen dokumentere en økt kollektivbruk, men ingen økt sykkelbruk blant beboere i Groruddalen. Samtidig har vi sett at det heller ikke er skjedd noen vekst i biltrafikken i Groruddalen siden satsingen startet – selv om redusert (vekst i) biltrafikk ikke er formulert som noe direkte mål innen satsingen. Mindre bilbruk kan imidlertid ses som indirekte eller utilsiktede virkninger av Programområdets andre delmål.

Men – hvis delmål 1.2, opprustning av Alnabruterminalen, etter hvert skal ses i sammenheng med de øvrige delmålene innen Programområde 1, er det all grunn til å være oppmerksom på mulige *målkonflikter*. Det sentrale, nasjonale godstransportsenteret i Norge vil ha føringer når det gjelder sentrumsnær og klimavennlig hovedstadslokalisering med krav til arealbruk, framkommelighet, effektiv omlasting, o.a. som uvegerlig vil komme i konflikt med hensynet til lokalmiljøet. Hvordan vil det være mulig å unngå lokal luft- og støyforurensning og betydelige barriereeffekter i umiddelbar nærhet av Norges største godsterminal? Hvordan vil lokalmiljøet rundt Alnabruterminalen kunne være innbydende for myke trafikanter? Kort sagt, er det lett å se at realiseringen av Programområde 1s delmål 1.2 raskt vil komme i konflikt med Programområde 1s øvrige målsettinger. I forbindelse med oppgradering av Alnabruterminalen framover vil det opplagt bli vanskelige avveininger og veivalg og problematiske politiske prioriteringer som må foretas.

2.8 Oppsummering Programområde 1

Programområde 1 har et spesielt utgangspunkt siden de store og avgjørende infrastrukturinvesteringene ligger utenfor Groruddalssatsingens ansvarsområde. Enkelte av tiltakene under Programområde 1 inngår dessuten i klare *rekkefølgekjeder* som gjør at tiltak innen satsingen blir hindret av at planer og beslutninger som ligger utenfor selve satsingen, stadig utsettes. Det gjelder for eksempel nedgradering av Trondheimsveien, planlegging av Fossumdiagonalen og utarbeiding av Tungtransportplanen. Samtidig har det vært en strategi innen Programområde 1 å utnytte denne kjensgjerningen om at det først og fremst er det som kommer fra *ordinære* budsjetter, som på sikt vil gjøre en særlig forskjell for å nå målet om miljøvennlig transport for Groruddalen.

Gjennomførte tiltak

I ressursbruk og antall tiltak er Programområde 1 det minste av Groruddalssatsingens fire programområder. Det har vært brukt 37 millioner kroner gjennom satsingens første fireår på 21 tiltak. Ut fra dette relativt sett beskjedne utgangspunktet har det opplagt vært en vellykket strategi for dette programområdet å sette i gang tiltak ved hjelp av Grorudalssatsingsmidlene og gjøre tiltakene såkalt *gryteklare*, for å sikre videre eller ytterligere finansiering innenfor ordinære budsjetter. Det har gitt umiddelbare konkrete resultater – ved å ha fått fram *nye* tiltak som direkte vil kunne realisere Programområde 1s målsettinger. Det gjelder for eksempel den nye tverrbusforbindelsen som i tre år har vært finansiert av Grorudalssatsingen og som går over på Ruters ordinær budsjett fra 2011. Enkelte tiltak har også vært *samfinansiert* med ordinære midler, som for eksempel den nye gang- og sykkelbroen over E6 ved Furuset. Videre drift eller ordinær finansiering av viktige tiltak for å fremme Programområde 1s mål ville ikke ha kommet i stand, hadde det ikke vært for selve satsingen. Det vil si at en viktig funksjon for Grorudalssatsingsmidlene innen Programområde 1 har vært å fungere som *katalysator* for å få tiltak over på ordinære budsjetter.

Det er også klart at en rekke av de små og store fysiske forbedringene langs veier og holdeplasser – støyskjermer og fortau, sykkelparkering og stikkveier - er umiddelbare, konkrete og stort sett positive resultater av satsingen så langt. I tillegg er flere mobiliserende planprosesser satt i gang, som har involvert nye typer aktører på nye typer arenaer – for eksempel mobilisering av ungdom og kreative ildsjeler i planleggingen av miljøgaten ”Perlekjedet”. Temaet ”miljø og transport” har kommet (høyere opp) på agendaen i nye sammenhenger, for eksempel i bydelene. Statlige etater har vært lydhøre for og realisert tiltak basert på lokale innspill. Et resultat av satsingen er en ny oppmerksomhet gjennom nye nettverk, allianser og samarbeidsrelasjoner. *Den institusjonelle kapasiteten* for å håndtere miljø- og transportutfordringene er i så måte blitt styrket. Det er nok å nevne det konkrete arbeidet i selve programgruppa for Programområdet som et eksempel på det.

Utfall

Som vi har vist ved hjelp av Publikumsundersøkelsen, kan det se ut til at folk *oppfatter* at luft- og støykvaliteter i eget boområde faktisk er bedret de siste fire år (med forbehold om en noe overrapportering på grunn av endret ordlyd i spørreskjemaene). Konkrete luftmålinger viser imidlertid ingen forbedringer som det er mulig å tilskrive selve Groruddalssatsingen.

Vi har videre sett at *kollektivbruken er vesentlig økt*, samtidig som biltrafikkteLLinger ikke viser nevneverdig vekst langs veinettet i Groruddalen. Det kan med andre ord se ut til at konkurranseflaten for kollektivbruk som *alternativ* til bilbruk faktisk er blitt styrket i løpet av satsingsperioden, fra 2007. Dét samsvarer godt med det et betydelig forbedret kollektivtilbud (riktignok hovedsakelig ikke finansiert av selve satsingsmidlene). Men til tross for flere Groruddalssatsingstiltak for bedre gang- og sykkelveinett, ser vi ingen tegn til noen økt sykkelbruk blant Groruddalsbeboere i perioden.

Stemmer programteoriens antakelser om sammenhengen mellom tiltak og utfall? Innenfor delmål 1.1 om bedre miljø langs veinettet kan det være at satsingen antar virkninger som evalueringer av slike tiltak ikke helt understøtter. Det gjelder for eksempel bruken av miljøprioritert gjennomkjøring – eller miljøgate – som er den termen som hovedsakelig brukes i forvaltning og forskning i dag. Det er derfor et visst gap mellom dette delmålet, tiltakene som er satt i gang og forventet utfall. I programområdets programteori *antas* det tilsynelatende at miljøgate/miljøprioriteringstiltakene også vil bedre de lokale *miljøkvalitetene*. Men i litteraturen er ”miljøgate” foreløpig ikke erkjent eller etablert som et tiltak for å redusere luft- og støyforurensning, men primært som et trafikksikkerhetstiltak.

Det innebærer at Programområde 1 foreløpig ser ut til å mangle tiltak som først og fremst kan redusere luft- og st yforurensningen langs veinettet.

Samtidig er det relativt sett mye oppmerksomhet og ressursbruk rettet mot *støyskjerming* innen Programområde 1. Det vil si mot et *reaktivt* miljøverntiltak innenfor det som gjerne kalles ”end-of-pipe”-tradisjonen innen miljøpolitikk, det vil si reparerende eller avbøtende tiltak som ikke fjerner eller reduserer problemets opphav, kun dets symptomer eller umiddelbare virkninger.

Det ser også ut til å være enkelte andre uoverensstemmelser eller uavklarte forhold i programområdets grunnantakelser, med andre ord i dets programteori. Spørsmålet er for eksempel om programområdet ser det slik at bedret luftkvalitet langs veinettet i Groruddalen *forutsetter* redusert bilbruk? Eller er det slik at dette programområdet nettopp *ikke* forutsetter endret trafikkomfang? Begge formuleringer eksisterer i dag side om side i programområdets sentrale dokumenter.

Angjørende ytre føringer og samfunnsmessige utviklingstrekk utenfor Groruddalssatsingens virkeområde

Like fullt er det aller mest tankevekkende når det gjelder Programområde 1 at 'de store grepene' er holdt helt utenfor Groruddalssatsingen. Det kan derfor se ut til at Groruddalssatsingen skiller seg fra andre pågående og framgangsrrike byutviklingsprosjekter som nettopp har hatt som en grunnlagsforutsetning at de store (infrastruktur)grepene ble tatt først: Drammen fikk tunnelsystemer, Bjørvika fikk senketunnel.

Hadde Groruddalstiltakene innen Oslopakke 3 faktisk blitt realisert som planlagt, er det all grunn til å anta at resultatene i Programområde 1 ville inngått i en type positive spiral- og samspilleffekter som nå foreløpig innen Programområde 1 bare kan antydes.

3 Måloppnåelse innen Programområde 2

I dette kapitlet gis det først en oversikt over programområdets organisering, målstruktur, økonomi og prosjektportefølje. I kapitlets andre del er det en gjennomgang av hvert delmål. Først beskrives programteorien for hvert delmål, før måloppnåelse diskuteres i lys av denne. Der det er relevante spørsmål i Publikumsundersøkelsen, benyttes denne som en inngang til diskusjonen om måloppnåelse. Her fokuseres det på sammenligning av svar i 2007 og 2010.

For alle delmål diskuteres måloppnåelse også opp mot andre kilder. Skriftlige kilder som ligger til grunn for disse diskusjonene er årsmeldinger, relevant forskning/evalueringer, mulighetsstudier og Groruddalssatsingens prosjektdatabase. I tillegg baserer diskusjonen seg på data fra fokusgruppeintervju (bydelene og Programgruppe 2), samt intervju med prosjektansvarlige/ansatte i bydelen og representanter for lokalt foreningsliv/beboere.¹⁵ Plankontoret for Groruddalen og Midtveisevalueringens referansegruppe har også bidratt med relevante innspill.

3.1 Om programområdet

Programområde 2 fokuserer på å gjøre elvepartier tilgjengelige, på grønnstruktur, fysisk aktivitet og kulturminner. Programgruppa består av representanter fra Bymiljøetaten (leder), Vann- og avløpsetaten, Idrettsetaten, Kulturetaten, Byantikvaren, Plan- og bygningsetaten, Undervisningsbygg, Byrådsavdeling for miljø- og samferdsel, de fire bydelene i Groruddalen, Fylkesmannen i Oslo

¹⁵ I ett tilfelle var beboer også bydelspolitiker

og Akershus, Direktoratet for naturforvaltning og Miljøverndepartementet. Plankontoret for Groruddalen har sekretariatsfunksjon for programgruppa.

Programområde 2 kjennetegnes videre av at programgruppa er sentral i prioriteringen av tiltakene. Beslutninger om hvilke tiltak som skal prioriteres, og eventuelt hvilke som skal avvikles, diskuteres dermed mellom aktørene på programgruppemøtene. Dette gjør programgruppenivået sentralt i Programområde 2.

3.2 Målstruktur

Tabell 3.1 *Hovedmål og delmål i Programområde 2*

Hovedmål
Målet 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.
Delmål
2.1 Mest mulig av Alna og sidebekker skal åpnes fra marka til fjorden og bidra til kvalitetsheving på tilstøtende områder
2.2 Grønnstrukturen og turveier skal bli sammenhengende langs Alna og på tvers av dalen mellom Lillomarka og Østmarka Det skal utvikles attraktive møteplasser i tilknytning til grønnstruktur og boligområder
2.3 Det skal legges bedre til rette for økt fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv.
2.4 Det biologiske mangfoldet i Groruddalen skal sikres og utvikles.
2.5 Kulturminner og kulturmiljøer skal sikres eller vernes og tas aktivt i bruk, blant annet som møtesteder.

Målstrukturen har vært mer eller mindre lik de første årene av satsingen. Den største endringen er på delmål 2.2, hvor det har kommet inn en større vektlegging av møteplasser i boligområder. Dette reflekterer en endring i hovedstrategien; fra prioritering av tiltak i dalbunnen til en satsing på møteplasser i nærheten av der folk bor.

Delmål 2.4 om biologisk mangfold er ikke oppført som primært eller sekundært delmål i noen av tiltakene det har vært brukt midler på til nå i Programområde 2. Delmålet har derfor vært mer å betrakte som et prinsipp man skal ha med i planlegging og gjennomføring av andre tiltak. Delmål 2.4 vil derfor ikke bli gjort gjenstand for samme gjennomgang med tanke på måloppnåelse. Delmålet diskuteres imidlertid på slutten av dette kapitlet.

3.3 Økonomisk oversikt

I all hovedsak kommer bevilgninger til Programområde 2 fra Staten og Oslo kommune. I perioden 2007–2010 ble det til sammen avsatt 132 millioner til Programområde 2. Av disse var 89 millioner fra Miljøverndepartementet og 43 millioner fra Oslo kommune. Dette innebærer at i perioden 2007 - 2010 har Programområde 2 hatt til rådighet mellom 19 og 44 millioner årlig, med en klar økning i tidsperioden. I tillegg er det satt av 30 millioner, som ledd i Regjeringens tiltakspakke mot finanskrisen (Programområde 2 årsrapport 2010).

Går vi over til regnskap, altså hva som faktisk har blitt brukt i perioden 2007 til og med 1. tertial 2011, er dette på 155 millioner. I følgende oversikt vises hvordan kostnadene innen Programområde 2 er fordelt på de fire bydelene. Oversikten tar utgangspunkt i den geografiske inndelingen ansvarlige for tiltakene selv har foretatt. Tiltak kategorisert som "Hele Groruddalen", eller tiltak kategorisert å høre inn under 2-3 bydeler er ikke med i oversikten. Av de totalt 155 millionene Programområde 2 er rundt 25 millioner kategorisert som "Hele Groruddalen". Det største tiltaket i denne kategorien er Aksjon vakrere Groruddalen, som til nå har et regnskap på 8 millioner kroner. Av tiltak som er kategorisert under 2-3 bydeler er det kun mindre summer (totalt 1,7 mill), med ett unntak. Dette er Turvei D10 – Haugenstua på 10 millioner

(kategorisert som Stovner og Alna). Dette gir et inntrykk av at aktivitet i Programområde 2 langt på vei består av bydelsvise tiltak.

Tabell 3.2 *Oversikt over regnskap. Programområde 2*

Bydel*	2007	2008	2009	2010	1. tertial 2011	sum
Alna	4 855 000	7 088 385	11 699 164	8 971 678	6 080 112	38 694 339
Bjerke		444 760	1 910 744	18 299 729	4 536 767	25 192 000
Grorud	120 000	631 573	7 723 101	36 026 152	7 167 932	51 668 758
Stovner		345 333	51 959	1 416 780	690 364	2 504 436
Sum	4 975 000	8 510 051	21 384 968	64 714 339	18 475 175	118 059 533

*Tiltak kategorisert å høre inn under to eller flere bydeler er utelatt

En årsak til ulik bruk av ressurser i de forskjellige bydelene er at tiltak som skal etableres i hver bydel er på ulike stadier i gjennomføringen.

3.4 Prosjektaktivitet

Programområde 2 kan sies både å bestå av noen store tiltak, men også av mange små og mellomstore. Totalt er det brukt midler på 61 tiltak i Programområde 2. Av disse har de 7 største stått for rundt 50 prosent av den totale summen. Langt på vei har innsatsen vært rettet mot to delmål. 36 prosent av midlene som til nå er brukt, har hatt åpning av Alna og kvalitetsheving av tilstøtende områder som sitt primære delmål (delmål 2.1). Videre har 33 prosent av midlene blitt brukt på tiltak som har som sitt primære delmål å bidra til sammenhengende grønnstruktur/turveisystem på langs og tvers + attraktive møteplasser (delmål 2.2).

Fra 2007 og fram til i dag er det en klar økning i bruk av midler innen Programområde 2. Dette har sammenheng med at noen av prosjektene forutsetter tidkrevende prosesser i forkant av byggestart og at selve gjennomføringsfasen er kostnadskrevende. Eksempler på kostnads- og tidkrevende tiltak er Leirfossen og Grorudparken, som til sammen står for 22 prosent av det totale forbruket i Programområde 2.

Forskjeller mellom bydelene

Under vil vi ha en gjennomgang av ressursbruk og innretning av tiltakene i de enkelte bydelene. Gjennomgangen er delt inn etter midler brukt/antall tiltak, tematisk innretning og geografisk lokalisering.

Bydel Stovner

Lavest bruk av midler i Programområde 2 er det i bydel Stovner, med kun 2,5 millioner på tiltak som kun er kategorisert under denne bydelen. Med til dette bildet hører som nevnt at 10 millioner er brukt på kulverten Haugenporten (som nevnt kategorisert som Stovner og Alna).¹⁶ Uavhengig av om Haugenporten inkluderes eller ikke, kjennetegnes Stovner bydel av lav ressursbruk i Programområde 2, sammenlignet med de andre bydelene. Totalt er 7 prosjekt kategorisert under bydelen. Dette er et lavere antall enn hva tilfellet er i Grorud og Alna, selv om en slik summering ikke sier noe om selve innholdet i prosjektene. Av de 7 tiltakene i Stovner har fire status som ferdigstilt.

Midlene som har blitt brukt i bydelen, faller i stor grad inn under delmål 2.2, hvor fokus er på grønnstruktur/turveier og utvikling av attraktive møteplasser. Stovner har en relativt lik andel tiltak innenfor og utenfor Områdeløftet på Haugensstua, men ser en på ressursbruk og inkluderer Haugenporten, er mesteparten av ressursene brukt innenfor Områdeløftet.

Bydel Bjerke

Bjerke har til nå et regnskap på 25 millioner kroner i Programområde 2. Det som særlig kjennetegner bydelen, er at mye av disse ressursene er brukt på to prosjekt. Disse er Årvoll gård – kulturscene (etablering av) og bydelsparken Bjerkedalen park (1. etappe) og står totalt for 85 prosent av Programområde 2-midlene til nå brukt i bydelen. Av disse tiltakene er kulturscenen gjennomført, mens Bjerkedalen park fremdeles er i en forprosjektfase. Som i Stovner er det totalt 7 prosjekt i Bjerke, hvorav to har status som ferdigstilt. Det er lite Programområde 2-tiltak innenfor bydelens Områdeløft på Veitvet-Slettelokka, men

¹⁶ Tiltaket har gått ut på å lage en gjennomgang under toglinjen for å fremme mobilitet. Det vil dermed kunne ha effekter både når det gjelder å legge til rette for mer miljøvennlig transport, i tillegg til å bryte ned barrierer mellom geografiske områder.

flere innenfor det nylig opprettede Områdeløftet på Linderud/Brøbekk.

Hvis en ser på ressursbruk ut fra primære delmål for tiltakene, har Bjerke en tydelig satsing på tiltak rettet mot sikring, vern og aktiv bruk av kulturminner og kulturmiljø (delmål 2.5) og åpning av Alna med sidebekker/kvalitetsheving av tilstøtende områder (delmål 2.1). De to delmålene er omtrent like store i ressursbruk og mesteparten av Programområde 2-midlene i Bjerke har hatt dette som sine primære delmål.

Bydel Alna

Alna har til nå et regnskap på i underkant av 39 millioner innen Programområde 2. Et av kjennetegnene ved bydel Alna er at de har mange tiltak i Programområde 2, 18 totalt. Av disse har 8 status som ferdigstilt. Det største tiltaket i bydel Alna er Kunstisflate på Furuset Forum (til nå kostet i underkant av 10 millioner), et prosjekt som er planlagt ferdigstilt høsten 2011. Bydelen kjennetegnes av noen store tiltak, men også av mange mellomstore og små. De to største tiltakene står for til sammen 40 prosent av Programområde 2-midler brukt i bydelen, mens de fire største står for 68 prosent. Selv om Programområde 2-tiltak er spredd ut over hele bydelen, er det en viss konsentrasjon av tiltak på Furuset hvor et er lokalisert. Disse tiltakene kan også sees i sammenheng med den ønskede tverraksen man i Programområde 2 ønsker å etablere mellom Grorud og Furuset.

Fordelingen etter primært delmål viser en klar satsing på grøntstruktur/turveier og utvikling av attraktive møteplasser (delmål 2.2) og tilrettelegging for fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv (delmål 2.3). Til sammen faller 80 prosent av midlene som til nå er brukt i Programområde 2 inn under disse to primær-delmålene. Det kjennetegner også bydelen at de har satset på barn og unge i Programområde 2, da fem av de åtte største tiltakene (målt ut fra regnskap) synes å ha særlige attraksjoner for barn og unge.

Bydel Grorud

Til nå er det brukt mest Programområde 2-midler i bydel Grorud, til sammen i underkant av 52 millioner. Ut fra midler brukt er det to prosjekter som er særlig store i bydelen; åpning av Leirfossen og Grorudparken (1. etappe). De to tiltakene, som må sees i sammenheng, står totalt for 66 prosent av midlene brukt i bydelen. Begge tiltakene har åpning av Alna med sidebekker som sitt

primære delmål (delmål 2.1) og er på den måten en klar bidragsyter til at 79 prosent av Programområde 2-midlene brukt i Grorud er kategorisert under dette delmålet. Et annet sentralt prosjekt i bydelen er rehabilitering av Grorudveien 3, hvor formålet er å etablere museum, møterom og leilighet med atelier.

Totalt er det 14 Programområde 2-tiltak i Grorud, hvorav fire har status som ferdigstilt. En gjennomgang av geografisk lokalisering av tiltakene viser at de i stor grad følger Alna-elva fra marka ned mot dalbunnen. Som i bydel Alna ser en gjennom Programområde 2-tiltakene i bydel Grorud tendenser til en grønn akse på tvers av dalen. Til forskjell fra i bydel Alna er det ingen Programområde 2-tiltak innen eller i umiddelbar nærhet av områdesatsingen på Romsås.

3.5 GIS-analyser

Geografiske informasjonssystem (GIS) har blitt brukt for å si noe om lokalisering av tiltak og bruk av midler sett i lys av befolkningen som bor i nærheten av tiltakene. Disse analysene tar utgangspunkt i hvordan Groruddalssatsingen selv har koordinatfestet tiltak innen Programområde 2 (blant annet i Årsrapport 2010). Tiltakene varierer både i karakter og utstrekning, noe som må tas med i betraktning i tolkningen av disse resultatene. I analysen har alle tiltak blitt koordinatfestet som ett punkt, uavhengig av om det dreier seg om et planarbeid på ett bestemt sted (for eksempel arbeid med reguleringsplan for Grorudstasjonsområde) eller et tiltak spredt over et større geografisk område (for eksempel den langstrakte Grorudparken).¹⁷

Med disse forbeholdene i minne tegner det seg noen mønster med lokalisering av tiltak. I analysen ble befolkningsgrunnet satt til antall personer innenfor 300 meter fra punktet som markerer tiltaket. Innbyggertallet innen 300 meter varierte med dette fra 3 personer (HC-toalett ved Steinbruvannet) til 6 603 personer (forarbeid Linjeparken).

¹⁷ Noen tiltak er utelatt fra disse analysene. Eksempel på dette er tiltak 2.2.3.08 Rehabilitering av eksisterende anlegg, som er vanskelig å koordinatfeste. Totalt er 44 tiltak med et totalt regnskap på i overkant av 130 millioner med i analysen.

Tabell 3.3 *Prosentandel av midler brukt og befolkning rundt tiltaket*

Befolkning innen 300 meter fra tiltaket	GD total	Alna ¹⁸	Bjerke	Grorud	Stovner ¹⁹
0 - 2199 innbyggere	11,9	12,8	3,8	22,4	
2200 - 4399 innbyggere	76,9	84,9	96,2	77,6	91,3
4400 - 6603 innbyggere	11,1	2,2			8,7
Sum	100	100	100	100	100

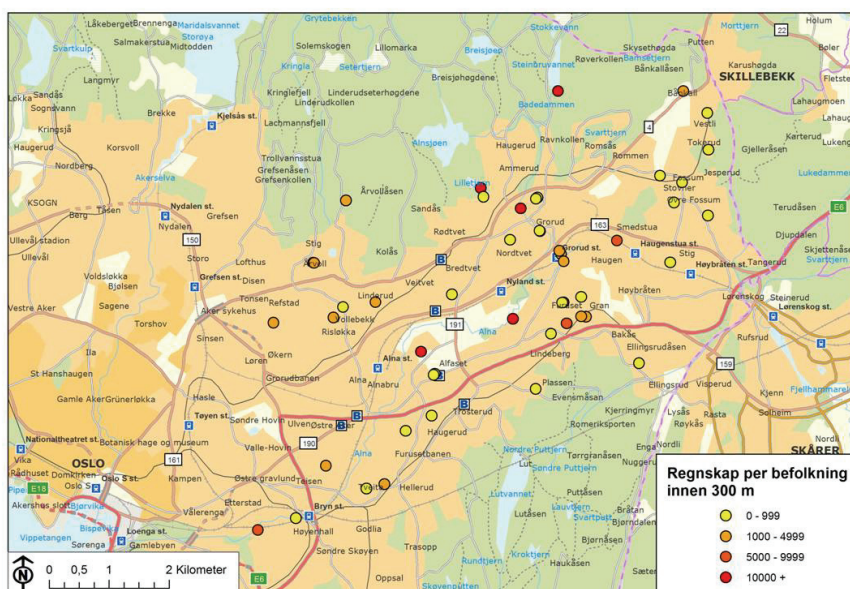
Tabell 3.3 viser at i all hovedsak er midlene i Programområde 2 brukt i områder som har en befolkningskonsentrasjon på mellom 2200 og 4399 innbyggere innen 300 meter fra tiltaket. For Groruddalen som helhet faller 76,9 prosent av midlene som omfattes av denne analysen inn under denne kategorien. 11,9 prosent av midlene brukt i områder med 0-2199 innbyggere og 11,1 prosent i områder med 4400 til 6603 innbyggere.

Forholdet mellom ressursbruk og befolkningsgrunnlag kan også belyses ut fra det enkelte tiltaket. I denne analysen deles summen brukt på et tiltak på befolkningen som bor innen en radius på 300 meter fra tiltaket. Som vist i figuren nedenfor, viser denne analysen at 29 av 44 tiltak har brukt opp til 999 kroner per innbygger når det tas utgangspunkt i antallet som bor innen 300 meter fra tiltaket. Ytterligere 10 tiltak faller inn under kategorien 1000-4999 kroner per innbygger.

¹⁸ Turvei D10 Svartdalen/Fagerlia behandles i disse analysene ikke som et Alna-tiltak.

¹⁹ Turvei D10 - Haugenstua- kulvert/bygging behandles i disse analysene som et Stovner-tiltak.

Figur 3.1 Regnskap per befolkning innen 300 m fra tiltaket



Diskusjon GIS-analyser

En gjennomgang av ressursbruk ut fra befolkningsgrunnlag kan si noe om prioriteringer i satsingen. Det kan likevel ikke trekkes en enkel slutning om at det bør være størst mulig befolkningsgrunnlag for hver krone brukt på tiltak. I noen tilfeller vil det naturlig være et lite befolkningsgrunnlag i det området tiltaket er lokalisert. Dette vil for eksempel være tilfellet i Alnaparken (tiltak 2.2.1.08) og ved Steinbruvann (tiltak 2.2.5.09). En avgrenset møteplass vil lett kunne ha flere innbyggere innenfor 300 meter sammenlignet med et parkområde, nettopp fordi sistnevnte består av mye grøntområder.

En naturkvalitet som Steinbruvannet vil også ha et tilfangsområde langt ut over 300 meter. Denne fastsatte avstanden må derfor bare sees på som en måte å dele inn tiltak og ikke som det området et tiltak er i stand til å tiltrekke seg en befolkning fra.

Selv om det i en slik GIS-analyse er noen begrensninger, er det likevel interessant å se ressursbruk opp mot befolkning i nærområdet. Stovner er den bydelen som i størst grad har brukt midlene i Programområde 2 i områder med stor

befolkningskonsentrasjon. Her er 91,3 prosent av midlene brukt i områder med 2200 - 4399 innbyggere i en radius på 300 meter fra tiltaket og 8,7 prosent av midlene i områder med 4400 - 6603 innbyggere. I 3.4 ble det vist at Stovner var den bydelen det hadde blitt brukt minst midler i, mens GIS-analysen altså viser at disse midlene i stor grad har blitt brukt i befolkede områder. Grorud er den bydelen som ligner minst på Stovner på dette punktet. Her er 22,4 prosent av midlene brukt i områder med 0-2199 innbyggere og 77,6 prosent av midlene i områder med 2200 - 4399 innbyggere. Den bydelen hvor det har vært brukt mest midler (som vist i 3.4), er dermed også den bydelen det har vært brukt mest midler i mindre befolkede områder. En viktig årsak til dette bildet er midlene brukt på Vesletjern (8 mill), et område med relativt sett lav befolkningskonsentrasjon.

I tabell 3.3 ble det vist at de fleste tiltakene var i områder med mellom 2200 - 4399 innbyggere. Relativt sett er den totale ressursbruken lav både i de mest og de minst befolkede områdene. I Årsrapport for 2010 (Programområde 2) slås det fast at i satsingens første periode ble dalbunnen prioritert og at det i neste fireårsperiode vil legges større vekt på tiltak i og rundt boligområdene. En slik prioritering vil kunne innebære en tilrettelegging blant annet for innvandrerkvinner. Forskning fra Groruddalen viser at turgåing for denne gruppa foregår mest i bebygde miljø, på tilrettelagte grønnstrukturer i området der de bor (Figari m. fl. 2009). Et eksempel på et tiltak med stor befolkningskonsentrasjon vil være den planlagte Linjeparken. Her er det litt over 6000 innbyggere innenfor 300 meter fra punktet som markerer tiltaket.

3.6 Gjennomgang av delmål: programteori og måloppnåelse

3.6.1 Delmål 2.1 og delmål 2.2 Elveløp og grønnstruktur

Delmål 2.1: Mest mulig av Alna og sidebekker skal åpnes fra marka til fjorden og bidra til kvalitetsheving på tilstøtende områder

Delmål 2.2: Grønnstrukturen og turveier skal bli sammenhengende langs Alna og på tvers av dalen mellom Lillomarka og Østmarka. Det skal utvikles attraktive møteplasser i tilknytning til grønnstruktur og boligområder

Programteori

Det er store likheter mellom delmål 2.1 og 2.2, med stort samsvar mellom ønsket utfall og virkning. De vil derfor i analysen av måloppnåelse bli drøftet samlet. Likevel er det forskjeller, både i programteori og typen tiltak som sorteres under de to.

Eksempler på tiltak med delmål 2.1 som primært delmål er Leirfossen, Grorudparken, Vesletjern og Bjerkedalen park. Felles for prosjektene er at det gjennom disse søkes å gjøre de naturlige vannårene i Groruddalen mer synlig og tilgjengelig. Tiltak med delmål 2.2 som primære delmål er i mange tilfeller også lokalisert langs Alna eller sidebekker, men her er det ikke innsats rettet mot gjenåpning av elvestrekninger.

Med forankring i Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen (Oslo kommune 2004) er en kjerne i delmål 2.1 og 2.2 å styrke aksene på langs og tvers av dalen. Dette synes igjen i lokaliseringen av tiltakene. I stor grad følger de elvedragene, og der de ikke gjør det kan tiltakene i flere tilfeller relateres til en plan om å etablere tverraker i Groruddalen. Dette gjelder særlig på Furuset og eksempler på slike tiltak er Furuset Kulturpark og den planlagte Verdensparken.

Arbeidet med tiltak under delmål 2.1 og 2.2 er også tenkt å bygge opp under delmål 2.4 (sikring og utvikling av biologisk mangfold). Strategisk grønnstrukturplan peker på at de fleste og største naturområdene med rikt biologisk mangfold ligger langs Alna og

Tokkerudbekken. Det slås derfor fast at det er viktig å ta hensyn til det biologiske mangfoldet når områder kultiveres og tilrettelegges for ny bruk (Oslo kommune 2004).

De umiddelbare resultatene vil dels være overlappende for delmål 2.1 og 2.2. Mens vannfallet ikke var tilgjengelig grunnet en betongvegg ved Leirfossen (delmål 2.1), var det tidligere svært uframkommelig langs Alna-elva i Svartdalen (delmål 2.2). I begge delmål er det en tanke om å binde sammen områder gjennom attraksjoner og et tilrettelagt turveisystem. Både innen delmål 2.1 og 2.2 er det tiltak som søker å legge til rette for mer aktivitet og uorganisert aktivitet. I Bjerkedalen park (delmål 2.1) og i Verdensparken (delmål 2.2) legges det for eksempel opp til flere forskjellige typer uorganisert aktivitet. Andre eksempler på dette er ungdomstiltakene Youngslunden og Byggern. Tiltak gruppert under delmål 2.1 og 2.2 synes derfor å skulle favne bredt, både med henblikk på funksjonsnivå, alder og etnisitet.

Neste trinn i programteorien er hvilke *utfall* som er tenkt å følge av de umiddelbare *resultatene*. Også her er det sammenfall mellom delmål 2.1 og 2.2. Et tenkt *utfall* er at tiltakene fører til økt fysisk aktivitet, som for eksempel at befolkningen i økende grad bruker turveisystemet eller at de i økende grad bruker sykkel til arbeid. Et annet *utfall* kan være økt mobilitet og interaksjon mellom boligområder. Dette er en av tankene bak den planlagte Bjerkedalen park; økt interaksjon mellom beboere i blokkbebyggelsen og beboere i småhusbebyggelsen over og under parken.

En kjerne i programteorien til delmål 2.1 og 2.2 er dermed at det skal oppstå positive spiraler gjennom økt bruk. Som påpekt av flere informanter er det også i dag mange grøntområder i Groruddalen, men bruken av disse varierer. Informanter har påpekt at dette kan gjøre at områdene oppleves som lite innbydende og utrygge. Ønskede *utfall* av økt bruk synes derfor også å være økt trygghet ved å ferdes i disse områdene.

Ønsket *virkning/ effekt* av delmål 2.1 og 2.2 kan operasjonaliseres med relevante deler av hovedmålet for Programområde 2. Særlig relevante virkninger i denne sammenheng er 1. Styrking av Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold, 2. Bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett og 3. Bedre luftkvalitet.

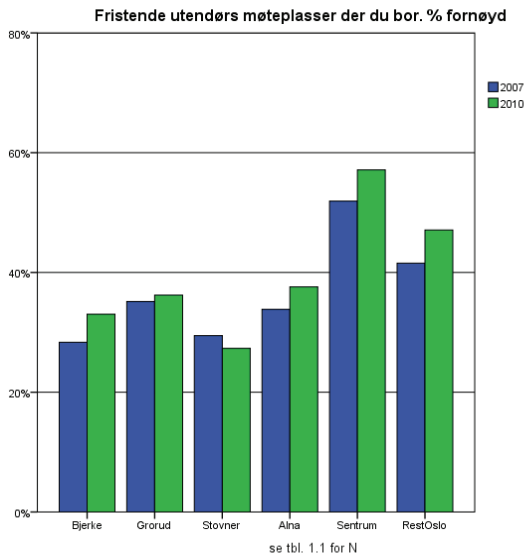
Måloppnåelse delmål 2.1 og 2.2

I *Publikumsundersøkelsen* er det 11 variabler som i særlig grad er egnet til å belyse måloppnåelse innen delmål 2.1 og 2.2. Variablene kan grupperes i fem tematiske grupper. *Kategori 1* innehar spørsmål om generelle vurderinger av møteplasser, parker/uteområder, samt natur og friluftsområder. *Kategori 2* innehar spørsmål om tilgjengelighet for barn, enten dette er til parker eller naturlige friområder. *Kategori 3* relaterer seg til *Kategori 1*, men har et mer avgrenset fokus på vurdering av utseende og ryddighet. *Kategori 4* inneholder et spørsmål om følelse av trygghet ved ferdsel ute på kveldstid. *Kategori 5* er rettet mot bruk, både av sykkel og friluftsområder. Det første av disse spørsmålene er allerede behandlet i gjennomgangen av Programområde 1.

I avsnitt 3.4 ble det vist at det er forskjeller både i omfang og type prosjekt innen Programområde 2 i de fire bydelene. Det er derfor relevant å analysere Publikumsundersøkelsen med utgangspunkt i denne bydelsinndeling.

Kategori 1: På de tre variablene som omfatter generelle vurderinger av møteplasser, parker/uteområder og friluftsområder varierer svartendensene litt etter hvilket spørsmål som stilles. Tilgang til friluftsområder har samlet sett en svak nedgang (og nedgang i alle fire bydeler), men denne er svært liten. RestOslo (ytre by utenom Groruddalen) har en svak positiv utvikling. På spørsmål om det finnes fristende utendørs møteplasser er det en svak positiv utvikling i bydelene Bjerke og Alna (se figur 3.2). På spørsmålet om parker og uteområder helhetlig sett viser gjennomsnittscore på avgitte svar også en svak positiv utvikling, her i Bjerke, Grorud og Alna.

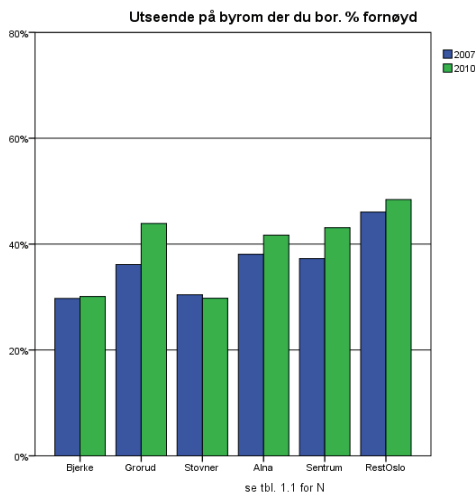
Figur 3.2 *Utendørs møteplasser der du bor. Bydeler.
Publikumsundersøkelsen*



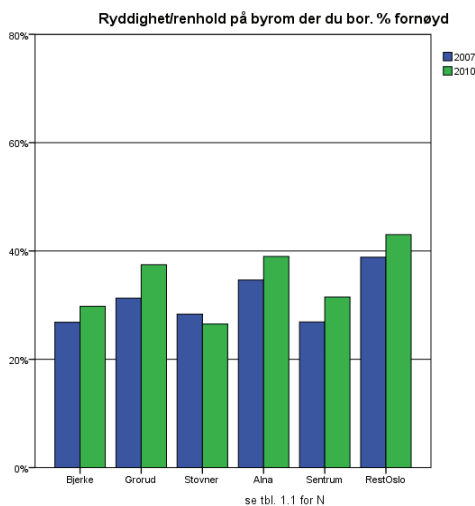
Kategori 2: På de to spørsmålene som berører barns tilgang på parker og (naturlige) friområder er det mer eller mindre uendret. I den grad det kan sies å være noen utvikling er denne svakt negativ, slik også tilfellet er for RestOslo.

Kategori 3: Neste bolk av spørsmål går som nevnt mer direkte på framtoning og ryddighet. På det generelle spørsmålet *Er det pent i området der du bor?*, er det en negativ utvikling i Bjerke, mens det særlig i Alna og Grorud er mer eller mindre uendret. På spørsmålet om utseende er det en positiv utvikling i bydel Grorud, mens de andre bydelene er mer eller mindre uendret (svak positiv utvikling i Alna). På spørsmål om ryddighet og renhold er det svak positiv utvikling i tre av fire bydeler (Grorud mest).

Figur 3.3 *Vurdering av utseende på byrommene. Bydeler. Publikumsundersøkelsen*



Figur 3.4 *Vurdering av ryddighet og renhold. Bydeler. Publikumsundersøkelsen*



Kategori 4: På spørsmål om trygghet ved ferdsel på kveldstid er det lite endringer. Selv om endringene er små, er det verdt å merke seg at ingen av bydelene har en negativ utvikling på dette spørsmålet fra 2007 til 2010.

Kategori 5: Som beskrevet i kapittel 2, viser spørsmål om bruk av sykkel ingen økning. Det samme synes å være tilfellet for spørsmålet om man bruker natur- og friluftsområder i bydelen.

Funn i Publikumsundersøkelsen diskutert mot erfaringer fra tiltakene

Sett i lys av de prosessene Groruddalssatsingen tar sikte på å endre er virkeperioden kort for å kunne si noe om virkninger. Involverte i satsingen har påpekt at mange tiltak innen Programområde 2 er tidkrevende og at de krever mye planarbeid i forkant. Mange av tiltakene er derfor ikke ferdigstilt, eller hadde ved gjennomføringen av Publikumsundersøkelsen 2010 kun vært ferdigstilt en kort periode. Den korte virketiden kan virke inn på resultatene i PUB, hvor det kun delvis er tendenser til positiv utvikling. En tendens som synes å gjøre seg gjeldende er imidlertid at Stovner, hvor det til nå har vært investert minst midler i Programområde 2, har lavere score sammenlignet med den tre andre bydelene.

Positiv opplevelse av byrom og møteplasser en viktig effekt

Som beskrevet over viser spørsmål i Publikumsundersøkelsen tendenser til økt positiv vurdering av møteplasser og byrom. Intervju med ansvarlige for satsingen og beboere viser at befolkningen er svært opptatt av og har vært frustrert over forfall og forsøpling i nærmiljøene. Hvis Groruddalssatsingen har bidratt til en positiv utvikling (om fremdeles liten) på lokalbefolkningens syn på byrom og møteplasser i nærområdet, er dette en viktig effekt av satsingen. Som et signal på endring i positiv retning er det viktig at Groruddalssatsingen adresserer disse forholdene.

Blant annet i intervju i Alna ble det framhevet at dette er noe de har jobbet mye med i Groruddalssatsingen. Her har det vært mye fokus på vedlikehold og opprustning, særlig gjennom å gjøre grøntområder pene, velstelte og innbydende. I dette arbeidet har enkle tiltak, som skifte av lysarmatur og skjøtsel av friområder, blitt framhevet som sentrale. Det er videre interessant å merke seg at bydel Grorud, hvor mye av arbeidet med Grorudparken har gått på å gjøre området mer velstelt, samlet sett har den høyeste scoren av bydelene på spørsmålene om utseende og ryddighet. Her kan også opprustningen av de forfalne Arbeiderboligene i Grorudveien

3 og 5²⁰ (som har 2.5 som sitt primære delmål). Det er imidlertid vanskelig å knytte svartendenser i en spørreundersøkelse direkte til tiltak på denne måten. Tiltakene i bydel Grorud nevnes derfor som eksempler på relevant aktivitet og ikke som unike forklaringsfaktorer.

Det er flere andre Programområde 2-tiltak som kan inngå i forklaring av tendensene til positiv opplevelse av møteplasser og byrom. Ett tiltak som er relevant å nevne i denne sammenhengen, er rettet mot rehabilitering av eksisterende anlegg i hele Groruddalen. Groruddalssatsingen har med andre ord ikke kun til hensikt å etablere nye parker og anlegg, men også å vedlikeholde allerede eksisterende anlegg. Et annet bydelsoverskridende tiltak som er relevant å nevne, er Aksjon Vagrere Groruddalen. Dette tiltaket bidrar blant annet til skjøtsel av vegetasjon og opprydding. En effekt av Aksjon Vagrere Groruddalen synes også å være å bidra i en prosess for å bedre rolleavklaring og fordeling av ansvar for skjøtsel av areal i Groruddalen. I en rapport om tiltaket fra 2011 påpekes det at Oslo kommune eier og forvalter mange av de mest rotete tomtene (Miljøverndepartementet/Oslo kommune 2011), noe som synliggjør behovet for samhandling. Dette er imidlertid et felt det fremdeles er behov for fokus på.

Virkning på lokalt nivå

I avsnitt 3.4 ble det vist at Alna har hatt en satsing på barn og unge innen Programområde 2. Denne satsingen synes imidlertid ikke igjen i Publikumsundersøkelsen på bydelsnivå, på spørsmål om barns tilgang til parker og (naturlige) friområder. Som tidligere vist kjennetegnes også Alna ved å ha en stor konsentrasjon av Programområde 2-tiltak i eller omkring Områdeløftet på Furuset. Dette gjør det relevant å analysere spørsmålene om tilgang for barn med utgangspunkt i Områdeløftet på Furuset. Selv om det må tas hensyn til at tallmaterialet er betydelig lavere på delbydelsnivå, finner vi en positiv utvikling på Furuset på disse spørsmålene (gjennomsnittscore).

Samme tendens finner en også på Furuset på spørsmålet om fristende utendørs møteplasser. Her var det som tidligere nevnt kun små forskjeller fra 2007-2010 på bydelsnivå, men en positiv utvikling på delbydelsnivå (Furuset). Furuset illustrerer her

²⁰ Opprusting av Grorudveien 5 ikke gjennomført

hvordan positiv oppfattelse av et tiltak i Publikumsundersøkelsen kan være lettere å spore i nærheten av der tiltaket er lokalisert. Samme tendens finner vi for eksempel også på mange spørsmål som kan relateres til Svartjern på Romsås.

Realisering av behov

Dybdestudiene gir inntrykk av at man gjennom Programområde 2 har realisert behov som har ligget der. Dette gjelder ikke bare etablering av nye tiltak, men også bedre skjøtsel og reparasjon av etablerte strukturer. I tillegg til mangel på opprydding, som er nevnt over, har det også vært frustrasjon over etablerte strukturer som ikke fungerer, for eksempel badeanlegg. Dette har vært tilfelle på Svartjern (som ikke er organisert under Programområde 2). Her har opprustningen av badeanlegget ført til en klar økning i bruk og svært positiv omtale.

Mange av tiltakene, særlig møteplasser i nærheten av boområder, synes å være godt forankret. Dette gir seg blant annet utslag i at informantene peker på at det er samsvar mellom lokale initiativ/ønsker og endelig utforming av tiltaket. Det synes å ha vært lagt mye vekt på mobiliseringstiltak, både i Groruddalssatsingen generelt og i Programområde 2. Forarbeidet med Verdensparken i Bydel Alna er ett tiltak som framheves med stor grad av medvirkning fra lokale krefter. Samlet sett kan Groruddalssatsingen synes å styrke kontakten mellom lokale forvaltere og lokalbefolkningen. Som sagt av en informant: ”samarbeidsrelasjonene har aldri vært så gode som de er nå”. I slike prosesser synes Programområde 2 å være viktig gjennom sin satsing på synlige fysiske tiltak i folks nærmiljø. Til dette skal det nevnes at det også er informanter som peker på at noen av tiltakene har blitt for kostnadskreven og at andre tiltak kunne vært prioritert foran i rekkefølgen. Sentralt i denne argumentasjonen er at det stilles spørsmålstegn ved om lokalbefolkningen i stor nok grad kommer til å benytte seg av tverraker nedover mot dalbunnen og at det heller burde vært prioritert å etablere møteplasser i nærheten av der folk bor. Dette samsvarer sånn sett med prioriteringene som er satt for satsingen framover (satsing på tiltak i nærheten av der folk bor).

Bruk av sykkelveier, turveier og naturområder

Som tidligere nevnt kan det i Publikumsundersøkelsen ikke spores noen positiv utvikling i bruk av sykkel. I Programområde 2 har det

blitt etablert noen svært sentrale lenker i turveisystemet som legger til rette for syklistene. Ser en på bruk av midler så langt i Programområde 2, er likevel inntrykket at det har blitt satset mer på møteplasser og tilgang til Alna med sidebekker, enn på tiltak som direkte skal fremme bruk av sykkel som transportmiddel. At Publikumsundersøkelsen ikke viser noen økning i sykkelbruk, samsvarer sånn sett med prioriteringene foretatt i Programområde 2 så langt.

Spørsmålet om bruk av naturområder i bydelen viste heller en svak nedgang enn en positiv utvikling fra 2007 til 2010. At det ikke har vært noen slik økning i programperioden samsvarer også med tilbakemeldinger involverte i satsingen gir. Det synes å ha vokst fram en erkjennelse i satsingen at å bygge fysiske strukturer i seg selv ikke alltid er nok for å generere økt bruk. Det er derfor besluttet at fysiske tiltak skal følges opp med informasjonsmateriell og kampanjer for å forsøke å øke bruken (Programområde 2 Årsrapport 2010). En type informasjonsmateriell som kan bidra til å øke bruken av tur- og sykkelveisystemet, er Turkartene Oslo kommune trykker opp.

Bestilling av turkart hos Oslo kommune kan ikke direkte si noe om bruk, men det kan si noe om interesse for turområder. I og med at kommunen per i dag ikke gjennomfører tellinger som kan måle endringer i bruk, kan etterspørsel av informasjonsmateriell brukes som en indirekte kilde. Om ikke annet til å si noe om interesse. I Oslo er det totalt fire turkart; Oslo Vest, Oslo Sentrum, Oslo Sør og Oslo Øst. Det er verdt å merke at Oslo kommune melder om en økende interesse for Turkart Oslo Øst og at dette kartet ved statusopptelling for 2. opplag (september 2011) hadde blitt det mest etterspurte kartet av de fire.

3.6.2 Delmål 2.3 Fysisk aktivitet

Det skal legges bedre til rette for økt fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv.

Programteori

For delmål 2.3 vil det være nyttig å skille mellom hvilke tiltak som er kategorisert inn under delmålet og hvilke tiltak som faktisk bygger opp under delmålet. I Groruddalssatsingen sin kategorisering av tiltak med delmål 2.3 som sitt primære delmål, er

det regnskap på totalt 7 tiltak. Det er imidlertid opplagt at mange av tiltakene som primært faller inn under delmål 2.1 og 2.2 er med på å bygge opp under målsettingen i 2.3 (fysisk aktivitet, idrett og friluftsliv). Dette illustreres ved at mange av tiltakene med 2.1 og 2.2 som primære delmål, har 2.3 som sitt sekundære. Delmål 2.3 kan også sees på å skulle bygge opp under delmål 4.4 i Programområde 4, om å bedre helsetilstanden blant befolkningen i Groruddalen.

Programteorien for de tre delmålene vil på denne måten være overlappende. Det ligger for eksempel implisitt i delmål 2.1 og 2.2 at når det søkes å heve kvaliteten på utvalgte områder, er dette blant annet for at de skal brukes mer gjennom fysisk aktivitet. Selv om delmålene overlapper er det imidlertid tiltak kategorisert under 2.3 som ikke hører naturlig inn under delmål 2.1 og 2.2. Dette er tiltak hvor det er fokus på fysisk aktivitet, men ikke eksplisitt på grønnstrukturen i Groruddalen. I gjennomgangen under vil det kun tas utgangspunkt i tiltakene som er gruppert med 2.3 som primært delmål.

Samlet sett har porteføljen av tiltak gruppert med 2.3 som primære delmål to særlige kjennetegn (som nevnt totalt 7 tiltak). Det første er at det legges til rette for uorganisert aktivitet og det andre er at tiltakene i stor grad er rettet mot unge. Tiltakene kan med dette sees på som et supplement til organisert aktivitet, med et potensial til å aktivisere nye typer grupper. To sentrale tiltak under delmål 2.3 er Kunstisflate Furuset Forum og Furuset aktivitetspark. Opprustingen av bygning og omkringliggende område ved Isdammen er et annet tiltak under delmål 2.3. Tiltaket skiller seg fra de to førstnevnte med sitt fokus på historieforståelse og friluftsliv.

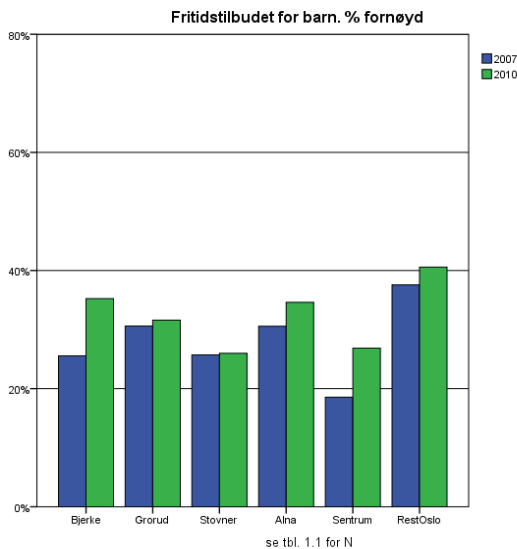
De umiddelbare resultatene er at det etableres arenaer for utøvelse av aktiviteter. Som i tiltak gruppert under delmål 2.1 og 2.2 er det også her et tenkt *utfall* at tiltakene skal føre til økt fysisk aktivitet for forskjellige grupper. Denne typen tiltak vil også ha til hensikt å skape gode møteplasser.

Ønsket *virkning/effekt* av delmål 2.3 er også operasjonalisert med relevante deler av hovedmålet for Programområde 2. Særlig relevante virkninger i denne sammenheng er bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett.

Måloppnåelse delmål 2.3

I *Publikumsundersøkelsen* er det to spørsmål som til dels egner seg til å belyse måloppnåelse av tiltak gruppert under 2.3. Første spørsmål er vurdering av Fritidstilbud for barn totalt sett. Dette spørsmålet skiller ikke mellom organisert og uorganisert aktivitet og det inkluderer heller ikke ungdom. Fordelingen viser uansett en klar økning i Bjerke og en liten økning i Alna (se figur 3.5). Også i RestOslo har det vært en liten positiv utvikling på dette spørsmålet.

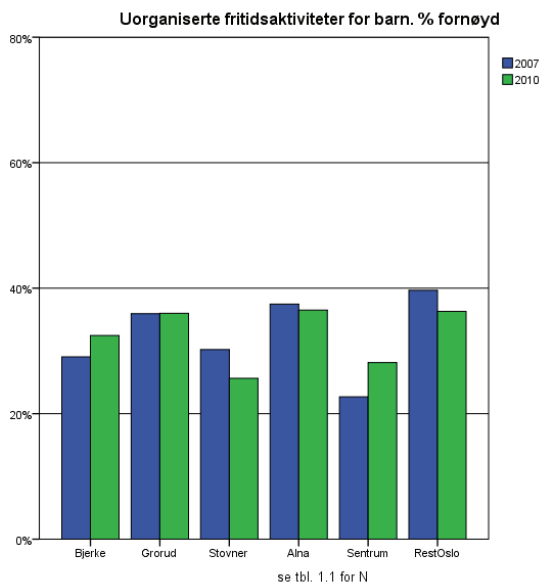
Figur 3.5 *Vurdering av fritidstilbudet for barn. Bydeler. Publikumsundersøkelsen*



Det andre spørsmålet er vurdering av mulighetene for uorganiserte fritidsaktiviteter for barn. Her er det uorganiserte elementet med, men også dette spørsmålet har kun barn som utgangspunkt. Dette spørsmålet viser også en liten positiv utvikling i bydel Bjerke. (se figur 3.6). På dette spørsmålet har RestOslo hatt en negativ utvikling. Går man ned på delbydelsnivå, og ser på gjennomsnittscore på samme spørsmål i Områdeløftene, er tendensen stort sett den samme. Den klareste forskjellen er at det her er en positiv utvikling på Furuset (mens det på bydelsnivå var mer eller mindre uendret). En mulig forklaring på dette kan være konsentrasjonen av tiltak for barn og unge på Furuset. Det

understrekes imidlertid igjen at tallmaterialet blir betydelig mindre når vi går ned på delbydelsnivå.

Figur 3.6 *Vurdering av uorganiserte fritidsaktiviteter for barn. Bydeler. Publikumsundersøkelsen*



Funn i Publikumsundersøkelsen diskutert mot erfaringer fra tiltakene

Tiltakene gruppert med 2.3 som primært delmål er få og i stor grad under gjennomføring. Av de syv tiltakene gruppert med 2.3 som sitt primære delmål er fire kunstisflater. Dette er basert på en opprinnelig plan om etablering av én kunstisflate i hver bydel. På grunn av økte kostnader og uavklarte reguleringsforhold, ble gjennomføringen av kunstisflatene på Stovner og Grorud satt på vent. Tildelte midler ble overført kunstisflatene på Løren og Furuset. De to sistnevnte kunstisflatene har blitt forsinket grunnet krav om regulering av området på Løren og økte krav til tillatelser og planlegging ved funn av forurenset grunn på Furuset Forum. I sistnevnte tilfelle har dette også ført til betydelige kostnadsøkninger (Programområde 2 årsrapport 2010). Generelt synes prosessene rundt etablering av kunstisflater å ha vært tid- og ressurskrevende. Det har også vært en del diskusjoner om plassering av driftsansvar for kunstisflatene.

Som diskutert tidligere i kapitlet er delmål 2.3 (om fysisk aktivitet) relevant for mange tiltak med primær tilknytning til andre delmål. Til slutt er det derfor relevant å diskutere i hvilken grad disse bygger opp under delmål 2.3. Parkområder med attraksjoner og mer sammenhengende grønnstrukturer er tiltak som vil kunne legge til rette for fysisk aktivitet. En viktig diskusjon er hva slags aktivitet som kan forventes på turveier rettet mot eller i dalbunnen og hva slags bruk som kan forventes på turveier rettet mot markaområdene og i beboelsesområder. På sikt har målet vært at grønnstrukturene både skal gå fra mark til mark og nede i dalbunnen (HUG 2006).

Å endre vaner knyttet til trening og helse er langvarige prosesser. Som tidligere nevnt har også ansvarlige for satsingen erfart at økt bruk ikke nødvendigvis følger automatisk av etableringen av en fysisk struktur. Det arbeides dermed som tidligere nevnt med støttetiltak for å øke bruken av de turveiene og parkene som etableres. Et eksempel på slikt arbeid er en gruppe i Programområde 2 som har som jobbet med å øke sykkelaktiviteten i dalen. Gruppen ble nedsatt i 2011 og fra og med 2012 vil det bli et eget tiltak i Programområde 2. Groruddalen sykkelfestival er et produkt av dette arbeidet. Her samarbeider Groruddalssatsingen med bydelene og to lokale sykkelklubber om arrangementet.

En annen måte å øke fysisk aktivitet er å bygge anlegg for dette. Kunstisbanene vil være eksempler på slike anlegg når de ferdigstilles, Furuset aktivitetspark et annet. Sistnevnte er en idrettspark med vektlegging av lek og bevegelsesmuligheter for barn og unge. Informanter vi har vært i kontakt med gir uttrykk for god mottakelse og mye bruk av aktivitetsparken. Tveita skole leke/idrettspark, Byggern og Youngslunden (de to sistnevnte ikke med 2.3 som primære delmål) er eksempler på lignende type tiltak..

3.6.3 Delmål 2.5 Kulturminner

Kulturminner og kulturmiljøer skal sikres eller vernes og tas aktivt i bruk, blant annet som møtesteder

Programteori

Delmål 2.5 har som mål å sikre kulturminner, blant annet gjennom bruk som møteplasser. Noe av bakgrunnen for delmålet er at Groruddalen kun har 2 prosent av Oslo kommunes registrerte

kulturminner. Det har derfor blitt påpekt som viktig å gi utvalgte kulturminner et varig vern og en bærekraftig bruk (Programområde 2 Årsrapport 2008). Opprustning av gårder i Groruddalen har vært sentrale tiltak under delmål 2.5. Eksempler på slike tiltak er Akergårdene. De fire Akergårdene i Groruddalssatsingen er: Tveten gård (Alna), Årvoll gård (Bjerke), Nordtvet gård (Grorud) og Nedre Fossum gård (Stovner). Midler er også gitt til andre gårder i Groruddalen, som for eksempel Linderud gård (Bjerke) og Bånkall Gård (Grorud). Ut fra ressursbruk innen Programområde 2 står Årvoll gård i en særstilling med til sammen i underkant av 13 millioner fordelt på to tiltak (etablering av kulturscene og sikring av bygninger).

Tiltak gruppert under delmål 2.5 er imidlertid ikke bare rettet mot gårdsmiljø. Rehabilitering av Arbeiderboligene i Grorudveien 3-5, Gamle Furuset skole og Grorud samfunnshus er eksempler på andre typer bygninger som faller inn under delmålet. Det er også en satsing på å gjøre kulturminner mer tilgjengelige, blant annet gjennom tiltak som *Skilting av kulturminner langs Alna* og *Kulturkart*.

Et *umiddelbart resultat* av tiltak gruppert under delmål 2.5 er at bygninger sikres og gjøres tilgjengelig for publikum. I forkant av dette arbeidet har det i flere tilfeller vært en prosess der Oslo kommune har kjøpt eiendommer, som på Tveten gård og Isdammen (sistnevnte med 2.3 som primære delmål).

Tenkte *utfall* av de *umiddelbare resultatene* synes å være økt bruk, økt tilknytning og økt forståelse av kulturminnene. Disse synes å skulle påvirke hverandre, som for eksempel når økt bruk fører til økt forståelse for behovet for å ta vare på kulturminnene.

Tiltakene retter seg imidlertid ikke bare mot besøksgrupper og bruk ved arrangementer. Viktig er også at kulturminnene skal være et tilbud for lag og foreninger. Slike lokaler blir av mange framhevet som mangelvare i Groruddalen. Delmål 2.5 bygger på denne måten opp under delmål 4.6 i Programområde 4, om å opprette og utvikle et variert og inkluderende kultur- og foreningsliv.

Som tilfelle har vært for de øvrige delmålene operasjonaliseres ønsket *virkning/effekt* av delmål 2.5 med relevante deler av hovedmålet for Programområde 2. Særlig relevant i denne

sammenheng er virkningene 1. Vern og bruk av kulturminner og 2. Styrking av dalens historieforståelse.

Måloppnåelse delmål 2.5

Publikumsundersøkelsen inneholder ikke spørsmål som i særlig grad belyser måloppnåelse på delmål 2.5. Den inneholder spørsmål om kulturtilbud i bydelen, men det er usikkert om respondentene for eksempel vil oppfatte opprustning av kulturmiljø som en styrking av kulturtilbudet (unntaket her kan muligens være Årvoll gård og etablering av kulturscene her). Diskusjonen om måloppnåelse av delmål 2.5 vil derfor basere seg på andre kilder enn Publikumsundersøkelsen.

Mange av tiltakene som primært er sortert under delmål 2.5 er ikke ferdige. Ett unntak er Årvoll gård, hvor kulturscenen ble offisielt åpnet januar 2011. Informanter peker på at det er stor bruk av gården. Dette underbygges av arrangementsaktiviteten på kulturscenen, hvor man totalt regner med å avholde 72 arrangement i 2011. Gården har også i Følgeevalueringen av Groruddalssatsingen blitt framhevet som et godt eksempel på revitalisering av kulturminner og samarbeid mellom bydel og frivillige organisasjoner (Asplan Viak/Agenda Kaupang 2010). Noe av årsaken til dette kan ligge i organisasjonsmodellen, hvor organisasjoner som leier, forpliktes til å delta i fellesarrangement gjennom bestemmelser i leiekontrakten. Det har også blitt pekt på at organisasjoner som har leieavtaler har innflytelse på drift og utvikling av gården gjennom deltakelse i et brukerforum (Bydel Bjerke/ Groruddalssatsingen 2010). Også opp mot målet om å tilknytte seg nye grupper synes Årvoll gård å bidra i riktig retning. Som sagt av en informant:

Det er felles arrangement på 17. mai og ved jul på Årvoll gård. Mange kommer, også innvandrere. Hvis det bare hadde vært norske foreninger her, ville ingen innvandrere ha kommet. Før var det kun norske og ingen innvandrere kom.

Et annet eksempel på et tiltak som har kommet langt, er Grorudveien 3. Som for Årvoll gård sees dette på som et viktig supplement som forsamlingslokale. Her er det imidlertid også et håp om effekter på omdømme, når nå Grorudveien 3 (og etter hvert Grorudveien 5) ikke lenger står til forfalls. I intervju har det

blitt gitt uttrykk for stor irritasjon over forfallet i disse byggene og blitt påpekt at de har stått som negative symbol for bydelen. I tillegg til at de har vært forfalne, har de også blitt opplevd som utrivelig at de til tider har blitt tatt i bruk som overnattingssteder. Behovet for ryddige og pene nærområder, omhandler med andre ord ikke bare grønnsstrukturer, men også i og ved kulturminner.

Opprustning av kulturminner er kostnadskrevenende og dette har blitt vektlagt i intervju. Det har også blitt uttrykt bekymring for hvilke vilkår stedene får i etterkant av selve opprustningen. Bekymringen går ikke først og fremst på driftsutgifter i form av utgifter til vedlikehold, men mer på hva slags innhold man skal tilby i disse kulturminnene framover.

3.7 Oppsummering Programområde 2

Gjennomførte tiltak

Programområde 2 kjennetegnes av noen store og mange mellomstore og små tiltak. Ut fra ressursbruk er de store tiltakene i stor grad rettet mot etablering av parkområder hvor elvepartier gjøres tilgjengelig. Noen av disse tiltakene er fremdeles på et forstadium, som Bjerkedalen park, mens en park som Grorudparken (og dennes sammenkobling til Leirfossen og Hølaløkka) har kommet lenger i selve gjennomføringen. En annen type prosjekt, som i denne sammenhengen kan betegnes som relativt store ut fra ressursbruk, er rehabilitering av kulturminner. To av prosjektene i denne kategorien er etablering av kulturscene på Årvoll gård og rehabilitering av Arbeiderboligene i Grorudveien 3 og 5 (Grorudveien 5 ikke gjennomført enda).

Selv om mange av prosjektene i Programområde 2 ved gjennomføringen av Midtveisevalueringen var registrert med relativt lav ressursbruk, er ikke dette ikke alltid beskrivende for den faktiske størrelsen på tiltaket. I mange tilfeller er tiltaket fremdeles kun forprosjekt, hvor kostnadene vil øke i gjennomføringsfasen.

I Programområde 2 har man fått oppleve at gjennomføring av fysiske tiltak er tidkrevende. En del tiltak er preget av omfattende planprosesser i forkant, for eksempel med regulering av bestemte områder. I andre tilfeller har det kommet opp andre forhold som har bremset arbeidet, som funn av forurenset grunn ved Furuset

forum. Summen av mange faktorer er at Programområde 2 har hatt en del overføringer av midler fra år til år. I årsrapporter (2009 og 2010) meldes det likevel om generelt god framdrift og at bydelene og etatene har godt grep på gjennomføring av de tiltak som er igangsatt.

Selv om det i Programområde 2 så langt har blitt brukt mest midler på møteplasser, åpning av Alna og sidebekker og kulturminner, har også flere av satsingens tiltak vært rettet inn mot å danne et mer sammenhengende tur- og sykkelveisystem. Her er kulverten Haugenporten sentral, da den knytter sammen to områder som tidligere var skilt av en toglinje. I andre tilfeller har det blitt arbeidet med viktige hindringspunkt og nødvendige sammenkoblinger i turveisystemet. Et av de største eksemplene på arbeidet med sammenhengende grønnstrukturer er den gryende tverraksen mellom Grorud og Furuset.

Et umiddelbart resultat, som synes å gjelde for flere av tiltakene, er at man gjennom innsatsen i Groruddalssatsingen søker å åpne for en bredere gruppe brukere. Med dette menes at ved opprustning av for eksempel kulturminner eller parkområder, synes det forsøkt å legges til rette for en bredere brukergruppe i etterkant av innsatsen. Eksempler på dette kan være tilrettelegging for uorganisert aktivitet i Furuset aktivitetspark og i den planlagte Verdensparken og nye former for arrangement og foreningsliv på Årvoll gård. Tiltakene framstår på denne måten med et redefinert innhold etter opprustning. Denne typen tiltak illustrer også hvordan man gjennom tiltak legger til rette for å øke brobyggende sosial kapital (*bridging*). Som beskrevet i kapittel 1 dannes dette i nettverk bestående av personer med ulik bakgrunn (for eksempel relatert til alder, etnisk tilhørighet eller interesser).

Utfall

Hvilke utfall som kommer som følge av de umiddelbare resultatene vil variere ut fra flere forhold. Det mest åpenbare er at en del tiltak i Programområde 2 har hatt en svært kort virkeperiode overfor den befolkningen de er ment å tjene. Det er imidlertid forskjell mellom type tiltak når det gjelder hvor lang virketid som er nødvendig for at et umiddelbart resultat skal føre til et positivt utfall.

I Programområde 2 synes tiltak å kunne deles inn i to kategorier: 1. Tiltak som skal gi en befolkning en attraksjon eller aktivitetstilbud og 2. Tiltak mer rettet mot atferdsendring, det være seg enten ut fra et helse- eller miljøperspektiv. Gitt hovedmålet for Groruddalssatsingen, trengs begge typer tiltak og det er overlapp mellom de to kategoriene. Som eksempel på den første kategorien kan Svarttjern nevnes (selv om tiltaket ligger under Programområde 3). Her var det et sterkt lokalt ønske om opprustning av anlegget og masse bruk fra første dag. Det samme synes å være tilfellet på Furuset aktivitetspark; mye bruk og god mottakelse blant ungdom. Også Årvoll gård synes å være et eksempel på tiltak som tjener et umiddelbart behov, med mye arrangementsvirksomhet og bruk av lokale foreninger.

I andre tilfeller følger økt bruk ikke nødvendigvis av etableringen av en ny struktur. Dette vil for eksempel gjelde tur- og sykkelveistrekninger. Her vil utfall (for eksempel økt bruk), kunne relateres til mer langsiktige atferdsendringer. Dette vil naturlig kreve lenger tid. At etablering av en fysisk struktur ikke nødvendigvis fører til økt bruk bekreftes av informanter vi har vært i kontakt med. Den nylig vedtatte strategien om at fysiske tiltak skal følges opp med informasjon og kampanjer, synes derfor formålstjenlig.

Økt bruk av for eksempel turveier, møteplasser og kulturminner, er imidlertid ikke eneste relevante formen for utfall. Ut fra programteorien som ble etablert for Programområde 2, vil et viktig positivt utfall også være tilfredshet med lokale tilbud. Man kan med andre ord oppleve endringer som skjer i Groruddalen som positive, selv om man i liten grad benytter seg av tilbudene.

For å belyse befolkningens tilfredshet med lokale forhold og tilbud har det til sammen blitt brukt 11 spørsmål fra Publikumsundersøkelsen. Spørsmålene som har blitt brukt er vurdert å være særlig relevante for målsettingene i Programområde 2. Undersøkelsen viser små endringer fra 2007 til 2010, men samlet sett er det en svak positiv utvikling i tre av fire bydelene. Ressursbruk i de enkelte bydelene samsvarer ikke med svartendenser i undersøkelsen, bortsett fra at Stovner, hvor det til nå har blitt brukt minst midler i Programområde 2, jevnt over har lavere score. Spørsmålene brukt til å belyse Programområde 2 viser

samlet sett også en positiv utvikling for RestOslo (ytre Oslo utenom Groruddalen).

Spørsmål i Publikumsundersøkelsen viser tendenser til økt positiv vurdering av møteplasser og byrom. Spørsmålene går på om det er fristende møteplasser, om utseende og ryddighet. Det er flere aktiviteter innen Programområde 2 som kan bidra til forklaringen av denne positive tendensen. I Programområde 2 er det for eksempel både tiltak for opprustning av anlegg og byrom, samt tiltak som er rettet mot opprydding og skjøtsel. Det understrekes imidlertid at det er vanskelig å relatere generelle spørsmål i en undersøkelse til konkrete tiltak i bydelene. Hvis Groruddalssatsingen har bidratt til en positiv utvikling (om fremdeles liten) på lokalbefolkningens syn på møteplasser og byrom, ansees dette å være en viktig effekt av satsingen. Intervju med ansvarlige for satsingen og beboere viser at befolkningen er svært opptatt av og har vært frustrert over forfall og forsøpling i nærmiljøene. Som et signal på endring i positiv retning er det derfor viktig å gripe fatt i disse forholdene.

I analysen av utfall er det imidlertid viktig at innbyggerne ikke kan være eneste kilde til informasjon. Som nevnt kjennetegnes prosessene av å være tidkrevende og i mange tilfeller er ikke dette arbeidet synlig for befolkningen. Det er derfor nødvendig å søke informasjon om tiltakene blant de som på forskjellige måter har vært involvert i arbeidet (enten som ansatt eller representant for en forening/lokalsamfunn). Én tydelig tilbakemelding er at Programområde 2 har bidratt å realisere behov og ønsker som har ligget der. Særlig gjelder dette for møteplasser i nærheten av boområder. Her synes det langt på vei å være samsvar mellom medvirkningsprosessene og endelig utforming av tiltak. I flere tilfeller har det på lokalt nivå foreligget klare planer for tiltak, som man nå gjennom Groruddalssatsingen har vært i stand til å gjennomføre.

Samspill

Et viktig samspill innen Programområde 2 ligger i hvordan mange enkelt tiltak settes sammen til en helhet. Alnastien er ett slikt eksempel. På tiltaksnivå er dette mange enkelttiltak, men det arbeides hele tiden for å etablere en sammenhengende grønnstruktur under betegnelsen Alnastien. Arbeidet med tverraksler er et annet slikt eksempel. Tverrakselen som har kommet

lengst er mellom Grorud og Furuset. På tiltaksnivå består tverraksen av enkelttiltak sett i sammenheng.

I Programområde 2 er det også lagt opp til samspill på delmål nivå. Et eksempel på dette er delmål 2.4 (om biologisk mangfold), hvor ingen tiltak er satt opp med dette som sitt primære eller sekundære delmål. Her synes måloppnåelse primært å være avhengig av tiltak gruppert under andre delmål. Åpning av elvestrekninger vil for eksempel kunne bidra til å forbedre livsmiljøet til mange arter. Tilsvarende vil en satsing på grønnstrukturen sikre grønne areal og hindre at de blir nedbygd til andre formål. På denne måten vil tiltak under delmål 2.1 (Åpning av Alna og sidebekker) og 2.2 (grønnstruktur og møteplasser) kunne bygge opp under delmål 2.3 (biologisk mangfold). Som vi vil komme tilbake til er det imidlertid farer ved å ha delmål som ikke knyttes opp mot en tiltaksportefølge.

Vurderinger

I Programområde 2 synes det å være en logisk kobling mellom innsatsen som legges inn, og de mål som er satt for Groruddalssatsingen. At det er en slik kobling innebærer imidlertid ikke at tiltaksporteføljen ikke kan justeres. Slike justeringer har også blitt gjort i satsingens første periode. Ett eksempel på dette er en dreining i hvor innsatsen skal rettes; fra prioritering av tiltak i dalbunnen til en satsing på møteplasser i nærheten av der folk bor. Dette synes å være en formålstjenlig strategi, også ut fra at ansvarlige for satsingen beskriver at de har slitt med å få befolkningen til å se satsingen.

Første fase av Groruddalssatsingen har gitt involverte parter mange erfaringer på hva gjennomføring av tiltak krever av tid og ressurser. Det synes viktig at denne kunnskapen nyttiggjøres i satsingens siste periode. Det bør også diskuteres hvordan kompleksitet i tiltak påvirker både gjennomføringsevne og kostnadsbruk. Dette er ikke et argument for kun å søke enkle prosjekt med rask gjennomføring. Vi støtter for eksempel Følgeevalueringens konklusjon om behovet for å styrke de delene av satsingen som griper fatt i planlegging og strukturelle rammebetingelser (Asplan Viak/Agenda Kaupang 2010). Vår vurdering er imidlertid at det innenfor hvert prosjekt bør gjøres analyser av kompleksitet og kostnad i forkant av igangsetting. Et for ambisiøst tiltak vil både kunne ta uforholdsmessig lang tid å

gjennomføre, i tillegg til at det vil kunne legge beslag på en for stor andel av de totale ressursene. Dette er imidlertid en vanskelig balansegang, for Groruddalssatsingen skal samtidig kunne vise til større prosjekt. En anbefaling blir dermed at ambisjonene gjerne kan være høye, men de må samtidig være bygget på grundige vurderinger av muligheten for gjennomføring. Innen Programområde 2 vil dette gjelde i planleggingen av så vel parkområder, som kunstisflater og kulturminner.

4 Måloppnåelse i Programområde 3

I kapitlet gis det først en oversikt over programområdets organisering, målstruktur, økonomi og prosjektportefølje, før måloppnåelse diskuteres i lys av programteori. Første del er basert på årsmeldinger, tertialrapporter samt Groruddalssatsingens prosjektdatabase. I andre del anvendes Publikumsundersøkelsen 2007 og 2010 som diskuteres mot data fra fokusgrupper i bydelene og intervjuer med prosjektledere, beboere og ansatte i bydelen. I tillegg benyttes rapporteringer fra tiltak samt evalueringen om Husbankens innsats i Groruddalen (Agenda Kaupang 2011).

4.1 Om programområdet

Programområde 3 fokuserer på stedsutvikling, bo- og nærmiljø. Programmet tar utgangspunkt i statlige føringer for Groruddalssatsingen og i målene som er formulert i ”Helhetlig utviklingsplan” for Groruddalen. Der heter det blant annet:

Bo- og arbeidsforholdene i Groruddalen skal bedres og attraktiviteten for beboere og andre brukere skal forbedres gjennom bærekraftig kulturell, sosial, økonomisk og økologisk byutvikling (HUG 2006:21)

Organisering av programområde

Programområde 3 ble fra 15. mars 2010 tematisk delt inn i to deler, 3a omfatter *Områdeløft og stedsutvikling* og 3b *Områdeplanlegging og byutvikling*. Fram til 2010 var også attraktive møteplasser en del av programområde 3, men ble ved omorganiseringen av Programområde 3 flyttet over til Programområde 2.

Programgruppe 3a består av representanter fra Oslo kommune ved bydel Grorud, Friluftsetaten (nå Bymiljøetaten), Kulturetaten, Plan- og bygningsetaten, Utdanningsetaten og Plankontoret for Groruddalen. Staten er representert ved Husbanken, Integrerings- og mangfoldsdirektoratet og NAV. Miljøverndepartementet er observatør i gruppa. Gruppa ledes av bydelsdirektør for Bydel Grorud. Bydelene sitter i programgruppene på omgang. I programgruppe 3b sitter representanter for Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten, fra de fire bydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner, Friluftsetaten (nå Bymiljøetaten), Samferdselsetaten, Vann- og avløpsetaten og Plankontoret for Groruddalen. Representanter fra Staten kommer fra Miljøverndepartementet, Jernbaneverket og Statens vegvesen Region Øst. I 2011 ble Byantikvaren invitert til å sitte i gruppa. Plan- og bygningsetaten leder programgruppa.

Programområde 3A, Områdeløft og stedsutvikling, omfatter strategiene Områdeløft og Bømiljøtilskudd. *Områdeløft* er satsing rettet mot et geografisk avgrenset område med særskilte utfordringer på levekår og omfattes både av fysiske, sosiale, kulturelle og miljømessige tiltak (Programområde 3 Årsrapport 2010). For Områdeløft ble det valgt ut ett område i hver bydel: Furuset i Bydel Alna, Veitvet-Sletteløkka i Bydel Bjerke, Romsås i Bydel Grorud og Haugenstua i Bydel Stovner. Begrunnelsen for å fokusere innsatsen på disse områdene er at kontrastene innad i Groruddalen er langt større enn kontrastene mellom Groruddalen og resten av Oslo.

Områdeløft skiller seg fra den generelle organiseringen av Groruddalssatsingen ved at den tar et helhetlig grep der tiltakene rettes mot både fysiske og sosiale forhold i et utvalgt område, og der tiltakene i større grad samspiller med hverandre. Det vil si at tiltakene dekker over flere delmål. Hvert Områdeløft blir på mange måter en egen Groruddalssatsing i miniatyr. I de andre programområdene er tiltakene mer rettet mot utvalgte temaer og geografisk spredd over bydelene.

Begrepene områdesatsing og områdeløft brukes ofte om hverandre som betegnelse på en bredt anlagt offentlig satsing i utvalgte områder med levekårsutfordringer. Mens områderettet satsing handler om å stoppe eller bremse en negativ utvikling i et område, er områdeløft betegnelse på en mer spesifikk metode som er nært tilpasset lokale behov og som anser beboere og den sosiale

kapitalen i området som vesentlige ressurser for å lykkes. Metoden er helhetsorientert og mangesidig, og bygger i stor grad på lokal medvirkning.

Bomiljøtilskudd er en strategi for å utvikle gode boliger og godt bomiljø i Groruddalen. Bomiljøtilskudd gis etter søknad fra for eksempel borettslag til Husbanken. Tiltakene som det kan søkes om er for eksempel til opparbeidelse av uteareal, belysning og beplantning, lekeplasser eller planlegging / prosjektering av installering av heis.

Programområde 3B, Områdeplanlegging og byutvikling, har fokus på å sikre bedre koordinering av statlig og kommunalt planarbeid for å bedre de fysiske omgivelsene og for å oppnå mer effektiv arealbruk og god byutvikling i prioriterte områder. Dette er særlig aktuelt i områder der byutvikling og statlig infrastruktur må sees i sammenheng for oppnå gode helhetsløsninger (Programområde 3 Årsrapport 2010). Skillet mellom de to programområdene kan oppsummeres i de lokalt forankrete tiltakene og de mer overgripende planprosessene med by- og boligutvikling.

Viktige strategiske temaer er boligfortetting med kvalitet, lokal og regional kollektivtransport, veitrafikk samt næringslivssamarbeid.

I 2011 arbeides det med følgende temaer: informasjon om de ulike planprosessene som skjer i dalen, arbeide med grunnlagsdokumenter for Breivoll-Alnabruområdet og klimaeffektiv byutvikling på Furuset, vurdere utarbeidelse av grunnlagsdokumenter for nye områder samt arrangere fagkonferanse med fokus på erfaringsoverføring fra andre byområder.

Dette kapitlet diskuterer først og fremst måloppnåelse og samspillseffekter under *Områdeløft* i programområde 3A fordi dette har vært hovedstrategien innen programområde. Den geografiske inndelingen i analysen følger de fire delbydelene og ikke bydelene som i de andre programområdene.

4.2 Målstruktur

Tabell 4.1 *Hovedmål og delmål Programområde 3*

Hovedmål Programområde 3
Målet er å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentra og næringsområder, attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger.
Delmål
3.1 Lokal kompetanse og ledelseskapasitet skal bygges opp gjennom bred deltakelse og innflytelse
3.2 Det skal gjennomføres en fremtidsrettet byutvikling i bolig- og næringsområder, der lokalsentra og stasjonære områder styrkes. Det skal være høy standard på uteområder og bygninger som oppgraderes.
3.3 Lokal stedsidentitet og tilhørighet blant befolkningen skal økes og omdømme forbedres
3.4 Det skal etableres gode sosial og inkluderende møteplasser i boområdene og i sentra ²¹
3.5 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.

4.3 Økonomisk oversikt

Midlene til programområde 3 tildeles gjennom Kommunal- og regionaldepartementet som forvaltes av Husbanken region øst. Samlet er det hittil bevilget *238,1 mill. kr* av statlige og kommunale midler til programområde 3 i perioden fra 2007 og ut 2011. Av

²¹ Strategien attraktive møteplasser i tilknytning til grønstruktur og boligområder ble overført til Programområde 2 ved omorganiseringen av Programområde 3.

disse har kommunen bevilget 23,1 mill kr. De statlige midlene har beløpt seg til 43 mill hvert år, til sammen 215 mill kr. Fram til og med 1. tertial 2011 er det gitt tilsagn om 132,2 mill kr til strategien *Områdeløft*.²² Av disse er det regnskapsført ca 112 millioner kroner (se tabell 4.2).

Det ble til sammen bevilget nærmere 39 mill kr til *Attraktive møteplasser* fram til denne strategien ble flyttet til programområde 2 i 2010. Av disse ble det brukt 21, 6 mill kr og som betyr at 55 prosent av midlene ble brukt. (Agenda Kaupang 2011).

På strategien *Bomiljøtilskudd* er det gitt tilsagn på til sammen 46, 8 mill kr fram til 1.tertial 2011 fordelt på 155 tiltak.

Det er foreløpig ikke regnskapsført penger under Programområde 3b.

Nedenfor vises en oversikt over midler som er brukt under Områdeløft.

Tabell 4.2 *Oversikt over regnskap pr år. Programområde 3*
Fordelt på delbydeler under Områdeløft

	2007	2008	2009	2010	1. tertial 2011	sum
Furuset	5 433 070	3 978 962	7 228 170	4 465 070	1 599 253	22 704 525
Veitvet-Sletteløkka	1 744 512	6 264 336	5 820 954	7 172 042	2 596 000	23 597 844
Romsås	3 384 983	8 772 549	18 637 927	6 559 098	2 570 092	39 924 649
Haugenstua	2 614 582	6 670 198	8 663 180	6 956 185	684 131	25 588 276
Sum	13 177 147	25 686 045	40 350 231	25 152 395	7 449 476	111 815 294

Oversikten viser at Romsås har brukt betydelig mer enn de andre områdene, og som tilsvarer ca 35 prosent av midlene som er brukt til Områdeløft. Det er særlig midler til arbeidet med Svarttjern som gjenspeiles.

²² Opplysninger fra Husbanken.

4.4 Prosjektaktivitet

Som tabell 7 viser, er det til sammen brukt ca 111,8 mill kr på Programområde 3 pr 1. tertial 2011.

Det er formulert følgende tre delstrategier for Områdeløft og som har vært førende for hvilke tiltak som skal prioriteres i satsingen:

1. Utvikling av gode møtesteder og sentra / næringsarealer i de utvalgte områdene
2. Utvikling av bo- og oppvekstmiljøer
3. Utvikling av lokal kunnskap og ledelseskapasitet og bærekraftig utvikling av delstrategi 1 og 2.

Hver av de fire delbydelene har formulert egne delstrategier som i stor grad samsvarer med strategien for Områdeløftet. Romsås og Veitvet-Sletteløkka har i tillegg formulert strategier som setter fokus på ungdom (Romsås) og omdømme og miljøtiltak på veiene (Veitvet-Sletteløkka) (Årsrapport programområde 3, 2010).

I løpet av det første året i satsingen ble det satt i gang stedsanalyser i de fire delbydelene. Tre av stedsanalysene ble gjennomført av eksterne konsulenter- / forskningsmiljøet, en ble gjennomført av prosjektansatte i tillegg til ungdom fra lokalmiljøet (Furuset). Disse analysene danner også i stor grad utgangspunkt for målformuleringer og strategier for satsingen i de enkelte delbydelene.

Forskjeller mellom bydelene

Det er forskjell i bydelenes prioriteringer av delmål. Tabellen nedenfor viser hvordan tiltakene er fordelt på delmål for hvert innsatsområde for årene 2010 og 2011.

Tabell 4.3 *Oversikt over tiltak under Områdeløft fordelt på delmål i 2010 og i 1. tertial 2011.*

Delmål	Furuset		Veitvet-Sletteløkka		Romsås		Haugen-stua		Totalt	
	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011	2010	2011
3.1 Deltakelse og kompetanse	2	2	13	5	3	2	4	9	22	18
3.2 lokalsentre og uteområder	2	3	5	1	3	4	6	1	16	9
3.3 stedsidentitet og omdømme	3	2	0	7	3	1	1	3	7	13
3.4 møteplasser	1	0	10	6	11	9	5	2	27	17
3.5 trygge miljøer og variert boligtilbud	1	1	5	2	0	0	0	1	6	4
Overgripende *		1		4		2		1		8
Totalt	9	9	33	25	20	18	16	17	78	69

Kilde: Tertialrapport for Groruddalssatsingens Programområde 3. 1. Tertial 2011.

* Dette delmålet kom inn i rapporteringen fra 1. tertial 2011 og omfatter førs og fremst administrative tiltak som er ment å bygge opp under alle delmålene for et områdeløft.

Fram til 2011 viser fordelingen at de langt fleste tiltakene er kategorisert under delmål 3.4 om etablering av *gode og inkluderende møteplasser*, og som tilsvarer 34 prosent av tiltakene. Dette gjenspeiler strategier som er formulert i alle de fire delbydelene. I den andre enden av skalaen er tiltak som er kategorisert i delmål 3.3 om å øke *stedsidentitet og omdømme*. Tiltakene under stedsidentitet og omdømme utgjør kun 9 prosent.²³ Delmål 3.3 skiller seg ut mer som et effektmål enn resultatmål fordi stedstilknytning og omdømme vil kunne være en effekt av andre tiltak. Dette kan forklare skjevheten i fordelingen i delmål.

Både på Romsås og på Veitvet-Sletteløkka er det en stor andel av tiltak under møteplasser. I tillegg har Veitvet-Sletteløkka også prioritert tiltak under deltakelse og kompetanse. Furuset og Haugenstua har spredd tiltakene mer jevnt under alle delmål. Det er bare Haugenstua som har formulert delmål 3.3 om å øke stedsidentitet og omdømme i sin satsing og tiltakene omhandler blant annet stedsanalyser og lokale arrangementer, men også egne

²³ Selv om det er få tiltak med 3.3 som primært delmål, benyttes den som sekundærdelmål for flere tiltak.

omdømmeundersøkelser og veiledning om praktisk omdømmearbeid til bydelens ansatte (Apeland 2011).

Hvilke delmål som hvert tiltak bygger opp under, er satt av bydelene selv. Derfor varierer det hvor tiltakene er plassert. Dette vises for eksempel ved at borettslagsprosjektet ”Bo sammen”-kursene på Veitvet-Slettelokka og på Haugenstua er plassert under delmål 3.1 om lokal kompetanse, mens tilsvarende kurs på Furuset er plassert under delmål 3.3 om stedsidentitet. På Haugenstua er prosjektet om å etablere Nærmiljøsentret som en informasjonssentral og møteplass og det tilsvarende prosjektet Stikk innom på Veitveit plassert i delmål 3.1, mens det lignende prosjektet Frivillig i sentrum på Romsås er under delmål 3.4. Forskjellig praksis for hvordan tiltakene kategoriseres etter primære delmål gjør det vanskeligere å sammenligne tiltakene og måloppnåelse i delbydelene. I analysen har vi valgt å kategorisere de tiltakene det gjelder slik vi mener er mest dekkende, for å kunne gi et bedre bilde av måloppnåelse.

4.5 Gjennomgang av delmål: programteori og måloppnåelse

I årsrapportene fra bydelene og fra programområdet går det fram at det er god sammenheng mellom hovedmålet for satsingen og delmålene for programområdet (Årsrapport Programområde 3, 2010:57). I hvilken grad er tiltakene i samsvar med mål og delmål i programmet? Hvilke umiddelbare resultater er det mulig å avdekke, hvilke utfall kan vi se og i hvilken grad har tiltakene hatt noen effekt så langt i satsingen?

I analysen diskuteres Publikumsundersøkelsen opp mot erfaringer fra tiltakene. Fordi de fire delbydelene under Områdeløft har relativt lav svarprosent, er de fire delbydelene slått sammen til én kategori for å få et mer robust tallmateriale i framstillingen.

4.5.1 Delmål 3.1 Lokal kompetanse

Lokal kompetanse og ledelseskapasitet skal bygges opp gjennom bred deltakelse og innflytelse

Programteori

Under delmål 3.1 er det hovedsakelig satset på følgende typer av tiltak:

- ledelsesopplæring for barn og unge
- utvikling av ledelseskapasitet
- etablering av tiltak som er basert på deltakelse og medvirking lokalt

De umiddelbare resultatene under delmål 3.1 om styrking av lokal kompetanse vil være overlappende for flere av delmålene. Dette gjelder både for 3.2 om utvikling i bolig- og nærområder, 3.3 om stedsidentitet og 3.4 om sosiale møteplasser, og overordnet for aktivitetene under disse delmålene er å få befolkningen til å involvere seg i det som foregår i nærmiljøet. Dette er gjerne prosessrelaterte tiltak, det vil si at de går over tid. Ungdom er en viktig målgruppe, og flere av tiltakene er rettet mot å få ungdom til å engasjere seg i lokalmiljøet. Dette skjer gjennom ledelsesopplæring i foreningsvirksomhet og aktiviteter i lokalmiljøet som for eksempel Alnaskolen, Romsåspilotene i delmål 3.1 og Furusetambassadørene under delmål 3.3 eller Lederskolen på Haugenstua. Andre tiltak har fokus på å involvere befolkningen i utvikling av områdene. For eksempel på Veitvet-Sletteløkka med Organisasjonsutvikling, Demokratiopplæring og Valgdeltakelse, Helhetsplan for Sletteløkka og Perlekjedet, eller områdeutvikling på Furuset og senterutvikling på Haugenstua. Tiltak som er rettet mot å styrke foreningslivet er også relevant, og som bygger opp om tiltak under delmål 3.4. om frivillighetstiltak lokalisert i sentrene.

Hvilke *utfall* kan tenkes? Et utfall går på økt lokal deltakelse og økt engasjement både blant barn og unge, og blant beboerne generelt.

Dette kan for eksempel føre til økt kompetanse på medvirkningsprosesser både blant befolkningsgrupper og lokale ledere, og økt kompetanse på hvordan drive foreningsvirksomhet,

frivillig arbeid og organisasjoner. Benyttede ferdigheter i å kunne påvirke lokalpolitikken og bydelens avgjørelser, samt økt valgdeltakelse kan også være utfall. Økt kunnskap om ledelse av ungdomstiltak og arrangementer kan være et annet utfall, som for eksempel når ungdom fra Alnaskolen får ansvar for lokale arrangementer på Furuset. Andre utfall kan være større tilfredshet med lokale tilbud, økt trivsel og økt eierskap til nærmiljøet fordi befolkningen selv har fått mulighet til å påvirke prosessene og utforming av nærmiljø og møteplasser.

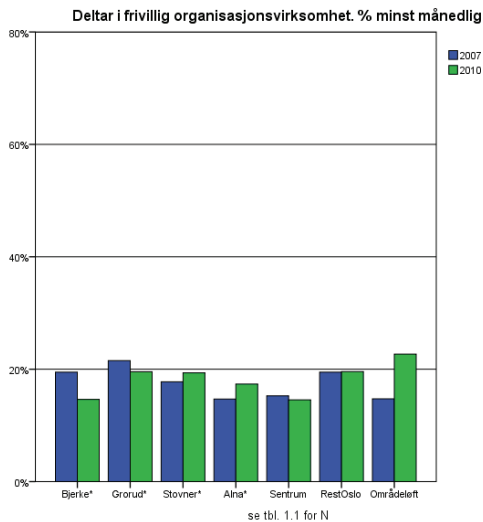
En *virkning på sikt* vil være generelt styrket lokal kompetanse, styrket ledelseskapasitet og stedstilknytning.

Måloppnåelse delmål 3.1

I *publikumsundersøkelsen* fra 2010 er det ingen spørsmål som retter seg direkte mot dette delmålet, men flere av spørsmålene kan gi en indikasjon på om det har skjedd endringer fra 2007 til 2010 når det gjelder lokal deltakelse eller kjennskap til nærmiljøet.

Et nærliggende spørsmål er *Deltakelse i frivillig organisasjonsvirksomhet*. Her viser svarene en økning i deltakelse fra over 14 prosent 2007 til 19 prosent i 2010 i Områdeløftet. I dette tilfelle har vi slått sammen deltakelse ”noen ganger i uken” og ”noen ganger i måneden”. Det har også skjedd en nedgang fra de som aldri deltar i frivillig arbeid fra 2007 til 2010. Sammenlignet med resten av Oslo viser tendensen i Områdeløftet en tydelig positiv utvikling og ligger høyere enn de andre områdene.

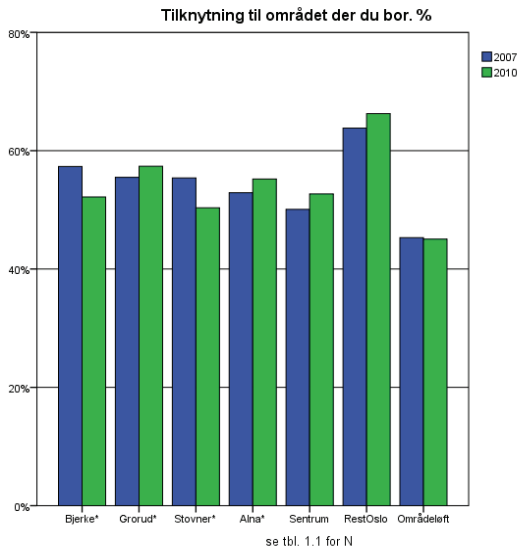
Figur 4.1 *Deltakelse i frivillig organisasjonsvirksomhet, Områdeløft. Publikumsundersøkelsen*



En annen indikator er om *oppvekstmiljøet for ungdom i nærmiljøet* oppleves som bedre. Her vises en svak positiv utvikling fra de som er fornøyd eller svært fornøyd fra 22 prosent i 2007 til 25 prosent i 2010. Imidlertid ligger delbydelene i Områdeløftet langt under resten av Oslo der svarene viser en økning fra 54 til 59 prosent i disse årene.

Andre indikasjoner på utfall og eventuell effekt av tiltakene under delmål 3.1 vil være svar på spørsmål om trivsel og tilhørighet. Her har Publikumsundersøkelsen tre aktuelle spørsmål. Ett av spørsmålene handler om økt *tilknytning til nærmiljøet*. I hvilken grad kan det vises positive endringer fra Publikumsundersøkelsen? Svarene viser her ingen endring av betydning mellom de to årene. Andelen er på rundt 46 prosent, mens for resten av Oslo har denne hatt en liten økning fra 65 til 67 prosent (se figur nedenfor).

Figur 4.2 *Tilknytning til området der du bor. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen*



Et annet spørsmål er *trivsel der du bor*. Heller ikke her er det særlig endringer å spore fra 2007, og andelen av de som er fornøyd eller svært fornøyd ligger under resten av Oslo.

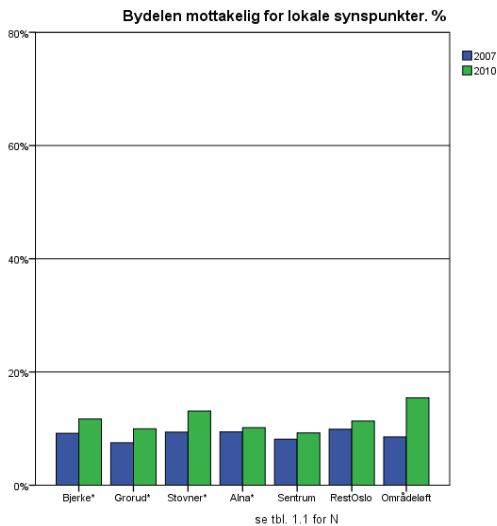
Omtrent det samme mønsteret avspeiler seg i spørsmål et om man er *stolt av området der man bor*. Her har svarene gått litt ned fra 40 til 38 prosent blant de som er stolte eller svært stolte av området der de bor.

Et tredje tema som er relevant for dette delmålet, er spørsmål som omfatter demokrati og lokalpolitikk. Det ene spørsmålet handler om befolkningens *mulighet for å påvirke avgjørelser i bydelen*. Svarene viser ingen endring mellom 2007 og 2010. I begge årene svarer 10 prosent at de i stor eller i svært stor grad har mulighet for å påvirke avgjørelser i bydelen. Delbydelene i Områdeløft ligger imidlertid over resten av Oslo der svarene er 6 prosent i 2007 og 8 prosent i 2010. Av de som mener de i svært liten grad har mulighet til å påvirke, vises en økning fra 23 til 27 prosent i delbydelene.

Et annet spørsmål dreier seg om *bydelen er mottakelig for befolkningens synspunkter*. Her vises det en positiv tendens, med en økning fra 10 prosent i 2007 til 15 prosent i 2010. For resten av Oslo viser

tallene liten endring, og er på rundt 10 prosent begge år (se figur 4.3).

Figur 4.3 *Bydelen mottakelig for lokale synspunkter. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen*



Resultatene fra Publikumsundersøkelsen viser indikasjoner på økt lokal deltakelse og økt tilfredshet med oppvekstmiljøet for ungdom i delbydelene innen Områdeløftet. Svarene viser også at folk i større grad opplever at bydelen er mottakelig for synspunkter. Det vises imidlertid ingen endring i spørsmålene om tilhørighet og trivsel.

Funn i Publikumsundersøkelsen diskutert mot erfaringer fra tiltakene

Sammenlignet med Publikumsundersøkelsen viser erfaringer fra både årsmeldinger og feltarbeid at tiltakene i stor grad har positive utfall. Dette gjelder særlig de tiltakene som har gått over flere år.

Erfaringene fra tiltakene som er rettet mot *opplæring* av ungdom viser stor deltakelse, for eksempel Alnaskolen. Flere kurs er gjennomført og flere ungdom har blitt ledere. I tillegg samarbeider Alnaskolen med andre tiltak i satsingen, og har blant annet hatt ansvar for organisering av Furusetfestivalen og har hatt workshop og utstilling sammen med Plan- og bygningsetaten om planarbeid av Furusetområdet.

Både Frivilligskolen på Romsås, Lederskolen på Haugenstua og Organisasjonsutvikling på Veitvet-Sletteløkka er eksempler på *frivillighet og medvirkning*. Tiltakene har ført til at flere deltakere har fått opplæring i organisasjonsvirksomhet med fokus på hvordan søke midler, hvordan starte opp og hvordan rekruttere medlemmer. For eksempel har tiltaket på Veitvet-Sletteløkka siden oppstarten med kursvirksomhet ført til 11 nye organisasjoner. Selv om erfaringene viser at det ikke er lett å mobilisere befolkningen (Agenda Kaupang 2011:48), er det viktig å påpeke at man har lyktes i å involvere flere beboere med innvandrerbakgrunn (Intervju referansegruppe). Svarene fra Publikumsundersøkelsen om bydelenes mottakelighet for befolkningens synspunkter gikk opp, og dette samsvarer med det som fortelles om besøkende i som kommer innom lavterskeltilbudene i sentrene for å gi innspill til hva som kan gjøres bedre i bydelen eller nærmiljøet.

Samtidig er det viktig å påpeke at enkelte mål i tiltakene kan være vanskelig å nå, og målene kan være for ambisiøse. For eksempel har tiltaket Demokrati og valgdeltakelse på Veitvet hatt mål om å øke valgdeltakelsen i kommunevalget 2011. I 2007 hadde valgdeltakelsen gått opp fra 43,7 prosent i 2003 til 46,2 prosent på Veitvet skole. Denne valgkretsen hadde en av landets laveste oppslutninger. I siste kommunevalg 2011 gikk imidlertid valgdeltakelsen litt ned, til 45,2 prosent, og målet i prosjektet om økt valgdeltakelse ble følgelig ikke innfridd.

4.5.2 Delmål 3.2 Byutvikling og nærmiljø

Det skal gjennomføres en fremtidsrettet byutvikling i bolig- og næringsområder, der lokalsentra og stasjonære områder styrkes. Det skal være høy standard på uteområder og bygninger som oppgraderes.

Programteori

Under dette delmålet skal det gjennomføres en fremtidsrettet byutvikling i bolig- og nærmiljøområder, der lokalsentra og stasjonære områder styrkes. Det skal være høy standard på uteområder og bygninger som oppgraderes. Typen tiltak som er satt i gang under dette delmålet kan deles inn i tiltak som bidrar til

- styrking av nærmiljøet

- styrking av sentrene som lokalsentra

De umiddelbare *resultatene* under delmål 3.2. vil også være overlappende for delmål 3.1 om lokal kompetanse, 3.3 stedstilhørighet og 3.4 sosiale møteplasser. Felles for prosjektene i delmålene er at utvikling av nærområdet i stor grad skjer gjennom medvirkningsprosesser, og gjennom de initierte tiltakene skapes det fysiske og sosiale møtesteder ved at tiltakene fylles med aktiviteter. Det som skiller delmål 3.2. fra de andre, er fokus på heving av standard. Styrking av bolig- og nærmiljøområder skjer gjennom flere tilbud og tilrettelagte uteområder til lokalbefolkningen. For eksempel Svarttjern på Romsås, et tiltak som brukes av alle typer befolkningsgrupper. Sneglehuset på Haugenstua er eksempel på tiltak som tiltrekker seg barn både fra nærmiljøet og andre steder. Styrking av lokalsentra handler om at lokalbefolkningen skal få flere aktivitets- og kulturtilbud i sentrene der innholdet skal være kulturaktiviteter og læring, mer enn kommersielle tilbud. Eksempel på dette er utvikling av Veitvet sentrum og Kultur i Ring på Romsås. Under delmål 3.4 om sosiale møteplasser er det flere tiltak som omhandler aktiviteter lokalisert på senteret.

Hvilke *utfall* er relevante for tiltakene? Et utfall går på økt bruk av lokalsentrene der sentrene tiltrekker seg ulike befolkningsgrupper både for å ha et sted å gå til, men også for å bli med i aktiviteter som tilbys. Ulike aktiviteter i de lokale sentrene vil også kunne bidra til å øke attraktiviteten og dermed antall besøkende / brukere. Denne typen utfall sammenfaller både med delmål 3.3 om stedstilhørighet og 3.4 om sosiale møteplasser. Utfall for styrking av nærområdene vil både være økt bruk, økt tilfredshet med nærmiljøet, økt stedstilknytning og økt eierskap til stedet.

Av *virkning på sikt* vil både være attraktive boligområder og økt standard på uteområdene og sentrene.

Måloppnåelse delmål 3.2

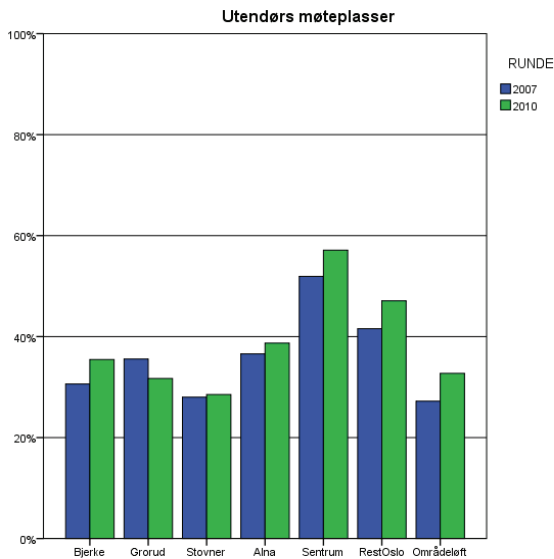
Hvilke eventuelle utfall og virkninger er så langt oppnådd når det gjelder å styrke bolig- og nærmiljøområder samt lokalsentra? I *Publikumsundersøkelsen* er det flere spørsmål som er relevante for dette tema og som kan gi indikasjoner på om beboerne opplever positive endringer i nærmiljøet og i sentrene. Under delmål 3.1 så

vi at temaet om stedstilhørighet ikke viste noen endring fra 2007 til 2010.

Andre relevante spørsmål handler om møtesteder. På spørsmål om tilfredshet med *steder å møtes der du bor* viser svarene ingen vesentlig endring mellom 2007 og 2010. I begge årene svarer rundt 21 prosent at de er tilfreds eller svært tilfreds. For resten av Oslo viser tallene at tilfredsheten har gått opp fra 27 til 33 prosent. Blant bydelene har andelen tilfredse og svært tilfredse i Grorud økt fra 23 til 26 prosent.

En mer positiv tendens finner vi i spørsmålet om *utendørs møteplasser som er fristende å bruke* i nærområdet. Dette spørsmålet ble også diskutert i kapittel 3. Her benyttes spørsmålet igjen, men denne gangen på områdeløftnivå. Svarene viser at andelen tilfredse innenfor Områdeløft økte fra 27 prosent i 2007 til 35 prosent i 2010 (se figur 4.4).

Figur 4.4 *Tilfredshet med utendørs møteplasser. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen*



Funn i Publikumsundersøkelsen diskutert mot erfaringer fra tiltakene

Erfaringene fra tiltakene varierer noe sammenlignet med svarene fra Publikumsundersøkelsen. Når det gjelder *utendørs møteplass* er det nærliggende å trekke fram *Svarttjern* som eksempel på suksess. Svarene fra Romsås særskilt bekrefter dette bildet, og viser en stor økning i andelen tilfredse, mens bildet fra bydel Grorud viser motsatt tendens. Fra Svarttjern meldes om flere brukere fra både nærområdet men også fra andre deler av Groruddalen, og det merkes stor entusiasme og stolthet i nærmiljøet. *"Folk er mer fornøyd med å bo her fordi de har fått i stand vannet"* forteller en av informantene. Svarttjern oppfyller mange av målene i satsingen; godt møtested, økt integrering, bedre omdømme, økt friluftsliv og fysisk opprusting av nærmiljøet. Andre tiltak bidrar til ny bruk av uteområder som tidligere ikke var attraktive.

Flere av *sentrene* rundt i bydelene sliter med tomme forretningslokaler, nedlitte fasader og triste offentlige rom, og det å skape liv i sentrene står høyt på dagsorden. Styrking av sentrene viser seg å være en utfordring i satsingen. Dette skyldes delvis kompliserte planprosesser, delvis uoversiktlige eierforhold og samarbeid med sentereiere. Et eksempel er Romsås senter der informanter kan fortelle om at kompliserte eierstrukturer (med tre forskjellige eiere) bremser realisering av målet om å få senteret til å bli et attraktivt senter.

Likevel har flere av sentrene fått til aktiviteter og fylt tomme lokaler med liv. For eksempel har Kultur i ring, et medvirkningsprosjekt på Romsås om ideer til nærmiljøet, hatt en utstilling på senteret i samarbeid med Westerdals reklameskole, og eksterne konsulenter er i gang med å prosjektere de fem utvalgte stedene som resultat av medvirkningsprosessen. Prosjektideene ble utstilt på senteret og har skapt nysgjerrighet blant folk som går forbi.

På Veitvet er det inngått samarbeid med sentereierne, og enkeltpersoner i kreative yrker har fått ti kontorer gratis i ett år mot at de bidrar inn i utviklingen av aktiviteter i senteret. En kick-off uke våren 2011 bidro til stor aktivitet med rundt 2000 besøkende, og det kom inn 200 idéforslag til hvordan senteret kan bli. Suksesskriterier har vært stor grad av lokal forankring / medvirkning, i tillegg til godt samarbeid med senterledelse. Takket

være lokale ildsjeler i Ellingsrud Vel ble senteretorget på Ellingsrud senter oppgradert til en etterlengtet møteplass. Det ble inngått samarbeid med både OBOS og næringslivet.

I Programområde 3 har det etablert samarbeid mellom Plan- og bygningsetaten og områdeutvikling, for eksempel gjennom utviklingsprosjektet Future Built på Furuset. Dette samarbeidet har bidratt til utvikling av samarbeidsrelasjoner og ført til verdifull kompetanseheving både blant ansatte i bydelen og i Områdeløft, og med befolkningen som har vært med på ulike former for medvirkningsprosesser i arbeidet.

4.5.3 Delmål 3.3 Stedstilknytning og omdømme

Lokal stedsidentitet og tilhørighet blant befolkningen skal økes og omdømme forbedres

Programteori

Under dette delmålet er det befolkningens stedstilhørighet og stedets omdømme som skal økes og forbedres. Typen tiltak som er satt i gang under dette delmålet kan deles inn

- Arrangementer for lokalbefolkningen
- Tiltak i bomiljøene
- Prosjekter som er rettet mot omdømmebygging

Stedsidentitet vil alltid være problematisk å måle som resultat av en satsing, fordi befolkningens tilknytning til eget nærmiljø og bosted handler om beboeres interesser og preferanser uavhengig av prosjekter som settes i gang. For noen er nærmiljøet og stedet der man bor viktig for trivsel og livskvalitet, og fungerer som en identitetsmarkør relatert til andre steder; ”Vi som bor her” (Vestby og Johannessen 2010). For andre betyr bostedet lite fordi man har nettverket og fritiden utenfor, og er i mindre grad interessert i det som skjer i nærmiljøet. Samtidig kan man være knyttet til et sted og trives godt uten å være aktiv med i miljøet. Men fordi stedstilknytning i stor grad skjer gjennom bruk og deltakelse, vil satsingen kunne bidra til økt stedstilknytning gjennom lokale tiltak rettet mot ulike grupper av befolkningen. Dette er basert på teorier om at medvirkning fører til eierskap og styrker stedstilhørighet.

Stedstilknytning kommer gjerne indirekte gjennom bruk og kjennskap til området. Mens stedstilhørighet handler om beboernes forhold til stedet de bor, er stedets omdømme noe som defineres utenfra. For å snu på negativt omdømme er flere tiltak satt i gang ut fra en hypotese at folk blir mer stolte av området når de ser at noe skjer, noe som igjen gir positive ringvirkninger, ikke minst hvis dette blir kjent gjennom media. *Omdømme betyr blant annet å være stolt av å bo i Groruddalen. Da trenger man noe å bekte stoltheten på; Haugenstua – hvor er det? Vet du ikke det, det er der hvor verdens største lampe er*” (Fra fokusgruppeintervju). Samtidig påvirkes beboere av negativ omtale av bostedet fordi det lett bidrar til å stigmatisere beboerne. *”Det er ikke sant det som skrives om at det er så mange problemer her i Groruddalen”* er kommentarer som går igjen.

De umiddelbare *resultatene* under delmål 3.3. om stedsidentitet vil være overlappende for de andre delmålene fordi de fleste tiltak i Programområde 3 vil bidra til økt stedsidentitet og kan også tenkes å bidra til å endre dalens omdømme på sikt. Felles for tiltakene under dette delmålet er at de er lokalt forankret i nabolagene, med felles treffpunkter og aktiviteter gjennom festivaler og arrangementer. Lokal forankring oppnås også gjennom kurs for å lære mer om nettopp bomiljø og nabolag med økt deltakelse i nabolaget. Eksempler på det første er Veitvetuka, Furusetfestivalen og Minimela på Haugenstua, eksempler på det andre er Bo-sammen kursene og Gran nærmiljøsentere. I tillegg er det direkte tiltak for å øke omdømme gjennom opplæring av ungdom, omdømmeprojekt på Haugenstua for å utvikle stedets kvaliteter (Apeleand 2011) eller synlige symboler som lampe på Haugenstua.

Hvilke *utfall* kan tenkes? Et utfall går på økt tilfredshet med nærmiljøet gjennom aktiv deltakelse på det som arrangeres, et annet utfall kan være økt kunnskap om foreningsliv gjennom å være medarrangør i lokale tiltak. Ikke minst vil økt kunnskap om borettslag som boform, flere som melder seg til styreverv og bedre kjennskap til og forhold til naboer være relevante utfall. Andre utfall kan være mindre nabokonflikter. Dette er særlig relevant der det har vært arrangert Bo-sammen kurs der fokus nettopp er å lære beboerne om det å bo i lag.

Når det gjelder å endre omdømme i Groruddalen, kan det være vanskelig å se utfall, men tiltakene kan ha en *virkning* på sikt. En virkning kan være endring i medias framstilling av Groruddalen fra

å ha en stigmatiserende tilnærming til å få fram positive kvaliteter, endringer og aktiviteter som skjer.

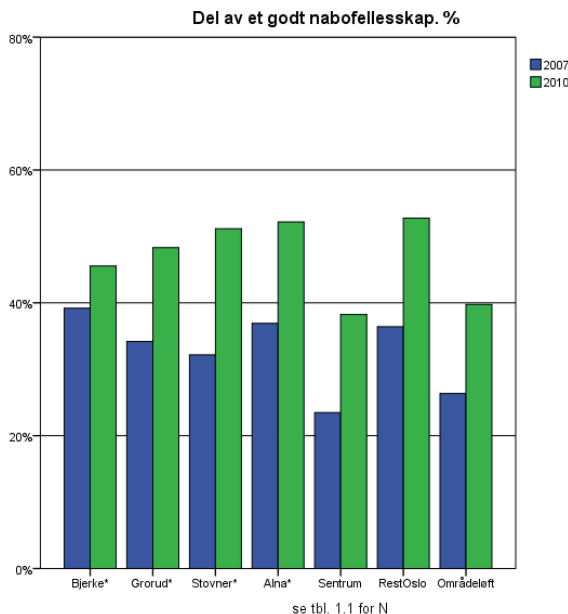
En annen virkning kan være økte boligpriser i innsatsområdene fordi områdene etter hvert får bedre omdømme i tillegg til fysisk opprustning i og utenfor borettslagene.

Måloppnåelse delmål 3.3

En rekke arrangementer i bydelene sammen med tiltak i bomiljøene skal bidra til å styrke beboernes stedstilhørighet og omdømme i Groruddalen. I *Publikumsundersøkelsen* er spørsmålene som ble gjennomgått under delmål 3.1 om *stedstilknytning* også relevante her.

I Publikumsundersøkelsen stilles det et mer konkret spørsmål om bomiljø, om *beboerne er en del av et godt nabofelleskap*. Her vises klare positive endringer blant de som er mest fornøyd. Andelen har gått opp fra 26 prosent i 2007 til 41 prosent i 2010 (se figur 4.5).

Figur 4.5 *Tilfredshet med nabofelleskap. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen*



Blant tiltakene som skal fremme stedstilknytning er det satt i gang kulturarrangementer for bydelenes beboere. *Bruker du kulturtilbudet* der du bor er et annet spørsmål som kan gi indikasjoner på stedstilknytning. Svarene fra de som aldri bruker kulturtilbudet har gått ned fra 2007-2010 fra 37 til 32 prosent, samtidig som andelen av de som bruker kulturtilbudet flere ganger i året har økt fra 23 til 26 prosent. Dette indikerer en positiv utvikling.

Funn i Publikumsundersøkelsen diskutert mot erfaringer fra tiltakene

For å oppnå stedstilknytning og økt omdømme har delbydelene satset på litt ulike strategier. På Furuset er det særlig fokus på tiltak som omfatter borettslagene og bomiljøene, der tanken om styrking av bomiljøet også styrker stedsidentitet og omdømme. For eksempel *Bo sammen kurset* har involvert til sammen 750 beboere fra 10 borettslag og det er gjennomført 64 kurs. I følge informanter har kursene ført til økt nabokontakt, økt trygghet som en følge av nabokontakt, samt større bevissthet om eget bomiljø. Styrene i borettslagene har fått et bedre redskap til å få med seg beboerne i fellesskapende verv og tiltak, og det er skapt større forståelse for ulike erfaringsbakgrunn blant beboerne. Det meldes også at utgifter til vaktmestertjenester har gått ned i enkelte borettslag. Det er også gjennomført *Bo sammen-kurs* i andre områder. På Haugenstua deles ikke erfaringene fra Furuset (*Bo sammen – Evaluering og endelige anbefalinger*). Årsaken kan være ulike strategier for rekruttering av ledere og deltakere. På Furuset ble det brukt mye tid og ressurser på dette, noe som var en medvirkende årsak til suksess. For øvrig har ikke Områdeløft på Haugenstua i like stor grad hatt fokus på bomiljø og naboskap, noe som påpekes i evalueringen fra Områdeløft (Agenda Kaupang 2011:51).

Et annet eksempel på tiltak i bomiljøet er *Gran kafé* (nærmiljøesenter) på Furuset. Kaféen har vist seg attraktiv i nærmiljøet og ble fra 2011 lagt under ordinære budsjettammer i bydelen. Videreføring av tiltak er et mål i satsingen. Kaféen har det siste året fått nye brukergrupper, for eksempel kommer småbarnsforeldre innom på vei fra levering i barnehagen for å ta seg en morgenkaffe. Det meldes om besøkende både med og uten innvandrerbakgrunn. Det ble rapportert om ca 5100 besøkende i løpet av 2010, og antall besøk pr dag i snitt er nesten doblet fra

2011. Nøkkelen til suksess er i følge en av informantene å legge til rette for nettverksdannelse i kjente omgivelser i nærmiljøet.

Andre strategier handler om å endre omdømme, og her er særlig festivaler og markedsdager viktige tiltak. Hensikten med festivalene er både å samle beboerne til felles opplevelser, og mobilisere frivillige grupper, beboere og næringsliv til å bidra i planlegging og innhold av arrangementene. For eksempel er Omdømmeprojektet på Furuset medarrangører av aktivitetsdager og festivaler. Bydelen får tilbakemeldinger på at folk er blitt mer stolte av området sitt. Folk ser at det skjer noe. På Vinteraktivitetsdagen i 2011 deltok flere hundre barn og Furusetfestivalen samlet 3000 deltakere i 2010. Fra Veitvet-Sletteløkka har antall frivillige og besøkende økt fra år til år. I 2010 var det rundt 2000 besøkende på Fest på Løkka. Arbeidet med kulturbølgen (et spektakulært show med blant annet Nysirkus) hadde 150 frivillige og ca 800 besøkende.

Omdømmeprojektet på Haugenstua har en indirekte strategi med å støtte tiltak som festivalen Minimela, informasjonsarbeid til befolkningen og workshops, men også direkte med omdømmearbeid (Apeland 2011). I en spørreundersøkelse til 171 beboere på Haugenstua svarte 81 prosent at de kjente til markedsdagene på Haugenstua torg, 63 prosent kjente til Nærmiljøsentret og 55 prosent til festivalen Minimela (Apeland 2011:93).

I hvilken grad har media endret kurs den siste tiden ved å trekke fram Groruddalens kvaliteter og muligheter? Her er det vanskelig å kunne gi annet enn inntrykk fordi en systematisk gjennomgang av mediaoppslag ligger utenfor vårt mandat. Men i følge medieforsker Elisabeth Eide²⁴ har fokus endret seg fra å skrive om det som ikke fungerer (for eksempel manglende integrering) til å la lokale krefter fortelle om positive endringer i riksavisene. Imidlertid meldes det fra bydelene om at det er vanskelig å få inn stoff i riksmedia som gir mer nyanserte bilder av Groruddalen enn de stigmatiserende fortellingene.²⁵ Ett av unntakene er formidling av suksesshistorien Svarttjern. I følge en informant har det blitt tatt mye bilder og blitt skrevet mye om tjernet. *”Romsås kommer først når de skal ha de glansede*

²⁴ Frokostmøte Husbanken 03.03.2011 ”Mediebruk og identitetsbygging”

²⁵ Fra Frokostmøte Husbanken 03.03.2011 ”Mediebruk og identitetsbygging”

og vellykkede bildene. Før var det skriving om narkotikaproblemer og kriminalitet”.

I hvilken grad kan opprusting av bygninger og uteområder tenkes å ha innvirkning på boligpriser i de fire delbydelene? Dette er særlig interessant på Svarttjern og borettslagene rundt, der oppgradering av tjernet og rehabilitering av borettslagene har foregått parallelt. I følge en av eiendomsmeglerne som har Groruddalen som sitt virkeområde er det ingen indikasjoner på en annerledes utvikling i boligpriser i innsatsområdene enn andre steder i Groruddalen eller i Oslo for øvrig.²⁶ Ved å se på boligprisstatistikken fra Norsk Eiendomsmeglerforbund for de siste årene, bekreftees dette inntrykket, men små nyanser kan observeres.²⁷ Prisene målt i kvm for leiligheter i Oslo gikk opp fra 36 900 kr ved årsskiftet 2010 til 40 300 kr i 2011, dvs. 9,2 prosent. I Alna var tilsvarende økning på 8,1 prosent, i Bjerke på 8,7 prosent, i Grorud på 9,3 prosent og på Stovner 8,3 prosent. Tallene er grovmasket og vi får ikke kunnskap om delbydelene i Områdeløftet, men tallene gir likevel en interessant indikasjon når det gjelder priser på leiligheter i Bydel Grorud som ligger litt over Oslogjennomsnittet og godt over de andre bydelene i dalen.

4.5.4 Delmål 3.4 Sosiale møteplasser

Det skal etableres gode sosial og inkluderende møteplasser i boområdene og i sentra.

Programteori

Typen tiltak som er satt i gang under dette delmålet kan deles inn

- Sosiale møteplasser for ulike befolkningsgrupper
- Opprustning av bygninger og uteområder

Også under dette delmålet er de umiddelbare *resultatene* sammenfallende med andre delmål, særlig fra 3.2 styrking av nærmiljø og lokalsentra, og 3.3 stedsidentitet. Det er flere eksempler på tiltak som handler om styrking av nærmiljøområder og som følgelig vil fungere som sosiale og inkluderende

²⁶ Samtale med Eiendomsmegler1, avd. Groruddalen, oktober 2011.

²⁷ Statistikk på boligpriser, Norsk eiendomsmeglerforbunds hjemmeside.

møteplasser. Både Svarttjern, Sneglehuset og senteret på Ellingsrud er allerede nevnte eksempler på sosiale møteplasser, men som er kategorisert under delmål 3.2. Som resultat av tiltakene under dette delmålet kan det forventes at flere lokaler er satt i stand og at det er etablert flere møtesteder. Av tiltak som er plassert under dette delmålet om møteplasser, er Frivillig i sentrum på Romsås senter og Stikk innom på Veitvetsenteret. Begge tiltakene har fokus på å ha et uformelt lavterskeltilbud som ligger sentralt der folk ferdes. Tiltak forventes også å føre til flere fritids- og aktivitetstilbud for ulike aldergrupper og for befolkningsgrupper med ulik bakgrunn. Eksempler på dette er Parsellhagene og Nytt motorsenter og skatehall på Haugenstua, Haugenstua Scene og Humleby aktivitetspark på Romsås.

Hvilke *utfall* kan forventes av tiltakene under dette delmålet om sosiale møteplasser? Økt bruk av møteplassene i nærområdet for ulike beboergrupper er eksempel på forventet utfall. Bruk vil også føre til økt eierskap til nærmiljøet og som vil kunne føre til økt grad av vedlikehold eller mindre grad av forsøpling og hærverk. Mer konkret kan det forventes økt omfang av foreningsliv og økning i frivillighet som resultat av lavterskeltilbudene i sentrene. Gjennom bruk av parsellhagene vil økt kjennskap til naboer og bedre naboskap på tvers av etnisk bakgrunn være et utfall. Etablering av sosiale og inkluderende møteplasser vil også kunne føre til økt trygghet i nærmiljøet fordi beboere vil kjenne til hverandre og gjennom aktiviteter dominere uterommet.

Virkinger på sikt vil også her være attraktive boområder, økt stedstilknytning og omdømme, samt et sterkere foreningsliv som involverer en økt andel av befolkningen.

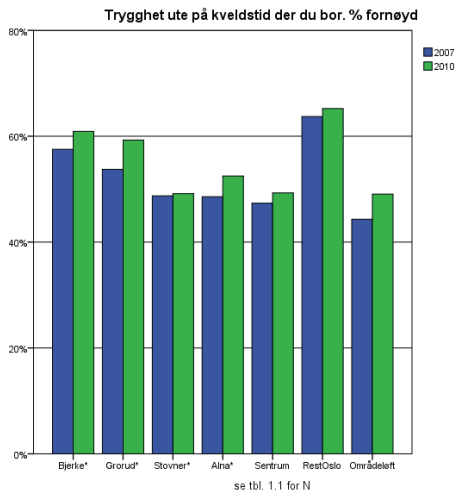
Måloppnåelse delmål 3.4

Som vist under delmål 3.2 om å styrke nærmiljøet var det ingen endring i svarene fra 2007 til 2010 på spørsmålet om steder å møtes i nærmiljøet fra *Publikumsundersøkelsen*. Men sosiale og inkluderende møteplasser har også innvirkning på trivsel og nabofellesskap og tidligere presentasjon har vist økende grad av nabofellesskap.

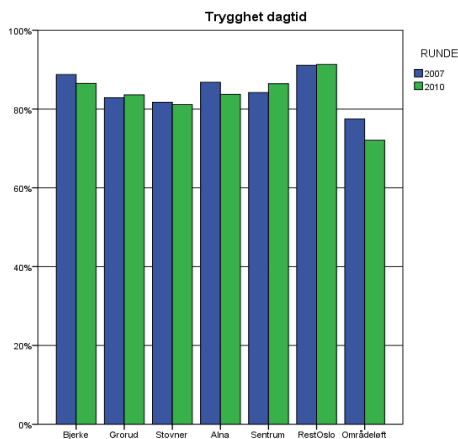
To av spørsmålene i *Publikumsundersøkelsen* handler om *Trygghet når det gjelder å ferdes ute*, og det skilles mellom dagtid og kveldstid.

Figurene nedenfor viser noe overraskende at følelsen av trygghet på dagtid har gått noe ned i Områdeløft, mens det motsatte har skjedd når det gjelder kveldstid. I begge svarkategoriene ligger Områdeløft langt under resten av Oslo.

Figur 4.6 *Opplevelse av trygghet på kveldstid der du bor. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen*



Figur 4.7 *Opplevelse av trygghet på dagtid der du bor. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen*



Funn i Publikumsundersøkelsen diskutert mot erfaringer fra tiltakene

Hvilke utfall kan avdekkes om tiltakene som omfatter sosiale møteplasser? Under dette delmålet er det flere tiltak som melder om økende popularitet i alle delbydelene. Dette gjelder for eksempel møtestedet *Stikk-innom* på Veitvetsenteret og *Frivillig i Sentrum* på Romsås, *Haugenstua Scene* på Haugenstua og Gran kafe på Furuset (sistnevnte kategorisert under delmål 3.3). *Stikk-innom* har hatt ca 5700 besøkende årlig, og rundt 20 beboere kommer innom daglig. Beboerne engasjerer seg i alt fra idrettsbanen, turveier, fysisk opprusting til senterutvikling og trafikk. Lokalene brukes også på kveldstid, både av ungdomsgrupper, kvinnegrupper, opplæringstiltak (seks fulle kurs i språkopplæring for voksne) og av ulike etniske grupper til kulturaktiviteter. Fra "*Frivillig i sentrum*" meldes det også om stor økning i folk som kommer innom og som ønsker å bidra. "*Folk er blitt mye mer engasjert. Folk har endra seg, de sure som før bare klaget er nå med å steke vaffer*". Å organisere frivillighet er i tråd med en av hovedoppgavene i bydel Grorud (Fokusgruppeintervju, Grorud). Flere nye foreninger er etablert som resultat av tiltaket, og flere er registrert i Brønnøysundregisteret. Funn både fra *Stikk-innom* på Veitvet og *Frivillig i sentrum* fra Romsås samsvarer med indikasjonene som kom fram i publikumsundersøkelsen.

Parsellhagene på Haugenstua er eksempel på et vellykket møtested på tvers av beboernes bakgrunn. Tiltaket ble etter kort tid revitalisert og reorganisert etter prosjektlederskifte i bydelen og består nå av 96 parseller. Brukerne organiseres egne dugnader, og har vist seg styringsdyktige. I 2010 deltok 85 på dugnad. Det meldes imidlertid om at det kan være vanskelig å få til fellesskap på tvers av etniske grupper. *Haugenstua Scene* er et møtested for ungdom lokalisert på senteret, og som gradvis har økt i bruk siden de startet i 2007. Tilbudet av aktiviteter favner etter hvert både helserelaterte kurs, kulturtilbud og kurs for innvandrergupper og målgruppa er utvidet. Stedet er delvis gjort i stand på dugnad av brukergruppene etter en større ombygging i 2010 som ble utført i samarbeid med OBOS forretningsbygg. Det må også nevnes *Motorsenteret og skatehallen* på Haugenstua som med et døgnåpent tilbud tiltrekker seg folk fra hele Oslo og Omland og fungerer som et treffsted for mange unge. 35000 brukere var innom i 2010 (Agenda Kaupang 2011:54).

4.5.5 Delmål 3.5 Bo- og oppvekstmiljøer

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.

Programteori

Under dette delmålet skal bo, - oppvekst og nærmiljøer være gode og oppleves som trygge. Satsingen skal gi gode eksempler på et variert tilbud av bolig- og leilighetstyper tilpasset ulike husholdningstyper.

Typen tiltak som er satt i gang under dette delmålet kan deles inn

- Tiltak for barn og unge
- Fysisk opprusting

I dette Programområdet er det få tiltak lagt under Områdeløft. Flere tiltak som bygger opp under dette delmålet ivaretas i stor grad under andre delmål. Tiltakene som gjennomføres er først og fremst rettet mot opprusting av boligområde på Slettelokka med tilrettelegging av utendørs møteplasser og lekeplasser. Foreløpig har prosjektet vært i en utviklingsprosess med beboere som involverte, og prosjektene gjennomføres i 2011 på dugnad av beboerne. Av andre tiltak er det idrettstilbud for barn og unge, også dette på Veitvet-Slettelokka.

De fleste tiltakene som får Bomiljøtilskudd til opprusting av boområdene er lagt under dette delmålet.

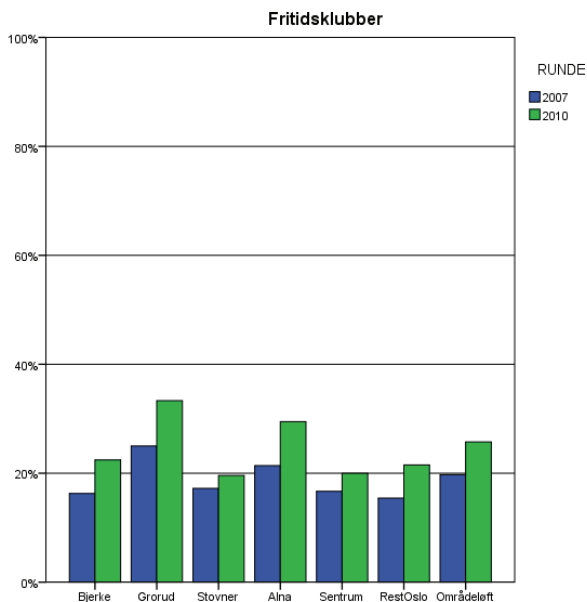
Der er ingen prosjekter som er direkte rettet mot boligtilbudet, bortsett fra prosjektet på Furuset om Klimavennlig boligbygging. Det er imidlertid ikke brukt penger på tiltaket innenfor satsingen, og dette inngår som en del av bydelens langtidsplan for området.

Som *utfall* av de tiltakene som er definert under dette delmålet kan det forventes økt bruk av uteområdene, økt bruk av nærmiljøet, bedre kjennskap til nærmiljøet, økt trivsel samt flere barn og unge som deltar.

Måloppnåelse delmål 3.5

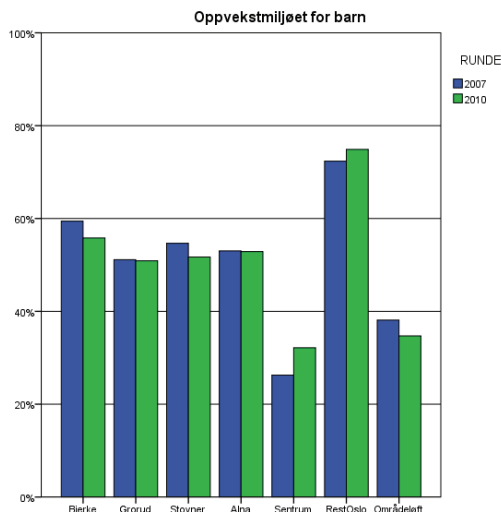
Publikumsundersøkelsen tar blant annet opp spørsmål om organisert og uorganisert fritidstilbud for barn og unge. På spørsmål om *oppvekstmiljøet for ungdom i nærmiljøet* vises en liten økning i tilfredshet i Områdeløft samlet fra 22 prosent i 2007 til 25 prosent i 2010. Det kan også spores en positiv endring i spørsmålet om tilfredshet med *fritidsklubber*. Her viser også bydelene i Groruddalen en positiv økning (se figur 4.8).

Figur 4.8 *Tilfredshet med fritidsklubber. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen*



På spørsmålet om *oppvekstmiljøet for barn* er det derimot en svak nedgang i tilfredshet mellom 2007 og 2010, der Områdeløft ligger mye lavere enn Resten av Oslo (se figur 4.9).

Figur 4.9 Oppvekstmiljø for barn. Områdeløft. Publikumsundersøkelsen



Funn i Publikumsundersøkelsen diskutert mot erfaringer fra tiltakene

Det er for få tiltak under 3.5 for å kunne si noe om sammenfall mellom erfaringer og tendensene som kom fram i Publikumsundersøkelsen.

4.6 Oppsummering Programområde 3

Gjennomført tiltak

Tiltakene som er gjennomført i Programområde 3 kan grupperes i aktiviteter og tilrettelegging i bomiljøene, uteområdene og sentrene, og til sosiale aktiviteter som opplæringstiltak og kompetanseheving. Det er lagt stor vekt på ungdom.

Mer konkret rettes tiltakene mot ledelsesopplæring for barn og unge, utvikling av ledelseskapasitet og etablering av tiltak som er basert på lokal medvirkning under delmål 3.1. I delmål 3.2 om byutvikling i bo- og nærmiljøer er tiltakene konsentrert om styrking av nærmiljøet og styrking av sentrene som lokalsentra. Under delmål 3.3 som har fokus på lokal stedsidentitet, tilhørighet og omdømme er det gjennomført forskjellige typer arrangementer for lokalbefolkningen som festivaler og bydelsdager, det er

gjennomført tiltak i bomiljøene og det er enkelte prosjekter som er rettet mot omdømmebygging spesielt. Det er etablert sosiale møteplasser for ulike befolkningsgrupper under delmål 3.4. Disse er i stor grad lokalisert i nærmiljøet i tillegg til opprustning av uteområder. Delmål 3.5 omhandler satsing på å bedre bo-, -oppvekst og nærmiljøer. Bomiljøtilskudd til blant annet borettslagene hører også inn under dette delmålet, der tiltakene handler om fysisk opprustning i og utenfor bomiljøene.

Utfall

I analysen av Programområde 3 kan vi langt på vei slå fast at programteoriens antakelser om sammenheng mellom tiltakene som er satt i gang og utfall stemmer. Det er i liten grad avdekket konflikt om slike sammenhenger. Dette tyder på at de som arbeider med Områdeløft har tilegnet seg verdifull erfaring og kunnskap i løpet av de første årene i satsingen. Det vises både i forarbeidene og i planlegging av tiltakene, og i rapporteringsrutinene som nå er opparbeidet.

På bakgrunn av de erfaringene som har kommet fram i analysen av dette programområdet, vises i stor grad samsvar mellom målene og tiltakene. De fleste av tiltakene som settes i gang, har klar forankring i målstrukturen. Enkelte tiltak som ble satt i gang i løpet av det første året, ble tidlig avvirket blant annet på grunn av for dårlig forarbeid og forankring både lokalt og sentralt. Hovedmålet del om å styrke lokal stedsidentitet blir i stor grad ivaretatt gjennom flere lokale tiltak. Disse viser økt deltakelse i kurs og arrangementer, flere etablerte foreninger og flere brukere av møtesteder og som igjen fører til økt stedsidentitet. Tiltakene har langt på vei også bidratt til godt fungerende uteområder, og er også på vei til å få til godt fungerende lokalsentra og attraktive boligområder.

Eksempel på positivt utfall er at tiltakene har skapt økt mobilisering og deltakelse. Antall deltakere som benytter de sosiale tiltakene øker fra år til år, og flere foreninger er etablert. Det skapes nettverk på tvers av befolkningsgrupper. Selv om det ikke er mulig å tallfeste nøyaktig antall deltakere som er med, har flere av tiltakene startet med registreringer i løpet av de siste par årene. Økning i antall deltakere inkluderer også beboere med innvandrerbakgrunn. Selv om de som deltar fremdeles utgjør en liten andel av befolkningen, viser tallene at tiltakene er blitt kjent

og har fått rotfeste i lokalmiljøet, og dekker et behov for lokale aktiviteter og sosiale møteplasser. Vi ser også økt bruk av fysiske anlegg og møteplasser. Det kan synes som om typen tiltak som har lokal mobilisering og deltakelse som mål i stor grad lykkes. Dette finner vi også under Oslo-Sør satsingen på Søndre Nordstrand (Ruud og Vestby 2011).

Selv om økning i antall deltakere også gjelder beboere med innvandrerbakgrunn, viser det seg at brobygging på tvers av etniske grupper, eller mellom det tradisjonelle norske foreningslivet og foreninger for innbyggere med innvandrerbakgrunn skjer i mindre grad. Dette kommer fram både i erfaringene fra tiltakene og fra annen forskning (Ødegård 2010:106). Selv om lokalsamfunnet er flerkulturelt, har det tradisjonelle organisasjonslivet i liten grad klart nettverksdanning på tvers. Imidlertid har flere av tiltakene i satsingen bidratt til at dette er i ferd med å endre seg. Eksempler på dette er både Stikk-innom kontoret på Veitvet, Frivillig i sentrum, Nærmiljøsentret på Haugenstua og innvandrerforeninger lokalisert til Årvoll gård (under Programområde 2).

I analysen av Programområde 3 viser svarene forskjell på tilhørighet i område der du bor og i bomiljøet (naboskap). Dette kan tolkes i lys av at beboerne er mer opptatt av bomiljøet, det nære, og har ikke samme forholdet til stedet. Man kan oppleve godt naboskap, men være mer kritisk til området der man bor. Dette vises også i andre undersøkelser om endringer i boligområder (Ruud 2003).

For andre tiltak som hittil ikke har lyktes, har utfordringen først og fremst vært å få til gode samarbeidsrelasjoner med andre aktører. Dette er tydelig for eksempel på Romsås og Haugenstua senter. Hindringer for måloppnåelse handler både om kompliserte eierstrukturer og lange planprosesser som tar tid og som bidrar til uavklart oppstart og gjennomføring av ønskede prosjekter, noe som også påpekes i evalueringen av Områdeløft (Agenda Kaupang 2011).

Andre eksempler på hindringer for å realisere tiltak i bydelene er svak forankring i etatene. Dette skyldes delvis at representanter fra etatene som sitter i ulike grupper ikke alltid har mandat til å ta beslutninger om innhold, framdrift eller godkjenning av tiltak.

Imidlertid meldes det om at ansvarsfordeling og roller etter hvert har blitt bedre avklart.

Det er for tidlig midtveis i satsingen å gi noen klare svar på virkningene av at flere deltar og bruker de møtestedene som er etablert, men noen indikasjoner tyder på positive virkninger. Gjennom økende deltakelse og bruk styrkes stedstilhørighet, naboskap og eierfølelse til stedet. Dette handler også om at den sosiale kapitalen blant beboerne øker gjennom bedre kjennskap til nærmiljøet og til lokale nettverk. De individuelle ressursene utnyttes og dette styrker individenes posisjon. Samtidig styrkes den kollektive ressursen ved økt samhold og tillitt; tillit til institusjoner, og til at nettverk og møteplasser tas i bruk.

Samspill

Et av målene i Programområde 3 er å øke lokal og institusjonell kompetanse. Dette skjer for eksempel gjennom opplæring i å drive foreningsvirksomhet og å jobbe frivillig, samt kurs i å bli ledere. I analysen av tiltakene går det fram at lokale foreninger som etableres, også har direkte kobling med fysiske tiltak i satsingen. Et eksempel på samspill med et annet tiltak er etableringen av foreningen Svarttjerns venner. Foreningen fikk drahjelp til å etablere seg i regi av Frivillig i sentrum, ble registrert som egen organisasjon i Brønnøysundregisteret, og venneforeningen ble følgelig en direkte kobling mellom det lokale foreningslivet på Romsås og Svarttjern. Et annet eksempel er et tiltak for innvandrerkvinner i regi av Frivillig i sentrum, Prateklubben, som ble egen organisasjon i Brønnøysundregisteret.

Vurderinger

Det er enkelte deler av målene som til nå ikke har blitt prioritert eller som har vært vanskelige å implementere. Dette gjelder deler av målsettingen i delmål 3.5 om å gi gode eksempler på et variert tilbud av bolig- og leilighetstyper tilpasset ulike husholdningstyper. Målene om boligutvikling skal i stor grad ivaretas under Programområde 3b. Også innen delmål 3.2 om byutvikling i næringsområder har dette i liten grad blitt prioritert. Det bør derfor vurderes hvor hensiktsmessig det er å fortsatt ha med disse formuleringene i delmålene når det i liten grad prioriteres tiltak som favner dette.

Tiltaksporteføljen i Programområde 3 består av mange tiltak som til dels er spredt på mange temaer, selv om de også har felles overbygninger. Dette er kanskje naturlig fordi de er lokalisert og organisert under fire delbydeler. De siste par årene har det skjedd en større grad av samarbeid om typer tiltak på tvers av geografiske områder som for eksempel stikk-innom kontorene og de uformelle møteplassene lokalisert i sentrene. Samarbeid og erfaringsutveksling innen samme typen tiltak på tvers av områdene vil bidra til å gjøre tiltakene mer robuste, og det bør forstøtt etterstrebes utvikling av samarbeid på tvers.

Svartjern på Romsås er det mest kostnadskrevende tiltaket i Områdeløftet der det er lagt vekt på både teknisk utførelse, funksjon (bruksvennlighet) og estetikk. Utfallene av tiltaket er flere både bruksmessig (mange brukere) på tvers av befolkningsgrupper og foreningsliv. Tiltaket har også medført positiv omtale av Romsås i media. Selv om Svartjern kan karakteriseres som et spesielt tiltak, kan det likevel stå som eksempel på at satsing på store og kostnadskrevende tiltak gir positive utfall og virkninger på sikt, og en anbefaling videre i arbeidet med Områdeløft vil være å vurdere om innsatsen bør ligge i større og mer overgripende tiltak som favner flere funksjoner og som samspiller mot andre delmål.

5 Måloppnåelse innen Programområde 4

5.1 Om programområdet

Programområde 4 dekker levekår samt sosiale og kulturelle forhold i bred forstand²⁸. Det tas sikte på at de metodene og virkemidlene bydelene og etatene anvender, blir videreutviklet og styrket gjennom tiltakene. Inkludering er et hovedmål, og retter seg mot alle befolkningsgrupper uavhengig av etnisk, kulturell, språklig og religiøs bakgrunn.

Til tross for det universelle siktemålet for Programområde 4, er mye av den faktiske tiltaksaktiviteten smalere fokusert. Med unntak for ungdoms- og kultur- og frivillighetstiltakene er hovedfokuset rettet mot på den delen av Groruddalens befolkning som har innvandrerbakgrunn og som i tillegg har dårlig helse, lav sysselsetningsgrad og dårlige norskkunnskaper. Flere av tiltakene har rettet rekrutterings- og informasjonsarbeidet direkte mot foreldrene, spesielt mødrene. Dette gjøres for å nå barna og dermed sikre varige virkninger.

For eksempel rettes tiltakene Gratis kjernetid og STORK Groruddalen uttrykkelig mot hele befolkningen. Likevel ligger hovedbegrunnelsen for tiltakene i deler av innvandrerbefolkningens utfordringer. I de to nevnte tiltakene er rekrutteringsarbeidet og metodearbeidet rundt nye måter å kommunisere på, rettet mot de innbyggere med

²⁸ Levekårssituasjonen rundt oppstart av Groruddalssatsingen er kartlagt av FAFO (Nadim 2008). Mer om demografi og levekår i Groruddalen i Aalandslid (2009).

innvandrerbakgrunn som har svært liten kontaktflate med storsamfunnet fra før.

Programgruppe 4 har medlemmer fra de fire Groruddalsbydelene, IMDi, Helsedirektoratet, Husbanken, Arbeids- og velferdsdirektoratet, Utdanningsdirektoratet, Byrådsavdelingen for eldre og sosiale tjenester, Byrådsavdelingen for kultur og utdanning, Utdanningsetaten og Kulturetaten. Programgruppa ledes av bydelene på omgang. Plankontoret for Groruddalen har sekretariatsfunksjonen for Programgruppe 4.

IMDi koordinerer kontakten med andre statlige organer innenfor Programgruppe 4 og har en planleggings- og oppfølgingsfunksjon spesielt når det gjelder integrering og inkludering. IMDi skal bidra med kunnskapsutvikling og formidling.

Enkelttiltakenes samarbeidsgrupper er sammensatt av representanter for involverte instanser. Disse har fungert ulikt. Det er påpekt tidligere både internt og av Følgeevalueringen at det er en fordel dersom deltakerne har et klart mandat og at linjeorganisasjonen holdes godt underrettet om arbeidet i samarbeidsgruppene. Denne konklusjonen befestes av den foreliggende evalueringen.

Undersøkelsen og analysen blir foretatt på basis av noen sentrale trekk ved Programområde 4:

- Styrking av og nye impulser til eksisterende arbeid utført av bydeler og etater basert på målsamsvar mellom Programområde 4 og bydelene (samt skolene og NAV)
- Noen tunge basistiltak (Gratis kjernetid i barnehagene) flankert av mindre undertiltak som støtter opp
- Noen tiltak bestående av et mylder av undertiltak som dels overlapper med andre tiltak innenfor satsingen, samt med bydelenes og etatenes ordinære virksomhet (eksempel Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass)
- Preg av ”fond” som muliggjør arrangementer og aktiviteter (ungdom og frivillighet)

Dette er trekk ved tiltaksporteføljen som i utgangspunktet gjør det mulig å operere effektivt ved hjelp av en programteori.

Tiltaksmangfoldet og den erklærte viljen til å koble seg opp mot

ordinær virksomhet i bydeler og etater, gjør at målgruppene kan føres inn i et løp som ikke slutter når enkelttiltaket de har vært med på, avsluttes. Seinere i dette kapitlet vil vi gi eksempler på hvordan dette viser seg å fungere.

Nøkkelen til å få til virkning av tiltak av den typen som inngår i Programområde 4, ligger i evnen til å få målgruppene til å anvende de ressursene de har fått gjennom tiltaket. I programteorispråk vil det si å ta seg fra det *umiddelbare resultatet* (output) – som for eksempel er deltakelse på norskkurs – til faktisk å benytte seg av norsken (det vi kaller *utfall*). Det er særlig her det at man har en mangslungen satsning, og ikke bare enkelttiltak, gir merverdi.

Tiltaksporteføljen er brei – og oppkoblingen til ordinær virksomhet i bydeler og etater god. Dette gjør at når en person i målgruppa har oppnådd et resultat i ett tiltak, så vil hun/han raskt kunne konvertere dette til utfall gjennom et annet tiltak i satsingen eller ordinært tilbud. Slik sett ligger det en klar sekvensiell logikk til grunn. Mangfoldet av tiltak og undertiltak spiller også en rolle. Som en bydelsansatt involvert i Groruddalssatsingen sa det: ”*Det er stort trøkke fra mange kanter*”.

5.2 Målstruktur

Hovedmålet i programområde 4 er å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø, samt å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Innsatsen skal bidra til å utvikle og styrke bydeler og skole, også etter at satsingen er over.

Hovedmålet følges opp gjennom strategier innen tre ulike temaområder: ”oppvekst og utdanning”, ”levkår” og ”kultur, fritid og deltakelse”. Inkludering er et gjennomgående mål ved alle de tre kategoriene.

Hovedinnsatsen er rettet mot barn og unge – og familiene deres. Denne målrettingen er gjort fordi man har ment at levekårene mest effektivt bedres slik. Tiltakene skal samvirke i en tiltakskjede som følger barna fra barnehagen gjennom skolen. Kvinner – særlig mødre – med innvandrerbakgrunn er i fokus, og da først og fremst de som snakker dårlig norsk og som ikke har – eller bare i liten grad har – lønnsarbeid. Målet er en *varig* bedring av livsvilkårene til målgruppene. Derfor retter Programområde 4 seg ikke bare mot

det enkelte individet, men ser det i sammenheng med den enkeltes familie og den sosioøkonomiske stilling familien er i.

Programområde 4 er konkretisert i seks delmål. Hvert tiltak bidrar primært til ett av delmålene, men gjerne også sekundært til et par andre.

Tabell 5.1 *Hovedmål og delmål i Programområde 4*

Hovedmål
Hovedmålet i programområde 4 er å bedre levekår, skole og oppvekst, kultur og nærmiljø, samt å styrke inkludering gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Innsatsen skal bidra til å utvikle og styrke bydeler og skole, også etter at satsingen er over.
Delmål
4.1 Barn i førskolealder skal ha tilstrekkelige norskferdigheter til å mestre skolestart, og foreldres medvirkning skal styrkes.
4.2 Læringsresultater og gjennomstrømning på skolene i Groruddalen skal bedres til Oslo-gjennomsnittet. Samarbeidsmodeller mellom skole, bydel og hjem skal videreutvikles.
4.3 Flere personer i utsatte grupper skal delta i arbeidslivet. Arbeidsledigheten og sysselsettingsgraden i Groruddalen skal ikke skille seg vesentlig fra Oslo-gjennomsnittet.
4.4 Helseforskjellene blant befolkningen i Groruddalen skal reduseres. Helsetilstanden for befolkningen i Groruddalen skal ikke skille seg vesentlig fra Oslo-gjennomsnittet.
4.5 Ungdomstilbudene i Groruddalen skal opprettholdes og utvikles som attraktive og inkluderende møteplasser. Ungdom skal kunne delta i positive aktiviteter og gis mulighet for voksenkontakt.
4.6 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.

Vi kommer tilbake til disse delmålene seinere, under diskusjonen av måloppnåelse. Hvert år utarbeider en arbeidsgruppe under

Programgruppe 4 et handlingsprogram, der de konkrete prioriteringene er nedfelt.

5.3 Økonomisk oversikt

Til sammen er 284 millioner kroner brukt på tiltak under Programområde 4 i perioden 2007 til og med 1. tertial 2011. Det er klare føringer til bruk av tilskuddene fra staten mens kommunen legger mindre føringer. For de kommunale midlene får Programgruppe 4 årlig i oppgave å foreslå tiltak.

Hittil i satsingen, har barn og unge stått i sentrum. Det er også her mesteparten av midlene er brukt. Sammenlignet med de tre andre programområdene skiller Programområde 4 seg ut ved en overvekt av store, tunge tiltak og en sterk statlig komponent. Det hører med til bildet at de store tiltakene består av et konglomerat av undertiltak.

Av de statlige bevilgningene har den aller største delen kommet fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet (fra 2010 Barne-, likestillings- og inkluderingsdepartementet). Herfra har rundt 80 prosent av de samlede statlige tilskuddene til Programområde 4 kommet. Helse- og Omsorgsdepartementet har bidratt med mellom fire og fem millioner og Kunnskapsdepartementet med fem millioner per år. Til tross for vektleggingen av sysselsetting i programområdet og Groruddalssatsingen, er det ikke bidrag fra Arbeidsdepartementet.

5.4 Prosjektaktivitet

De første fire årene har handlingsprogrammene til Programområde 4 prioritert oppvekst og utdanning – delmålene 4.1 og 4.2. Det er følgelig til tiltakene som retter seg direkte inn mot disse to delmålene storparten av midlene er gått. Det dreier seg om Gratis kjernetid, Språkløftet, Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass, Utvidet skoledag og Hellerud videregående skole som realfagsenter.

Andelen av de samlede midlene til programområdet som går til ”oppvekst og utdanning” (delmålene 4.1 og 4.2) har variert mellom

91 og 69 prosent siden 2007. Den høye andelen skyldes Gratis kjernetid, som er et tiltak av en helt annen type enn de andre ettersom hovedelementet i det består i et universelt velferdsgode, gratis kjernetid i barnehagene for alle barn mellom fire og fem bosatt i de fire bydelene.

Prosjekter med hovedtilhørighet under delmål 4.3 og 4.4 – levekår – har økt i omfang, og har tatt en varierende andel av midlene. Gitt den vektleggingen sysselsetting og kvalifisering har i det politiske ordskiftet om Groruddalen, kan det overraske at delmålene 4.3 og 4.4 ikke har en større andel. Men det avspeiler den aktive rollen utdanningssektoren og integrasjonsapparatet har hatt overfor Programområde 4 mens sysselsettings- og kvalifiseringssektoren hittil har vært mindre involvert. Andelen midler brukt på tiltak under delmålene om ungdom og kultur har vært nokså konstant.

5.5 Gjennomgang av delmål: programteori og måloppnåelse

Her analyseres tiltak med utgangspunkt i Programteori. Tiltakene kategoriseres etter delmål. Vi har valgt å inkorporere beskrivelsene av prosjektaktivitet i dette underkapitlet framfor å skille det ut, slik det tildels er gjort for de andre programområdene. Det skyldes kompleksiteten i de fleste av tiltakene under Programområde 4. Under drøftingen av måloppnåelse, drøfter vi utfall både for delmålene og for enkelte av de større tiltakene, som vi har sett ekstra grundig på.

Vi har gjennomgått hele prosjektporteføljen, men har valgt å gå i dybden på noen av dem av dem. Det dreier seg først og fremst om Gratis kjernetid, Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass, Norskoffensiven i Groruddalen og STORK Groruddalen.

Datatriangulering i analysen av Programområde 4

Vi har basert oss på datatriangulering ved at vi bygger konklusjonene våre på ulike typer datakilder. Kildene er intervjuer, rapporter fra Groruddalssatsingen og enkelttiltakene, gjennomgang av andre studier og evalueringer, samt ikke minst analyser av tall og statistikk som kan belyse måloppnåelse. Der hvor alle typer

datakilder peker på de samme resultatene, er konklusjonen mer robust enn om de spriker.

Intervjuer er foretatt med representanter for Groruddalssatsingen, bydelene og tiltakene samt foreldrerepresentanter og andre forskere. Vi har videre benyttet oss av Groruddalssatsingens prosjektdatabase, bydelenes årsrapporter, års- og tertialrapporter for Programområde 4. Vi bruker også årsrapportene fra tiltakene vi har valgt til dybdestudier, samt for Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass (SKI) og Utvidet skoledag-rapporteringen fra de deltakende skolene.

Vi har analysert tall fra Utdanningsetatens Skoleport, der både læringsresultatene og Brukerundersøkelsen blant foreldrene inngår. Med unntak for to spørsmål, der det er relevant å vite mer om hele befolkningens vurderinger, har Publikumsundersøkelsen ikke blitt brukt for å belyse Programområde 4 i dette kapitlet. Grunnen er at Publikumsundersøkelsen i liten grad fanger opp de gruppene Programområde 4 i all hovedsak målrettes mot.

De umiddelbare resultatene av tiltakene innen Programområde 4 er behørig rapportert i Årsrapportene fra 2007 til 2010. Vår oppgave her er å undersøke hvilke effekter de har hatt. Er man på vei i retning mål og delmål? Spesielt utfordrende er det å si noe om hvilke effekter selve satsingen har innenfor de områdene Programområde 4 retter seg inn mot. Det skyldes at tiltakene (med unntak for refusjonsdelen av Gratis kjernetid) i omfang er små i forhold til det arbeidet bydelene og etatene uansett driver overfor målgruppene og kommer i tillegg til dette. Hva er egentlig ”merverdien”?

Det er allment erkjent innen satsningen at mye av nøkkelen til å utløse ”merverdi” ligger i målrettet oppkobling av tiltakene innen Programområde 4 til det øvrige arbeidet bydelene og etatene gjør på programområdets temafelt. For å nå målene er man derfor nødt til å sikre at satsingstiltakene styrker det ordinære arbeidet. Hvor godt er man lyktes på dette punktet?

Målsettingen blir søkt nådd gjennom tiltak av svært ulik type, og ikke minst ulikt omfang. Årsrapportene for Programområde 4 bærer preg av dette, der tiltak i mangemillionersklassen omtales side om side med de som koster noen titalls tusen kroner. Dette er

ikke urimelig ettersom tankegangen er at store og små tiltak skal utløse effekter i samspill.

Målene for Programområde 4 ligger tett opp til det som er hovedmålsettinger for bydelene så vel som for skolen, helsevesenet og NAV. Om Programområde 4 lykkes eller ikke, dreier seg derfor om i hvor stor grad tiltakene utvikler og forbedrer eksisterende arbeidsmåter. I beste fall utløses ny dynamikk av de tiltakene ekstramidlene gjennom satsingen muliggjør. Vi vil derfor sette av litt plass underveis til å gå gjennom hvordan det hele er tenkt (programteorien) og se hvordan man har tilpasset tiltakene etter hvert som man har høstet erfaringer.

Innenfor Programområde 4 kan man godt ta utgangspunkt i størrelsen på tiltakene og tenke seg at de tilhører to grupper, grunntiltak og støttetiltak. De store, brede, tunge og kostbare tiltakene etablerer et grunnlag som små, ofte litt smalere og økonomisk mindre omfattende tiltakene fungerer i tilknytning til. Tydeligst er dette i Gratis kjernetid som åpner opp for en rekke andre tiltak finansiert gjennom satsingen og på annet vis. SKI og Utvidet skoledag er to andre tiltak som kan oppfattes som basis for andre, mindre tiltak. Flexibilitet med hensyn til hva slags tiltak som settes inn for å støtte opp under de ønskede effektene av Gratis kjernetid bidrar positivt til måloppnåelsen.

5.5.1 Delmål 4.1 Norskferdigheter i førskolealder

Barn i førskolealder skal ha tilstrekkelige norskferdigheter til å mestre skolestart, og foreldres medvirkning skal styrkes

Programteori

Gratis kjernetid og Språkløftet er de to tiltakene som er ment å bidra direkte til måloppnåelsen mens flere av de andre tiltakene i Programområde 4 også bidrar. Dette gjelder for eksempel kompetansetiltakene, der foreldres deltakelse i lønnsarbeid forventes å ha positiv virkning på barna.

Tenkte utfall på rimelig kort sikt i delmål 1 vil være: Økt søkning til barnehagene; Bedre norskkunnskaper og sosiale ferdigheter ved skolestart; Utviklet metodikk/praksis for rekruttering av barn/familier til tiltaket; Økt bruk av nye teknikker for språkstimulans hos ansatte; Flere foreldre på kurs; Bedre

norskknnskaper blant barna; Større kontaktflate mellom foreldre og bydelens tilbud; Bedre kunnskaper om det norske samfunnet blant foreldrene.

Etter en stund vil man se for seg følgende utfall: Økt kompetanse i bydelene til å jobbe med målgruppene; Bedre skoleprestasjoner i norsk; Økt sosial kompetanse; Ny metodikkpraksis implementert i bydelene; Mer smidig samarbeid mellom instanser og nivåer; Økt kompetanse i barnehagene, mindre gjennomtrekk av ansatte; Økt foreldredeltagelse på foreldremøter; Økt fokus hos foreldrene på å forberede barna til skolestart – språklig og sosialt; Bedre resultat på kartleggingsprøver i norsk; Foreldre (mødre) i jobb. Midtveis er det grunnlag for å drøfte om aktivitetene har hatt noen av de tenkte utfallene. Det vil vi gjøre i det følgende.

Satsingens delmål 4.1 tar sikte på å legge grunnen for barna begynner på skolen. For at barn skal få best mulig utbytte av skolegangen sin, er det en fordel å mestre norsk godt ved skolestart. Det er også en fordel at foreldrene deres mestrer norsk godt og at de medvirker. Det er lettere å tilegne seg kunnskap dersom foreldrene følger aktivt opp. For en del innvandrerforeldre har det vist seg å være vanskelig både å gi barna gode norskferdigheter før skolestart og å ta fullt ut del i oppfølgingen av barna gjennom medvirkning overfor skolen.

Det ligger også innbakt i programteorien at opphold i barnehage bidrar til sosialisering. Barnehagenes vektlegging av sosialt samspill, empati, hensyn og positiv selvhevdelse gjør dem til et egnet sted for sosialisering.

Måloppnåelse delmål 4.1

Gratis kjernetid

Programteori Gratis kjernetid. Formålet med Gratis kjernetid å forberede barna på skolestart ved å bidra til sosialiseringen og å bedre norskknnskaperne for barn som har annet morsmål. Mens barna er i barnehage, får foreldrene mulighet til å lære norsk, få foreldreveiledning eller lignende.

Gjennom Gratis kjernetid får alle fire- og femåringer i de fire Groruddalssbydelene gratis plass inntil 20 timer per uke i en barnehage. Tiltaket gjennomføres i hver av bydelene og inneholder følgende elementer: Refusjonen av oppholdsutgiftene for de tjue kjernetimene (som er den desidert største utgiften); Rekruttering av

barn som ikke går i barnehage; Språkstimulering i barnehagene; Kompetanseheving for ansatte; Foreldredeltakelse, veiledning og språktilbud for foresatte²⁹.

De gruppene man har vært spesielt opptatt av å nå med et barnehagetilbud, har ofte dårlig råd. For disse gruppene er refusjon av oppholdsutgiftene derfor viktig. Refusjonen er grunnelementet i tiltaket, som gjør de øvrige elementene langt lettere å gjennomføre. Rekrutteringselementet i tiltaket består i et møysommelig arbeid med å nå ut til målgruppene med informasjon for å overbevise dem om det fordelaktige ved å la barna gå i barnehage.

Barnehagene selv blir gjort bedre i stand til å arbeide med de nye barna som rekrutteres, og da særlig de med svake norskkunnskaper. Dette skjer gjennom språkstimuleringsmetodikk og gjennom kompetanseheving blant de ansatte. Foreldrene til de barna som er rekruttert, tilbys ulik veiledning og kursing i deltakelse i barnas oppvekst og i norsk språk. De blir også informert om andre tiltak de kan dra nytte av, både tiltak innen satsingens og bydelens øvrige tilbud. Gratis kjernetid er med andre ord et bredt anlagt tiltak med flere målgrupper: 4- og 5-åringer, foreldrene deres og de ansatte i barnehagene.

Måloppnåelse Gratis kjernetid

Utviklet metodikk/praksis for rekruttering av barn/familier til tiltaket?

Bydelene melder om at rekrutteringselementet i Gratis kjernetid har bidratt til å styrke administrasjonens kontaktflate med, og kunnskap om, de delene av befolkningen som tidligere ikke har vært i kontakt med dem. Bydelene melder om en relativt rask erkjennelse av problemene med å nå hele målgruppa av foreldre og barn. Det man trodde skulle la seg gjøre gjennom Folkeregisteret, viste seg umulig. Folk bodde rett og slett i stor utstrekning på andre adresser uten å ha meldt flytting. Andre mer direkte metoder ble tatt i bruk ganske raskt, basert på oppsøkende teknikker og personlig kontakt. Det har blitt oppsummert som nyttig at de som driver den oppsøkende virksomheten har innvanderbakgrunn selv, men ikke nødvendigvis at de har samme etniske bakgrunn som dem de jobber med å rekruttere.

²⁹ Arbeidet med Gratis kjernetid i Groruddalsbydelene og Søndre Nordstrand er gjennomgått i Bogen og Reegård (2009).

Helsestasjonene har vist seg å være et viktig knutepunkt som mange av de minst tilgjengelige delene av målgruppene har et tillitsforhold til. Derfor er informasjon om Gratis kjernetid gitt på helsestasjonene. Men bydelene har også benyttet regelrette dør-til-dør-aksjoner for å gi informasjon om Gratis kjernetid og å rekruttere foreldre til å benytte seg av ordningen.

Flere barn rekruttert til barnehage? Rekrutteringsstrategiene har lyktes i den forstand at *antallet* barn i aldersgruppa 4 til 5 år som går i barnehage minst 20 timer i uka har økt. Bydelene melder at antallet brukere av barnehager har økt, men at det ikke alltid gjelder *andelen* ettersom kullene øker. Der hvor andelen går ned, forklarer bydelen det med at den økte bruken gjør at det blir få ledige plasser. Det er også sann at barnehageplassene ikke alltid ligger i småbarnshusholdningens umiddelbare nærhet, noe som gjør at en del takker nei (Årsrapporten for Programområde 4, 2009). Dette illustrerer hvor lav terskel det må være i lavterskeltilbudene. Men det sterke behovet for sterkt tilrettelagte tilbud kan også illustrere i hvor svak grad ideen om å la barna lære norsk og sosialisere med andre barn står hos målgruppeforeldrene selv.

Det meldes om oppslutning om de tilstøtende tiltakene rundt Gratis kjernetid. Det er ansatt språkpedagoger, og det er avholdt kurs for de ansatte i barnehagene.

De umiddelbare resultatene av rekrutteringsarbeidet er dokumentert i bydelenes årlige rapportering av arbeidet med Gratis kjernetid. Siden rekrutteringsarbeidet tillegges så stor vekt av bydelene, og er en av Groruddalssatsingens tilskudd til å skape merverdi av refusjonsordningen for oppholdsutgifter, bruker vi litt plass for å dokumentere resultatene. I tabellene under har vi laget en oversikt over resultatene blant de årskullene som hittil har vært omfattet av ordningen. Hvert år har man i de fire bydelene til sammen kontaktet foreldrene til mellom 80 og 252 barn, og mellom 224 og 69 har fått plass i barnehage som resultat av rekrutteringsarbeidet.

Tabell 5.2 *Rekruttering av barn i aldersgruppa 4-5-år (2008)*

Årskull 2003/2004	Alna	Bjerke	Grorud	Stovner	Samlet
Uten plass	244	131	91	87	553
Identifisert	209	66	10	16	301
Kontaktet	166	50	10	16	242
Fått plass	177	23	8	16	224

Tabell 5.3 *Rekruttering av barn i aldersgruppa 4-5-år (2009)*

Årskull 2004/2005	Alna	Bjerke	Grorud	Stovner	Samlet
Uten plass	217	175	105	46	543
Identifisert	190	**	22	45	257
Kontaktet	190	**	22	40	252
Fått plass	141*	**	22	5	168

* pluss 20 på venteliste, ** tall mangler

Tabell 5.4 *Rekruttering av barn i aldersgruppa 4-5-år (2010)*

Årskull 2005/2006	Alna	Bjerke	Grorud	Stovner	Samlet
Uten plass	131	80	60	44	315
Identifisert	54	80	6	6	146
Kontaktet	35	39	6	0	80
Fått plass	35	22	6	6	69

* Bare årskull 2005

Kilde: Bydelenes årlige rapportering til Byrådsavdeling for kultur og utdanning 2010

De fire bydelene leverer standardiserte og grundige rapporter fra arbeidet med Gratis kjernetid. Rapporteringen om språkstimulering og kompetansehevende tiltak varierer en del mellom bydelene fra år til år hva kvantifisering angår, slik at en samlet, aggregert framstilling ikke er mulig. Rapportene gir likevel gode enkeltinnsyn i det arbeidet som gjøres og i endringene fra år til år.

Økt søkning til barnehagene? Det har vært et ønske at Gratis kjernetid skal føre til en generelt økt bruk av barnehage, også for dem under fire år. Kontantstøtteordningen har hittil kommet på tvers av denne målsettingen ved at mange har syntes det var ugunstig å takke nei til et kontantbeløp. Spesielt i husholdninger der man av kulturelle, språklige og andre årsaker har ansett det som best at barna er hjemme før skolestart, har kontantstøtten vært mye brukt.

Fra og med august 2012 kommer kontantstøtten for toåringene til å bortfalle. Gratis kjernetid og makspris er allerede på plass. Dermed svekkes det økonomiske motargumentet mot å sende barna i barnehage.

Av tallene for barnehagedekning fra bydelene ser vi at det har vært en svak økning i andelen barn i alderen 3-5 år som går i barnehage mellom 2006 og 2010. Vi har tatt med tallene for 2006 for å vise førsituasjonen.

Tabell 5.5 *Andel barn i alderen 3-5 år med barnehageplass, prosent (antall barn)*

	2006	2007	2010
Alna	83 (1476)	90 (1595)	92 (1760)
Bjerke	88 (971)	91 (1004)	92 (1159)
Grorud	84 (851)	87 (859)	92 (1013)
Stovner	80 (1006)	85 (1051)	90 (1057)

Kilde: Bydelens årsrapporter og Kostra

Av tallene ser vi at det skjedde et sprang framover i andelen i barnehage det første året av Gratis kjernetid, og at den har fortsatt å øke, men – ikke overraskende – svakere. Men mens *andelen* barn i barnehage har økt bare moderat i løpet av de årene Gratis kjernetid har virket, viser tallene i tabellen over at *antallet* barn med barnehageplass økt sterkere. Derfor er resultatene mer betydelige enn prosentandelen i seg selv antyder. For eksempel hadde Grorud bydel i 2007 en andel på 87 prosent i barnehage med 859 barn og i 2010 hadde de 92 prosent med 1013 barn.

Barn i alderen null til fem år med minoritetsspråklig bakgrunn, er en svært sammensatt gruppe, ferdighetene i språk generelt og norsk spesielt varierer kraftig. Hvis man ser på tallene for barn i alderen null til fem år med minoritetsspråklig bakgrunn, ser man at

det har vært en klar økning i andelen som går i barnehage. Selv om økningen er klar, er det likevel en stor andel barn med språklig og kulturell minoritetsbakgrunn som fremdeles ikke går i barnehage.

Tabell 5.6 *Barn i alderen 0-5 år med språklig og kulturell minoritetsbakgrunn i barnehage (prosent)*

	2006	2007	2010
Alna	49	55	53
Bjerke	42	45	54
Grorud	50	55	64
Stovner	47	53	59

Kilde: Bydelens årsrapporter og Kostra

Bydelene melder at det etter hvert er økt rekruttering til ordinære barnehageplasser og en nedgang i søkere til 20-timers tilbud. Korttidsbarnehage er nå først og fremst et tilbud mens man venter på plass i heldagsbarnehage. Flere mødre på norsktiltak foretrekker nå denne løsningen for å få dagen til å gå opp. I denne sammenheng er tidsklemme et positivt utslag.

Økt foreldrekompetanse? Flere foreldre på kurs? Fra Gratis kjernetid er en av lærdommene at mange foreldre i målgruppa synes det er vanskelig å søke plass i barnehage og å følge opp som forelder. Dette dreier seg ikke bare om språk, men om forståelse av hva som grunnleggende forventes av dem. Derfor er det utviklet ferdigheter blant barnehagepersonalet i å veilede denne kategorien foreldre muntlig. Dessuten tilbys foreldrene kurs i foreldreveiledningsprogrammet International Child Development Programme (ICDP) og kursopplegget Smarte Mødre samt opplegget ”språk og integrering”. Kursene tilbys på flere typiske innvandrerspråk. Hvilke utfall det har hatt å gå på denne typen kurs, er ikke dokumentert, men det er påvist at denne typen grunnleggende kurs gjerne følges opp med deltakelse i andre tiltak, både de som inngår i satsingen og andre.

Fra barnehagene meldes det om litt varierende erfaringer med foreldres oppfølging. Det er ofte andre enn foreldrene selv som henter og bringer, men kanskje eldre søsken eller andre slektninger. Noen barn kommer nokså uregelmessig, enkelte bare de dagene foreldrene (mødrene) skal på kurs. Dette gjør det

vanskelig for barnehagene å ha den løpende kontakten med foreldre og barn som nettopp er en av bærebjelkene i programteorien til Gratis kjernetid. Barnehagene tar opp problemet med levering og oppmøte i samtaler med foreldrene. Ved umeldt fravær over noen dager, ringes foreldrene opp av pedagogisk leder.

På den annen side melder noen skoler, blant dem Gran og Ammerud, at foreldre er blitt mer parate til å følge opp skolen. Dette kan være en effekt norsktiltakene under Gratis kjernetid og de erfaringene foreldre har gjort med å ha barn i barnehage. Mange foreldre kan nok ha følt seg litt ubekvemme med å opptre på skolearenaen (foreldremøter, teaterkvelder og annet), men erfaringene fra barnehagene kan ha gjort dem litt tryggere i sånne settinger. Noen forteller at det har tatt norskkurs som har vært arrangert på skolene, og at det gjorde at de følte seg mer hjemme når de seinere troppet opp på foreldremøter. Dette illustrerer sammenhengen mellom de formelle kompetansegivende tiltakene og det ikke fullt så håndfaste som har med integrering på mikroplan å gjøre.

Det føres rimelig nok ikke noen oversikt over hvilke kurs og aktiviteter foreldre rekrutteres til som indirekte effekt av at barna deres nyter godt av barnehage gjennom Gratis kjernetid, men det meldes om at selve rekrutteringen til Gratis kjernetid og kontakten med barnehagen har gjort foreldre oppmerksom på kurs og aktiviteter som de seinere har meldt seg på.

Informasjon om hvilke tilbud som gis er en viktig del av disse tiltakene. Det er litt varierende rapportering fra bydelene om antall deltakere på foreldrekurs, men tabellen nedenfor viser de rapporterte tallene.

Tabell 5.7 *Antall deltakere på foreldrekurs under Gratis kjernetid*

	2008	2009	2010
Alna	231	345	244
Bjerke	-	-	36
Grorud	21	149	100
Stovner	150	100	-

Tall basert på de årlige Gratis kjernetid-rapportene fra bydelene

Økt bruk av nye teknikker for språkstimulans hos ansatte? Barnehagene har selv sagt jobbet med språkstimulering også før satsingen og Gratis kjernetid, men de ekstra midlene og fokuset har gjort det mulig å gi dette arbeidet mer ”trøkk”. Samarbeid med bibliotekene om bruk av litteratur i språkopplæringen er blitt framhevet som effektivt. Flere metoder er i bruk i ulike faser av arbeidet med barna. Dette er for eksempel *Boktras*, som er et opplegg for å gi barn i barnehagen bedre språkkunnskaper gjennom leseaktiviteter. Metoden *Lesefrø*, foregår som et samarbeid mellom barnehagen og biblioteket for å gi minoritetsspråklige barn utbytte av økt tilgang til bøker og faste leseaktiviteter. Andre metoder som fremmer muntlig framstillingsevne, er Fortellergrupper og Snakkepakker. Tidlig Registrering av Språk og Snakk Norsk før Skolestart benyttes i forberedelsen til skole. Det meldes om at mulighetene for å ansette språkpedagoger for satsingsmidler har styrket kontinuitet og framdrift.

Bedre kunnskaper om det norske samfunnet blant foreldrene?

Norskundervisningen foreldrene tilbyr i samband med Gratis kjernetid, har fokus på samfunnsaktuelle saker som har vært oppe i media som aviser og TV, blant dem saker om barn og foreldre. Foreldreveiledningsprogrammet ICDP gir informasjon og opplæring og har fokus på å styrke og støtte foreldre gjennom bevisstgjøring av egne handlinger. Noe systematisk registrering av hvilket utfall denne kursingen har hatt, er ikke foretatt.

Bedre norskekunnskaper og sosialisering blant barna? Når en større andel av kullet med 4- og 5-åringer er i barnehage, overtar barnehagene naturlig nok mer av språkveiledningen fra skolene. Utfallet er at en større andel barn er mer forberedt på å begynne på skolen. Dette dreier seg ikke bare om språk, men også om atferd i sosiale

situasjoner. En studie av virkning av Gratis kjernetid ti år etter er blitt foretatt på basis av erfaringene fra bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka, som innførte ordningen i 1998 (Drange og Telle 2010). I dette tilfellet var det ingen målbar virkning på guttene mens jentenes resultater var en kvart karakter bedre for de som hadde hatt Gratis kjernetid enn de som ikke hadde gått i barnehage. Denne kjønnsforskjellen har tidligere internasjonale studier også funnet. Foreldrenes inntekt og utdanning hadde ingen innvirkning på hvordan Gratis kjernetid slo ut.

Skolene melder om en viss endring i positiv lei når det gjelder førsteklasingenes norskkunnskaper, men at dybdekunnskapene og begrepsforståelsen i norsk fremdeles ofte mangler. Som NOU 2010:7 ("Mangfold og mestring - Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet") slår fast, øker betydningen av et utviklet dybdespråk gradvis i opplæringen. Dersom dybdespråket ikke utvikles i løpet av småskolen, møter elevene store problemer i de høyere klassetrinnene. Noe av årsaken til manglende dybdekunnskaper ved skolestart til tross for Gratis kjernetid er at en del barn har svært ujevnt oppmøte i barnehagen, men kan også ligge i barnehagens egenart. De er gode på samspill og sosial trening. Flere skoler melder om at førsteklasingene er blitt flinkere til å ta imot kollektive beskjeder og innordne seg i en klassesituasjon. Men dette gir ikke nødvendigvis dybdespråk.

Mange 1. trinnselever har fortsatt behov for særskilt støtte i norsk i henhold til opplæringslovens § 2.8 (*særskild språkopplering for elever frå språklege minoritetar*). Det hører med til bildet at den demografiske utviklingen i Groruddalen innebærer økt innflytting av innvandrere, slik at uforandret behov for særlig språkopplering ikke nødvendigvis kan lastes språktiltakene i barnehagene.

Barn lærer mye språk av hverandre, kan språkpedagoger fortelle. Før meldte de pedagogiske lederne at de hadde språkstøtte i barnegruppa, og kunne sette sammen lekelag der de som var gode i norsk dro de andre med seg. Nå er andelen som er gode i norsk blitt mindre. De utgjør ikke lenger den kritiske massen som skal til for at leken foregår med bruk av felles språk.

Sosialiseringen blir skadelidende når de i barnegruppa som snakker godt norsk, blir få. Det blir vanskelig å få til lek når barna ikke kan snakke med hverandre. Dessuten er det en større utfordring nå når det er færre felles referanser blant barna. Barnehagene melder at de

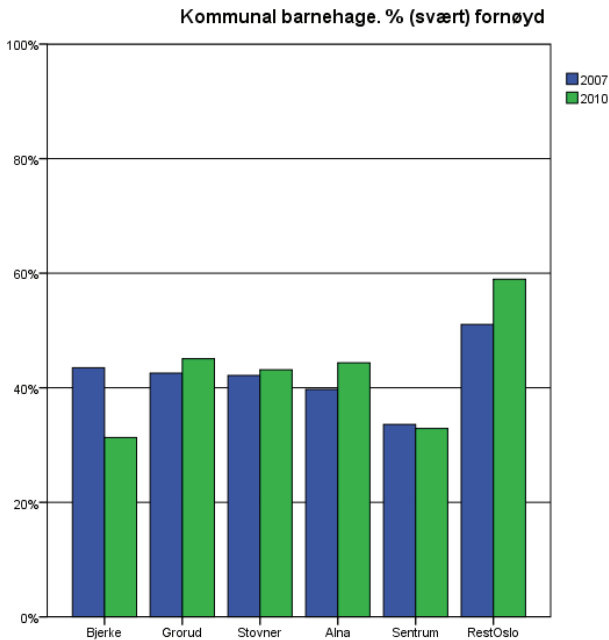
har måttet kutte ned på det pedagogiske opplegget for å få alle til å følge med. Mer av vokseninnsatsen dreier seg om å styre leken.

Den storstilte utbyggingen av barnehager de siste årene har ført til rask rekruttering av nye ansatte. Det er blitt framholdt at en del av de nyansatte i barnehagene selv ikke snakker så godt norsk ennå. Tilbudet om yrkesrettede norskopplæringskurs for barnehageassistenter med minoritetsspråklig bakgrunn lot vente på seg, men er nå i gang.

Rekrutteringen av barnehageansatte med minoritetsspråklig bakgrunn har ført til et økt mangfold når det gjelder vektlegging innen sosialiseringen av barna. Dette gir seg tydeligst utslag blant de ufaglærte og de med ungdomsarbeiderutdanning. Blant førskolelærerutdannede gjør det seg gjeldende en større konsensus på tvers av ”landbakgrunn”. Dette er ett av flere eksempler på hvordan satsingen fører til at man får øye på nye utviklingstrekk og utfordringer som må løses.

Publikumsundersøkelsen (se figur nedenfor) tyder på at befolkningen i Groruddalen, med unntak av Bjerke bydel, er mer fornøyd med de kommunale barnehagene i 2010 enn i 2007. Økningen i tilfredshet i Alna, Grorud og Stovner er likevel lavere enn i resten av byen. Publikumsundersøkelsen kan ikke gi noen pekepinn om årsakene til dette. Og den kan bare i begrenset grad si noe om synspunktene til de gruppene Gratis kjernetid sikter seg inn mot, siden de er underrepresentert blant de som har svart på undersøkelsen.

Figur 5.1 *Tilfredsheit med kommunal barnehage. Bydel. Publikumsundersøkelsen*



Økt fokus hos foreldrene på å forberede barna til skolestart – språklig og sosialt? Ett av de veldig tydelige inntrykkene fra de som jobber i direkte kontakt med målgruppeforeldrene er at de er opptatt av at barna skal klare seg bra på skolen. Det har likevel ikke vært vanlig i denne gruppa å kjenne til den positive sammenhengen mellom skoleprestasjoner og barnehage. Tvert om har mange foreldre vært opptatt av at barna skal oppdras hjemme for å få et godt fundament for skolegangen. Barnehage som fenomen har vært til dels ukjent, dels kjent som et utilgjengelig overklassefenomen. Rekrutteringsprosessen og erfaringene med å ha barn i barnehage har ført til det flere av våre samtalepartnere har omtalt som en ”snakkis” i målgruppene om at barnehage er bra for barna. En av lærdommene fra dette og andre tiltak, er at juntelegrafien en effektiv. Det foregår mye informasjonsutveksling mellom foreldrene. Det at noen går god for et tiltak, har stor effekt.

Større kontakflate mellom foreldre og bydelens tilbud? Gratis kjernetid gjør at svært mange barn og foreldrene deres nå får kontakt med

bydelens tjenesteapparat. Denne kontaktflaten gjør det mulig for bydelene å tilby supplerende kompetansehevede tiltak. Dette dreier seg i hovedsak om foreldrekurs og kurs i norsk for foreldre. Foreldre er blitt kjent med tiltaket Norskoffensiv i Groruddalen gjennom Gratis kjernetid, og Gratis kjernetid har gjort det mulig for foreldre å delta takket være midler satt av til barnepass.

Økt kompetanse i bydelen? Kontaktflaten mellom foreldrene og bydelen har økt dels som følge av det oppsøkende arbeidet som gjøres i forkant, der bydelene blant annet på bakgrunn av Folkeregisterets oversikt over bydelens innbyggere har oppsøkt husstander med barn i barnehagealder. Helsestasjoner og minoritetsrådgivere er brukt aktivt i dette arbeidet. Dels utvikles kontakten etter at barna er kommet i barnehage. Foreldre er trukket med i foreldrekurs og kurs i norsk.

Slik sett har Gratis kjernetid fungert positivt, spesielt når det gjelder kontakt med mødrene. Som én fagperson i en av bydelene sa det: ”*Gratis kjernetid har gitt oss tydeligere bevissthet om disse kvinnenes liv. Det oppsøkende aspektet har gjort at vi vet mer om hvor befolkningen befinner seg. Vi har kommet tett på mødrene*”. Gratis kjernetid er ett av de tiltakene innen satsingen som har bidratt til å endre bydelens kompetanseprofil. Tiltakene Språkløftet og Gratis kjernetid har ført til sterkere konsentrasjon om språkets betydning. Det er for eksempel opprettet stillinger for språkpedagoger som jobber i barnehagene. Dette har vist seg mer effektivt enn ordningen med tospråklige assistenter.

Det er grunn til å se på Gratis kjernetid som en katalysator for bruk av andre tilbud innenfor satsingen, med andre ord at tiltaket har satt samspill i gang. Samtidig nyter Gratis kjernetid godt av det øvrige prosjektarbeidet og informasjonsopplegget.

Foreldre (mødre) i jobb? Støttetiltakene rundt Gratis kjernetid retter seg mot de mødrene som har færrest av de ressursene som muliggjør enkel inntreden i lønnsarbeid. Derfor er det ikke realistisk å tenke seg at tiltaket i løpet av noen få år skal ha ført til særlig økt sysselsetting i disse gruppene. Disse mødrene har flere hindre for å kunne ta en jobb enn språk og barnepass.

Sosialantropolog Ida Erstad i Alna-prosjektet kjenner godt til hvordan innvandrerkvinnene i bydelen tenker om barn, familie og

arbeid³⁰. De har gjerne hele arbeidsbyrden hjemme, og de har ofte store ungeflokker. Mennene deres jobber mye og har ikke fleksitid. Ofte er de ikke særlig begeistret for å ha utearbeidende kone. Ideen om å ha lønnsarbeid mens barna er små, kan også være fremmed for mange av disse kvinnene, som lett bekymrer seg for de små når de er ute av syne. Likevel er det mange som vil ut i jobb. Enkelte mødre ser på det å delta i tiltak, som for eksempel Åpen Barnehage, som en slags jobb de gjør. I det hele tatt oppfatter de det å være foreldre som en jobb man gjør for å forberede barna til skolegangen og til ”storsamfunnet”. Mange er også opptatt av at barna lærer morsmålet godt før de begynner på skolen, og vil derfor ha dem hjemme.

Kort oppsummering av Gratis kjernetid.

Andelen barn økte brått det første året med Gratis kjernetid. Siden da har *andelen* barn i barnehage økt bare moderat, men *antallet* barn med barnehageplass har økt sterkere. Mellom 2008 og 2010 er nesten 500 foreldre kontaktet som ledd i bydelens møysommelige rekrutteringsarbeid. Dette arbeidet har gitt bydelene økt kontaktflate med innbyggergrupper man tidligere har hatt liten kontakt med. Gjennom de ulike støttetiltakene under Gratis kjernetid er det skapt ringvirkninger gjennom kompetansehevede tiltak rettet både mot foreldre og ansatte i barnehagene.

Språkløftet

Programteorien til Språkløftet. Språkløftet kan nesten karakteriseres som et arketypisk tiltak innen Programområde 4, men det er også utprøvd i andre kommuner rundt om i landet. Det tar sikte på å tilby en god overgang mellom barnehage og skole for barn med mangelfulle språk- og norskerferdigheter i utgangspunktet. Målet er tidlig innsats i opplæringen. Tiltaket består i utvikling og utprøving av lokale tiltak, rutiner og samarbeidsforhold mellom involverte instanser³¹.

Skolene tar i bruk ulike måter å få til godt foreldresamarbeid, slik som informasjonsmøter, foreldresamtaler, foreldreskole,

³⁰ Takk til Ida Erstad for å dele av innsikten sin med oss. Erstad er stipendiat ved Sosialantropologisk institutt, Universitetet i Oslo, og forsker på innvandrerkvinner i Alna.

³¹ Språkløftet er evaluert (Rambøll 2009).

foreldrenettverk, kurs om hvordan støtte sine barn i leseopplæringen og foreldrekafe.

Det er barn som har pekt seg ut for oppfølging etter språkkartlegging på helsestasjonen, som er i fokus. De får tilbud om nærmere utredning og tilpasset språkopplæring. Også foreldrene deres får tilbud om kurs. Enkeltskolene, barnehager og helsestasjoner er involvert. I utgangspunktet ble 20 barn valgt ut for oppfølging de to siste årene i barnehagen og de to første på skolen. De som velges, sogner til skoler som inngår i SKI, og dermed også (med ett unntak) Områdeløftet. Det er altså utsatte områder de kommer fra. Ettersom en del av dem har flyttet, er antallet barn i gruppene redusert noe.

Tiltaket involverer både bydel og Utdanningsetaten, en kombinasjon som har budt på utfordringer i Skolen som Kunnskapssenter og Inkluderende møteplass. At dette var en utfordring også i Språkløftet, ble påpekt allerede i årsrapporten for programområdet i 2007.

Høsten 2009 bestemte Kunnskapsdepartementet at Språkløftet skulle fortsette i barnehagene også etter at fokusbarna var begynt på skolen. Fortsettelsen består i utvikling og implementering i bydelene og barnehagene. Fokusbarna var over i skolen, og Utdanningsetaten (UDE) hadde ansvaret for denne delen til tiltaksperioden løp ut da skoleåret 2010/2011 var over.

Måloppnåelse Språkløftet

Nye metoder og arbeidsmåter utviklet? Om lag 100 ansatte i barnehagene deltok på Utdanningsetatens kurs i *Veiledet lesing*. Mellom enkeltbarnehager og de skolene de sogner til – er det opprettet samarbeidsfora som videreutvikler modellarbeidet. Med andre ord er Språkløftet koblet opp mot sine institusjonelle omgivelser, både de som inngår i satsingen og bydelenes og UDEs ordinære virksomhet. Barnehagene legger vekt på at kartlegging kan virke stigmatiserende, og dermed er en uønsket bi-virkning man må vurdere betydningen av. Ulempen med ikke å ha et felles kartleggingsverktøy er at det kan bli vanskelig å oppdage at enkeltbarn ikke har den nødvendige språklige progresjonen, og at det bli vanskelig å gi samlet informasjon om barna til skolen. Den dokumentasjonen skolene mottok fra barnehagene varierte en god del, og avvek fra den måten skolene dokumenterer språknivå på.

Som modellutviklingsprosjekt oppsummerer bydelene Språkløftet som nyttig, muligens med litt mer forbehold enn UDE. De konkrete løsningene for hvordan samarbeidet barnehage - skole er utformet, varierer noe. UDE har gjennom tiltaksperioden ønsket en mer strømlinjeformet modell.

Skolene og barnehagene har etter hvert som fokusbarna begynte på skolen (2009) utviklet samarbeidsformer som fungerer.

Deler av Språkløftet er parallelt med Gratis kjernetid. Dette gjelder utviklingen av samarbeidsformer mellom barnehager og skole om overgangen. Og begge tiltakene er opptatt av å rekruttere foreldre til norskopplæring og foreldreveiledning (blant annet informasjon om skolestart). Alna bydel har slått Språkløftet sammen med Gratis kjernetid i et Barn- og Språkprogram. Bydel Grorud har i sitt arbeid med Språkløftet vektlagt betydningen av tiltakskjeden helsestasjon – barnehage - skole. Dette er i samsvar med erfaringer også fra de andre bydelene. Helsestasjonen har en funksjon som ”nav” i informasjons- og rekrutteringsarbeidet. Herfra vet man nå at det er for seint å registrere dårlig språkbeherskelse på fireårskontrollen. Språktiltak bør settes inn tidligere.

Utfordringen framover blir å gjøre elementene fra Språkløftet til varige dagligrutiner i barnehager og skoler, og ikke minst – mellom dem. Det kritiske punktet er nettopp samarbeidet mellom barnehage og skole. Dette elementet er særegent for Språkløftet. De andre elementene i Språkløftet er ivaretatt gjennom andre tiltak i satsingen og i bydelenes og UDE's øvrige arbeid, slik som språkkartlegging, kompetanseutvikling av ansatte og det pedagogiske programmet Tidlig Innsats Early Years.

Det kan nevnes at erfaringene fra Språkløftet med å få til en hensiktsmessig overgang mellom barnehage og skole, er tatt i bruk av Byrådsavdelingen for kunnskap og utdanning i prosjektet Oslobarnehagene, som skal sikre alle barn gode muligheter for utvikling og læring.

Mer kompetente foreldre? Det har ikke vært mulig å dokumentere omfanget av kursdeltakelse blant foreldre til språkløftbarna, men de tilbys kurs gjennom Norskoffensiven i Groruddalen, Smarte mødre og lokale AOF-kurs.

Blir barna bedre i norsk? Om arbeidsmåtene man har valgt, virkelig fungerer, blir delvis undersøkt ved å se på resultatene av de statlige kartleggingsprøvene i lesing på 1. trinn (våren 2010) og på 2. trinn (våren 2011). Nærmere bestemt ser man på fokuselevens snittskår og gjennomsnittresultatene for delprøvene 4 og 8 for å finne fram til andelen som ligger på eller under den fastsatte bekymringsgrensen.

Det viser seg at fokuselevene samlet har en snittskår litt under Oslogjennomsnittet (96,1 mot 97,08). Når man vet at fokuselevene er valgt ut fordi de kan dårlig norsk og vokser opp i områder av Groruddalen med særskilte utfordringer, er dette et godt resultat. Når man så legger til at de hadde en lavere andel enn Oslogjennomsnittet på eller under bekymringsgrensen, forsterkes bildet av at modellene man har jobbet etter er vellykket. Men som alltid i sånne sammenhenger er nok årsakskjedene mangslungne.

5.5.2 Delmål 4.2 Bedre læringsresultater

Læringsresultater og gjennomstrømning på skolene i Groruddalen skal bedres til Oslo-gjennomsnittet. Samarbeidsmodeller mellom skole, bydel og hjem skal videreutvikles

Programteori

Bedre læringsresultater i Groruddalens grunnskoler vil være et viktig bidrag til å nå satsingens overordnede mål. Bedre samarbeidsmodeller mellom bydeler, skoler og hjem vil være ett av flere midler for å nå dette målet.

Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass (SKI), Utvidet skoledag og Hellerud vgs som realfagssenter er tiltakene som primært er rettet inn mot å nå delmål 4.2.

Delmålet er tett knyttet til delmål 4.1 ettersom mye av grunnlaget for læringsresultatene legges før skolestart. Også delmål 4.3 er om økt deltakelse i arbeidslivet av folk i utsatte grupper er knyttet tett til delmål 4.2 ettersom foreldres yrkesdeltakelse virker positivt inn på barna.

På veien fram til oppfyllelsen av delmål 4.2 kan man se for seg en rekke utfall som resultat av tiltaksaktivitetene. Noen av dem kan forventes nokså raskt: Mer tid brukt på skolen; Flere foreldre blir

kjent med skolen, andre foreldre og barn; Bedre rutiner og vaner for hjem/skole - samarbeid; Tettere kontakt bydel - skole.

Utfall som det vil ta litt tid å oppnå: Økt metodekompetanse blant lærerne; Bedre skoleprestasjoner; Bedre håndtering av sosiale problemer; Bedre regulær samhandling og samarbeid skole – foreldre - bydel; Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass (SKI).

Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass

Programteorien til SKI. SKI er et typisk eksempel på et hovedtiltak med en programteori som består av et mylder av undertiltak, som til sammen er ment å føre til måloppnåelse. Tiltaket har dermed mye overlapping og interaksjon med andre tiltak i satsingen, men også ordinære aktiviteter hos etatene og bydelene. Det er brukt 40 millioner på SKI. Skolene tilbys midler til å styrke undervisningen og tilsvarende for å gjøre skolen til møteplass før og etter skoletid. Her er det stor variasjon i hva skolene faktisk velger å gjøre, og hvordan, men programmet Tidlig Innsats Early Years er felles.

Mens andre tiltak under Groruddalssatsingen stort sett har ett hovedmål og ett hovedvirkemiddel, er SKI – som navnet også antyder – todelt. Programteorien legger opp til en samvirkende effekt av at det legges til rette for kunnskap og møteplass. Det er lettere å få til gode læringsresultater dersom foreldrene deltar på møteplasser i nærmiljøet, som skolen. Dette gjelder spesielt hvis de derigjennom rekrutteres til for eksempel norskopplæring. I likhet med andre tiltak i Programområde 4 rettet mot barn, har SKI innebygget mekanismer for å fange opp foreldrene og tilby dem opplæring, både i norsk og i foreldrerollen.

På samme måte er det i mange tilfeller lettere for bydelen å lage møteplasser dersom de kan benytte skolen. Skolen nyter legitimitet og tillit, og egner seg derfor som møteplass. Foreldre, som ville være skeptiske til å la barna (kanskje spesielt døtrene) vanke på en fritidsklubb, tillater at de er på skolen utover kvelden. Foreldrene selv vet hvor skolen er, og terskelen for å møte fram på skolen er sannsynligvis lavere enn for mange andre steder, som samfunnshus og lignende. Samtidig er det stor enighet om at barns skolegang lettes av at foreldrene følger opp, og at de er tilstede i lokalmiljøet. SKI legger til rette for dette, og muliggjør en rekke aktiviteter som tar sikte på å styrke læringen. Dette skjer både gjennom direkte

pedagogiske aktiviteter (styrket norskopplæring, men også flere timer i basisfagene) så vel som såkalte kompensatoriske tiltak (frokost, bibliotek og leksehjelp og annet). Skolenes uteområder og inventar har også nytt godt av SKI -midlene.

Til tross for at målsettingen om læring og møteplass henger sammen slik at måloppnåelse på det ene bidrar til måloppnåelse på det andre, har det ikke vært noen helt samkjørt forståelse av programteorien mellom bydel og skole. Den sektorspesifikke tilnærmingen til UDE på den siden og bydelens breie velferdsorientering på den andre, gir litt ulik vektlegging. De to samarbeidspartnerne tar med seg hver sine målhierarker inn i samarbeidet.

Målgruppene er foresatte og elever, først og fremst elever som er faglig svake, har stort fravær og elever som lever i sårbare familiesituasjoner. Mulig samvirkingseffekt kan skyldes at SKI i tre av fire tilfeller er lagt til skoler i Områdeløftets nedslagsfelt, skolene Gran, Rommen, Veitvet samt Romsåsskolene. Skolene ble valgt ut på bakgrunn av svake læringsresultater og særlige utfordringer. Det er også verdt å merke seg at barna som velges ut til å delta i Språkløftet, sogner til SKI-skolene.

Måloppnåelse SKI

Økt læring? Norsk kunnskapene er en av flere indikasjoner på de særlige utfordringene de involverte skolene står overfor.

Enkeltvedtak etter Opplæringslovens § 2.8 gis for elever som har behov for særskilt støtte i norsk for å oppnå ”*tilstrekkeleg dugleik i norsk til å følgje den vanlege opplæringa i skolen*”. Andelen som har slikt § 2.8-vedtak på SKI-skolene varierer i prosent mellom Rommen skoles 44 prosent til Tiurleikens 55 prosent (tall fra 2009).

SKI har muliggjort økt timetall i basisfagene. Skolebibliotekene er gitt både utstyr og stillingstimer som ledd i styrkingen av lesetreningen. Biblioteksatsingen er ulikt utformet fra skole til skole.

Når det gjelder styrkingen av den ordinære undervisningen, viser skolene til gode resultater fra å bruke Tidlig Innsats Early Years.

Initiativet til å benytte denne metoden kom fra

Groruddalssatsingen. Den ble allerede i 2008 en del av

Utdanningsetatens ordinære drift for hele byen. Her fungerte

Groruddalssatsingen som et springbrett. Metoden oppsummeres

som nyttig både innenfor SKI og utenfor. Muligheten for å jobbe konsentrert med en liten gruppe elever ad gangen blir framhevet som spesielt verdifullt sammen med vekten som legges på systematisk foreldreinvolvering. Modellen vil bli brukt i skolene også etter at SKI er over i og med skolestart 2011.

Når det gjelder de kompensatoriske tiltakene, har skolene valgt ulike tiltakstyper. Mangfoldet er stort, og består i hovedsak av frokostservering, fritidssysler, elev- og foreldrekvelder og leksehjelp.

Har tiltakene gjort at skolene som er med i SKI har kommet nærmere et Oslo-gjennomsnitt? Vi har sett på resultatene fra nasjonale prøver i femte og åttende klasse. Ettersom prøveresultater kan variere fra år til år på grunn av tilfeldige svingninger i elevgrunnetaget eller andre årsaker som ikke har noe med hvordan skolen drives å gjøre, har vi laget årlige gjennomsnitt for de involverte skolene. Vi har sammenlignet gjennomsnittet for SKI-skolene med gjennomsnittet for Oslo. For femtetrinnet er prøveresultatene gruppert i tre kategorier, der 3 er den høyeste. For åttendetrinnet er det fem kategorier, hvor de to beste kategoriene er 4 og 5. Tabellen nedenfor viser andelen femtetrinns elever som er i kategori 3, og andelen åttendetrinns elever som er i kategoriene 4 og 5.

Tabell 5.8 *Nasjonale prøver. Prosentandel elever i de to beste resultatkategoriene.*

Norsk	5. klasse, gjennomsnitt			
	2007	2008	2009	2010
SKI	-	11	11	24
Oslo	-	-	29	36

Regning	5. klasse, gjennomsnitt			
	2007	2008	2009	2010
SKI	-	5	19	19
Oslo	-	-	36	38

Norsk	8. klasse, gjennomsnitt			
	2007	2008	2009	2010
SKI	28	14	10	13
Oslo	-	-	39	41

Regning	8. klasse, gjennomsnitt			
	2007	2008	2009	2010
SKI	23	9	21	13
Oslo	-	-	43	40

Kilde: Utdanningsetatens Skoleport

Resultatene gir ikke noe entydig bilde av forbedring i resultatene fra nasjonale prøver. Her kan det selvsagt innvendes at ett av hovedelementene i SKI, nemlig Tidlig Innsats ikke har omfattet de elevene som er målt her. Likevel er det verdt å bemerke fraværet av målbare resultater på den delen som i rapporter og samtaler regnes som den mest vellykkede delen av dette todelte tiltaket, nemlig det som dreier seg om skolen som kunnskapssenter. Lengre ned i rapporten vil vi gjøre en tilsvarende gjennomgang av resultatene for skoler som har vært med i tiltaket Utvidet skoledag.

Har SKI ført til at eleven bruker mer av fritiden sin på skolen etter normal skoledag? Det er ikke ført noe systematisk oversikt over fram møte på de ulike aktivitetene. Det meldes om stor oppslutning om de kursene og aktivitetene som tilbys. Spennvidden er stor og er egnet til å fange opp mange.

Skolen er enda mer enn før blitt et sted for de elevene som sogner til den, å samles også etter skoletid. Noen skoler melder om elever som driver rundt på ettermiddagene, og ender opp på skolen, der de ikke deltar i organiserte aktiviteter. Disse får også være tilstede, men det har vært noen gnisninger som følge av at disse ungdommene har en forventning om fritidsklubb.

Bortsett fra mengden og mangfoldet i etter-skoletid-aktivitetene er det ingenting som skiller skolene som er med i SKI fra andre skoler. De erfaringene som er gjort for hver enkelt aktivitetstype samsvarer sannsynligvis med erfaringene fra skoler utenfor SKI. Dette gjelder for eksempel leksehjelp, der det har vist seg viktig at de voksne har pedagogisk bakgrunn og at det beste derfor er å

bruke skolens lærere. SKI har gitt økonomisk rom for etter hvert å gå over til å bruke lærere til leksehjelpen.

Brukerundersøkelsen stilte i 2010 spørsmålet om hvor fornøyd foreldrene var med leksehjelpen. Vi har laget et gjennomsnitt for SKI-skolene som viser prosentandelen som var godt eller middels fornøyd. Som det framgår, er foreldrene ved SKI-skolene litt mer fornøyd enn Oslo-gjennomsnittet.

Leksehjelp 2010, gjennomsnitt godt eller middels fornøyd

SKI	91
Oslo	87

Har flere foreldre blitt kjent med skolen, andre foreldre og barn? Noen av skolene har arrangert foreldreskole og temakvelder om blant annet konflikthåndtering, og oppsummerer det som vellykket.

Oppslutningen har vært varierende. Tidlig Innsats har en komponent med foreldrekontakt. Den har fungert positivt for å opparbeide en kontaktflate mellom skolen og foreldrene. Likevel meldes det om svak oppslutning om de ordinære foreldremøtene. Det har i det hele tatt vist seg vanskelig å trekke store grupper foreldrene med i aktivitetene.

Det er gjort gode erfaringer med tjenesten ”Mobilskolen”, der den tradisjonelle ranselposten, som ofte viser seg upålitelig blir erstattet med direkte henvendelser med informasjon til foreldrene på sms.

Foreldrekveldene har vært vellykkede i ulik grad. Det har vært tilbud om barnevakter og det har vært språk- og kultur guider med på møter. Likevel har det vist seg vanskelig å få foreldre i kjernemålgruppene til å møte opp.

Ved noen skoler meldes det at noen foreldre bruker skolen for inntak til øvrige tilbud. Dette betyr for eksempel at de kontakter skolen for å melde seg på norskkurs eller for å gå hjelp til å forstå innholdet i et komplisert brev de har fått. Dette er en indikasjon på at folk har tillit til skolen, og dermed at skolen har et potensial som møteplass. Det er likevel usikkert om denne måten å bruke skolen på, er mer utbredt i SKI-skoler enn ellers.

Foreldrenes Arbeidsutvalg (FAU) har vært involvert i SKI. På en av skolene arrangerte FAU et internt seminar for å utvikle

samarbeidet. På en annen ble et minoritetsspråklig ressursnettverk gjennom FAU opprettet, men oppslutningen viste seg å bli liten.

En indikasjon på at SKI ikke har ført til at nye foreldregrupper er trukket inn, er at det ikke er noen vesentlig endring i underrepresentasjonen av foreldre med innvandrerbakgrunn i FAU. Listene over FAU-medlemmer på SKI-skolene viser en massiv overvekt av tradisjonelt norske navn selv om også navn fra andre språktradisjoner er representert. Rekruttering til innsats i FAU vil være et utfall som typisk vil måtte ligge litt lengre fram i tid enn for eksempel oppmøte på informasjonsmøter eller foreldrekurs. Det kan likevel være verdt å stille spørsmålet om SKI og andre Groruddalstiltak gjennom sitt fokus på de mest "ressurssvake" unngår å trekke inn de mange ressurssterke innvanderne, som snakker godt norsk og sitter på mye kompetanse, men som likevel kvier seg litt for denne typen arenaer.

Et av spørsmålene i Utdanningsetatens årlige Brukerundersøkelse overfor de foresatte gir en pekepinn om samarbeidet mellom hjem og skole. Spørsmålet lyder: "I hvilken grad er du fornøyd med dialogen mellom hjem og skole?". Vi har laget et gjennomsnitt av svarprosentene fra de enkelte SKI-skolene, og sammenlignet med Oslo-gjennomsnittet.

Tabell 5.9 *Tilfredshet med dialogen hjem-skole for SKI-skolene*
Dialog hjem-skole, gjennomsnitt god eller middels

	2006	2007	2008	2009	2010
SKI	87	88	89	91	93
Oslo	90	87	89	89	94

Kilde: Brukerundersøkelsen

Vi finner en svak, men jevn forbedring i SKI-skolene fra året før tiltaket startet opp til 2010. Tallene viser at SKI-skolene faktisk ligger på Oslo-gjennomsnittet i tilfredshet. Det er grunn til å tro at de som har svart på Brukerundersøkelsen - en questback - neppe er representative for hele gruppa av foresatte. De foreldrene skolene jobber mest med å komme i dialog med, er nok underrepresentert. Det er likevel verdt å merke seg at de som har svart, faktisk er fornøyd. Uten å overfortolke tallene, kan dette tas som en indikasjon på at de normalt ressurssterke foreldrene har

god dialog med skolen. Ettersom det er avgjørende for å nå målene at denne typen beboere finner seg til rette i dalen, er dette viktige tall. Hvor mye av tilfredsheten som skyldes SKI, er vanskelig å fastslå.

Har man fått til bedre regulær samhandling og samarbeid mellom ulike aktører og forvaltningsnivåer (dvs skole- bydel)? Mye har vært skrevet, både i satsingens egen rapportering og ekstern evaluering, om det vanskelige forholdet mellom skole og bydel i SKI. Dette har dreid seg om organisering og prosess. Når nå SKI er avsluttet i og med skolestart 2011, kan det derfor være grunn til å undersøke om det har avleiret seg noen nye former for samhandling mellom bydel og skole som resultat av SKI.

SKI-skolene melder at de har fått bedre nettverk med barnehage, politi, barnevern og norskopplæringssystemet (gjennom Språkløftet). Skolene har fått økt innsikt i kompetansemiljøene, og ikke minst bydelsadministrasjonen sådan. Nettverkene er en gevinst av SKI, som det kan bygges videre på. Men nettverkene er mye basert på personlige kontakter, og kan være sårbare for personutskiftninger. Noe av samspillet i nettverkene hemmes av rigide regelverk. Hindrene for slikt samarbeid ligger i rammer fastlagt på nivåer over det prosjektnivået SKI befinner seg på. En skole foreslo for eksempel på et tidspunkt at helsesøster kom på skolen en time for å snakke om ungdom og seksualitet. Men det viste seg å være umulig fordi skolen og helsestasjonen tilhører ulike resultatenheter.

Kort oppsummering av SKI. Skolene som har deltatt i prosjektet, har utnyttet de tilførte midlene i tråd med hensikten. Elevene har nytt godt av dette gjennom økt aktivitetstilbud og oppgradering fysisk og utstyrsmessig av skolen og uteområdene. Skolene har vært gode møteplasser i prosjektperioden. Kunnskapsdelen av tiltaket har ikke ført til entydig bedre skolerresultater, men det har heller ikke vært noen tilbakegang. SKI-skolene har altså maktet å holde gjennomsnittet for skolerresultatene oppe i en periode med jevn økning av andelen elever med mangelfulle norskkunnskaper.

Utvidet skoledag

Programteori Utvidet skoledag.

Utvidet skoledag er det andre store tiltaket som retter seg direkte inn mot delmål 4.2. Hovedmålgruppa er elever med de svakeste

læringsresultatene og høyt fravær. Tiltaket har i motsetning til SKI ikke vært gjenstand for dybdestudium i Midtveisevalueringen. Programteorien i tiltaket er så å si identisk med den for kunnskapscenterdelen av SKI. Den er rettet direkte inn mot styrking av elevenes språk- og leseferdigheter gjennom å gi rom til mer tid til læring, forsterket leksehjelp, fag- og temakurs og samt utvidet tid på biblioteket, kulturaktiviteter og ulike typer foreldresamarbeid. Forskjellen ligger mest i at det stilles færre økonomiske midler til disposisjon. Mens SKI har brukt omlag ti millioner kroner i året på fire skoler samlet, har Utvidet skoledag brukt rundt tre millioner på ni skoler.

En annen vesentlig forskjell, er at tiltaket drives av skolene alene. Tiltaket er således mindre ambisiøst enn SKI, der skole og bydel skulle bringes sammen under samme tiltaksparaply, men med en tosporet målstruktur.

I likhet med SKI er det for Utvidet skoledag også variasjoner mellom skolene når det gjelder den konkrete utformingen. Utvidet skoledag inngår i skolenes ordinære drift og følges opp gjennom den ordinære styringslinja.

Måloppnåelse Utvidet skoledag

Mer foreldreinvolvering? Utvidet skoledag deler SKI's erfaringer med å få foreldre til å møte opp på aktiviteter på skolen. En skole opplevde i 2010 at ingen foreldre møtte opp til Åpent Bibliotek, men en annen har i alt 16 kvinner på Minoritetsspråklig foreldrenettverk. Foreldreskole og foreldreveiledningsprogram er blant det som nevnes som vellykket.

Bedre læringsresultater? Det er verdt å nevne at Haugenstua skole har brukt en del av midlene til å tilby aktiviteter for elever med gode læringsresultater, en Shakesparegruppe i engelsk og en Abelgruppe i matematikk. Skolen har meget sterke resultater i den årlige Abelkonkurransen.

Med de forbehold man må ta når det gjelder Utdanningsetatens Brukerundersøkelse i saker som gjelder de minst integrerte innvandrerne, er det likevel interessant å se at foreldrene i skoler under Utvidet skoledag er omtrent akkurat like fornøyde med leksehjelpen som gjennomsnittet i Oslo:

Leksehjelp 2010, gjennomsnitt for skolene i Utvidet skoledag (godt eller middels fornøyd)

Utvidet skoledag	88
Oslo	87

Vi har gjort en tilsvarende gjennomgang som for SKI ved at vi har regnet ut gjennomsnittet av skolene som er med i Utvidet skoledag (Apalløkka, Ellingsrudåsen, Haugen, Linderud, Lutvann, Ammerud, Haugensstua, Rødtvet og Skjønnhaug) og sammenlignet med Oslo-gjennomsnittet. Resultatene viser at det ikke er mulig å spore noen entydig endring til det bedre. Utvidet skoledag kan ikke vise til bedre resultater enn SKI, men har brukt mindre penger. Det hører med til bildet at skolene som er med i SKI ble valgt ut på bakgrunn av at de hadde særlige utfordringer i utgangspunktet.

Tabell 5.10 *Utvidet skoledag. Andel elever i de to beste resultatkategoriene.*

Norsk lesing 5. klasse, gjennomsnitt				
	2007	2008	2009	2010
Utvidet skoledag	20	22	15	19
Oslo	-	-	29	36

Regning 5. klasse, gjennomsnitt				
	2007	2008	2009	2010
Utvidet skoledag	22	20	19	24
Oslo	-	-	36	38

Norsk lesing 8. klasse, gjennomsnitt				
	2007	2008	2009	2010
Utvidet skoledag	21	20	21	25
Oslo	-	-	39	41

Regning 8. klasse, gjennomsnitt				
	2007	2008	2009	2010
Utvidet skoledag	26	22	32	25
Oslo	-	-	43	40

Kilde: Utdanningsetatens Skoleport

Det har vært frivillig for elevene å delta på Utvidet skoledag. Dermed har man kanskje ikke nådd dem man aller mest har i søkelyset. Tallene tyder på at læringsresultatene på mellom- og ungdomstrinnet ikke har bedret seg. Utvidet skoledag har derfor fått en oppfølger fra og med skoleåret 2011/12, der det blir obligatorisk for elevene å delta. Tiltaket har fått navnet *Obligatorisk forlenget skoledag*. Dette er nok et eksempel på at nye grep prøves ut i Groruddalen på bakgrunn av innsikter vunnet gjennom prosjektarbeid. Antallet skoler som deltar er utvidet fra ni til 13.

Hellerud skole som realfagssenter

Hellerud videregående skole har slitt med svake læringsresultater og problemer med å få søkere. Tiltaket "Hellerud videregående som realfagssenter" tok sikte på å bøte på dette. Tiltaket bestod av fire deltiltak: Opprettelse en egen realfagsklasse på Vg1ST; Tilbud til 10.klassinger om å ta hele eller deler av Vg1-kurset matematikk 1T på Hellerud; Tilbud om en godt tilpasset opplæring i matematikk i form av differensierte smågrupper; Utvikling av samarbeid med eksterne aktører for å styrke realfagsundervisningen på Hellerud og for skolene i Groruddalen.

Det tok litt tid å etablere dette tiltaket, blant annet på grunn av svak søkning til den tillyste realfagsklassen. Tiltaket er satt inn for å gi Hellerud en nisje skolen kan bruke til å rekruttere flere elever med sterke faglige interesser.

Måloppnåelse Hellerud skole som realfagssenter

De delene av tiltaket som har gått ut på å styrke den ordinære matematikkundervisningen, er blitt gjennomført. Det er vanskelig å lese noe om resultatene av Kvalitetssportalen ettersom det bare er for Vg1 det er oppgitt karakterer for flere år enn 2010. For Vg viser imidlertid tallene framgang i gjennomsnittlig standpunktkarakter i teoretisk matematikk for studieforberevende program: 2.9 i 2008; 3.2 i 2009 og 3.3 i 2010. For praktisk matematikk er det ingen endring verken for studieforberevende eller yrkesfag fra 2007 til 2009, men med gode resultater i 2009. Tiltaket avvikles som satsingstiltak ved utgangen av skoleåret 2010-2011, men videreføres som ordinært tilbud. I naturfag er det heller ingen endring fra 2008 til 2010.

5.5.3 Delmål 4.3 Sysselsetting

Flere personer i utsatte grupper skal delta i arbeidslivet. Arbeidsledigheten og sysselsettingsgraden i Groruddalen skal ikke skille seg vesentlig fra Oslo-gjennomsnittet

Programteorien

Delmål 4.3 dreier seg om kvalifisering og sysselsetting med Norskoffensiv i Groruddalen (NOG) og Kompetanse 16-24 (inntil 2011) som de to tiltakene som direkte har vært innrettet mot delmålet. NOG har vært ett av de tiltakene vi har gjennomgått i dybden.

På veien mot målet, kan man se for seg ulike utfall av de kvalifiserende aktivitetene. Tidlige utfall kan være: Bydelene har utviklet gode rutiner for å finne fram til og rekruttere målgruppene for norskopplæring med lav terskel; NAV, bydeler og Utdanningsetaten har utviklet rutiner for samarbeid rundt ungdommer som har falt ut av videregående skole. På litt lengre sikt kan utfallene være: ”Vanskelig” ungdom i arbeidspraksis eller videre utdanning; Bedre norskkunnskaper; Bedre kunnskaper om det norske samfunnet; Økt tilbøyelighet til å: - skaffe seg jobb, - veilede barna, - delta i samfunnslivet, - delta på/benytt andre tiltak, som for eksempel: Åpen skole, SKI, foreldrekurs, kvinnegrupper.

Drop-outprosjektet Tilbake til Framtiden/NAV Ung 16-24/Kompetanse 16-24

Bydelene Grorud og Stovner er med på tiltaket. Prosjektet slet med å komme i gang, men ble redesignet. Problemene skyldtes vansker med å samordne lokalt og statlig tjenesteapparat i bydelene. Det viste seg vanskelig å finne ungdommer fra målgruppa til å være med på prosjektet. Målgruppa kan være krevende å jobbe med. De har falt utenfor og trenger gjerne mer enn de tradisjonelle virkemidlene. Tiltakene består gjerne i undervisning, jobbpraksis, fritidsaktiviteter, samtaler, behandling, sosial trening og annet i en kombinasjon.

Prosjektet har hatt mellom 15 og 20 deltakere i årene 2008 – 2010. Prosjektet har hatt to ansatte, en hver i deltakerbydelene, og skal utvides til tre.

Norskoffensiv i Groruddalen

Programteori Norskoffensiv i Groruddalen (NOG). NOG er ett av hovedtiltakene som retter seg inn mot delmål 3. Måloppnåelse innen delmål 4.1 og 4.2 vil også kunne påvirkes positivt av Norskoffensiv i Groruddalen.

Målgruppa er innvandrere med mangelfulle norskkunnskaper, med særlig fokus på å rekruttere kvinner og grupper som er motivert for opplæring, men ikke deltar. Målet er at innvandrere med mangelfulle norskkunnskaper får tatt igjen noe av den undervisningen som av ulike grunner ikke har vært benyttet tidligere. Norskoffensiven er designet som et absolutt lavterskeltilbud, og er i mål når deltakerne er sluset inn i ordinær norskopplæring.

For å nå de prioriterte målgruppene, må tiltakene være nærmest terskelløse. Derfor foregår kursene ikke på Oslo Voksenopplæring Smedstua, men ute i bydelene. Deltakerne i NOG slipper det som er vanlig prosedyre for de ordinære tilbudene på Smedstua, nemlig å møte opp på det sentrale opptakskontoret på Fyrstikkbakken og ta test og få avklart rettigheter. Og det legges inn et besøk på Oslo Voksenopplæring Smedstua for alle NOG-deltakere sånn at de skal føle seg trygge på veien og stedet. Bydelene har ansvaret for rekrutteringen, og har her nytte av opparbeidet kjennskap til de gruppene som er i mest behov av at tiltakene er lavterskel. Det er bydelene som har ansvar for å rekruttere deltakerne til NOG-kursene.

Selve undervisningen i norsk og samfunnskunnskap for voksne er ikke underlagt Kunnskapsdepartementet, men skal tilbys av kommunen. Dette er fastslått i Introduksjonsloven. Vox (Nasjonalt fagorgan for kompetansepolitikk) og IMDi har et delt ansvar for å følge opp tilbudets innhold og organisering i kommunene.

Vox har det overordnede ansvaret for prøvene og har gitt Folkeuniversitetet - Norsk språktest i oppdrag å utvikle, kvalitetssikre og administrere prøvene. Bestått norskopplæringstest og gjelder som offisielt dokument, men er ikke linket opp mot det 13-årige utdanningsløpet.

UDE setter norskprøve på nivå 2 (A2 etter europeisk rammeverk) som målet for norskopplæringen av voksne i Groruddalen. På

dette nivået vil man være språklig funksjonsdyktig i det norske samfunnet. Dokumentert norskkunnskap vil være nyttig – og ofte nødvendig – når man søker jobb.

I Årsrapport 2010 for Programområde 4 framheves NOG som det positive motstykket til SKI når det gjelder felles målforståelse, fastsatte resultatindikatorer og at det ved oppstart ble utarbeidet retningslinjer for samarbeidet og innholdet i tiltaket med klar fordeling av roller og ansvar. Det har likevel vært ulike vurderinger mellom de involverte aktørene, og målforståelsen spriker. UDE's fokus på formell kunnskap deles ikke av alle.

På det praktiske planet har det også vært ulike oppfatninger mellom kurslærerne og NAV/sysselsetting om når det tilrådelig å trekke kursdeltakerne ut av kurset og over i sysselsettingstiltak, slik det framgår av årsrapporten for 2009. Tilsvarende er et det mulig å skjelne ulik vektlegging av målene mellom Oslo Voksenopplæring Smedstua og bydelene. Ettersom tiltaket retter seg mot de med svakest forutsetninger for uten videre å finne seg til rette i en kurssituasjon, vil nødvendigvis mye ressurser gå med til den lokale tilpasningen. Her virker bydelene mer tålmodige enn Oslo Voksenopplæring Smedstua, som på sin side vektlegger gjennomstrømning og formelle resultater mer.

De tre involverte instansene deler det overordnede målet om at flere personer i utsatte grupper skal delta i arbeidslivet. Programteorien kan ikke sies å være helt entydig ettersom de mellomliggende målsettingene ikke er harmonisert. Etappemålene er rett og slett ulike, og det er på dem de tre instansene måles. Bydelene vil ha et tilbud til de med aller svakest forutsetninger. UDE/ Oslo Voksenopplæring Smedstua vil ha målgruppa gjennom et formalisert kursløp. NAV vil ha målgruppene ut av hjemmet, ut av klasserommet og inn i tiltak og aller helst jobb. I det store og det hele utmerker NOG seg ved at disse latente konfliktårsakene holdes i sjakk. Flexibilitet, vilje til å eksperimentere og å holde jevn og hyppig kontakt er framholdt som mulige årsaker til dette.

Omfanget av tiltaket har økt fra 975 000 kroner i 2008 til 4,85 millioner kroner i 2010. Etter at den statlige refusjonsordningen falt bort i 2011, er budsjettet kraftig redusert.

Måloppnåelse Norskoffensiven i Groruddalen

Bedrede norskkunnskaper? Det helt konkrete målet med NOG er å gi folk den nødvendige grunnkunnskapen til å kunne sluses inn i ordinær, formelt kompetansegivende norskopplæring (Norsk 2 og 3). Ettersom det ikke føres noen oversikt over hvor mange som går fra NOG til ordinær norskopplæring, er det ikke mulig å si noe eksakt om konkret måloppnåelse. Flere kursdeltakere fullfører etter hvert NOG-testene.

Bedret kapasitet til å rekruttere og å jobbe med grupper som har lavterskel?

Bydelene melder at det arbeidet de gjør med å rekruttere og følge opp kursdeltakere, er nyttig for å få ytterligere kjennskap til nye grupper. En god del kunnskap fantes nok også før satsingen ettersom noen av bydelene har drevet norskopplæring siden 1980-tallet.

Kursdeltakerne har hatt ulik bakgrunn. Noen er nyankomne, andre har bodd her siden 70-tallet, men stort sett vært hjemmeværende. Andre har vært i jobb, men har måttet klare seg med dårlig norsk og unnvikelsesstrategier. Det å ha med eldre kursdeltakere har vist seg å ha en positiv bi-effekt ved at de seinere godkjenner og støtter at yngre familiemedlemmer deltar. De kan gå god for tilbudet.

En lærdom i NOG, som i de andre lavterskeltiltakene i satsingen, er at person-til-personkontakt er avgjørende for godt resultat. På NOG-kurs forsvinner ofte en del av elevene dersom det blir lærerbytte, ikke fordi den nye læreren ikke holder mål, men fordi vedkommende når han/hun stepper inn naturlig nok ikke har opparbeidet det personbaserte tillitsforholdet.

Tabell 5.11 *Deltakere på kurs i Norskoffensiv i Groruddalen*

år	deltakere
2008	200
2009	450
2010	421

Kilde: Årsrapportene for Programområde 4

Kobling til andre tiltak og ordninger? Gjennom arbeidet med NOG-elevne blir det også gitt informasjon om andre tiltak og ordninger

som kan være av nytte. Noen av dem som rekrutteres, kommer via andre tiltak, som Gratis kjernetid.

Økt foreldrekompetanse? En god del NOG-deltakere blitt rekruttert til foreldreveiledningskurs.

Flere i jobb? Målgruppene for lavterskeltilbudet NOG er nok ikke den som er lettest å få ut i lønnsarbeid. For å få jobb på sykehjem, kreves det for eksempel Norskprøve nivå 3. Likevel meldes det at mange deltakere på NOG-kurs er opptatt av å komme ut i arbeid. En del har meldt seg som arbeidssøkere, og er på NOG som en del av det de har forpliktet seg til i den forbindelse. Oppfølgingen fra NAV i bydelene er god. Saksbehandlere i NAV ringer jevnlig, og det er jevnlig møter mellom lærestedene og saksbehandlerne. I praksis er utsiktene til å kunne ha en jobb nokså ulikt fordelt blant deltakerne.

Delta i samfunnslivet? For en del deltakere på et lavterskeltilbud av typen NOG, er deltakelsen kanskje ikke primært en innslusing til videre kurs, men i aller første omgang en innslusing til et liv utenfor hjemmet³². Da er grunnleggende norskkunnskaper et must.

5.5.4 Delmål 4.4 Helse

Helseforskjellene blant befolkningen i Groruddalen skal reduseres. Helsetilstanden for befolkningen i Groruddalen skal ikke skille seg vesentlig fra Oslo-gjennomsnittet

For å følge opp delmål 4.4, har de fire bydelene siden 2007 hatt hvert sitt folkehelseiltak. Mesteparten av aktivitetene er lavterskel og retter seg mot innvandrerkvinner, ofte de som allerede er med på ett eller annet tiltak, som tekstilverksted.

Omfanget av folkehelsearbeidet har vært jevnt økende fra år til år. Bydelene Stovner, Bjerke og Grorud gjennomfører siden 2007 tiltaket STORK Groruddalen som retter seg mot gravide kvinner uansett etnisk bakgrunn. Man tok utgangspunkt i kunnskapen om at mødre med innvandrerbakgrunn har en dobbelt så stor fore-

³² Et illustrerende innblikk i slike prosesser gis i Mari Rysst, "Inkludering og språkforståelse - en evaluering av kurs for innvandrerkvinner i Alna Bydel", Prosjektnotat 1-2009, Oslo: SIFO.

komst av fedme som etnisk norske kvinner og at svangerskapsutløst diabetes er mange ganger så høy.

Det var Stovner bydel som var initiativtaker til STORK Groruddalen – rettet inn mot svangerskapsutløst diabetes – og har hatt administrative oppgaver og ansvar for metodeutvikling for alle tre deltakerbydelene og har derfor det klart høyeste forbruket.

Bydel Alna har gjennomført et mangslungent folkehelsearbeid, der mange aktører har vært involvert. *Folkehelseprosjektet* (som er en fortsettelse og tematisk utvidelse av det tidligere Kosthold/Aktivitet/Norsk – Jeg KAN, nå: Folkehelseprosjektet) fokuserer på tilrettelegging for fysisk aktivitet og endring av livsstil. Her vektlegges utstyr og anlegg, og tiltaket har gitt bydelens innbyggere en rekke nye og forbedrede muligheter for fysisk aktivitet.

I det følgende vil vi se litt nærmere på STORK Groruddalen.

Måloppnåelse delmål 4.4

STORK Groruddalen

Programteori STORK Groruddalen

STORK Groruddalen går ut på å kartlegge og følge opp gravide innvandrerkvinner helse. Målet er å gjøre svangerskapsomsorgen enda bedre og å oppdage svangerskapsdiabetes. Mot svangerskapsutløst diabetes hjelper først og fremst fysisk aktivitet og sunt kosthold. Denne innsikten må presenteres på kultursensitivt vis, og alle skjemaer og informasjonsmateriale er oversatt til åtte språk. Derfor trenger man å jobbe med metoder for dette. Gjennom forskningsdelen av tiltaket får man innsikt i hvilke barrierer målgruppene har for å endre livsstil i retning av mer sunne vaner.

STORK Groruddalen består av en forskningsdel og en intervensjonsdel. Målet er å kartlegge overvekt og svangerskapsutløst diabetes og utvikle kultursensitive tiltak. Helsestasjonene ble valgt som arena fordi de har stor tillit i befolkningen og blir benyttet av nesten alle gravide i tillegg til at man når barn og yngre kvinner.

Kartleggingen avdekket svært høy forekomst av svangerskapsdiabetes sett opp mot de nasjonale tallene fra medisinsk fødselsregister. Dette utgjør en risiko både for det ufødte barnet og barnets genetiske disposisjoner i voksen alder.

STORK Groruddalen har samarbeidet med et eksternt forskningsprosjekt (finansiert av Norges Forskningsråd) hvor innholdet har vært å kartlegge helsetilstanden hos gravide i bydelene. Aktivitets- og helsetilbud blir utviklet på basis av funn i forskningsdelen. Alle gravide får et forsterket tilbud i svangerskapet og barseltiden på helsestasjonene med sikte på å fremme god helse.

Alle bydelene gjennomfører tiltak med fysisk aktivitet for barselkvinner (Smart Start), Smart gravid og Fortsatt smart. Stovner og Bjerke har et frisklivstilbud til høyrisikogrupper, Grorud er i en forberedende prosess.

Måloppnåelse STORK Groruddalen. På kort sikt kan utfallene av folkehelseaktivitetene i satsingen bli: Mer kultursensitive metoder i svangerskaps- og fødselsomsorgen og helsestasjonstjenesten; Økt oppslutning om ulike tiltak fra gravide mødre som besøker helsestasjonen; Bedre helse for kvinner i førgravid fase, noe som påvirker barnet positivt når mor er gravid.

På lengre sikt: Bedre kosthold hos dem som har deltatt; Økt fysisk aktivitet blant deltakerne også etter tiltaksslutt; Kunnskap om kosthold spredt i målgruppene generelt; Økt fysisk aktivitet i målgruppene generelt.

Sunnere livsstil? Det er foreløpig ikke gjort undersøkelser av om målgruppene – eller de som har deltatt i tiltaksaktivitetene – har begynt å røre seg mer og å spise sunnere. Erfaringer fra studier av de svenske friskvernsentralene tilsier at man må regne med en fem års tid før tiltaket har satt seg og det er rimelig å se etter endret atferd. Det å forske på kosthold, medfører en del store metodeutfordringer.

Har kultursensitive metoder i svangerskaps- og fødselsomsorgen og helsestasjonstjenesten blitt styrket? Kultursensitive metoder fordrer kunnskap. Forskningsdelen, som ikke inngår i satsingen, men som blir gjennomført til gjensidig nytte sammen med implementeringsdelen, ble avsluttet våren 2010. Den la vekt på også å inkludere de gruppene som lett ikke svarer på spørreundersøkelse, og spesielt ikke om litt private forhold, som en graviditet er.

Et grundig forarbeid ble gjort med språket og med tolkene. Svarprosenten ble på 74, noe som må sies å være svært høyt i en slik sammenheng. 15 prosent av respondentene hadde faktisk mindre enn to års botid i Norge. I alt 823 kvinner, med bakgrunn fra 65 land, deltok. Dette regnes som et nybrottsarbeid inn mot grupper som har dramatisk høyere forekomst av svangerskapsutløst diabetes enn de gruppene som tidligere er blitt undersøkt. To doktorgrader skrives på denne studien, flere er under planlegging dersom finansieringen kommer på plass og flere sykehus, høyskoler og universitet er involvert.

Både arbeidet med å gjennomføre undersøkelsen og resultatene fra den danner grunnlaget for å utvikle nye måter å drive svangerskapsarbeid på. Dette arbeidet blir dermed både erfarings- og kunnskapsbasert. I spørreundersøkelsen er det lagt inn flere spørsmål om barrierer for trening og sunt kosthold, men det gjenstår å analysere dem. Det hører med til bildet at helsestasjonene hadde med seg mye kunnskap og erfaring fra før da satsingstiltaket ble startet opp i 2007.

Det arbeidet som nå gjøres mot spesielt utsatte grupper benevnes som *forsterket informasjon*. Den består i bruk av tolk (og her har man mange års erfaring), informasjonsmateriell på flere innvandrerspråk (i STORK Groruddalen til sammen åtte språk) visualisering (ved hjelp på av såkalte *konkreter*), språkbevissthet ved bruk av norsk (*konkret språk*), sjekking av hvordan folk har oppfattet informasjonen som er gitt og ikke minst vektlegging av person - til - personkontakt. Helsestasjonene har valgt å utvide svangerskapsomsorgen med en konsultasjon hvor kosthold og fysisk aktivitet er sentralt.

STORK Groruddalen har vekket interesse utenfor deltakerbydelene, blant annet i IMDi og Helsedirektoratet og ut over landets grenser. Materiellet på åtte språk er tatt i bruk andre steder. STORK Groruddalen er tett knyttet opp mot det ordinære tjenestetilbudet i bydelene, og er integrert i helsestasjonenes daglige arbeidsrutiner. Tiltakene inngår i bydelenes Lokale folkehelseplan.

Som følge av STORK screenes *alle* gravide i bydelene for svangerskapsdiabetes. Dette er ikke vanlig i Norge.

Er det blitt økt oppslutning om ulike tiltak fra gravide mødre som besøker helsestasjonen? Stovner bydel rekrutterte høsten 2011 ca 30 prosent

av alle gravide mødre som besøkte helsestasjonen til barseltrimmen. En periode var andelen oppe i 40 prosent, men etter at man prøvde en periode uten den innarbeidede ekstra påminnelsen per telefon, falt deltakelsen til 30 prosent. Dette illustrerer noe av det man har bygget opp av kunnskap i STORK Groruddalen og andre tiltak, nemlig at den personlige kontakten er viktig.

5.5.5 Delmål 4.5 Ungdomstilbud

Ungdomstilbudene i Groruddalen skal opprettholdes og utvikles som attraktive og inkluderende møteplasser. Ungdom skal kunne delta i positive aktiviteter og gis mulighet for voksenkontakt

Programteori

Delmål 4.5 utgjøres av idrettstiltakene og særlig ungdomsfyrtårnene. Gjennom tiltaket ”Ungdomsfyrtårn” skal alle bydelene utvikle og drive et ungdomstilbud. Ungdomsfyrtårnene er:

Bydel Bjerke	”Nysirkus”
Bydel Alna	”Alna mediesenter”
Bydel Grorud	”Fyrhuset”
Stovner	”Stovner entertainment”.

Om innholdet i ungdomsfyrtårnene har variert, har metodikken vært lik. Alle de fire fyrtårnene har bestått av ulike kurs, faste grupper og workshops som munner ut i forestillinger, oppvisninger, utstillinger og konserter.

Mekanismene rundt ungdomskulturprosjekter i lokalsamfunnet er drøftet i Guro Ødegaards (2010) rapport ”Foreningsliv i et flerkulturelt lokalsamfunn”. Hennes eksempel er skolerevyen Veitvet Story. Den utløste aktivitet og engasjement blant langt flere enn de som opptrådte. Veitvet Story var i større grad lokalt forankret – rundt en skole – enn det Ungdomsfyrtårnene er. Ungdomsfyrtårnene vil nok i større grad ha integrerende effekt på unge kulturaktive på tvers av delbydelene enn å ha en delbydelseffekt. Slik vil de integreres mer horisontalt aldersmessig enn vertikalt stedsbundet.

Tabell 5.12 *Deltakerantallet på ungdomsfyrtårnene*

	Alna	Bjerke	Grorud	Stovner
2007	18	80	30	80
2008	208	200	100	85
2009	100	200	100	80
2010	130	-	100	100

Kilde: Årsrapportene for Programområde 4

Idrettstiltakene har hatt et lite omfang. Utgiftene til idrettstiltakene i hver bydel har variert mellom 7000 og 300 000 kroner per år. De var egne tiltak til og med 2009 da midlene gikk inn i potten for støtte til frivillige organisasjoner. Dermed var det opp til bydelene selv å velge å prioritere idretten i bevilgningene fra denne potten. Målet har vært å rekruttere flere til idretten. Middelet har vært tilpasning av eksisterende idrett slik at den blir mer inkluderende, samt støtte til nye idretter.

Etter hvert ble målsettingen mer eksplisitt uttrykt å være inkludering av innvandrerungdom samt å trekke flere foreldre mer inn i idrettslagene. Bydelene har valgt temmelig ulike typer prosjekter, men åpen idrettshall og seminarvirksomhet er benyttet av flere enn en bydel. Allidretten har nytt godt av at satsingsmidler har blitt brukt til innkjøp av ski og skøyter. Fremdeles er mangfoldet stort, og lite mulighet for stordrift og samordning av de relativt beskjedne midlene som står til rådighet.

Måloppnåelse delmål 4.5

Siden oppstarten i 2007 har ungdomsfyrtårnene klart å få seg en posisjon. De opptrer og deltar på en lang rekke arrangementer, og vinner priser. Tilbudene er attraktive møteplasser, og fungerer som referansepunkter. Fyrtårnene bidrar til å bygge ned fordommer i andre deler av byen om Groruddalsungdommen.

Med litt ujevn suksess tidligere, ser det ut til at volumet og energien på idrettstiltakene innen satsingen tok seg opp i 2010. Fremdeles er mangfoldet stort, og lite mulighet for stordrift og samordning av de relativt beskjedne midlene som står til rådighet.

5.5.6 Delmål 4.6 Kultur- og foreningsliv

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

Programteori

Tiltakene under dette delmålet er kulturstøtte og ”Frie midler til frivillige foreninger og aktiviteter”. I større grad enn for de andre av programområdets delmål, er Groruddalssatsingens rolle her tilretteleggende mer enn initierende. Måloppnåelse er dermed avhengig av lokale initiativer.

Det å støtte initiativer som bidrar til at alle innbyggerne får en mulighet til samfunnsdeltakelse, er pekt ut som et prioritert område under delmål 4.6. Da blir det lokale forenings- og kulturlivet viktige. Bydelens rolle er å bidra med å legge til rette for forenings- og kulturlivet. Spesiell vekt legges på å utvikle gode nettverk med innvandrermiljøene, både det organiserte og det uorganiserte. Kulturaktiviteter gir bedre oppvekst-, arbeids- og bomiljø, og kan bidra til å forbedre Groruddalens omdømme, slik ungdomsfyrtårnene (delmål 4.5) muligens alt har vist.

Under kulturdelen av delmål 4.6 er det et stort mangfold av aktivitetstyper, alt fra Granittrock i steinbruddet på Grorud via bekkevandringer med kultur til pakistansk musikkundervisning. Midlene brukt på kulturtiltak i satsingen er beskjedne.

Også når det gjelder frivilligheten er mangfoldet stort. Målet her er todelt. For det første skal det bidra til å styrke det samlede tilbudet av lag og foreninger til alle befolkningsgrupper i bydelen. Dernest skal det bidra til å styrke kontakt og samarbeid mellom ulike foreninger og befolkningsgrupper. Bydelene skal utvikle sin rolle som tilrettelegger og støttespiller for frivillig sektor.

Det er interesse for å støtte frivilligheten fra politisk hold. For 2011 ble derfor to millioner kroner overført fra et kollektivtransporttiltak innen satsingen til frivillig virksomhet.

Frivillig sektor står overfor en del relativt nye utfordringer i Groruddalen, Blant annet viser det seg vanskelig å rekruttere ledere. Det hører også med til bildet at mange innvandrergupper

kan ha et tett nett av ulike organisasjoner uten at de er strukturert på samme måte som de gamle organisasjonene var det, eller er registrert noe sted. Dette gjør det vanskelig å søke offentlig støtte.

Kulturlivet fungerer som et bindeledd mellom bydelen og det frivillige organisasjonslivet. Derfor valgte man i utgangspunktet å koble kulturlivet og frivilligheten i delmål 4.6. Allerede i Årsrapport 2007 for Programområde 4 ble det etterlyst et helhetlig grep for bydelenes arbeid med frivilligheten.

Det offentliges rolle defineres som å være en støttespiller for kultur- og fritidsaktiviteter i lokalområdene ved å utvikle gode tilbud i bydelenes og bibliotekfilialenes regi, samt å legge til rette for frivillig sektor. Delmål 4.6 blir derfor primært søkt nådd ved fordeling av frivillighetsmidler.

Bydelene fordeler pengene på en litt ulik måte, i en kombinasjon av utlysninger og direkte tildelinger.

Måloppnåelse delmål 4. 6

Av årsrapportene framgår det at det er et stort antall små og store tiltak med variert innhold som får støtte fra satsingen gjennom bydelen.

Gjennom Groruddalssatsingen er det flere eksempler på at uformelle grupper har gjort de nødvendige organisasjonsmessige grepene for å kunne registreres i Brønnøysundregisteret.

5.6 Oppsummering Programområde 4

Midtveis i Groruddalssatsingen er det oppvekst og utdanning – delmålene 4.1 og 4.2 – som har vært prioritert i Programområde 4. Det dreier seg om Gratis kjernetid, Språkløftet, Skolen som kunnskapscenter og inkluderende møteplass, Utvidet skoledag og Hellerud videregående skole som realfagscenter. Siden oppstarten i 2007 har mellom 91 og 69 prosent av midlene til programområdet gått til disse tiltakene.

Har innsatsen ført Groruddalen nærmere det som er målet for Programområde 4? Har dalens innbyggere i 2011 bedre levekår, skole, oppvekstvilkår, kultur og nærmiljø? Er det mer medvirkning, deltakelse og frivillig innsats, kort sagt inklusjon av alle

innbyggerne? Har bydelene og skolene blitt videreutviklet og styrket? Vil resultatene vare ved også etter at satsingen er over?

Faktisk målgruppe. Til tross for det universelle siktemålet, har mye av det faktiske fokuset vært rettet mot innbyggere med innvandrerbakgrunn, og da spesielt de som står lengst fra å være integrert. Dette gjelder særlig i rekrutterings- og oppfølgingsarbeidet rundt Gratis kjernetid, Norskoffensiven i Groruddalen og STORK Groruddalen. Dette er en prioritering som ikke springer automatisk ut av programområdets og Groruddalssatsingens målsettinger, men som likevel ikke har vært tematisert.

Lite om sysselsetting. Gitt den grunnleggende betydningen sysselsetting og kvalifisering har for å nå Groruddalssatsingens overordnede målsettinger, kan det overraske at delmålene 4.3 og 4.4 ikke har en større andel av satsingens midler og oppmerksomhet enn de har hatt. Sysselsettings- og kvalifiseringssektoren hittil har vært mindre involvert enn utdanningssektoren og integrasjonsapparatet overfor Programområde 4. Omfanget av innsatsen på tiltak under delmål 4.5 og 4.6 – kultur, fritid og deltakelse – har vært nokså konstant.

Utfall og virkning. Gratis kjernetid har vært fulgt opp av aktivt rekrutteringsarbeid blant de gruppene innbyggere som har vært minst tilgjengelige tidligere. Dette har resultert i at til sammen 574 foreldre er blitt kontaktet av de fire bydelene i årene 2007 til 2010. Mange av disse har blitt koblet opp mot andre tiltak som kan være nyttige for dem. Andelen barn i barnehage økte raskt da Gratis kjernetid ble innført, og har økt svakt år for år siden. Antallet barn i barnehage har økt sterkt enn andelen. Gratis kjernetid og rekruttering kombinert med kraftig utbygging og makspris har bidratt til disse resultatene.

Både skolene som er med i SKI og de som er med i Utvidet skoledag har forbedret læringsmulighetene på en varig måte. Uteområder og utstyr er rustet opp. Skolebibliotekene har fått et løft. De ansatte har tilegnet seg ny kunnskap. Det gjenstår en god del når det gjelder breiere foreldrekontakt og breiere foreldreengasjement selv om mange foreldre gjør en stor innsats.

Norskoffensiven i Groruddalen har hatt som mål å sluse de med aller dårligst kunnskap i språk generelt og norsk spesielt inn i ordinære norskkurs. Oversikt over hvor mange som faktisk er gått

over i slike kurs finnes ikke, men bydelene har lært mye av rekrutteringsarbeidet her, som i Gratis kjernetid.

Det er foreløpig ikke mulig å si at målet om at flere personer i utsatte grupper skal delta i arbeidslivet er oppfylt i vesentlig grad. Groruddalssatsingen har valgt å rette seg inn mot de gruppene som har aller lengst å gå før de kan innta en arbeidsplass. Dermed er de målbare resultatene også lenger enn unna enn om man hadde siktet seg inn mot de gruppene som ”nesten” var i jobb.

Tiltakene under folkehelse har bidratt til å legge bredt til rette for økt fysisk aktivitet i Alna. I de tre andre bydelene har STORK Groruddalen nedlagt et møysommelig arbeid for å redusere forekomsten av svangerskapsutløst diabetes. Dette tiltaket vil kunne ha målbare virkninger innen få år, og bidra til målet om at folkehelsa i Groruddalen skal ligge nærmere Oslo-gjennomsnittet når det gjelder denne typen diabetes. Metodikken og tilnæringsmåten til STORK Groruddalen vil kunne være av nytte for lignende tiltak rettet mot andre folkehelseproblemer. Både Folkehelseprosjektet i Alna og STORK Groruddalen har mye tverrkobling og overlapp med andre delmål og programområder.

Ungdomsfyrtårnene kom ganske raskt i gang, og har bygget seg opp og blitt etterspurte. De har bidratt til dalens image blant ungdom ellers i byen og dermed til Groruddalsungdommens selvbilde, alt i tråd med satsingens målsettinger. Idrettstiltakene har vært små, men later til å ha satt seg i 2010.

Innen delmål 4.6 har midlene til det lokale organisasjonslivet vært delt ut bredt, både til tradisjonelle og nyere typer aktiviteter. Innvandrereinitiativer er blitt like positivt behandlet som foreninger av mer tradisjonell type. Økningen i midler brukt både på kultur og på frivillighet mellom 2007 og 2010 er formidabel. Et stort antall ulike friville initiativer er gitt støtte, mange av dem med klar relevans for andre av programområdets delmål.

Hovedbildet er altså at tiltakene innen Programområde 4 er på rett vei, det vil si i retning av hovedmålene. Det er stor grad av tilfredshet blant de involverte instansene og personene med de mulighetene Groruddalssatsingen har gitt til å gå løs på problemer man har identifisert tidligere, men ikke hatt midler og rammer til å jobbe systematisk med. De tiltakene som har avsluttet prosjektperioden sin, har bidratt til metodeutvikling og nye innsikter. Dette

er viktige forutsetninger for varig virkning. Bydelenes ferdigheter i å kommunisere med hittil vanskelig tilgjengelige innvandrergupper er kanskje det klareste eksempelet. Dette gjelder særlig Gratis kjernetid og det oppsøkende rekrutteringsarbeidet som er gjort i den forbindelse, og ikke minst folkehelseiltaket STORK Groruddalen, der det er gjort systematisk metodearbeid rettet mot kommunikasjon med gravide innvandrekvinner.

Når det gjelder *konkret virkning* på *målgruppene* så langt innen Programområde 4, er bildet mindre entydig. Antallet barn i barnehage har økt, men læringsresultatene i skolen er mindre oppløftende. Her viser det omfattende tallmaterialet at det har vært liten endring av tilstanden på de feltene tiltakene har vært rettet inn mot. Slik sett samsvarer tallenes nøkterne tale ikke helt med satsingsaktørenes mer positive tale. Resultatene fra nasjonale prøver i norsk og matematikk for femte og åttende klasse er ikke blitt bedre på skoler som har vært med på tiltaket Skolen som kunnskapscenter og inkluderende møteplass (SKI) og Utvidet skoledag enn andre skoler. Det er likevel verdt å merke seg en svak stigning i foreldres tilfredshet med foreldre-skolesamarbeidet på SKI-skolene, og at de ligger på Oslogjennomsnittet. Andelen 4- og 5-åringer i barnehage har flatet ut ved om lag 90 prosent. Til gjengjeld melder skolene at førsteklasingene nå er litt bedre i norsk når de begynner på skolen. På Hellerud videregående, som har hatt et realfagscenter, er ikke resultatene i matematikk og naturfag entydig bedre enn før.

Fraværet av målbar endring i entydig positiv lei kan forklares med at Programområde 4 har rettet seg systematisk mot de aller ”svakeste” gruppene, og at resultatene her ikke avspeiler seg i de bredt anlagte undersøkelsene som nasjonale prøver, Brukerundersøkelsen blant skolebarnas foreldre eller Publikumsundersøkelsen. En annen årsak til tilsynelatende mangel på virkning, kan ligge utenfor Groruddalssatsingen, for eksempel ved at den geografiske konsentrasjonen av problemer til Groruddalen har fortsatt. For eksempel har andelen elever med behov for norskopplæring etter Opplæringslovens § 2.8 økt. Når tallene for læringsresultater viser stillstand, kan det være en stillstand der alternativet hadde vært tilbakegang.

De hittil tyngste tiltakene i Programområde 4 er preget av gjennomtenkte antakelser om hvilke umiddelbare resultater man

ønsker å oppnå, og ikke minst hvordan disse skal materialisere seg i utfall. Her er både tiltaksmangfoldet i seg selv og inndelingen i hovedtiltak og undertiltak i for eksempel Gratis kjernetid medvirkende til å ”drive” de umiddelbare resultatene over i utfall. Ett eksempel av mange mulige: Et barn blir rekruttert til barnehage gjennom Gratis kjernetid. Gjennom rekrutteringen er moren blitt kjent med mulighetene for lavterskeltilbudet gjennom Norskoffensiven i Groruddalen. Hun lærer nok norsk til å bli bedre i stand til å følge opp barnet. Dermed øker sjansen for at det umiddelbare resultatet ”barn begynt i barnehage” blir til et tilsiktet utfall ”barn snakker norsk og fungerer godt i en skolesetting”. Det at tiltakene foregår ”under ett tak”, i en *satsning*, gjør at denne typen dynamikk lettere settes i sving enn om det hele hadde bestått av enkelttiltak (mer om dette i kapitlet om samspill).

I Programområde 4 står vi altså overfor to innbyrdes motstridende funn. På den ene siden er tiltakene riktig tenkt og godt gjennomført. På den andre siden har de ikke entydig målbar effekt. Her kan det selvsagt innvendes at ”ingen effekt” er et godt resultat dersom alternativet er forverring.

Det er grunn til å stille spørsmål ved noen av prioriteringene som er gjort så langt i Groruddalssatsingen.

Hovedmålgruppa bør utvides. I lys av de erklærte formålene for satsingen i utgangspunktet framgår det ikke som selvsagt at så mye av innsatsen skulle rettes mot innvandrekvinner med mangelfulle norskkunnskaper. Det finnes gode argumenter for å satse på dem ettersom de har en nøkkelrolle i husholdningene, ikke minst overfor barna. Men spørsmålet er likevel om målstruktur matcher målgruppe i dette tilfellet. Det å skulle få disse gruppene kvinner i noe stort antall til å ta - og bestå – formaliserte norsktester eller å komme i vanlig lønnet arbeid, er veldig ambisiøst.

En målsetting om å få disse gruppene mer ut av hjemmet, lære litt norsk, treffe andre, møte på foreldremøter er sannsynligvis ambisiøst nok, og ville hatt god effekt på barna. Det arbeidet som er gjort overfor disse kvinnene er svært verdifullt, og mye kunnskap og erfaring er ervervet i bydelene gjennom tiltakene om hvordan man kommuniserer og jobber lavterskel. En av innsiktene er at tilbudene nesten ikke kan ha lav nok terskel. Dette gjelder ved det første tiltaket en person fra målgruppa blir trukket inn i.

Seinere er det nok grunn til å stille litt krav til å strekke seg, for eksempel ved at ikke alle tilbud kan ligge i umiddelbar nærhet av bopel.

Arbeidet med lavterskeltilbudene og de minst integrerte gruppene bør fortsette. Likevel er det verdt å vurdere å utvide fokuset til også å omfatte dem som *nesten* ville vært i stand til å bestå Norsk 2 og 3 og som *nesten* ville kunne hatt en jobb. Å løfte disse gruppene ville gitt store ringvirkninger. Her hadde det vært en fordel om arbeidsmarkedsmyndighetene kom mer med i Groruddalssatsingen.

Bydelenes integrasjonskompetanse bør verdsettes. Støttetiltakene under Gratis kjernetid har hatt en naturlig og gradvis overgang til å bli robuste. Det skyldes at en større andel av Gratis kjernetid-midlene til refusjon i og med at flere barn søker barnehageplass. Mer av støttetiltakene må da over i linjeorganisasjonen. Det stilles spørsmål om den har tilstrekkelig med ressurser til å følge opp. Dette spørsmålet er viktig ettersom Groruddalsbydelenes innbyggernære og konkrete tilnærming til den delen av befolkningen Gratis kjernetid har brakt dem i tettere kontakt med, har stor verdi.

Bydelene viser stor evne til å identifisere og åpent drøfte problemer og dilemmaer de støter på i det konkrete dag-til-dagarbeidet med integrering. De står i praksis tettere på innvandrerbefolkningen i deres hverdag enn mange andre instanser med ansvar for integrering. Bydelene er en naturlig integrasjonsaktør ettersom de har ansvar for *hele* befolkningen.

Gjennom Groruddalssatsingen har bydelene bygget opp unik kompetanse med å jobbe med hittil vanskelig tilgjengelige deler av innvandrerbefolkningen. Derfor vil bydelene ha behov for ressurser for å kunne anvende denne kompetansen også etter at satsingen er over. Det å operere med en større kontaktflate til befolkningen, krever ressurser.

Heller færre enn mange mål og prosjekteiere i ett og samme tiltak? Sammenligner man for eksempel SKI og Utvidet skoledag, reiser det seg et spørsmål om hva som er den mest hensiktsmessige organiseringen av denne typen ambisiøse og mangslungne tiltakstyper. SKI har brukt omlag ti millioner kroner i året på fire skoler. Utvidet skoledag brukt rundt tre millioner på ni skoler.

Resultatene er nokså like. Modellen SKI med kunnskapsenter og møteplass, skole og bydel i ett tiltak ville ha trengt grundigere forarbeid med utvikling av felles mål og klare rammer for delegasjon av myndighet. Modellen som er anvendt for Utvidet skoledag – med mer entydige mål og færre tiltakshavere, kort sagt fokus på læring i klasserom – vil sannsynligvis være mer operative etter kort tid. Dersom slike tiltak er åpne for overlapping og samordning med andre tiltak, vil mye av den synergien som var tiltenkt i SKI kunne ivaretas mer smidig. Elementet med ”skolen som møteplass” fra SKI berører mange av målsettingene fra Programområde 4, og bør ikke nødvendigvis forkastes på bakgrunn av at den ikke var lett å samordne med elementet ”kunnskapsenter”. Skolen har en naturlig plass i folks bevissthet som møtested.

Innenfor Programområde 4 kan man skjelne to mulige hovedmodeller for tiltak videre. Den første modellen er et bredt konglomerat av ulike undertiltak/aktivitetstyper, der det er opp til for eksempel den enkelte skole eller bydel å utforme sin ”pakke”. Dette har vært modellen i SKI. Fordelen her er at det kan legges opp til tilpasning til behov og ønsker, samt lokale omstendigheter, som at det finnes noen sterke krefter (f.eks. innen kultur). Ulempen er at det kan bli mye virvar, og at initiativer lett løper ut i sanden. I SKI så man vel også at det ble rivalisering om hva som skulle være målet med tiltaket. Det er også få samordningsfordeler i denne modellen.

Den andre modellen består i strømlinjeformede enkelttiltak som kjøres eller tilbys alle. STORK Groruddalen har praktisert denne modellen i med hell. Likevel er det noen potensielle ulemper. Man risikerer dårlig tilpasning til lokale behov og kapasiteter. Tiltak etter denne modellen er ikke nødvendigvis utviklet nedenfra, og blir dermed svakt forankret. Det er fare for at de ender opp som isolerte enkeltstunt uten oppkobling til andre tiltak og prosesser, og får dermed vanskeligere til overgang fra umiddelbart resultat til utfall. Fordelene ligger i stordrift, replisering, perfektjon gjennom erfaring.

Med andre ord: Spørsmålet blir hva som fungerer best for å få til synergi og tverrkoblinger. En modell der synergi og tverrkoblinger langt på vei foregått innad i tiltaket eller der hvert enkelttiltak er autonomt, men søker koblinger til andre autonome tiltak?

6 Samspillseffekter

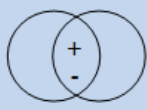
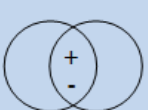
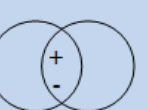
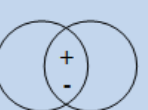
I dette kapitlet drøfter vi samspillseffekter som kan avdekkes så langt i Groruddalssatsingen. Samspillseffekter oppstår blant annet når positiv måloppnåelse på ett felt har positiv innvirkning på måloppnåelsen på et annet. Tilsvarende *negativt* samspill kan også tenkes. Det innebærer derfor noe mer enn en enkel overlapp eller et enkelt aggregat av enkeltfaktorene. Som det gjerne uttrykkes, vil helheten da være større enn summen av hver av delene. Dette er også kalt ”merverdi”. Er det slik at tiltakene i Groruddalssatsingen ”spiller hverandre gode”? Eller at involverte aktører nyter godt av at andre aktører blir tilført ressurser? Og hvordan spiller satsingens tiltak sammen med andre samfunnsforhold?

Programteori har vært et gjennomgående grep i denne evalueringen. Også i dette kapitlet vil vi dra nytte av programteori, og da spesielt distinksjonen mellom *umiddelbart resultat* og *utfall*. Det å få de umiddelbare resultatene til å bli utfall er en gjennomgående utfordring i de fleste tiltak og prosjekter. **Positive samspillseffekter innen Groruddalssatsingen viser seg å oppstå når umiddelbare resultater i ett tiltak får hjelp til å konverteres til faktiske utfall av et annet tiltak.** Et par illustrerende eksempler: Bedre kollektivtilbud (delmål 1.3.) og bedre gang- og sykkelveier (delmål 1.4) vil begge kunne bidra til delmål 1.1 om bedre miljø langs veienettet. Målgrupper som er blitt informert om nytten av mosjon (umiddelbart resultat), bruker de nye turveiene til faktisk å bevege seg mer (utfall). Eller de tar beina fatt for å oppsøke nye møteplasser som Svartjern på Romsås eller Kulturparken på Furuset. I disse eksemplene ser vi at sosiale og fysiske tiltak spiller sammen og styrker hverandres måloppnåelse gjensidig. Nedenfor vil vi redegjøre for en rekke slike tilfeller av samspill innen Groruddalssatsingen.

I kapitlet drøfter vi fire forskjellige former for samspill. Dette er:

- Samspill mellom tiltak
- Samspill hvor tiltak bidrar til måloppnåelse på flere programområder
- Samspill mellom involverte parter
- Samspill mellom Groruddalssatsingen og øvrige samfunnsforhold

Figur 6.1 *Samspillseffekter på ulike nivå*

Samspillseffekter			
Tiltak	Program	Involverte parter Groruddalssatsingen	Groruddalssatsingen/ øvrige samfunnsforhold
			

Kapitlet er strukturert etter disse fire formene for samspill, og dette vil belyses med eksempler i de ulike delene.

6.1 Samspill mellom tiltak

For å nå hovedmålsettingen i Groruddalssatsingen har det blitt iverksatt en rekke både sosiale og fysiske tiltak, som vist i foregående kapitler. Det har også blitt etablert en rekke delmål, som bygger opp under mål for hvert Programområde, som igjen skal bygge opp under hovedmålet for satsingen. Målstrukturen kan settes opp slik:

Delmål \longrightarrow Mål programområde \longrightarrow Hovedmål i satsingen

Tiltaksporteføljen kan grovt sett kategoriseres i fire ønskede mål:

- Kompetanseheving
- Økt aktivitet
- Nedbryting av fysiske og sosiale barrierer
- Gode nærmiljø og møteplasser

De fire målkategoriene er definert av evalueringsteamet for bruksformål. Disse viste seg å være nyttige i arbeidet med analysen. Særlig i analysen av samspillseffekter er det nødvendig å klassifisere tiltakene i bredere kategorier enn det delmålene kan tilby. Nedenfor vil vi ta utgangspunkt i de fire nevnte målkategoriene.

Kompetanseheving vil være et ønsket utfall i mange av tiltakene som initieres. Økt kompetanse gjennom lokal medvirkning i planlegging og implementering av tiltak er for eksempel felles i alle programområdene. Innen Programområde 2 dreier kompetanseheving seg for eksempel om bedre historieforståelse/kunnskap om kulturminner. Innen Programområde 3 er kompetanseheving i stor grad knyttet til opplæring i frivillig arbeid, ledelseskompetanse og språkkurs. I Programområde 4 er tiltak med kompetanseheving som ønsket utfall koblet til blant annet bedre læringsresultater i skolen og bedre kunnskap om helse.

Økt aktivitet vil dreie seg om bruk av etablerte strukturer, det være seg fysiske eller sosiale. I Programområde 1 dreier det seg om et mer attraktivt - og underforstått et ønske om økt bruk av – kollektivtilbud og gang- og sykkelveinett. Innen

Programområde 2 vil dette kunne være økt bruk av kulturminner eller parkområder, mens det innen Programområde 4 kan være økt antall som velger å benytte seg av Gratis kjernetid.

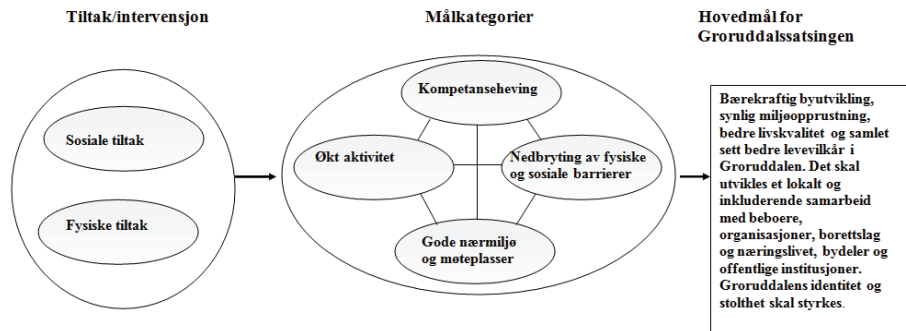
Nedbryting av barrierer kan dreie seg om både sosiale eller fysiske forhold. Et tiltak kan være rettet mot bedre tilrettelegging av holdeplasser, av gang- og sykkelveinettet og turveisystemet; nedbryting av fysiske barrierer. Et annet tiltak kan være rettet mot økt interaksjon gjennom kurs i borettslagene; nedbryting av sosiale barrierer.

Gode nærmiljø og møteplasser består av tiltak for å bedre både fysisk og sosialt miljø. Det kan dreie seg om fysisk opprustning av uteområdene eller sosiale tiltak som møter, samlinger og arrangementer. Det kan være fysiske tiltak som oppgradering av et parkområde eller sosiale tiltak som opprettelsen av stikk-innomkontor på nærmiljøsentre.

De fire målkategoriene virker sammen. Et tiltak kan for eksempel ha som mål å bryte ned sosiale barrierer gjennom å etablere gode møteplasser. Her vil man kunne tenke seg at et attraktivt byrom vil

kunne gi grunnlag for økt interaksjon mellom ulike befolkningsgrupper. I et annet tenkt tilfelle kan etableringen av et attraktivt byrom virke sammen med et stikk-innom-senter. Det er i sistnevnte tilfelle vi snakker om *samspill mellom tiltak* (se figur).

Figur 6.2 *Samspill mellom tiltak*



Inn mot de fire målkategoriene vil det som beskrevet være rettet både sosiale og fysiske tiltak. I noen tilfeller vil det være samspill mellom sosiale tiltak, i noen tilfeller mellom fysiske tiltak og i noen tilfeller vil samspillet være mellom sosiale og fysiske tiltak.

I det følgende presenteres samspillseffekter mellom flere tiltak, gruppert i mål som virker sammen. Ikke alle tiltak favner alle målkategoriene. Vi vektlegger derfor i presentasjonen forskjellige kombinasjoner av samspill.

Kompetanseheving i samspill med Økt aktivitet

Folkehelseiltak innen Programområde 4 bidrar til at befolkningen får økt kunnskap om egen helse og effektene av livsstilsendring. Den fysiske strukturen med turveisystem og parkområder i nærheten av boområdene i Programområde 2 bygger opp under denne kunnskapen. De sosiale og fysiske tiltakene utgjør her et samspill mellom Kompetanseheving og Økt aktivitet. Her virker også målkategorien Gode nærmiljøer og møteplasser inn.

Nedbryting av fysiske barrierer i samspill med Økt aktivitet

Vi finner eksempler på samspill mellom de enkelte delmålene og mellom nedbryting av Fysiske barrierer og Økt aktivitet i Programområde 1. Når det gjelder tiltaket miljøprioritert gjennomkjøring/miljøgate, er tilretteleggingen for og hensynet til

gående og syklende en direkte uttalt målsetting. Foreløpig er imidlertid ingen av tiltakene med miljøgate/miljøprioritert gjennomkjøring ferdig realisert rent fysisk, men de er i noe ulike faser av plansaksbehandling. Men planleggingen alene har allerede kunnet vise koblingsgevinster.

Det har skjedd et kreativt samspill mellom fysisk planlegging og sosial mobilisering, for eksempel rundt "Perlekjedet" i Veitvetveien (nærmere omtale senere). Samtidig er det fullt mulig å tenke seg at ulike delmål innen et programområde ikke spiller sammen, for eksempel kan det godt bli et bedre miljø langs veien, uten at kollektivtilbudet nødvendigvis blir styrket eller gjort lettere tilgjengelig. Et annet eksempel på samspill er sykkelparkeringsplasser ved t-banestasjonene, 235 nye plasser så langt. Her er det klar måloppnåelse langs begge delmålene ved at det både letter tilgjengeligheten til kollektivtransporttilbudet og samtidig skaper mer sammenheng i gang- og sykkelveimulighetene.

Gode nærmiljø og møteplasser i samspill med Økt aktivitet

I Programområde 2 blir det fra informanter antydnet at lokaliseringen av foreningslokaler i Arbeiderboligene i Grorudveien 3 og 5 ved siden av Idrettsforeningen vil virke positivt inn for foreningslivet. I Programområde 4 er også bydelsvise tiltak som går på å styrke kontakt og samarbeid mellom ulike foreninger. Når Grorudveien 3 og 5 er ferdigstilt, er planen at disse til dels skal brukes som foreningslokaler. Det er ikke planlagt at idrettsforeningen selv skal bruke lokalene, da disse har lokaler selv. Likevel ansees de som positivt med en slik samlokalisering av foreningslokaler, med tanke på å styrke foreningslivet i bydelen. Her vises samspill mellom fysisk og sosialt tiltak, og der målkategoriene Møteplasser og Økt aktivitetsnivå virker sammen.

Gode nærmiljø og møteplasser i samspill med Økt aktivitet og Nedbryting av sosiale barrierer

Opprusting av Svarttjern innen Programområde 3 har i tillegg til en markert økning i bruken av området, også ført til at flere lokale lag og foreninger har kunnet benytte anlegget til sine arrangementer, og som igjen kommer lokalbefolkningen til gode. For eksempel har Sankthansfeiring ved tjernet vært fast innslag i mange år, men de siste par årene har Svarttjern blitt styrket som arena for lokale aktiviteter. Det kommer fler folk enn før, og det er

flere lokale foreninger som bruker stedet. Dette viser hvordan det fysiske tiltaket Svarttjern også har en samfunnsmessig dimensjon, og viser samspill mellom målkategoriene Gode nærmiljø og møteplasser og Nedbryting av sosiale barrierer, men også Økt aktivitet. Den fysiske strukturen på Svarttjern gir en merverdi til lokalt foreningsliv på Romsås og nærområdene rundt.

Gode nærmiljø og møteplasser i samspill med Kompetanseheving

På Gran kafe på Furuset i Programområde 3 finner vi samspill mellom kafeen og Skoleverkstedet som har lokaler i samme bygg. Skoleverkstedet, som drives av bydelen, gir tilbud om norskopplæring med arbeidstrening og tilbudet benyttes stort sett av kvinner. Elever fra opplæringstiltaket får arbeidserfaring ved å jobbe i kafeen, og denne får kunder fra opplæringstiltaket. Kvinnene får jobberfaring i eget nærmiljø, blir kjent med andre beboere. De to tiltakene styrker hverandres måloppnåelse gjensidig. Fordi opplæringstiltaket er lokalisert i samme bygg som kafeen fungerer kafeen som et møtested mellom innvandrerkvinnene på kurset og beboere fra de omkringliggende borettslagene. Dette bidrar til samspill mellom Nedbryting av sosiale barrierer og Kompetanseheving i tillegg til utvikling av Gode nærmiljø og møteplasser. Informanter forteller blant annet i at flere fra nabolaget melder seg som frivillige til kafédriften på lørdagene. Lokalisering av Skoleverkstedet i etasjen over Gran kafe gir en merverdi til kafeen som et lokalt møtested for nabolaget.

Kompetanseheving i samspill med Gode nærmiljø og møteplasser

Groruddalssatsingen innebærer en ny måte å arbeide på for mange av de involverte i satsingen. Det er nye arbeidsfelt og det er tiltak med økt kompleksitet. Som en følge av dette er det naturlig og ønskelig at det skal være læring fra gjennomførte prosjekter. Flere tiltak kobler aktiviteter sammen og gir på den måten hvert tiltak en merverdi. For eksempel involverer den årlige Furusetfestivalen under Programområde 3 ungdom fra Alnaskolen, i tillegg til lokale foreninger i nærmiljøet som Furuset IF, Deichmanske Bibliotek og Furuset senter. Ungdom fra Alnaskolen får opplæring i praksis ved å ha ansvar for deler av arrangementet. Her gir bruk av lokal ungdom som skal bli ledere inn i lokale arrangementer en merverdi som kan bidra til å øke stedstilknytning. Her finner vi samspill

mellom Kompetanseheving, Økt aktivitet og Gode nærmiljøer og møteplasser.

Andre eksempler på samspill mellom Kompetanseheving og Gode nærmiljø og møteplasser finner vi forskjellige nærmiljøtiltak lokalisert i sentrene i hver bydel. Både Frivillig i sentrum på Romsås, Frivilligsentralen på Furuset (lokalisert i Gransdalen), Nærmiljøsentret på Haugenstua og Stikk-innom kontoret på Veitvet bistår på ulike måter grupper og beboere til engasjement i nærmiljøet, noe som resulterer i økt kompetanse på foreningsvirksomhet. I tillegg er Groruddalssatsingens lokale kontorer lokalisert i sentrene i alle fire Områdeløftene som bistår befolkningen med ulike spørsmål. Merverdien av å ha ett kontor i hver bydel ligger nettopp i erfaringsoverføring og oppbygging av kompetanse. Disse sosiale tiltakene bygger også opp om samspill mellom målkategoriene Gode nærmiljø og møteplasser og Økt aktiviteter.

Kompetanseheving i samspill med Nedbryting av sosiale barrierer

Særlig tiltakene i Programområde 4 er relatert til hverandre tematisk og når det gjelder målgrupper. Det er stor grad av overlapp, ikke minst i det daglige arbeidet med tiltakene i Groruddalssatsingen. Det viser seg at koblingene til bydelenes og etatenes ordinære arbeid er en realitet og ikke bare en målsetting. Som vist i kapittel 5, har hovedmålgruppa i programområde 4 hittil vært innvandrermødre med liten skolegang og dårlige norskerferdigheter. I arbeidet med dem er det mulig å framvise mange eksempler på en sekvensiell logikk mellom tiltakene, der personer i målgruppa ledes inn i riktige tiltak, og så til neste tiltak når dette er aktuelt. Gjennom Gratis Kjernetid blir de eksponert for ulike tiltak, for eksempel lavterskeltilbud i norsk og folkehelseprosjektet.

Bydel Alnas tiltak *Jeg KAN* er et annet eksempel. Dette tiltaket retter seg mye mot skoleelever, og har sørget for tilgjengelig utstyr barna og ungdommene kan bruke utenom skoletid, utendørs aktivitetsløype og det såkalte Turnbassenget. Dette gir en klar kobling til målet om kompetanseheving gjennom forbindelsen mellom fysisk aktivitet og læring.

6.2 Samspill hvor tiltak bidrar til måloppnåelse på flere programområder

I sekvensen over ble det beskrevet hvordan tiltak virker sammen med andre tiltak. I Groruddalssatsingen benyttes imidlertid også en annen og litt mer overordnet form for samspillstenkning. I denne sees konkrete tiltak innen ett programområde å virke opp mot overordnede delmål i andre programområder. Følgende eksempel er hentet fra årsrapport 2010 (Programområde 2 s. 9): ”Tiltak innen delmål 5 om sikring av kulturminner som attraktive møtesteder er koblet til Programområde 4s mål om å opprette og utvikle et variert og inkluderende kultur- og foreningsliv” (vår understrekning). Her vises det med andre ord ikke til at måloppnåelse på ett tiltak har positiv måloppnåelse på et annet tiltak, men at ett tiltak kan tjene delmål gruppert under forskjellige programområder. Under vil vi gi to eksempler på denne typen samspill.

Aksjon vakrere Groruddalen

”Aksjon Vakrere Groruddalen” er et eksempel på tiltak som går inn i mange programområder og på mange nivåer i satsingen, og kan karakteriseres både som fysisk tiltak og sosialt tiltak. Et hovedmål for tiltaket er sysselsetting/klargjøring for sysselsetting for utsatte grupper, og der aktiviteten er naturskjøtsel, rydding av stier og lignende. Tiltaket innebærer økende grad av samspill mellom Groruddalssatsingen og NAV, og er følgelig et eksempel på hvordan satsingen samhandler med eksterne enheter.

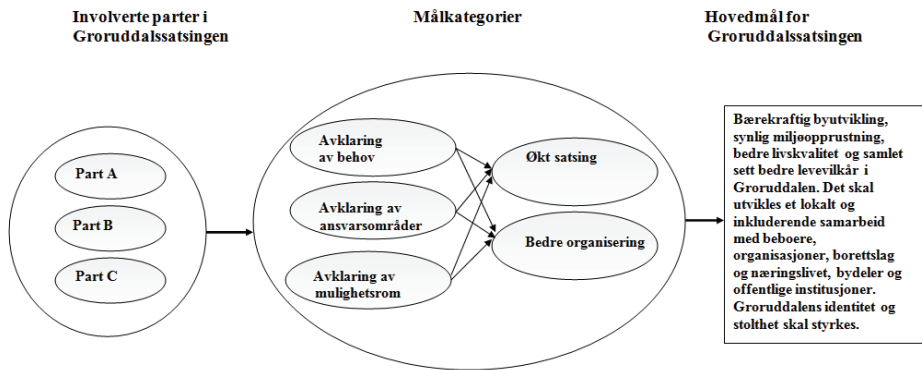
Tematisk innebærer også ”Aksjon Vakrere Groruddalen” et samspill både mellom lokalnivå og Groruddalen som helhet og mellom programområder. Tiltaket er organisert som ryddelag i hver bydel, men lagene har også fellesdugnader på omgang i hver bydel. Samspill mellom programområder kan illustreres ved at de arbeider mye med tilgjengelighet til kollektivknutepunkter (delmål 1.3 Programområde1) gjennom rydding av stier. Ut fra sitt arbeid med naturskjøtsel og ryddeaktivitet bygger de også opp under hovedmålsettingene for Programområde 2. Til sist arbeider de, som nevnt ovenfor, med sysselsetting/klargjøring for sysselsetting for utsatte grupper (delmål 4.3 Programområde 4). I dette tiltaket vises samspill mellom målkategoriene Kompetanseheving og Gode nærmiljøer og møteplasser. Positiv måloppnåelse på sysselsetting i ryddelag bidrar til positiv måloppnåelse på estetiske omgivelser.

Perlekjedet

Et av de klareste uttrykkene for positivt samspill på tvers av programområdene, er tiltaket og aktiviteten rundt planleggingen av "Perlekjedet Veitvetveien". Prosjektet handler om å gjøre Veitvetveien om til en vei med miljøprioritert gjennomkjøring, en miljøgate, med innslag av så vel kulturelementer som lekeplasser og møteplasser, med medvirkningsprosesser underveis. Det er følgelig et prosjekt som med letthet kan sies å innfri intensjoner på tvers av *alle* de fire Programområdene. Tiltaket ligger under Programområde 1 og under Områdeløft i Programområde 3, samt under kultur- og frivillighet i Programområde 4. Tiltaket vil også innfri målsettinger i Programområde 2 fordi den er en korridor som skal lede rett ut til en Markaportal. Selve prosessen så langt må kunne karakteriseres som en solskinnshistorie. Lokalbefolkningen og ungdom har vært mobilisert, prosjektet har utløst kunstnerisk utsmykning – av en kunstner som er født og oppvokst på Veitvet- og alle etater og instanser synes å løfte i flokk for å realisere planene. Prosjektet er en klar videreføring av Områdeløftets stedsanalyse, Plan- og bygningsetaten har gått inn med mye utredningsressurser for et områdeprogram – som er et planprodukt som skal svare på den *arealmessige* siden av Områdeløftet. Merverdien av samspillet på tvers av Programområdene i dette tiltaket vil blant annet være utvikling av samarbeidsrelasjoner på tvers av aktører og etater.

6.3 Samspill mellom involverte parter

Det er mange aktører involvert i Groruddalssatsingen, og en sentral komponent i programteorien for satsingen er at det vil være samspill mellom dem. I denne seksjonen ser vi på samspillet innenfor de politiske og administrative strukturene som støtter opp under satsingen (se figur nedenfor).

Figur 6.3 *Samspill knyttet til organisering og prioritering*

Involveringen av et stort antall aktører under Groruddalssatsingsparaplyen er en av faktorene som er ment å gi merverdi av å ha en satsing, og ikke bare en rekke ulike tiltak. For tiltak som er områderettet, er aktørsammensetningen ment å legge til rette for å mobilisere ressurser. Det samme gjelder mer individrettede tiltak ettersom sammensetningen gjør at det blir lettere å få i stand tiltakskjeder.

Ett tiltak – konkurrerende mål?

Det store antallet aktører åpner for funksjonell arbeidsdeling, også innad i enkelttiltak, slik vi for eksempel har beskrevet det i Norskoffensiven i Groruddalen. Der rekrutterer bydelene kursdeltakere og legger til rette for lokale kurs. Utdanningsetaten ved Oslo Voksenopplæring Smedstua tar seg av det pedagogiske og formelt kvalifiserende. NAV på sin side legger til rette for at kursdeltakeren skal få jobb eller jobberfaring. I andre tilfeller har det vist seg lite formålstjenlig å ha flere sterke aktører inne i ett tiltak. Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass er et tydelig eksempel på dette. Der kolliderte bydelenes ressurskrevende fokus på lokalsamfunn og inkludering med Utdanningsetatens mer kostnadseffektive fokus på målbare læringsresultater. Når kollisjoner av denne typen finner sted *innad* i et tiltak, ser det ut til å være mer lammende enn om det foregår *mellom* tiltak. Det kan ganske enkelt skyldes at samarbeid *mellom* tiltak sikrer den nødvendige avstanden som gjør at konfliktene unngås, og samarbeid søkes der partnerne finner det formålstjenlig. Men dette betyr ikke at samordningsintensive enkelttiltak er dømt til å mislykkes. Der de lykkes, vil de sannsynligvis kunne oppnå gode resultater. Poenget her er å være oppmerksom på at tiltak

med flere tunge aktører som tiltakshavere fordrer klart definert samordning av mål nettopp på tiltaksnivå.

Økt fokus og bedre organisering som følge av samarbeid

Aksjon vakrere Groruddalen er et eksempel på hvordan et samspill mellom involverte aktører kan utspille seg på tiltaksnivå. Et første poeng er at tiltaket er tverretatlig gjennom sin organisering i bydelsvise ryddelag koblet opp mot NAV. Et andre poeng er, som poengtert i kapittel 3, at tiltaket er vurdert å ha bidratt i prosess med rolleavklaring og ansvarsfordeling rundt opprydning av kommunale areal. Aksjon vakrere Groruddalen blir med dette et eksempel på hvordan samspill mellom involverte aktører kan gi en merverdi i form av bedre organisering. Dette kan knyttes til begrepet *organisasjonell læring*, som ble beskrevet i kapittel 1.

Innsats for rensing av forurenset jord i Groruddalen er et eksempel på hvordan Groruddalssatsingen kan fungere som et virkemiddel for å løfte fram problemstillinger. I denne saken fikk Oslo kommune i juli 2011 positivt svar fra Miljøverndepartementet på forespørsel om midler.³³ Sentralt i begrunnelsen fra Miljøverndepartementet var at arbeidet er i tråd med målsettinger for Groruddalssatsingen. Departementet bevilger 200 000 fra egne midler til Groruddalssatsingen og ber Klima- og forurensningsdirektoratet om å gi en likelydende sum. Dette illustrerer hvordan samarbeid mellom involverte parter løfter fram et behov og at partene samtidig søker å styrke innsatsen gjennom å koble på en ekstern aktør.

Et annet eksempel på hvordan samarbeid mellom involverte aktører kan bidra til bedre organisering, er tiltaket Haugenporten (kulvert under toglinje). Her hadde involverte aktører i Programområde 2 kunnskap om en planlagt driftsstans på toglinjen og handlet på grunnlag av dette. Langt på vei var det denne kunnskapen og evnen til å gjennomføre innenfor perioden driftsstansen varte som muliggjorde tiltaket. I løpet av litt over et døgn ble togskinner frakoblet, kulvert konstruert og skinner koblet sammen igjen. Å stanse tografikken i en ordinær driftsperiode ville plassert tiltaket i en helt annen klasse med tanke på kostnader. Merverdien her ligger i at aktørene samlet sett fikk kunnskap om

³³ Svar fra Miljøverndepartementet til Oslo kommune datert 14. juli 2011.

hvilket handlingsrom som oppstod ved driftsstansen og handlet på grunnlag av denne.

6.4 Samspill mellom Groruddalssatsingen og øvrige samfunnsforhold

Måloppnåelsen i Groruddalssatsingen påvirkes ikke bare av prestasjonene i tiltakene og samspillet mellom dem, men naturlig nok også av hva som skjer mer generelt på de politikkområdene og delene av samfunnslivet som satsingen tar sikte på å påvirke. De utsatte områdene i Groruddalen er sårbare for samfunnsendringer og samtidig eksponert for trykk fra omverdenen. For eksempel turbulens på arbeidsmarkedet, endringer i flyktningpolitikken eller endringer i det offentlige trygdesystemet kan påvirke befolkningen.

Flere av bomiljøene i enkelte områder i Groruddalen viser tendenser til mye inn- og utflytting, og som gjenspeiler det generelle flyttemønsteret i dalen. Årsaken kan være både generasjonsskiftet og preferanser på oppvekstmiljø eller skolevalg. Det viser seg også at flere har kortere botid enn tidligere (Bydel Bjerke notat 1/2011). I tillegg er det mange utleieboliger i enkelte områder (Brattbakk m.fl. 2006, Johannessen og Kvinge 2011). Dette gjør bomiljøene ustabile og gir lite grobunn for å bli kjent med naboene. I Programområde 3 er det et mål å styrke stedsidentitet og gode boområder. Det er en utfordring å nå disse målene så lenge det er høy flytteaktivitet i enkelte områder. Samtidig vil tiltakene som er satt i gang for å nå målene om styrket stedsidentitet og boområder kunne bidra til å påvirke flytteaktiviteten ved at færre flytter ut.

Også i Programområde 4 er det mål som vil være sterkt betinget av hva som skjer i samfunnsutviklingen for øvrig. Måloppnåelse i dette Programområdet vil for eksempel være vesentlig lettere å få til i en periode der det er lav arbeidsledighet. Tendensen til konsentrasjon av folk med ulike problemer i Groruddalen svekkes av generelt lave boligpriser og små forskjeller i pris mellom bydelene.

En del av de målsettingene i satsingen omkring inkludering påvirkes av det generelle innvandringspolitiske klimaet. Dersom klimaet er slik at frykt er utbredt eller hets er akseptert, vil nok en

del av målgruppene føle større avstand til det norske majoritetssamfunnet. Dermed vil de kvie seg for å involvere seg i ulike tiltak i bydelenes og etatenes regi.

Samtidig er det grunn til å anta at rask tilflytting til Groruddalen av store grupper nye innvandrere med dårlige språkkunnskaper, lav utdanning og manglende yrkeserfaring, vil kunne føre til problemer med måloppnåelsen. Vi ser allerede i dag at skoler kan gjøre mye godt arbeid med elevene, men at andelen som må ha opplæring i norsk etter § 2.8 i Opplæringsloven øker jevnt og trutt. Dermed uteblir noe av virkningen på skolenivå selv om mange enkeltelever nyter godt i læringen sin av ekstrainsatser som Utvidet Skoledag eller Skolen om kunnskapsenter og inkluderende møteplass.

Også politiske enkeltvedtak kan ha stor effekt på satsingens utsikter til å lykkes. Tilsvarende har satsingens tiltak innvirkning på slike vedtaks utsikter til å få de ønskede konsekvensene. En kontantstøtte som ikke lenger omfatter toåringene, vil gjøre det mindre attraktivt for mødre å være hjemme med barna. Kombinert med at barnehagedekningen nå er tilnærmet 100 prosent, og det er innført makspris, kan en slik endring bidra til at flere lar barna gå i barnehage.

Tiltak innen satsingen vil også være betinget av annen overordnet politikk og ikke minst av teknologisk utvikling. En rask elektrifisering av bilparken vil være avgjørende for mer miljøvennlig transport framover. Ny kommunikasjonsteknologi letter utbredelsen av nye kollektive mobilitetsløsninger - bildeling, bysykkel- og samkjøringstjenester - i borettslag og bydeler. Samtidig som vi har sett at enkeltvedtak om CO₂-avgift har ført til for mange dieserbiler med for høye NO_x-utslipp med kaldt og stille vintervær i storbytrafikk.

6.5 Samspill i kjede – tiltak i rekkefølge

Som vi har vært inne på ved gjennomgangen av Programområde1, er framdrift i tiltak og måloppnåelse for en stor del avhengig av samspill med den overordnede transportpolitikken, som forutsetter at *de større samferdselsgrepene* først tas. Det gjelder blant annet realiseringen av en Fossumdiagonal som åpner for at den beboernære Trondheimsveien kan bli miljøgate og iverksettingen

av en Tungtransportplan som gir rom for lavutslippssoner og restriksjoner. Stadig lengre, høyere eller bredere støyskjermer illustrerer det miljøpolitiske dilemmaet fra tradisjonelt reaktivt miljøvern til proaktive strategier som hindrer eller reduserer problemet fra å oppstå i det hele tatt. Så lenge trafikken ikke reduseres eller flyttes til tunneler eller veier lengre unna folk, forblir støyen og utslippene der like fullt.

Med et raskt blikk på andre store pågående byutviklingsprosesser på gang, ser det ut til å ha vært helt avgjørende at *først* må selve trafikkbelastningen fjernes, før opprydningen, opprustningen og nybyggingen og (re)vitaliseringen av det lokale by- og boligmiljøet kan skje. Det gjelder for helt ulike typer byutviklingsstrategier som pågår ellers for tiden. Med en milliardsatsing i et tiårsprogram fortøner nok en støyskerm her og en kulvert der som litt for smått. Det vil nok først være i samspill med de store grepene verdien og virkningene av den fysiske opprustningen lokalt for alvor vil gjøre seg gjeldende.

6.6 Målkonflikter – negativt samspill

Ser vi på samspillseffekter, må vi selvfølgelig også vurdere eventuell negativ synergi. Er det noen mulige *målkonflikter* mellom ulike delmålene innen satsingen? Som vi har vært inne på, virker de ulike delmålene innen Programområde 1, gjensidig understøttede. Bedre miljø, bedre muligheter for myke trafikanter og bedre kollektivtilbud kan knapt være mål som skulle kunne være i noen slags konkurranse eller utligning seg i mellom.

Men – hvis delmål 1.2, opprustning av Alnabruterminalen, etter hvert skal ses i sammenheng med de øvrige delmålene innen Programområde 1, er det all grunn til å være oppmerksom på mulige *målkonflikter*. Det sentrale, nasjonale godstransportsenteret i Norge vil ha føringer når det gjelder sentrumsnær og klimavennlig hovedstadslokalisering med krav til arealbruk, framkommelighet, effektiv omlasting, o.a. som uvegerlig vil komme i konflikt med hensynet til lokalmiljøet. Hvordan vil det være mulig å unngå lokal luft- og støyforurensning og betydelige barriereeffekter i umiddelbar nærhet av Norges største godsterminal? Hvordan vil lokalmiljøet rundt Alnabruterminalen kunne være innbydende for myke trafikanter? Kort sagt, er det lett å se at realiseringen av

delmål 1.2 i Programområde 1 raskt vil komme i konflikt med områdets øvrige målsettinger. Her vil det åpenbart være politiske prioriteringer som må gjennomføres.

Det er samtidig også en viss oppmerksomhet innen satsingen omkring motstridende etatsinteresser mellom miljø- og samferdselssensyn på den ene siden og kravene til byutvikling og byvekst på den annen. Motsetningen kommer spesielt til uttrykk gjennom planer for byutvikling i nærområdet rundt Alnabruterminalen, den såkalte Breivoll-byen. Her heter det i plan- og bygningsetatens planprogram: *”På lengre sikt, vil endringer i næringsstrukturen gjøre det mulig å transformere dalbunnen til et bedre utnyttet byområde, hvor samlokalisering av boliger, rekreasjons- og kulturaktiviteter med ny næringsvirksomhet vil være ønskelig.”* Samtidig er det på det rene at lokalmiljøet rundt Alnabruterminalen generelt og E6 spesielt er ett av Norges mest belastete veiområder når det gjelder luft- og støyforurensning. Det å vurdere by- og boligutvikling akkurat i dette området, framstilles derfor som et lite formålstjenlig initiativ, fra samferdselssektorens ulike aktører, på så vel kommunalt som statlig nivå. Som det er blitt uttrykt: *”Her settes hensynet til lokalmiljøet til side til fordel for pålegget om framtidig byvekst”*. Det er selvfølgelig ikke en ukjent målkonflikt at hensynet til det helt lokale miljøet til tider kolliderer med overordnede klimapolitiske- eller byutviklingsstrategier. Samtidig ser det ut til så langt i planprogrammet for Breivoll-byen at så vel hensynet til lokalmiljøet for så vel nåværende som kommende beboere er, i det minste i utredningsarbeidet, vel ivaretatt.

6.7 Områdeløft som metode for samspill

Strategien Områdeløft i Programområde 3 kan sees som en metode for samspill mellom ulike delmål og mellom ulike tiltak der ett tiltak enkelt vil kunne bygge opp under et annet innen samme nabolag. Det som skiller Områdeløft fra innretningen i de andre strategiene og Programområdene er at mange tiltak foregår konsentrert i et utvalgt geografisk område. Områdeløft legger opp til at lokalsamfunnet selv skal bidra med krefter og engasjement, og tanken bak er at medvirkning og lokal forankring øker sjansen for langsiktig effekt av de tiltakene som gjennomføres. Eksempler på samspill finner vi i enkelte bomiljøtiltak som har samme målgruppe der aktiviteter både er lagt til borettslagene og til

nærmiljøsentrene, eller i tiltak som har samme deltakere i lederkurs og som frivillige arrangører av festivaler i nærmiljøet.

Selv om Områdeløft er lagt til ett Programområde i satsingen favner tiltakene også på tvers av Programområdene. Dette viser at det i organiseringen av satsingen er lagt til rette for samspill på tvers.

6.8 Oppsummering

Når alt kommer til alt – har Groruddalssatsingen midtveis oppnådd å utløse samspill? Spørsmålet går til kjernen i hele satsingen, der samspill ligger til grunn for programteorien. Hele overbygningen med en *koordinert satsing*, er ment å bevirke samspill. Ellers kunne man like gjerne gjennomført enkelttiltak hver for seg og satset på at samspillseffektene oppstod av seg selv.

Vi har holdt oss til en definisjon der samspill oppstår når positiv måloppnåelse på ett felt har positiv innvirkning på måloppnåelse på et annet. I slike tilfeller oppstår en vekselvirkning mellom ulike Groruddalssatsingstiltak. Samtidig har vi vært oppmerksomme på negative samspillseffekter.

Vi har sett at begrepene fra programteori kan bidra til å gjøre arbeidet med å få til samspill enda mer treffsikkert. Man tar da utgangspunkt i distinksjonen mellom *umiddelbart resultat* og *utfall*. Det å få de umiddelbare resultatene til å bli utfall er en gjennomgående utfordring i de fleste tiltak og prosjekter. Et visst antall personer kan ha gjennomført et norskkurs (umiddelbart resultat), men de kan ha problemer med å nyttiggjøre seg det i praksis (utfall) fordi det mangler arenaer. Her ser vi at **Groruddalssatsingen kan hjelpe til å gjøre uforløste umiddelbare resultater om til utfall** ved at andre tiltak under satsingen kan tjene som arenaer hvor norskkursdeltakere kan nyttiggjøre seg kunnskapene.

Evalueringssteamet ser at det ligger et potensial i at aktørene som er involvert i Groruddalssatsingen tenker samspill, og at når dette gjøres, er seg bevisst muligheten for å konvertere egne umiddelbare resultater til utfall gjennom oppkobling til andre tiltak. Vi har registrert at slik samspillstenkning skjer i ganske stort omfang. Bydelsaktørene er ledende i å ha den typen brei oversikt

kombinert med direkte tiltakskontakt som trengs for å foreta de nødvendige koblingene. På et mer overordnet nivå har programgruppene og Plankontoret en kjerneoppgave i å sørge for å fremme de koblingene som gjør at positiv måloppnåelse på ett område kommer måloppnåelsen på et annet til gode.

7 Konklusjon og anbefalinger

Groruddalssatsingen er tidligere blitt følgeevaluert. Sammen med de hyppige evalueringene av ulike tiltak under satsingen gjør dette at det foreligger et solid kunnskapsgrunnlag om delområder av satsingen og hvordan den er organisert. Den foreliggende Midtveisevalueringen går ett skritt videre og oppsummerer hvilke *utfall og virkninger* den samlede satsingen har hatt så langt, og *hva som må til for å komme i mål innen 2016*.

Midtveisevalueringen har funnet at Groruddalssatsingen i all hovedsak er på vei i retning av målet. Det er en god sammenheng mellom de fleste tiltakene som initieres, og det man ønsker å oppnå. Enkelte delmål mangler imidlertid tilstrekkelig tiltaksportefølje.

Mange tiltak har ved gjennomføringen av Midtveisevalueringen kun vært virksomme i en kort periode og så langt er det kun små positive endringer som er mulig å spore. Det er likevel vår vurdering at strukturen som legges i all hovedsak er riktig. Nettopp det at det er en koordinert satsing og ikke kun en rekke løsrevne enkelttiltak, bidrar til økt sannsynlighet for måloppnåelse. Det er etablert tiltak som spiller hverandre gode, og det er i en videre utnyttelse av samspillmekanismene at potensialet ligger i årene som kommer.

Bakgrunn

Groruddalssatsingen er kanskje det største samlede 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. Målsettingen er svært bredt formulert: Hovedmålet for satsingen er en *barekraftig byutvikling, synlig miljøopprustning, bedre livskvalitet og samlet sett bedre levekår i*

Groruddalen. Satsingen retter seg mot de 130 000 innbyggerne i de fire Groruddalsbydelene Alna, Bjerke, Grorud og Stovner.

Groruddalssatsingen er ytterst mangslungen, inndelt i fire temmelig ulike programområder bestående av tiltak som varierer sterkt i størrelse og innretning. Tiltaksporteføljen avspeiler de ambisiøse målsettingene for satsingen. Her finnes alt fra istandsetting av én enkelt kulvert til komplekse prosjekter som tar sikte på å heve skoleresultatene blant barna samtidig som lokalmiljøet styrkes. Store, sammensatte tiltak som Områdeløft og Gratis kjernetid inngår.

En av kritikkene mot områdebaserte intervensjoner har vært at de i for liten grad setter søkelyset på underliggende strukturelle forhold. Det pekes på at ofte brukte tiltak for å intervensere i et nabolag er fysisk oppgradering, både fordi dette er mest synlig og fordi det ansees som relativt sett lettere å gjennomføre. Det har imidlertid blitt påpekt at en oppgradering av offentlige rom ikke hjelper arbeidsløse inn i arbeid (Andersson og Mustered 2005). Til sammenligning har Groruddalssatsingen både sosiale og fysiske tiltak. For å kunne nå satsingens hovedmål, ser vi imidlertid et behov for ytterligere fokus på grunnleggende forhold som arbeids- og boligmarkedet, samt infrastrukturinvesteringer innen transport.

Evalueringsens logiske struktur

Midtveisevalueringen er foretatt med *Programteori* som strukturerende redskap. Egentlig kunne vi kalle det satsningsteori, ettersom det dreier seg om de antakelsene om sammenhengen mellom prosjektaktiviteter og de målene som Groruddalssatsingen baserer seg på. I Programteori skjelner vi mellom ulike typer effekter av tiltaket. Resultatene følger logisk etter hverandre, slik:

- a) de umiddelbare resultatene (output)
- b) utfall (outcome)
- c) virkning/effekt (impact)

7.1 Utfall og virkning

Programområde 1

Dette programområdet skal fremme miljøvennlig person- og godstransport, bedre luftkvalitet og mindre støy, estetisk opprusting, universell utforming og trafikksikkerhet. Programområdet er satsingens minste i økonomisk forstand. Programområde 1 skiller seg også fra de andre programområdene ved at de store og avgjørende infrastrukturinvesteringene ligger *utenfor* Groruddalssatsingens ansvarsområde. Det innebærer også at tiltakene som er satt i gang, er svært avhengig av *rekkefølgen* i andre, større tiltak for å bedre miljø- og transportforholdene i Groruddalen.

En strategi for dette programområdet har vært å gjøre tiltakene såkalt *gryteklare* ved hjelp av satsingsmidlene og så sikre videre eller ytterligere finansiering innenfor ordinære budsjetter. Enkelte tiltak har også vært *samfinansiert* med ordinære midler. Innen Programområde 1 har man vært seg bevisst at det er midler fra de *ordinære* budsjettene som virkelig monner i arbeidet for å nå målet om miljøvennlig transport for Groruddalen. Midlene innenfor dette programområdet har i så måte hatt en *katalysatorfunksjon*.

Flere planprosesser har blitt satt i gang og har mobilisert nye typer aktører på nye typer arenaer. Et eksempel på dette er ungdom og kreative ildsjeler som har deltatt aktivt i planleggingen av miljøgaten "Perlekjedet" på Veitvet-Slettelekka.

Videre har arbeidet i Programområde 1 gitt økt oppmerksomhet om temaet "miljø og transport" gjennom nye nettverk og samarbeidsrelasjoner. Det at det har vært en satsing har gjort statlige etater særlig lydhøre for å gjennomføre tiltak basert på lokale innspill.

Når det gjelder de mer langsiktige og omfattende *utfallene* og *virkningene* av Groruddalssatsingen, er det allerede nå noe å melde. Folk i Groruddalen bruker kollektivtransport i økende grad. Samtidig viser biltrafikkteilingene at trafikken langs veinettet i dalen så å si ikke øker. Kollektivbruk som *alternativ* til bilbruk er dermed blitt styrket i løpet av satsingsperioden. Dét samsvarer godt med det et betydelig forbedret kollektivtilbud (riktignok hovedsakelig ikke finansiert av selve satsingsmidlene). Men til tross

for flere Groruddalssatsingstiltak for bedre gang- og sykkelveinett, ser vi ingen tegn til noen økt sykkelbruk blant Groruddalsbeboere i perioden.

Av Publikumsundersøkelsen ser det ut til at innbyggerne selv mener at luft- og støykvaliteten der de selv bor er blitt bedre. Dette subjektive bildet motsies av luftmålingene. Målingene kan ikke vise til forbedringer som kan tilskrives Groruddalssatsingen. Til tross for målformuleringen om ”bedre miljø langs veinettet”, synes imidlertid Programområde 1 å mangle tiltak som går målrettet inn på utslippsreduksjon fra bilbruk.

Programområde 2

Programområde 2 skal styrke Groruddalens blågrønne struktur og naturmangfold, gi bedre forhold for friluftsliv, fysisk aktivitet og idrett. Luftkvaliteten skal bli bedre. Kulturminner skal vernes og brukes og dalens historieforståelse skal styrkes. Programområdet kjennetegnes av noen store og mange mellomstore og små tiltak. De store tiltakene etablerer parkområder der adgangen til elvepartier blir åpnet, og de rehabiliterer kulturminner. Ellers satses det på å skape fysiske strukturer for geografisk *sammenheng* i form av et nett av turveier og sykkelstier, kulverten Haugenporten samt sammenhengende grønnstrukturer i dalen.

Tiltaksporteføljen har blitt justert underveis, fra tiltak i dalbunnen til satsing på møteplasser i nærheten av der folk bor. Dette har knyttet satsingen mer opp mot innbyggernes nærområder. I mange tilfeller har også innbyggerne i denne typen tiltak deltatt aktivt i medvirkningsprosesser.

Mange av tiltakene i programområdet har hatt lav ressursbruk. I en del tilfeller skyldes det at de fremdeles er på forprosjektstadiet. Tiltakstypen i Programområde 2 fordrer omfattende planprosesser i forkant.

Selv om en del av tiltakene venter på første spadetak, er det allerede nå mulig å peke på *utfall*. En bredere gruppe brukere er involvert enn tidligere. Dette illustrerer tilrettelegging for å øke brobyggende sosial kapital (se kapittel 1). Eksempler på tiltak er Furuset aktivitetspark og den planlagte Verdensparken (i begge prosjekt vektlegges uorganisert aktivitet) og nye former for arrangementer og foreningsliv på Årvoll gård. Hva virkningene blir

her, er det litt for tidlig å konkludere om ettersom tiltakenes virkeperiode foreløpig er kort.

Furuset aktivitetspark, Årvoll gård og Svarttjern (Programområde 3), er eksempler på fysiske tiltak som har blitt godt mottatt av innbyggene, og som blir mye brukt, også av ungdom. Disse tiltakene har gjort det lettere for befolkningen å møtes og i to sistnevnte tilfeller fremmet gjennomføring av arrangement.

Det er oppnådd klare resultater når det gjelder møteplasser i nærheten av boområder. Her har det eksistert planer og ideer fra før, som midler fra Groruddalssatsingen har gjort det mulig å gjennomføre.

Ut fra Groruddalssatsingens målsetting om trivsel og stolthet over å bo i dalen er det ikke bare konkret bruk av tiltakene som er suksesskriterium. Også økt tilfredshet med lokale tilbud, også dem man selv ikke benytter, må regnes med blant positive utfall av tiltakene. Man kan med andre ord oppleve endringer som skjer i Groruddalen som positive, selv om man selv i liten grad benytter seg av tilbudene. På basis av Oslo kommunes

Publikumsundersøkelse har Midtveiseevalueringen funnet at det på de områdene som dekkes av Programområde 2, er små endringer i tilfredshet 2007 til 2010. Samlet sett er det likevel en svak positiv utvikling i tre av fire Groruddalsbydeler. Den mest positive utviklingen i tilfredshet er på spørsmål om vurdering av møteplasser og byrom. Her synes Groruddalssatsingens arbeid med fysisk opprusting og vedlikehold/skjøtsel av etablerte strukturer å bære frukter.

Har så innsatsen ført Groruddalen nærmere målet for Programområde 2? Gitt at mange tiltak ikke er ferdigstilt eller kun har virket en kort periode, blir et mer presist spørsmål for denne midtveiseevalueringen: *I hvilken grad antas iverksatte tiltak å bygge opp under måloppnåelse?*

For tiltak ment å gi befolkningen et aktivitetstilbud, gjerne med et attraksjonspreg, har evalueringen funnet stor bruk og positiv omtale. Det er rimelig å anta at disse utfallene vil bygge opp om de mål som er satt for Programområde 2. I andre tilfeller er ikke responsen fra befolkningen like tydelig. Dette gjelder for eksempel bruk av turveisystemet. Denne typen tiltak skiller seg imidlertid fra de ovennevnte aktivitetstilbudene, blant annet ved at det ikke kan

forventes høy bruk umiddelbart. Bruk av denne typen tiltak vil i stor grad henge sammen med mer langsiktige atferdsendringer, for eksempel ut fra et helse- eller miljøperspektiv.

For å sikre at tiltak innen Programområde 2 skal gå fra kun å være *umiddelbare resultat* (for eksempel opprustedes turveistrekninger) til at de faktisk fører til måloppnåelse (at det skal bety noe for befolkningen at turveiene er opprustet), vil det i en del tilfeller være nødvendig med støttende tiltak. Måloppnåelse er med andre ord ikke alltid gitt av fysisk opprustning, men kan være betinget av samspill med for eksempel sosiale tiltak. Et eksempel på dette er at det i satsingen er besluttet at fysiske tiltak skal følges opp med informasjonsmateriell og kampanjer for å stimulere bruk. Grorud sykkelfestival og brosjyre om Alnastien er eksempler på slike initiativ. Det er også viktig at satsingen ytterligere styrker *samspill mellom tiltak*. Eksempel på slikt samspill kan være at opprustedes turveier i Programområde 2 bygger opp under folkehelseiltak i Programområde 4.

Programområde 3

Målet i Programområde 3 er å styrke lokal stedsidentitet, effektive utbyggingsmønstre, gode lokalsentra og næringsområder, attraktive boområder med godt fungerende uteområder og god standard på boliger og bygninger. Dette programområdet har en bred prosjektportefølje som kan grupperes i aktiviteter og tilrettelegging i bomiljøene, uteområdene og sentrene, og til sosiale aktiviteter som opplæringsiltak og kompetanseheving. Det er lagt stor vekt på ungdom. De mest ressurskrevende tiltakene omfatter tiltak som er rettet mot oppgradering av uteområder i tilknytning til boligområdene, til kompetanseheving, til bomiljøene og til ungdomstiltak. Svarttjern på Romsås er det dyreste tiltaket i Programområde 3 og har utmerket seg både med estetikk, positiv medieomtale og høy bruk.

Midtveis i satsingen er det mulig å vise til *utfall* innen Programområde 3. De som arbeider med Områdeløft har tilegnet seg verdifull erfaring og kunnskap i løpet av de første årene i satsingen. Dette betyr også økt institusjonell kapasitet, og som betyr at målene i satsingen opprettholdes uavhengig av ad-hoc tiltak og enkeltpersoner. Økt læring vises både i forarbeidene og i planlegging av tiltakene, og i rapporteringsrutinene som nå er opparbeidet.

Et annet utfall viser økt deltakelse og aktivitet blant beboerne. Fra år til år øker antallet innbyggere som er med på de sosiale tiltakene, også beboere med innvandrerbakgrunn. Flere frivillige foreninger er etablert gjennom for eksempel Frivillig i sentrum på Romsås, og Svarttjern har knyttet til seg det lokale foreningslivet. Gjennom Bo-sammen kursene har beboerne blitt bedre kjent både med borettslaget som eieform og med naboer (gjelder særlig Furuset). Gjennom tiltak om ledelse har ungdom fått opplæring i å drive frivillig arbeid og på den måten økt kunnskap. Fysiske anlegg og møteplasser blir mer brukt enn før. Alt i alt er tiltakene godt kjent.

I hvilken grad antas tiltakene å bygge opp under måloppnåelse? På bakgrunn av de erfaringene som har kommet fram i analysen av dette programområdet, vises i stor grad samsvar mellom målene og tiltakene. De fleste av tiltakene som settes i gang har klar forankring i målstrukturen. Hovedmålets del om å styrke lokal stedsidentitet blir i stor grad ivaretatt gjennom flere lokale tiltak. Disse viser økt deltakelse i kurs og arrangementer, flere etablerte foreninger og flere brukere av møtesteder og som igjen fører til økt stedsidentitet. Tiltakene har langt på vei også bidratt til godt fungerende uteområder og er også på vei til å få til godt fungerende møtesteder i enkelte nærmiljøsentra (for eksempel Stikk-innom kontorene) og til mer attraktive boligområder. Imidlertid er det flere forhold som vil bidra til bedre måloppnåelse. Status for enkelte handelssentre i bydelene er fremdeles uavklart.

Som vist i evalueringen er *samspill mellom tiltak* viktig for å styrke satsingen. For eksempel gjenstår det en del arbeid før man kan si det er skjedd brobygging mellom organisasjoner for folk med innvandrerbakgrunn og de tradisjonelle lagene og foreningene i dalen (bridging mellom ulike grupper), selv om flere av nærmiljøkontorene opplever at dette er i ferd med å endres i positiv retning.

Et felles trekk ved de tiltakene som *ikke* har lyktes hittil, er at samarbeidet med andre aktører ikke har fungert godt. Arbeidet med sentrene på Romsås og Haugenstua er illustrerende eksempler på akkurat dette. Bak ligger kompliserte eierstrukturer og langdryge planprosesser.

Noen av delmålene har ennå ikke blitt prioritert eller har vært vanskelige å gjennomføre. Dette gjelder særlig målsettingen om

variert tilbud av boliger tilpasset ulike husholdningstyper og målet om byutvikling i næringsområder.

Programområde 4

Programområde 4 har ambisiøse mål. Levekår, skole, oppvekstvilkår, kultur og nærmiljø skal bedres. Inkluderingen av ulike befolkningsgrupper skal styrkes gjennom medvirkning, deltakelse og frivillig innsats. Bydelene og skolene skal være bedre rustet etter at satsingen er over.

Til tross for det universelle siktemålet, har mye av det faktiske fokuset vært rettet mot innbyggere med innvandrerbakgrunn, og da spesielt de som står lengst fra å være integrert. Denne prioriteringen følger ikke automatisk av Groruddalssatsingens målsetninger.

I kroner og øre er Programområde 4 størst av programområdene med i underkant av 45 prosent av de samlede bevilgningene til Groruddalssatsingen. Tiltaksporteføljen er også klart mest mangfoldig både når det gjelder mål, virkemidler og indre oppbygging.

Midtveisevalueringen fant en tydelig forskjell på hvordan de vi intervjuet vurderte utfallene av tiltakene, og hva tallene fra ulike målinger viser. Involverte aktører var gjennomgående positive, til dels entusiastiske. Men der hvor det foreligger tallmateriale – som først og fremst er i skolesektoren – viser det seg at det har vært liten endring av tilstanden på de feltene tiltakene har vært rettet inn mot. Denne forskjellen er sannsynligvis et resultat av flere faktorer. Én av dem er at programområdet har rettet seg systematisk mot de mest utsatte gruppene med innvandrerbakgrunn, og at resultatene her ikke avspeiler seg i de bredt anlagte undersøkelsene som Nasjonale prøver, Brukerundersøkelsen blant skolebarnas foreldre eller Publikumsundersøkelsen.

En annen årsak til tilsynelatende mangel på virkning, kan ligge utenfor Groruddalssatsingen, for eksempel ved at den geografiske konsentrasjonen av problemer til Groruddalen har fortsatt.

På den annen side kan forskjellen mellom tiltaksaktørenes erfaringer og tallenes tale ligge i tiltaksnære aktørers naturlige tendens til å se utfall av det de driver med. Men i tilfellet med Programområde 4 kan det også skyldes det stadie satsingen er

inne i midtveis. Det er først og fremst når det gjelder samarbeidsformer, arbeidsmetodikk og kunnskapstillegningse at tiltakene har ført til endring. Dette er ting som registreres av de som står tiltakene nær, men bare kan avleses på litt lengre sikt i skoleresultater, språkkunnskaper og annet. Dette er likevel viktige forutsetninger for varig virkning. Aller lengst har Programområde 4 ført når det gjelder utvikling av ferdigheter i å kommunisere med hittil vanskelig tilgjengelige innvandrergrupper. Dette gjelder særlig Gratis kjernetid og det oppsøkende rekrutteringsarbeidet som er gjort i den forbindelse, og ikke minst folkehelseiltaket STORK Groruddalen, der det er gjort systematisk metodearbeid rettet mot kommunikasjon med og rekruttering av gravide innvandrerkvinner.

Gratis kjernetid har vist en svak, men jevn økning i bruk hvert år siden 2006. Andelen minoritetsspråklige barn i barnehage øker også. Det er en tendens til at man begynner med korttids-, men etter hvert går over til fulltidstilbud.

De skolene som har vært med på tiltakene Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass og Utvidet skoledag kan tilby elevene bedre læringsmuligheter enn før.

Norskoffensiven i Groruddalen har fungert bra som middel til å øke bydelenes kontaktflate med innbyggere som har mangelfulle norskferdigheter. Det har gitt bydelene nyttig kunnskap om hvordan man arbeider med disse innbyggerne. Den sosiale kapitalen styrkes her ved interaksjon mellom grupper med ulik bakgrunn (bridging). Utfallene når det gjelder kompetanse de kan gjøre nytte av i arbeidslivet er mer uklare.

STORK Groruddalen regnes som et pionerarbeid innenfor svangeskapsutløst diabetes, og berører flere av Groruddalssatsingen målsettinger. Ungdomsfyrtårnene har bidratt til å øke den positive imagen til Groruddalen.

Hovedbildet er altså at samlet sett er grunnen lagt for at hovedmålene i Programområde 4 kan nås. For å sikre at dette fører til virkning på lengre sikt, bør målgruppene utvides for at målene lettere kan nås. Et eksempel på dette kan være økt fokus på de gruppene som "nesten" er i jobb.

7.2 Samspill innen Groruddalssatsingen

Med den usedvanlige store bredden både på delmål og tiltakstyper, er det klart at det ligger et stort potensial i å få til samspill mellom dem. Samspill ligger da også til grunn for Groruddalssatsingens programteori. Hele overbygningen med en *koordinert satsing*, er et utslag av dette.

Ønsket samspill oppstår når positiv måloppnåelse på ett tiltak eller delmål har positiv innvirkning på måloppnåelse på et annet. I slike tilfeller oppstår en god vekselvirkning. Ved hjelp av programteori har Midtveisevalueringen fått øye på en rekke slike vekselvirkninger i Groruddalssatsingen. Ofte etterlater tiltak seg en rekke uforløste umiddelbare resultater. For eksempel kan et antall medlemmer av en målgruppe ha fått informasjon, men gjør lite med den nye kunnskapen. Dermed vil tiltaket ha liten virkning.

I Groruddalssatsingen har vi sett at de ulike tiltakene kan dra gjensidig nytte av hverandre. Det som i Programområde 4 kunne ha risikert å ende opp med informasjonen om folkehelse, kan bli et reelt utfall når målgruppene tar turveiene fra Programområde 2 i bruk. På denne måten kan effekten av folkehelseiltak øke på samme måte som effekten av turveiene kan øke ved at de faktisk blir brukt.

Likeledes er det en sammenheng mellom fysiske tiltak i satsingen og utviklingen av frivillige aktiviteter og organisasjoner. Et eksempel på dette er Svarttjern. Opprusting av tjernet innen Programområde 3 har i tillegg til en markert økning i bruken av området, også ført til at flere lokale lag og foreninger har kunnet benytte anlegget til sine arrangementer, og som igjen kommer lokalbefolkningen til gode. Det ligger også samspillseffekt i at det blir etablert kjeder av tiltak som framstår i en logikk. Et eksempel på dette er arbeiderboligen i Grorudveien 5. Den står nå til forfalls i skarp kontrast til bygget ved siden av, den nyoppussede Grorudveien 3. Sistnevnte bidrar dermed til et krav om oppussing av Grorudveien 5.

Enkelte av tiltakene under Programområde 1 inngår dessuten i klare *rekkefølgekjeder* som gjør at tiltak innen satsingen blir hindret av at planer og beslutninger som ligger utenfor selve satsingen, stadig utsettes. Her kunne Groruddalssatsingen med fordel ta mer

aktivt initiativ for å etterlyse framdriften og igangsetting av de lenge planlagte store infrastrukturgrepene for dalen.

Innenfor tiltaket Gratis kjernetid er det mye samspillseffekt ved at foreldrene til de barna som rekrutteres blir informert om voksentiltak mange av dem blir med på, for eksempel norskopplæring. Også her er det selvsagt en risiko for at det blir lite virkning. Kursdeltakerne kan ha problemer med å nyttiggjøre seg det i praksis fordi det mangler arenaer. Men også her kommer andre tiltak under Groruddalssatsingen til nytte ved at de kan tjene som arenaer hvor norskkursdeltakere kan nyttiggjøre seg kunnskapene.

Det ligger et potensial i at aktørene som er involvert i Groruddalssatsingen tenker samspill, og at når de gjør det, er seg bevisst muligheten for å konvertere egne umiddelbare resultater til utfall gjennom oppkobling til andre tiltak. Dette skjer i ganske stort omfang, ikke minst i bydelene som er tett på innbyggerne og som har direkte tiltakskontakt. På det overordnede nivået har programgruppene og Plankontoret en kjerneoppgave i å sørge for å fremme de koblingene som gjør at samspill settes i gang.

7.3 **Anbefalinger**

Anbefaling: Videreutvikle forståelse for viktige sammenhenger i satsingen

Groruddalssatsingen har satt i gang mange prosesser. Etater og bydeler har fått tilført ressurser for gjennomføring av tiltak og satsingen har gitt nye former for samarbeid. Involverte i satsingen framhever at det har vært en læringsprosess, ikke minst organisatorisk, hvor både samarbeid og prosjektgjennomføring har utviklet seg i positiv retning. I så måte har den institusjonelle kapasiteten for å realisere satsingens mål blitt styrket.

Groruddalssatsingen bør være seg bevisst sin egen rolle som en sentral, proaktiv og dermed innovativ policyaktør innenfor bærekraftig byutvikling i norsk sammenheng. Som et stort og mangefasettert utviklingsprosjekt, med et samlet blikk på så vel miljø- som velferdsutvikling, vil erfaringer fra satsingen ha overføringsverdi framover.

For den videre prosessen i dette arbeidet ser vi følgende som særlig viktig:

Groruddalssatsingen drives parallelt med mange ordinære prosesser blant statlige aktører og i Oslo kommune. Satsingen skal sees i sammenheng med den ordinære driften, for eksempel når det gjelder muligheter for å overføre prosjektaktivitet til ordinære budsjett. Ved initiering av tiltak er det imidlertid viktig å gjøre en distinksjon mellom satsingen og ordinær virksomhet.

Groruddalssatsingen er ikke kun en pott med midler for gjennomføring av ordinær virksomhet. Hele ideen bak Groruddalssatsingen er at det skal være en *koordinert satsing*, hvor nettopp dette skal gi en merverdi sammenlignet med om tiltakene hadde blitt gjennomført hver for seg. Med mange involverte parter er det viktig at disse ser på sitt særrområde som et *nødvendig, men ikke tilstrekkelig* felt for å oppnå en positiv utvikling i Groruddalen.

- Vår anbefaling er at de involverte parter ved initiering av tiltak skal gjøre grundige vurderinger av hvordan tiltaket virker i samspill med andre tiltak i satsingen og hvordan samarbeid med andre aktører kan bidra til positiv måloppnåelse.
- Vi anbefaler at slike vurderinger gjøres på et konkret tiltaksnivå og ikke kun på et mer overordnet delmålsnivå.

Groruddalssatsingen har mange tiltak med store likheter i de enkelte bydelene. Det er for eksempel bydelsvise Områdeløft, bydelsparker, miljøparker, stikk-innom-kontor, idretts- og folkehelseprosjekt. Overføring av kunnskap mellom disse tiltakene er viktig både for en helhetsforståelse og for god gjennomføring (eksempel på organisasjonell læring). Områdeløftene har en god struktur for overføring av kunnskap mellom involverte parter.

- Vår anbefaling er at det skal sees mer på erfaringsutveksling for de tiltak som ikke inngår i Områdeløftene.

Anbefaling: Delmål og målformuleringer bør være direkte knyttet til en tiltaksportefølje

Groruddalssatsingen har mange og vide delmål. Måten delmålene er formulert på varierer – fra ganske overordnede målsettinger om at miljøet langs veinettet (delmål 1.1) eller læringsresultater skal

bedres (delmål 4.2), til konkrete intensjoner om skilting av sykkel og turveisystemet (delmål 1.4). Der noen delmål nærmest er på tiltaksnivå, er andre mer å regne for politiske strategier. Måloppnåelse mellom de forskjellige delmålene vil dermed variere kraftig ut fra hvilken innsats og tidsperiode som vil kreves.

Når en ser på hvordan tiltak kategoriseres under de forskjellige delmålene er det også store forskjeller. Mens noen delmål har en rekke tiltak knyttet til seg, framstår andre som å ha liten prosjektportefølje. Ett eksempel på dette er delmål 1.2 (om effektivisering av Alnabruterminalen), et delmål det ikke rapporteres årlig på i satsingen. På tilsvarende måte har ingen regnskapsførte tiltak delmål 2.4 (om biologisk mangfold) som sitt primære eller sekundære formål. I årsrapport for 2010 (Programområde 2) blir det påpekt at delmålet har hatt en viktig funksjon som en påminnelse i gjennomføringen av tiltak og i utviklingen av områder. Delmålet framstår imidlertid som noe svevende, ved sin mangel på primær eller sekundær tilknytning til konkrete tiltak. Et søk i beskrivelsene i Groruddalssatsingens database over tiltak understøtter dette inntrykket. En lignende tendens gjelder for Programområde 3b hvor det til nå ikke er brukt midler under satsingen.

Det er vår vurdering at Groruddalssatsingen styres etter en svært vid målstruktur. Dette kan til dels forklares med at programområdene er forskjellige og at operasjonaliseringen av arbeidet i disse krever en særtilpasset målstruktur. Det er imidlertid uheldig at noen tiltak fremstår som ”ikke-aktive” eller kun som påminnelser i arbeidet som gjøres.

- Vår anbefaling er at alle delmål skal være tett knyttet til en tiltaksportefølje.
- Ut fra samme logikk anbefaler vi at det i samspillstankegang skal vektlegges hvordan et konkret tiltak kan virke positivt sammen med et annet og ikke bare hvordan et tiltak kan virke opp mot andre delmål.

Vår primære anbefaling er dermed at Groruddalssatsingen bør forsøke å knytte delmålene opp mot en tiltaksportefølje. Hvis det er delmål det er lite trolig at satsingen i løpet av sin periode vil rette tiltak inn mot, bør det gjøres vurderinger av målstrukturen.

Hvis satsingen av strategiske eller prinsipielle årsaker beholder delmål uten tiltaksportefølje, mener vi det er viktig at de rapporteres på og gjøres til gjenstand for vurdering av måloppnåelse. I slike tilfeller må vurderinger av måloppnåelse for delmålene løsrives fra igangsatte enkelttiltak. I kapittel 6 viste vi at samspill ikke bare foregår mellom tiltak. Her beskrev vi blant annet samspill mellom involverte parter ved samarbeid på programgruppenivå. På samme måte vil måloppnåelse kunne rapporteres på et mer overordnet nivå, for eksempel om arbeidet med større planprosesser fører fram. Delmål det ikke er eller vil komme tiltak på og som det heller ikke rapporteres på ansees imidlertid som lite hensiktsmessig.

Gjennomgangen av tiltaksporteføljen viser også at enkelte delmål opererer med tiltak som ellers ikke er kjent som tilstrekkelig for realisering av målet. Eksempel på dette er Miljøgatesatsingen innenfor delmål 1.1 (bedre miljø langs veinettet). I Programområdets programteori *antas* det tilsynelatende at miljøgate/miljøprioriteringstiltakene også vil bedre de lokale miljøkvalitetene. I litteraturen er ”miljøgate” imidlertid foreløpig ikke erkjent som et tiltak for å redusere luft- og støyforurensning. Primært er dette regnet å være et trafiksikkerhetstiltak.

Anbefaling: Arbeidsfokus og breiere målgrupper for Programområde 4

Erkjennelsen av arbeidets betydning både for helse, kompetanseutvikling, integrasjon, trivsel – og selvsagt økonomi – gjør at man skulle forvente at sysselsetting var kjernen i hele Groruddalssatsingen. Slik er det ikke. Riktignok vil svært mange av tiltakene i Groruddalssatsingen, og da spesielt i Programområde 4, på sikt kunne bidra til økt sysselsetting. Men tiltak som går *rett på* sysselsetting, er det lite av i satsingen så langt.

Gitt den vektleggingen sysselsetting og kvalifisering har i det politiske ordskiftet om Groruddalen, er dette overraskende.

Hittil har mye av innsatsen i Programområde 4, spesielt i tiltakene under delmål 4.1, 4.3 og 4.4, vært rettet mot de gruppene som er lengst unna å kunne ta seg lønnet arbeid. Ved å utvide de målgruppene man faktisk retter seg mot til også å omfatte de som relativt lett ville kunne ta en norskprøve eller kvalifisere seg for lønnet arbeid, ville satsingens tiltak ha større sannsynlighet for å

føre til utfall og virkning. Dermed vil ringvirkningene i dalen bli større.

Groruddalssatsingen gjennomføres i en periode der det er stort fokus på innvandrings- og integrasjonstematikk. Likevel er det viktig å sørge for at groruddøler *uten* innvandringsbakgrunn også kjenner seg igjen og er målgrupper for tiltakene i satsingen. Det samme gjelder de mange groruddølene *med* innvandrerbakgrunn som snakker bra norsk og er i full jobb. Samtidig bør man ikke slippe taket i det verdifulle arbeidet som hittil er gjort med kvinner med innvandrerbakgrunn og som har dårlig helse, lav sysselsettingsgrad og manglende norskkunnskaper.

- For å nå Groruddalssatsingen mål innen 2016, bør tiltak for økt sysselsetting settes i gang
- Prioriteringen av målgrupper bør utvides til å omfatte grupper som relativt enkelt vil bestå norskprøver og/eller komme i lønnet arbeid.

Litteratur

- Andersson, R. & Musterd, S. (2005): Area-based policies: a critical appraisal. *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie* 2005.
- Apeland Informasjon (2011): *Oslo kommune – Bydel Stovner: Omdømmeprosjekt på Haugenstua*. Sluttrapport.
- Asplan Viak/Agenda Kaupang (2010): *Følgeevaluering av Groruddalsatsingen – sluttrapport*.
- Asplan Viak (2009): *Tungtransport i Groruddalen. Rapport fra en tverretattlig faggruppe, april 2009*.
<http://www.vegvesen.no/attachment/100978/binary/162969>
- Agenda (2008): *Oslo kommune. Groruddalsatsingen. Behyst med data fra publikumsundersøkelsen*. AGENDA Utredning & Utvikling AS
- Agenda Kaupang (2011): *Evaluering av Husbankens innsats i Groruddalen. Områderettet innsats mobiliserer i leveårsutsatte områder*. Rapport R7050.
- Barstad, A. m.fl (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
- Brattbakk, I m.fl. (2006): *Tiltak i tide. Muligheter og utfordringer for Groruddalen*. Notat 2006:1126. NIBR.

- Braathen, E., Lechner, E., Ruud, M.E. and Søholt, S. (2008): The 'Critical Urban Areas' Programme in Portugal – First Assessment. Report 2008:3. NIBR
- Bydel Stovner, Groruddalssatsingen (2011): Samarbeid med borettslagene – ”Bo sammen”. Forprosjekt, sluttrapport.
- Helhetlig plan for Groruddalen (HUG) 2006. Oslo kommune.
- Bydel Bjerke/Groruddalssatsingen (2010): Et mulighetsstudie for Øvre Isdam
- Bymiljøetaten (2011): Gate- og veiutforming for Oslo kommune. Normaler. Forskrift etter veilovens § 13 om anlegg av offentlig vei Oslo kommune, Bymiljøetaten, juni 2011
- Carlsson, Y. (2001): “Et sted mellom Venezia og Harry-by” En utredning om stedsidentitet, stedsimage og steds kvalitet i Drammen og Drammensregionen. Rapport 2001:3. NIBR.
- Civitas AS/ TØI (2008): Stedsanalyse Veitvet-Sletteløkka. Rapport.
- Civitas AS. (T. Lange & G. Nielsen) (2004): 10 grep for miljøvennlig transport i Groruddalen. Oslo: Plankontoret for Groruddalen
- Drange, N and K. Telle (2010): The effect of preschool on the school performance of children from immigrant families. Results from an introduction of free preschool in two districts in Oslo. Discussion Papers No. 631, Statistics Norway, Research Department
- Econ Pöyry (2011): Følgeevaluering av områdeløft i Groruddalssatsingen. Sluttrapport for perioden 2007-2010. Econ Pöyry R-2011-2.
- Figari, H. Haaland, H & Krangle, O (2009): Friluftsliv som hverdagsliv: en studie av innvandrerkvinnens bruk av utendørsområder i Groruddalen. NINA Rapport 479.

- Johannessen, K og Kvinge, T (2011): Bolig- og befolkningsutvikling i delbydel Linderud. Notat 2011:101. NIBR.
- Luftkvalitet 2010. Vedlegg til årsrapport 2010 – Luftkvalitet – statistikk og bakgrunnsinformasjon. www.luftkvalitet.no
- Majone, G. (1989). Evidence, Arguments and Persuasion in the Policy Process. New Haven, Yale University Press
- MD (Miljøverndepartementet) 1996. Sentrumsutvikling i små tettsteder. T-1161. AS Civitas.
- Nadim, M (2008): Levekår i Groruddalen, FAFO-rapport 2008:27
- NOU 2010:7 ”Mangfold og mestring - Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringsystemet”
- NTP (2006). Byanalyse for Oslo og Akershus. Nasjonal transportplan 2010-2019. www.ntp.dep.no
- OP3 2009. Handlingsprogram 2012 – 2015. Oslopakke 3. Forslag fra Styringsgruppen
<http://www.vegvesen.no/Vegprosjekter/oslopakke3>]
- Oslo kommune/Miljøverndepartementet (2011): Aksjon vakrere Groruddalen. Rapport 2010
- Oslo kommune (2004). Strategisk grønnstrukturplan for Groruddalen.
- Pawson, R (2003): ‘A Realist Approach to Evidence Based Policy’ in B Carter and C New Making Realism Work London: Routledge
- Prosam (2011). Trafikkutvikling i Oslo og Akershus 2010. Rapport 191.
- Rambøll Management Consulting AS (2009): Evaluering av Språkløftet og Utviklingsprosjekt i skoler med mer enn 25 % minoritetsspråklige elever. Rapport 2009/08

- Ruter AS 2011. Årsrapport 2010. www.ruter.no
- Ruud, M. E (2003): Byfornyelse og endringer i urbane bomiljøer. Avhandling til dr.art graden. Universitetet i Oslo.
- Ruud, M. E og G.M. Vestby (2011): Utviklingen av Søndre Nordstrand. Deltakelse og medvikning fra innbyggerne. NIBR-rapport 2011:19.
- Rysst, M (2009): *Inkludering og språkførståelse - en evaluering av kurs for innvandrerkvinner i Alna Bydel*. Prosjektnotat 1-2009, Oslo: SIFO
- Røe, P.G. (2010): Hvordan forstå et sted? Om en sosiokulturell stedsanalyse. I Album, D., M.N. Hansen & K. Widerberg (red.). *Metodene våre. Eksempler fra samfunnsvitenskapelig forskning*. 303 – 320. Oslo: Universitetsforlaget
- SAM (Samferdselsetaten) 2003. *Samferdselsplan Groruddalen*. Oslo kommune, Samferdselsetaten
- Slipher, P.D. og K. Spigseth (2007): Handlingsplanen for Groruddalen – byreparasjon og miljøopprustning. I *Plan 1/2007*, s. 40-45.
- SVV (Statens vegvesen) 2003. *Fra riksveg til gate – erfaringer fra 16 miljøgater*. UTB 2003/06. Vegdirektoratet, Utbyggingsavdelingen.
- Törnquist, A (2004): *Storstadssatsningen i ett områdeperspektiv*. Rapport i utvärderingen av Storstadssatsningen i Göteborg. Göteborg.
- UKE 2008. (Utviklings- og kompetanseetaten)
Publikumsundersøkelsen 2007. Oslo kommune i samarbeid med Synovate. <http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/serviceportalen/>
- UKE 2011. (Utviklings- og kompetanseetaten).
Publikumsundersøkelsen 2010. Oslo kommune i samarbeid med TNS Gallup. <http://www.utviklings-og-kompetanseetaten.oslo.kommune.no/serviceportalen/>

kompetanseetaten.oslo.kommune.no/article187815-10927.html

- Vestergaard, H. (2004) *Neighbourhood Governance – Capacity for Social Integration*. Danish Building Research Institute, Copenhagen.
- Vestby, G.M. og K. Johannessen (2010): ”Vi her på Ammerud” – *fellsskap og skillelinjer i et lokalsamfunn i Groruddalen*. NIBR-rapport 2010:29.
- Vista Utredning (2007): *Byutvikling og miljøsoner i Groruddalen. Tiltak og virkemidler for bedre miljø*. Temarapport. Miljøverndepartementet/Oslo kommune
- Vågane, L., I. Brechan, et al. (2011): *Den nasjonale reisevaneundersøkelsen - nøkkelrapport*. TØI-rapport 1130/2011. Oslo, Transportøkonomisk institutt.
- Ødegård, G (2010): *Foreningsliv i et flerkulturelt samfunn*. Senter for forskning på sivilsamfunn og frivillig sektor. Rapport 2010:6.
- Aalandslid, V (2009): *Innvandrerers demografi og levekår i Groruddalen og Søndre Nordstrand*. SSB Rapporter 2009/22
- Årsrapporter 2007 – 2010 fra alle fire Programområdene*
- Tertialrapport 1. tertial 2011 fra alle fire Programområdene*

Vedlegg 1

Liste over tiltak for kvalitativ analyse

Programområde 1:

MPG Veitvetveien/Perlekjedet
G/s-bro over E6 ved Furuset
Støyskjerm (i Brobekkveien)
Bruken av diverse strakstiltak.

Programområde 2:

Alnastien
Grorudparken
Bjerkedalen park
Linjeparken
Verdensparken
Furuset kulturpark
Isdammen
Årvoll gård
Arbeiderboligene
Aksjon Vakkere Groruddalen.

Programområde 3:

Bo-sammen kursene på Furuset og Haugenstua
Gran kafe / nærmiljøsentere
Stikk-innom på Veitvet senter
Frivillig i sentrum / Romsås senter
Svartjern på Romsås
Ellingsrud senter i Alna bydel
Alnaskolen

Parsellhagen Haugenstua
Sneglehuset
Haugenstua nærmiljøsender
Nytt motorsenter og skatehall

Programområde 4:

Gratis Kjernetid
Skolen som kunnskapssenter og inkluderende møteplass
Norskoffensiven i Groruddalen
STORK.